

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

ELEKTRİK YÖNETİMİNDE KAMUDAN PİYASAYA GEÇİŞ ÜZERİNE BİR İNCELEME

Yüksek Lisans Tezi

Cavide Pınar Varoğlu

Ankara-2007

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

ELEKTRİK YÖNETİMİNDE KAMUDAN PİYASAYA GEÇİŞ ÜZERİNE BİR İNCELEME

Yüksek Lisans Tezi

Cavide Pınar Varoğlu

Tez Danışmanı
Prof.Dr. Birgül Ayman Güler

Ankara-2007

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

ELEKTRİK YÖNETİMİNDE KAMUDAN PİYASAYA GEÇİŞ ÜZERİNE BİR İNCELEME

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı : Prof.Dr. BİRGÜL AYMAN GÜLER

Tez Jürisi Üyeleri

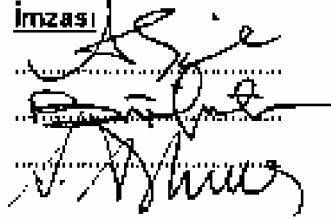
Adı ve Soyadı

Prof.Dr. Şinasi Aksoy.....

Prof.Dr. BİRGÜL AYMAN GÜLER.....

Doç.Dr. Ahmet Alpay Dikmen.....

İmzası



Tez Savatı Tarihi 11.1.2007

İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

TABLolar VE	
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	VI
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM :ELEKTRİK YÖNETİMİNDE SERBESTLEŞME SÜRECİ

I.ELEKTRİK SEKTÖRÜNÜN FİZİKSEL ÖZELLİĞİ VE	
KAMU HİZMETİ İLE İLGİLİ TARTIŞMALAR	7
II.ELEKTRİK YÖNETİMİNDE ÖZELLEŞTİRME.....	13
A.Dikey Bütünleşik Yapının Değişimi.....	13
B.Reform Süreci İçinde Özelleştirmenin Yeri.....	16
C.Reform Süreci İçerisinde Özelleştirme İle İlgili Hedef ve Eleştiriler.....	19
D.Reform Süreci İçinde Düzenleyici Kurumların Rol Alması.....	21
III. AVRUPA BİRLİĞİ, LATİN AMERİKA, ABD'DE SEKTÖRÜN	
REKABETE AÇILMASI	23
A.Ülke Örnekleri.....	23
1.İngiltere’de Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma	
Çalışmaları.....	23
2.Şili’de Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma Çalışmaları.....	31
3.ABD ve California Örneği.....	36
B.Avrupa Birliği Mevzuatı İle Yapılan Düzenlemeler.....	39
IV.TÜRKİYE VE ULUSLARARASI KURULUŞLAR.....	40
A.Gelişmekte Olan Ülkelere Çok Uluslu Yatırımlar ve Türkiye.....	40
B.Uluslararası Kuruluşlar ve Türkiye’ye Etkileri.....	43
1.IMF ve Dünya Bankası’nın Etkisi.....	43
2.Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinin Etkileri.....	45

İKİNCİ BÖLÜM : ELEKTRİK PİYASASI KANUNUNDAN ÖNCE

SEKTÖRDE ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI

I.1980 Öncesi Dönemde Elektrik Sektörü Yönetimi ve	
Özel Sektörün KatılımınaYönelikYapılan Çalışmalar.....	49
II.1980 Sonrasında Elektrik Alanında	
Özel Sektörün Katılımı Çalışmaları.....	55
A.TEK'in Yeniden Yapılandırılmasından Önceki Dönemde	
Hukuki Altyapının Oluşturulması Çalışmaları ve	
Bu Dönemde Başlatılan Uygulamalar.....	57
B. TEK'in Yeniden Yapılandırılmasından Sonraki Dönemde	
Hukuki Altyapının Oluşturulması Çalışmaları ve	
Bu Dönemde Yapılan Uygulamalar.....	65
1.TEK ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın	
Yeniden Yapılanması.....	65
2.Sektörde Özelleştirme Yapılmasına İlişkin	
Yapılan Düzenlemeler.....	66
3.Özel Sektörün Elektrik Alanına Dahil Olmasına	
Yönelik Geliştirilen Modeller İle İlgili İşleyiş ve	
Uygulamalar.....	68
a.Yap İşlet Devret Modeli.....	68
b. Yap İşlet Modeli.....	71
c.Farklı Modellerin Yatırım Maliyetleri.....	73
d. Santrallerin İşletme Hakkı Devri.....	74
e.İşletme Hakkı Devri Yapılan Dağıtım Bölgeleri.....	75
4.Yap İşlet Devret, Yap İşlet ve İşletme Hakkı Devredilmesi	
Modelleri İle İlgili Eleştiriler.....	77
5.Otoprodüktör Olarak Özel Sektörün	
Elektrik Alanında Faaliyet Göstermesi.....	78
C.Anayasa Değişikliği ve Getirdikleri.....	78
D.Yeni Piyasa Yapısına Yönelik Hazırlıklar.....	81

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM : ELEKTRİK PİYASASI KANUNUNDAN SONRA ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI

I.BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN ORTAYA ÇIKIŞI VE ÖZELLİKLERİ.....	84
A.Düzenleyici Kurumların İşlevsel Özellikleri.....	86
B. Düzenleyici Kurumların Yapısal Özellikleri.....	87
1.Statüleri ve Karar Organları.....	87
2.Yürütme Organı İle İlişkileri.....	88
3.Bütçe, Personel ve Ücret Rejimleri.....	88
4.Denetimi.....	88
II.ELEKTRİK PİYASASI KANUNUNUN HAZIRLANMASI VE GETİRDİĞİ YENİLİKLER.....	90
A.Elektrik Piyasası Kanununun Getirdikleri.....	91
1.Sektördeki Kuruluşlar	92
2.Lisansa Dayalı Faaliyet.....	94
3.Yatırımların Planlaması.....	95
4.Serbest Tüketici Kavramı	96
5.Alım Garantilerinin Kaldırılması.....	96
6.Geçmişten Gelen Maliyetler ve Sözleşmeler ile İlgili Düzenlemeler.....	96
7.Tarifeler ve Tüketicilerin Desteklenmesi.....	97
B.EPDK'na Düşen Görevler ve Kurumun Çalışma Yöntemi.....	98
1.EPDK'nun Görevleri.....	98
2.EPDK'nın Yapısı ve İşleyişi	100
C.Elektrik Piyasası Mevzuatı ve Özelleştirme.....	102
D.Elektrik Sektörünün Özelleştirilmesi İle İlgili Olarak Anayasa Mahkemesi Kararları ile Mevcut Elektrik Piyasasına Yönelik Mevzuatın Karşılaştırılması...107	
1.Yabancılar Satış İle İlgili Yapılan Düzenlemeler.....	107
2.Doğal Zenginlik ve Kaynakların Satışı ve Süresiz Devir Yasağı Sorunu.....	108

3.Tekelleşme Riski.....	110
III.STRATEJİ BELGESİNİN ÇIKIŞI VE	
YÜRÜTÜLEN ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI.....	112
A.Strateji Belgesi Dışında Yürütülen Özelleştirme Çalışmaları.....	112
B.Belgenin Ortaya Çıkışı ve İçeriği.....	116
1.Yüksek Planlama Kurulu Kararı olarak	
Strateji Belgesinin Niteliği.....	117
2.Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve	
Özelleştirmeden Beklenen Faydalar.....	121
3.Özelleştirmenin Temel İlkeleri.....	123
4.Özelleştirme Takvimi ve İşleyiş.....	124
5.Dağıtım Sektöründe Özelleştirme.....	125
6.Üretim Sektöründe Özelleştirme.....	126
7.Geçiş Dönemi Uygulamaları.....	126
C.Strateji Belgesi Çerçevesinde Yürütülen Çalışmalar.....	127
1.Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca Elektrik Dağıtım Sektöründe	
Özelleştirmeye Hazırlık Çalışmaları.....	127
2.Elektrik Dağıtım Sektöründe Rekabet Mevzuatının	
Özelleştirme Çalışmalarına Etkisi.....	134
3.Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirme Sürecinde	
EPDK Tarafından Yapılan Hazırlık Çalışmaları.....	135
a. Lisans ve Tarife Başvurularının	
Onaylanması.....	135
b. İkincil Mevzuatın	
Tamamlanması.....	136
4.Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve İlgili Kuruluşları İle	
Yürütülen Çalışmalar.....	137
a. Geçiş Dönemi Sözleşmeleri.....	137
b. Dengeleme ve Uzlaştırma Mekanizmasının	
Yürürlüğe Girmesi.....	137
c.Portföy Üretim Gruplarının Belirlenmesi.....	138
5.Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirme İhaleleri Kapsamı.....	138
6.Özelleştirme Çalışmalarında Karşılaşılan Belirsizlikler.....	139

a.Elektrik Talebinin Sağlanması ile İlgili Belirsizlikler.....	139
b.Bölgelere Göre Kayıp Kaçak Oranları Sorunu.....	142
c.TEDAŞ’a Borçlar.....	143
d.Tarifeler ve Tüketiciler /Yatırımcılara Yansıtılması İle İlgili Belirsizlikler.....	143
e.Zamanlama İle İlgili Belirsizlikler.....	144
SONUÇ.....	149
EK 1.....	157
EK 2.....	158
EK 3.....	159
EK 4.....	160
KAYNAKÇA.....	161
ÖZET.....	181
ABSTRACT.....	182

TABLÖLAR VE ŞEKİLLER LİSTESİ

TABLÖLAR

1.İngiltere’de Değişim Süreci Olayları.....	30
2. Şili Chilectra Satışlar, Personel, İşgücü Verimliliği ve Enerji Kayıpları.....	34
3.Şili’de Değişim Süreci Olayları.....	35
4. Gelişmekte olan Ülkelere Yatırımlar.....	41
5.Gelişmekte Olan Ülkelerde Tüketim.....	42
6.Elektrik Sektörü Kamu Yatırımları.....	57
7.Yap-İşlet-Devret Modeli Uygulanan Santraller.....	71
8.Yap-İşlet Modeli Uygulanan Santraller.....	73
9. Farklı Modellerin Yatırım Maliyetleri.....	74
10.Piyasa Faaliyetleri ve Düzenleme Yöntemleri.....	98
11.Elektrik Sektöründe Çalışanların Sayısı.....	106
12.Ülkelerde Kayıp Kaçak Oranları.....	122
13.Dağıtım Bölgelerine Göre Kayıp Kaçak Oranları	142

ŞEKİLLER

1.İngiltere’de Reel Fiyatların Gelişimi.....	29
2.Sektörde Faaliyet Gösterecek Kuruluşların Birbirleriyle İlişkisi.....	92
3. Özelleştirme Prosedürü.....	104
4.Dağıtım Bölge Şirketleri.....	128

GİRİŞ

Türkiye’de kamu işletmeciliğine bakıştaki değişim büyük ölçüde dünyada yaşanan evrimi yansıtmaktadır.

1929 yılında yaşanan büyük ekonomik krizle kapitalist ülke ekonomileri çökerken, dış dünyaya büyük çapta kapalı Sovyet Rusya ekonomisi bu krizin dışında kalmıştır. “Piyasa kendi dengesini kendisi bulabilir” kuramsal görüşü krizle birlikte özellikle İkinci Dünya Savaşının yıkıntısından sonra geçerliliğini yitirmiş, Keynes’in devletin yol göstericiliğinde kalkınma modeli devreye girmiş ve 1980’lere kadar uygulanmıştır. Bu modelin temelini korumacılık, yardımlar, devlet giderleri ve ithal ikameci politikalar oluşturmuştur.¹ Bu dönemde devletin hemen her alanda işletmecilik ve üretim yapması, Avrupa’da pek çok ülkede kamu sektörünün genişlemesine yol açmıştır. Kamu kesiminde meydana gelen gelişme ve büyüme birçok ülkede kalkınma ve gelişme aracı olmanın yanısıra zamanla gelişen ve aktif yapı kazanan özel sektör karşısında ekonomik ve siyasal tartışmaları beraberinde getirmiştir. İkinci petrol krizinden sonra hemen tüm Avrupa’da KİT’lerin büyümesinin kamu kesimi açıklarının büyümesinde olumsuz etkileri sözkonusu olmaya başlayınca öncelikle İngiltere’de daha sonra da İtalya ve Fransa’da özelleştirme politik gündeme alınmıştır.² 1930 krizinde çözüm olarak görülen KİT uygulaması 1970 krizinin nedenlerinden biri olarak görülmüştür.³

1970’li yıllarda yaşanan dünya ekonomik krizi içinde çıkış yolları arayan ekonomik politikalar sonucu yeni sağ olarak adlandırılan siyasi anlayışın en önemli unsuru olarak özelleştirme olgusu ortaya çıkmış, bir çözüm yöntemi olarak görülmüştür. Özelleştirme dar anlamda “özel hale getirmek, özellikle bir iş veya endüstrinin kontrol veya mülkiyetini kamudan özel kesime geçirme” olarak tanımlanmaktadır. Fakat sözcük çoktan daha geniş bir anlam kazanmıştır; toplumun ihtiyaçlarına yeni bir bakışı ve bunların yerine getirilmesinde devletin rolünün yeniden düşünülmesini simgelemektedir. İnsan ihtiyaçlarının sağlanmasında toplumun özel kurumlarına daha çok, devlete daha az dayanma anlamına

¹ Bülent Serim, *Anayasa ve Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Özelleştirme*, İzgi Yayınları, Ankara, 1996, s. 26.

² M. Emin Ruhi, *1982 Anayasası çerçevesinde Sosyal Devlet ve Özelleştirme*, Nobel Yayın, Ankara, 2003, s. 84.

³ Bülent Serim, a.g.k., s. 26.

gelmektedir. Özelleştirme, faaliyet alanında veya mülkiyette devletin rolünün azaltılması veya özel sektörün rolünün artırılmasıdır.⁴

Türkiye’de 1980’lerde başlayan dönüşüm hareketine kadar KİT’ler, uygulanan ekonomi politikaları doğrultusunda, bir yandan ulusal sanayiinin oluşturulmasında doğrudan yatırım ve işletmecilik faaliyetleriyle yer alırken, diğer taraftan özel sermayeyle tamamlayıcılık amaçlarına yönelik olarak altyapı ve ara malı yatırımlarında yoğunlaşıp, düşük fiyat politikaları uygulamak suretiyle özel sektörün gelişimine katkıda bulunmuşlardır. Bu dönemde gelişmiş ülkeler Türkiye’nin içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkelerin planlı sanayileşme çabalarına destek olmuşturlardır.

Türkiye’de 24 Ocak 1980 ekonomik istikrar tedbirleri⁵ ile karma ekonomiden liberal ekonomiye geçişin ilk temel adımları atılmış, kamu iktisadi teşebbüslerinin kamu mülkiyetinden çıkarılması çalışmalarına 1980’li yıllardan sonra başlanmıştır. Bu değişim devletin yapılanmasında da değişimi beraberinde getirmiştir.

Özelleştirme politikası altında elektrik sektörünün özelleştirilmesinde amacın özellikle sektörde giderek artan talebi karşılamak için kamu kaynakları yerine özel sektör kaynaklarının kullanılmasını sağlamak olduğu ileri sürülmüştür. Elektrik sektörü ile ilgili özelleştirme çalışmaları gözden geçirildiğinde özellikle doğal tekel özelliği ve stratejik önemi nedeniyle kamu eliyle yürütülen elektrik sektörü faaliyetinin özel sektör tarafından görülmesi için yeni düzenlemeler getirilmiş, bu çalışmalar sektördeki kuruluşların yeniden yapılandırılmalarını da içermiştir. İlk dönemlerde altyapı yatırımlarına özel sektörün katılımı teşvik edilse de önemli yatırımların devlet eliyle yapılmasına devam edilmiştir. 1990’lı yıllarda sektördeki

⁴ Emanuel S. Savas, *Özelleştirme, Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı*, (Çev.) Ergün YENER, MPM, Ankara, 1994, s. 3.

⁵ 24 Ocak 2004’de alınan kararlarla başlayan süreçte serbest piyasa ekonomisinin işleyişini ve liberalleşmeyi sağlamak amacıyla fiyat kontrolleri kaldırılmış, döviz kurları ve faiz hadlerine yapılan müdahaleler yumuşatılmış, ithalat yasak ve kısıtlamaları ile yabancı sermayeye yönelik engeller aşamalı olarak kaldırılmıştır. Temel mal ve hizmet kapsamı daraltılarak fiyatların idari kararlar yerine, piyasa mekanizması yoluyla belirlenmesi ilkesi benimsenmiş, bu çerçevede iç fiyatlar üzerindeki tüm kontrollerle KİT’lere yapılan mali destekler kaldırılmış, bu kuruluşların ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatları da serbest bırakılmıştır. 1980’li yıllardan itibaren izlenen kur politikasında ise bir yandan yerli mallara fiyat açısından rekabet gücü kazandırılarak ihracatın artırılması, diğer yandan ithalatın pahalı hale getirilmek suretiyle azaltılması, böylece ödemeler bilançosundaki dengesizliğin giderilmesi amaçları söz konusudur. Bu kararlar para ve kredi politikalarının uygulanmasına yönelik olarak Para ve Kredi Kurulu, dış ticaret rejimi ile ilgili esasları tespit etmek, dış ekonomik ilişkilerde koordinasyonu temin etmek önemli proje ve programların koordinasyon ihtiyacını sağlamak amacıyla Koordinasyon Kurulu kurulmasıyla yürütme içinde yeni organlar yaratılması ile de kamu yönetiminde değişimin başlangıcı olmuştur. R.G. 25.01.1980, 16880.

kamu kuruluşlarının yeniden yapılandırılması ile özelleştirme çalışmaları hız kazanmıştır. Bu süreç içinde alınan Anayasa Mahkemesi kararlarında elektrik sektörü kamu hizmeti olarak ele alınmış ve imtiyaz sözleşmeleri ile özel sektöre gördürülmesinin aksi yönünde yapılan işlemler Anayasaya aykırı bulunmuştur. 1999 yılında Anayasada yapılan değişiklikle elektrik sektörünün özel hukuk sözleşmesi ile gördürülebilmesi mümkün hale getirilmiş, yabancı yatırımcıları sektöre ve ülkeye çekmek amacıyla uyuşmazlıkların çözümünde tahkim yolu açılmıştır.

Özellikle 1999 yılında Uluslararası Para Fonu'na (IMF) verilen niyet mektubu ile başlayan dönemde elektrik sektörü ile ilgili reformun savunucuları reformun esas amacının tüketicilere uzun vadede faydalar sağlayacak yönetim tasarımlarını getirilmesi olduğunu belirtmektedirler. Oluşturulan rekabete dayalı tasarımlar içerisinde hesap verebilirlik, şeffaflık, katılımcı yönetim gibi kavramlar esas alınmakta, özelleştirme de reform sürecinin bir gerekliliği olarak ele alınmaktadır. Bu amacı gerçekleştirmek üzere bazı bölümleri doğal tekel özelliği taşıyan elektrik sektöründe özelleştirmelerin yapılması ile piyasada rekabetin sağlanabilmesi ve piyasa aksaklıklarının giderilmesini sağlamak amacıyla sahip oldukları sektörü düzenleme, denetim, yaptırım uygulama gibi yetkileri bir arada bulunduran bağımsız idari otoritelerin rol alması reformun bir parçası olarak görülmektedir.

Türkiye'de de 1980-2000 yılları arasında özel sektörün katılımına yönelik uygulamaların sonuçlarında fiyatlarda yükselme eğiliminin tüketiciler açısından olumsuz olduğu görülmüş, elektrik sektöründe serbest piyasaya geçilmesi amacıyla başlayan arayışlar, IMF'ye verilen taahhütler ve Dünya Bankası kredilerinin koşulları gereğince kanun çıkarma çalışmaları yapılmış, 8 Kasım 2000 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesinde kısa vadede yapılacak işler arasında elektrik sektöründe bağımsız düzenleyici kurum oluşturulması taahhüdü üzerine Avrupa Birliği direktifleri doğrultusunda ekonomik kriz ortamının etkisiyle hızlı bir biçimde Elektrik Piyasası Kanunu çıkarılmıştır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu faaliyete geçmiş, Kurum tarafından ikincil mevzuat büyük ölçüde tamamlanmıştır. Bu değişim Türkiye'de 1990'lı yılların sonunda benimsenen yönetim modelinin uygulanmasını amaçlayan kamu yönetimindeki yeniden yapılanmanın elektrik sektöründeki görünümüdür.

Ancak 2001 yılında elektrik sektöründe yapılan reformun ABD gibi özel sektörün gelişmiş olduğu bir ülkede krize yol açması, özel sektör eliyle yürütülen hizmetlerin

düzenlenmesi ve denetimindeki hataların sektörde kamunun faaliyet göstermesini gerektirecek sonuçları ortaya çıkarması, benzer olarak Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda’da yaşanan elektrik krizleri ülkemizin benimsediği elektrik sektörü reformu ile ilgili tartışmaları gündemde tutmaktadır.

Diğer taraftan Elektrik Piyasası Kanununun 2001 yılında çıkarılmış olması, öngörülen yapıda rekabet ortamının sağlanması için özelleştirmenin gerekli görülmüş olmasına rağmen belirtilen çerçevede tamamlanan bir özelleştirme uygulaması bulunmamaktadır. Ancak sektörün özelleştirilmesine ilişkin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının katılımıyla Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı koordinatörlüğünde hazırlanan ve Yüksek Planlama Kurulunun 17.03.2004 tarihli kararıyla kabul edilen *Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Stratejisi Belgesi* (Strateji Belgesi) çerçevesinde yürütülmekte, bu çalışmalar belgede öngörülen zamanlamanın gerisinde kalmaktadır.

Bu tez çalışması ile sektörün özellikleri dikkate alınarak son dönemde tasarlanan reform içerisinde özelleştirmenin yerini görmek ve düzenleyici kurum modeli ile özelleştirmenin bağlantısını ortaya koymak amaçlanmıştır. Bu bağlantıyı ortaya koymak sektörde ileride yapılacak özelleştirmelerin başarısının değerlendirilmesinde etkili olabilecek, sektörün yönetimindeki değişimin nedenlerini anlamada faydalı olabilecektir.

Bu çalışmanın yapılmasında sektörün düzenleme ve denetlenmesi ile ilgili ortamı incelemek, karar verme süreci içerisindeki yetkili kamu örgütlerinin rollerini görmek önem taşımaktadır. Özel sektörün elektrik alanında faaliyet göstermesi ile ilgili geçmişte yapılan uygulamaların günümüze etkilerini ele almak gereklidir. Bu amaca ulaşmak için dünyada sektörün yönetimine bakış açılarındaki değişim ve Türkiye’ye etkileri neler olmuştur? sorusu sorulmuş, sektörün özelleştirmesinde kamu yönetiminde yeniden yapılanma anlayışı ile getirilen yaklaşım ele alınmaya çalışılmıştır.

Çalışmada, “özelleştirme” içeriği altında sektördeki şirket hisselerinin veya varlıkların mülkiyetini veya işletme hakkı devrini kamudan özel kesime geçirmenin yanında, yap-işlet-devret, yap-işlet, imtiyaz verilmesi gibi geçmişte özel sektörün elektrik alanında faaliyet göstermesini sağlamak üzere oluşturulan modeller de yer almaktadır.

1980-2000 yılları arasındaki dönemde özel sektörün katılımına yönelik olarak özelleştirme uygulamalarının sonuçları ile ilgili olarak mevcut araştırmalardan yararlanılmıştır.

2001 yılında Elektrik Piyasası Kanunu çıkarıldıktan sonra yapılan elektrik üretim sektörü özelleştirme çalışmaları henüz hazırlık düzeyinde bulunmaktadır. Çalışma sırasında ele alınan Oymapınar hidroelektrik santrali ise santral olarak değil, Eti Alüminyum A.Ş.'ye ait bir tesis olarak özelleştirildiğinden tamamen sektöre özel bir örnek olarak görülmemektedir. Elektrik dağıtım sektörü ise süreç içerisinde öncelikli özelleştirilecek alan olarak belirlenmiş ve özelleştirme hazırlıkları tamamlanarak bazı bölge şirketlerini özelleştirmek için ihale açılmıştır. Dağıtım sektöründe ihalelerin başlamış olması uygulama başlangıcı olarak kabul edilmekte ve detaylı olarak incelenmektedir, ancak süreç tamamlanmamış olduğundan ihalelerin sonucu ile ilgili bir değerlendirme yapılması mümkün bulunmamaktadır. Diğer taraftan süreç başlamasına rağmen özelleştirme ile de bağlantılı görülen ve özelleştirme açısından bazı belirsizlikleri gidermeye yönelik Elektrik Piyasası ikincil mevzuatının tamamlanma aşamasında olması, çalışma aşamasında bu mevzuatın sürekli olarak takibini gerekli kılmıştır.

Belirtilen çerçevede bu çalışmanın ilk bölümünde sektörün özelliklerinden yola çıkarak dünyada benimsenmiş olan yapılanma anlatılmış, dünyada sektörde yaşanan reform süreci, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerde sektörde reform arayışlarını ortaya çıkaran nedenler ortaya konulmuş, özelleştirmenin reform süreci içindeki yeri ve uluslararası kuruluşların Türkiye’de özel sektörün katılımına yönelik etkileri üzerinde durulmuştur. Dünyada sektörde yeniden yapılanma ile ilgili arayışlar ve bu süreç içinde özelleştirmenin yeri ile ortaya çıkan sonuçlar ele alınmıştır.

Türkiye’de elektrik sektöründe özelleştirme çalışmalarının 1980-2000 yılları arası olmak üzere Elektrik Piyasası Kanunundan önceki ve 2001 yılından günümüze kadar gelen dönem olmak üzere iki dönem olarak incelenmesinde fayda görülmektedir. Buradaki ayrımın nedeni sektördeki özelleştirme açısından bakıldığında 1980 sonrası benimsenen neoliberal politikalar doğrultusunda deregülasyon ve özelleştirmeye yönelik olarak yasaların ve buna bağlı düzenlemeler ile yapılandırmanın oluşturulması, 2001 yılı ile başlayan dönemde ise yönetim modeli çerçevesinde sektörde bir üst kurul oluşturulması ile kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın ön plana çıkması, bu değişimin elektrik sektörüne yansımalarının ise Elektrik Piyasası

Kanunu ile belirlenmesinden kaynaklanmaktadır. Bu kapsamda ikinci bölümde Anayasa değişikliği ile beraber kamu hizmetinin özel sektöre gördürölme usulünde benimsenen yaklaşımın değiştiği 1999 yılına kadar Türkiye’de özel sektörün elektrik alanında faaliyet göstermesine ilişkin yapılan düzenlemeler, özelleştirmeye hazırlık amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarında gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmaları, uygulamalar üzerinde durulmuştur.

Üçüncü bölümde, Elektrik Piyasası Kanununun çıkarılmasından günümüze kadar olan dönem, idari olarak yeni bir yapılanmanın olduğu, kamunun tek alıcı olduğu modelin değişikliğe uğradığı ayrı bir dönem olarak ele alınmıştır. Bu Kanunun sektör ve yönetim açısından getirdikleri ortaya konulmuş, sektörde Kanunun çıkmasından sonra yapılmakta olan özelleştirme hazırlık çalışmaları da dikkate alınarak bu Kanun ve Kanunla ilişkili olarak ortaya çıkan diğer düzenlemelerin özelleştirme çalışmaları ile bağlantısı üzerinde durulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

ELEKTRİK YÖNETİMİNDE SERBESTLEŞME SÜRECİ

Yüz yılı aşkın süredir dünyada kamu eliyle ya da kamunun denetimi altında özel tekeller tarafından yürütülen elektrik sektörünün rekabete açılması 1980’li yıllarda gündeme gelmiş, farklı ülkelerde farklı aşamalardan geçmiştir.

Şili ve İngiltere’de 1980’li yıllardan itibaren başlatılan elektrik reformu tüm dünyaya yayılmıştır.

Elektrik sektöründe genel olarak reform anlayışı enerji satışında ticari düzenlemeler, bütünleşik endüstri yapılarının ayrıştırılması, sektöre rekabet getirilmesi, tüketicilere seçme imkanı tanınması⁶ ve sektörde bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulması konularını içermektedir.

I. ELEKTRİK SEKTÖRÜNÜN FİZİKSEL ÖZELLİĞİ VE KAMU HİZMETİ İLE İLGİLİ TARTIŞMALAR

Elektrik, bir çok mal ve hizmetin üretiminde esas olması ile toplum açısından hayatidir. Bunun yanında işyerleri ve evlerde elektronik aygıtların temel ya da ileri pek çok alanı kapsayan işte kullanılmakta olması güvenilir elektrik sistemlerinin önemini artırmaktadır. Buna göre elektriğin yeterli, güvenilir, uygun fiyatlı olması modernizasyon, büyüme, uluslararası rekabet için zaruri olup gelişmekte olan ülkeler ve geçiş ekonomilerinin karşı karşıya oldukları acil mücadelelerden biri olarak görülmektedir.⁷

Elektrik sektörünü diğer endüstrilerden ayıran temel özellikler ise şöyle sıralanabilir: Elektrik enerjisi ekonomik olarak depolanabilme özelliğine sahip değildir. Bunun gereği olarak arz ile talebin gerçek zaman bazında dengelenmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Bunun yanında talepler mevsimsel, aylık, günlük ve hatta saatlik bazda farklılıklar gösterebilmektedirler. Tüketiciler şebekeye bağlı kaldıkları sürece elektrik alabilmektedirler. Üretim kaynağı ile tüketici arasında enerji akışını belirleyecek teknik bir çözüm bulunmamaktadır. Üretim kaynaklarında üretilen enerji şebekeye akar ve tüketici şebekeden enerji çekmek suretiyle tüketir.

⁶ Bahadır Uçan, “Kaliforniya Elektrik Sektörü ve Alınması Gereken Dersler”, *Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi Türkiye 9. Enerji Kongresi*, İstanbul, Eylül 2003, s.116.

⁷ Ioannis Kessides, *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*, The World Bank and Oxford University Press, Washington, 2004, s. 131.

Kısa vadede talebin fiyat esnekliği çok düşüktür. Üretim santralleri esnek olmayan kısıtlara sahip olup bu sayede özellikle puant saatlerinde esneklik sağlamazlar. Bütün bunlara ilave olarak yük tevziinin gerilim standardını sağlamak üzere kısıtları bulunmaktadır.⁸

Bu nedenlerle değişik üretim kaynaklarının koordine edilmesi ve daha önceden planlanması sistem işletmecisi açısından büyük önem kazanmaktadır. Herhangi bir santral arızası durumunda devreye sokulacak yeterli düzeyde rezerv kapasite bulundurmamak arz güvenliği açısından gereklidir.⁹

Kısa dönemde esnek olmayan arz ve talep ile gerçek zamanlı bir piyasa olması özelliği ile piyasa gücünün kullanılması bakımından çok hassas bir sektördür.¹⁰

Elektrik sektörünün de içinde yer aldığı doğal tekel özelliğine sahip diğer alt yapı sektörleri gibi ölçek ekonomileri bulunması, sermaye yoğunluğu¹¹ özellikleri de bulunmaktadır.

Öncelikle altyapı hizmetlerinin ölçek ekonomileri özelliği yani üretim ölçeğindeki artışa bağlı olarak ortalama maliyetlerde görülen azalma bu alanlarda rekabetin ortaya çıkmasını engellemekte ve sonuçta da altyapı hizmetleri doğal tekel niteliği taşımaktadır. Bununla birlikte iktisadi etkinlik kriterine göre altyapı hizmetlerinde rekabetçi bir piyasanın oluşması iktisadi etkinliği azaltır. Toplumun geniş bir kesiminin yararlanması gereken hizmetlerden olan altyapı hizmetlerinde rekabetçi bir hizmet sunumunun olmasının toplam maliyetleri artıracığı savunulmaktadır.¹²

Ancak, genel olarak elektrik endüstrisi doğal tekel özelliği gösterse de endüstrinin alt fonksiyonlarının farklı özelliklere sahip olduğu görülmektedir. Dünyadaki elektrik sistemleri fiziksel ve operasyonel olarak birbirine benzerlik göstermektedirler.¹³ Sektörün fiziksel fonksiyonları üretim, iletim ve dağıtımdır.

Üretim başka bir enerji türünün (petrol ve doğalgaz, nükleer güç, su gücü, rüzgar türbinleri vs) elektrik enerjisine dönüştürülmesi işlemidir. Üretim etkin üretim

⁸ Dünya Enerji Konseyi, Türk Milli Komitesi, *Elektrik Enerjisi Sektörü*, Ankara, 2004, s. 1-154.

⁹ A.k., s. 1-154.

¹⁰ Severin Borenstein and James Bushnell, "Electricity Restructuring: Deregulation or Reregulation?", *Regulation*, Vol. 23, No. 2, 2000, s. 49.

¹¹ David N. Newbery, *Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities*, The MIT Press, London, 2000, s. 29.

¹² Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, "Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme", *Altyapı Ekonomisi: Altyapı Hizmetlerinde Serbestleştirme ve Özelleştirme*, Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Vural, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 25-26.

¹³ Sally Hunt, *Making Competition Work in Electricity*, John Wiley & Sons Inc, New York, 2002, s. 2.

santrallerinin ölçek büyüklüğü ve uzun mesafe iletimindeki kayıpların verimliliğin belirli bölgelere tek ya da birkaç santralin üretim yapmasına neden olması ile doğal tekel olarak kabul edilmekte idi.¹⁴ Ancak bu görüş günümüzde değişime uğramıştır.

Kısaca yüksek gerilimli elektriğin nakliyesi olarak tanımlanan iletim, elektrik santrallerinde üretilen elektriğin yüksek gerilim hatları üzerinden dağıtım hatlarına veya doğrudan iletim hattına bağlı olan tüketicilere ulaştırılması işidir. Enterkonnekte sistemin kurulabilmesi için iletimin üretime bağlı olması ve oradan elektrik alması gerekmektedir. İletim sadece elektriğin nakliyesi işleminden sorumlu olmakla kalmayıp, elektrik arz endüstrisinin belkemiği rolünü de üstlenmiştir. Farklı yerlerdeki üreticilerin şebekeye elektrik aktarmasını sağlarken arz güvenliğinden (elektriğin uygun voltajda ve frekansta olması, sistemin çökmemesi vb.) sorumludur. Dolayısıyla iletim sermaye yoğun bir piyasadır ve gerekli yatırımların süreklilik arz etmesi önem taşımaktadır. İletim ölçek ekonomisi ve ağ dışsallığı özelliklerini taşımaktadır. Örneğin iletime yapılacak yatırımlardan güvenilirliğin artması ve maliyetlerin düşmesi neticesinde enterkonnekte sistemdeki herkes fayda sağlayacaktır. İletimin bu özelliklerine rekabeti sağlamak amacıyla ikinci bir iletim hattının çekilmesinin hem fiziksel hem de finansal olarak imkansız olduğu düşüncesi de eklenince iletimin doğal tekel özelliği taşıdığı ortaya çıkmaktadır.¹⁵

Dağıtım alçak gerilimli elektriğin nakliyesidir. Alçak gerilimli elektrik taşıyan kablolardan oluşan yeni bir hattın çekilmesi ekonomik açıdan rasyonel olmadığından doğal tekel özelliği taşımaktadır.

Sektördeki ticari fonksiyonlar ise toptan ve perakende satışır.¹⁶ Perakende satış ölçüm, faturalama, pazarlama gibi işlemleri içermektedir.¹⁷

Son dönemde elektrik sektöründe reform arayışlarında özellikle belirtilen üretim, iletim, dağıtım fonksiyonlarının farklı özelliklere sahip olması nedeniyle sektörün belli bölümlerinin rekabete açılabilceği görüşü önemli rol oynamaktadır.

Sektörün rekabete açılması ve özel sektöre gördürülmesi ile ilgili önemli tartışmalardan biri kamu hizmeti olarak görülüp görülmeyeceği olmuştur.

¹⁴ Severin Borenstein and James Bushnell, a.g.k., s. 49.

¹⁵ Yeşim Akçollu, "Elektrik Arz Endüstrisi ve Özelleştirme", *Altyapı Ekonomisi: Altyapı Hizmetlerinde Serbestleştirme ve Özelleştirme*, Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Vural, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 107-108.

¹⁶ Sally Hunt, a.g.k., s. 2.

¹⁷ A.k., s. 23.

Ülkemizde elektrik sektörünü konu alan Anayasa Mahkemesi kararında¹⁸ kamu hizmeti kavramı ile ilgili belirsizliğe dikkat çekilmekle beraber “toplumsal yaşamın zorunlu gereksinmelerini karşılayan hizmetlerin nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak görüldüğü belirtilerek, “Elektrik üretimi, dağıtımı ve iletimi ile ilgili etkinlikler kamu hizmetidir. Çünkü bu etkinlikler kamu yararına dönük, toplumun ortak gereksinmesinin karşılanmasına yönelik düzenli ve sürekli etkinliklerdir.”denilmektedir. Kararda kamu hizmeti olarak görülen bir hizmetin özel kesime gördürülmesinin onun niteliğine etkili olmadığı belirtilmektedir.

Anayasa Mahkemesince kabul edilen ve Onar’ın tanımıyla¹⁹ da örtüşen bu tanıma açan Özay kamu hizmetlerinin, umumi ve kollektif ihtiyaçların süreklilik taşıyan ve tatmin edilmemesi yani haz verici biçimde doyuma kavuşturulmaması durumunda, toplumda huzursuzluk baş göstereceğinin varsayıldığı ihtiyaçlar olduğunu belirtmektedir.²⁰

Anayasa Mahkemesinin sözkonusu savını kabul etmeyen görüşler de bulunmaktadır. Örneğin Savaş iktisadi yaklaşımla “kamu hizmeti”nin “kamusal mal” üreten bir hizmet olarak tanımlanması gerektiğini savunmakta²¹, kamusal malın ise tüketimde rekabetin yokluğu ve bazı tüketicilerin dışlanma imkanının yokluğu ile ilgili pozitif içerikli özellikleri bulunduğunu²² belirtmektedir. Bu görüşe göre bir bireyin tükettiği miktarın başka bireyin tükettiği elektriği azaltması, elektrik tüketiminin belli bir ücrete tabi tutulmak suretiyle tüketicilerden bir kısmına engel olunmasının mümkün olması nedeniyle elektrik hizmetini kamusal mal olarak nitelemek mümkün değildir.²³ Çağımızda sosyoekonomik değişimler sonucu kamusal mallar devletin klasik hizmetleri olarak tanımlanan savunma, emniyet ve adalet hizmetleri olarak belirlenmekte ve sınırlandırılmaktadır.²⁴

İktisadi yaklaşıma göre kamu kesiminin piyasa yetersizliği dışında faaliyet üstlenmesi düzeltilmesi gereken bir istisna olarak algılanmaktadır.²⁵

¹⁸ 09.02.1994 gün ve E.94/43, K.94/42-2 sayılı Anayasa Mahkemesi kararı; R.G. 24.01.1995, 22181.

¹⁹ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İsmail Akgün Hak Kitabevi, İstanbul, 1966, s. 13.

²⁰ İl Han Özay, *Gün Işığında Yönetim*, Alfa, İstanbul, 1996, s. 237.

²¹ Fuat Vural Savaş, “Anayasa Mahkemesi ve Özelleştirme”, *Anayasa Yargısı*, S. 15, s. 94.

²² A.k., s. 92.

²³ A.k., s. 93.

²⁴ A.k., s. 94.

²⁵ Onur Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti Kavram ve Hukuksal Rejim*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s. 15.

Kamu hizmetleri okulunun kurucusu Jeze'e göre kamu hizmetinin tek ölçütü yönetenlerin iradesidir. Yönetenler tarafından kendisine bu nitelik verilen faaliyetler kamu hizmeti niteliği kazanacaktır. Buna göre kamu hizmetini, yönetenlerin iradesi dışında aramak hukuki bir uğraş olmayacaktır. Sadece ve sadece belirli bir zamanda belirli bir ülkede yönetenlerin kamu hizmeti usulüyle karşılamaya karar verdikleri ihtiyaçlar kamu hizmetleridir.²⁶ Benzer olarak Günday'a göre kamu hizmeti "siyasi organlar tarafından kamuya yararlı olarak kabul edilen, bir kamu kuruluşunun kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen faaliyetler" olarak tanımlanmaktadır.²⁷

Elektriğin alt fonksiyonlarını esas alarak kamu hizmeti olarak görülüp görülmeyeceğine ilişkin yapılan bir değerlendirmede elektriğin bilimsel ve teknik anlamıyla maddi mal olduğu, maddi olmayan mal anlamındaki hizmet kavramına sokulamayacağı, bir mal üretiminin kamu hizmeti sayılabilmesi için elde edilmesinde seçeneklerin bulunmaması, üretiminde tek bir yöntem olması ve işletmeciliğinin tekele bağlanması gerektiği, elektrik üretiminin hiçbir zaman tekel olmadığı ancak elektrik iletim ve dağıtımında tekel hizmeti bulunduğu belirtilmektedir.²⁸ Doğal tekellerin kamu hizmeti ile bağlantısına dikkat çeken ve idare hukuku kapsamında mütalaa eden benzer bir görüşe göre Anayasa Mahkemesinin kamu hizmeti tanımında yaptığı süreklilik, devamlılık, genellilik ilkesi vurgulanmakta, doğal tekellerin suni kıtlık yaratarak fiyatta oynayabildikleri için tüketicilerin bunlara karşı korunması gerektiği belirtilmektedir. Bu görüşe göre Anayasa Mahkemesinin kamu hizmeti tanımında belirttiği süreklilik ve devamlılık, genellik ilkesi suni kıtlık yaratıldığında ortadan kalkacak ve böyle bir durumda ülkenin bir tarafına elektrik verilemeyecek, ya da fiyat artırılmış olacak, böylece tüketici istismar edilmiş olacaktır.²⁹

Süreklilik, eşitlik ve uyum günümüzde klasik ilkeler olarak kabul görmektedir.³⁰

Süreklilik İlkesi: Kamu hizmetlerinin toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olmaları nedeniyle sürekli ve düzenli biçimde görülmeleri gerekmektedir. Bu

²⁶ A.k., s. 38.

²⁷ Metin Günday, *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 185.

²⁸ TÜSİAD, *21. Yüzyıla Girerken Türkiye'nin Enerji Stratejisinin Değerlendirilmesi*, Hazırlayan: Mustafa Özcan Ültanır, TÜSİAD Yayın No.TÜSİAD-T/98-12/239, 1998, s. 261.

²⁹ Uğur Emek, *Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinde Tahkim*, Ankara Barosu Hukuk Kurultayı, Ankara, 2000, s. 505.

³⁰ Onur Karahanoğulları, a.g.k., s.190.

ilkenin hizmeti görenler ve hizmetten yararlananlar açısından önemli sonuçları olmaktadır.³¹ Ulusal savunma, iç güvenlik ve acil yardım hizmetleri gibi temel hizmetlerde süreklilik “kesintisizliğe” kadar sürdürülmekte, diğer hizmetlerde ise süreklilik işleyişteki düzenliliği ifade etmektedir.³²

Eşitlik İlkesi:

Yönetim kamu hizmetini dilediğine sunmakta özgür olmadığı gibi, eşit durumda bulunanlara eşit, farklı konumda bulunanlara da farklı biçimde sunmak durumundadır. Hatta yararlananların akdi bir ilişki içinde bulundukları endüstriyel ve ticari kamu hizmetlerinde yönetimin gereken koşulları yerine getirerek hizmetten yararlanmak isteyenle sözleşme yapma zorunda olduğu kabul edilmektedir. Kamu hizmetlerinden yararlanmada sözkonusu olan eşitlik matematiksel bir eşitlik olmayıp kişilerin içinde bulundukları durumun özelliklerini dikkate alan bir eşitlik anlayışıdır.³³ Anayasanın 10. maddesinde “ Herkes dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz” denilmektedir. Eşitlik ilkesinin bir görünümü olan yansızlık Fransız literatüründe kimi yazarlarca ayrı bir ilke olarak yer almaktadır. Yansızlık kamu hizmetlerinin, görevlilerin ve kullanıcıların kanaatlerine göre yürütülmemesini ifade eder.³⁴

Uyum İlkesi:

Uyum ilkesi süreklilik ilkesinin bir uzantısı olarak görülebilir. Bunun anlamı kamu hizmetinin değişen koşullara ve kamunun ihtiyaçlarına uyumlu biçimde görülmesi, teknolojik gelişmelerin dikkate alınması, hizmetin nitel ve nicel geliştirilmesidir.³⁵

Kamu hizmeti tanımı Avrupa Birliği mevzuatında yer almamasına rağmen “kamu hizmetleri yükümlülükleri” başlığı altında tanımlamaya rastlamak mümkündür. Kara taşımacılığına ilişkin yayımlanan 1191/69 no.lu tüzükte “bir şirketin kendi ticari çıkarları gözönünde tutulduğunda piyasada kabul edemeyeceği birtakım yükümlülükler” olarak tanımlanmaktadır.³⁶

³¹ Şeref Gözübüyük, *Türkiye 'nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi, 2004, Ankara, s. 31.

³² Onur Karahanoğulları, a.g.k., s. 191.

³³ Şeref Gözübüyük, a.g.k., s. 32.

³⁴ Onur Karahanoğulları, a.g.k., s. 205.

³⁵ Şeref Gözübüyük, a.g.k., s. 31.

³⁶ Ethem Akıllıoğlu, “Avrupa Topluluğu Kamu Hizmetleri Yükümlülükleri ile Genel Ekonomik Yarar Hizmetleri Üzerine Notlar”, *Rekabet Dergisi*, 2005, S.21, s. 23.

Elektrik hizmetleri piyasasında, üye devletler, bu piyasada faaliyet gösteren şirketleri birtakım kamu hizmeti yükümlülükleriyle sorumlu tutabilirler. Bu husus, 2003/54 sayılı Elektrikte İç Pazar için Kuralları belirleyen Direktifin³⁷ 3. maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre örnek verilen başlıca kamu hizmeti yükümlülükleri şunlardır: Arz güvenliğini de içerecek şekilde güvenlik, kalite, fiyat, enerji verimliliği ve havanın korunması dahil olmak üzere çevrenin korunması.

Bu liste üye devletler açısından sınırlayıcı olmayıp, ilgili üye devletin ihtiyaçlarına göre yeni kamu hizmeti yükümlülüklerinin belirlenmesi mümkündür.³⁸

Bu çalışmayı yapan Yazar da, Anayasa Mahkemesinin genel olarak elektrik sektörünün, toplumun ihtiyaçları ile birlikte kamu hizmeti olarak değerlendirildiği görüşüne katılmaktadır. Buna göre, elektrik sektörü devletin gözetimi ve denetimi altında özel girişimce yürütülebilir bir sektör olarak görülmekle birlikte, devletin gözetim ve denetimi ibaresinin kapsamı ve sınırları ile ilgili tartışmaların yapılması gereği de ortaya çıkmaktadır.

Kamu hizmeti olarak görülen elektrik hizmetinin özel sektör tarafından görülmesi ve sektörün rekabete açılmasına ilişkin gelişmeler ise ileriki bölümlerde ortaya koyulacaktır.

II.ELEKTRİK YÖNETİMİNDE ÖZELLEŞTİRME

A.Dikey Bütünleşik Yapının Değişimi

19. yüzyılda gaz, su, demiryolu, elektrik gibi altyapı hizmetlerinin özel sektör tarafından işletildiği, finansmanın sağlandığı ve mülkiyetinin özel sektöre ait olduğu görülmektedir. Ülke içinde, ülkeler, sektörler arasında farklılık göstermekle beraber zaman içerisinde özel şirketler devletleştirilmişler veya regülasyona tabi tutulmuşlardır. Savaş ve ekonomik krizler 1940 ve 1950’lerde yaşanan devletleştirme ve güçlü regülasyon sürecinde etken olmuşlardır.³⁹

Doğal tekel özelliklerine sahip bulunan bu faaliyet kollarında mal ya da hizmet üretiminin bir tek firma tarafından yürütülmesi, ölçek ekonomilerinin varlığından ötürü birden fazla firmanın üretime katılmasına kıyasla maliyetler açısından daha etkin bir sonuç vermektedir. Bu faaliyet kollarında kamu mülkiyetinin hakim

³⁷ 2003/54 sayılı Elektrikte İç Pazar için Kuralları belirleyen Direktif http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/l_176/l_17620030715en00370055.pdf (15.08.2006).

³⁸ Ethem Akıllıoğlu, a.g.k., s. 23.

³⁹ Michael Klein, Neil Rodger, Back To The Future, Public Policy For The Private Sector, The World Bank, FPD Note No: 30, s.1 <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/030klein.pdf>. (20.08.2006).

kılınmasının devlete, ülke ekonomisine daha planlı, istikrarlı bir yapı empoze etme imkanı kazandıracağı düşüncesi de önemli bir etken olmuştur. İktisadi kalkınmanın desteklenmesi, tüketicilerin korunması, ulusal güvenlik gibi gerekçeler de faaliyetin kamu eliyle yürütülmesi yaklaşımında etkili olmuştur.⁴⁰ Ancak bazı doğal tekellerin özel mülkiyet altında işletilmesinin tercih edildiği ülkeler de olmuştur. Örneğin ABD’de elektrik üretimi ve arzını her zaman ağırlıklı olarak özel mülkiyetli yerel tekeller yerine getirmişlerdir.⁴¹

Bu dönemde elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve nihai tüketicilere perakende sunumu bir tek şirketin çatısı altında yerine getiriliyordu. Bu dikey bütünleşik yapıda elektrik arzındaki elektrik arz ve talebinin her an birbirine eşit olması ve bu arada iletim kısıtlarına da uyulması zorunluluğundan kaynaklanan koordinasyon sorunları birer mühendislik problemi olarak çözülüyordu. Sistem operatörü talebin devinimine ve iletim kısıtlarına göre en ucuz santralden en pahalı santrale kadar üretim birimlerini devreye sokuyor, ani talep dalgalanmalarına merkezi bir biçimde karşılık veriyordu.⁴² Bu yapının önemi kısa dönemli fiyat dalgalanmalarından tüketicilerin etkilenmemesine imkan sağlamış olması idi.⁴³

1970’li yıllarda yaşanan krize çözüm olarak ortaya çıkan devletin ekonomideki yerinin küçültülmesini hedefleyen politikaların özünü kamu mülkiyetinde bulunan kuruluşların özelleştirilmesi oluşturmıştır.⁴⁴ 1980’li yılların başında özelleştirme Thatcher İngilteresinde ve Reagan Amerikasında hem makroekonomik istikrar programının bütünleyici bir parçası olarak hem de Yeni Sağ olarak adlandırılan yeni siyasi anlayışın en önemli unsuru olarak ilk defa büyük çaplı olarak görülmeye başlanmıştır.⁴⁵ Bu yönelişe göre kamu faaliyetlerinin doğasından kaynaklanan verimsiz kaynak kullanımı özelliği vardır. Özel girişim dolayısı ile de özel sektör ise serbest piyasa koşullarında doğası gereği kaynağı verimli ve ekonomik kullanmak zorundadır. O halde verimsiz çalışacağı önceden de belli olan kamu girişimi ve faaliyet alanının küçültülmesi ve daraltılmasını önermek rasyonel bir önerme

⁴⁰ Tamer Müftüoğlu, Baha Karabudak, “İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler” *Rekabet Dergisi*, 2003, S. 11, s. 5-6.

⁴¹ Ünal Zenginobuz, Serhan Oğur, Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon, s. 2 http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet_metin_tebliğ5.php (25.08.2006).

⁴² İzak Atiyas, *Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform*, Tesev Yayınları, 2006, s. 28.

⁴³ A.k., s. 28.

⁴⁴ Yüksel Yalova, *Türkiye Avrupa İlişkileri Işığında Özelleştirme*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s. 6.

⁴⁵ A.k., s. 7-8

olmaktadır. Özelleştirme yöntemleri bu küçültmeye katkıda bulunmak üzere geliştirilmiş araçlar olarak gündeme gelmiştir.⁴⁶ Bu anlayışın etkileri elektrik sektöründe de görülmüştür.

Gelişmiş ülkelerde özelleştirme öncesi elektrik sektörünün durumu incelendiğinde, İkinci Dünya Savaşından sonraki 30 yıllık dönemde elektrik talebinde önemli ölçüde yüksek ve sürekli bir artış olduğu, ancak 1970’lerde talepteki bu gelişmenin kesildiği, dönemin bu petrol şokuna tepki olarak elektrik üretiminde petrole bağımlılığı azaltma yönünde tedbirler alındığı, bu değişikliğin nükleer santral ve büyük kömüre dayalı tesislere ilgiyi artırdığı görülmektedir. Aynı zamanda bütçe kısıtları, yüksek enflasyon, maliyetlerdeki yükseklik, elektrik karlılıklarının düşmesi, yatırımların gecikmesi ve mevcut sisteme olan güvenin sorgulanmasına neden olmuştur. Bu dönemde iletimde şebekenin inşa edilmiş olduğu ve dağıtımda önemli yatırım ihtiyacının olmadığı görülmektedir, boru hatlarının hızlı ilerlemesi ve doğalgazın Doğu Avrupa ve ABD’de ucuza sağlanması kombine gaz tribünlerini mevcut teknolojilerden cazip hale getirmiş ve yoğun, iyi entegre olmuş şebeke, santrallerin fazla olması ve fazla kapasite üretim firmalarının rekabetini cazip kılmaya başlamıştır.⁴⁷

1980’li yıllarda önce sorgulanmaya başlanan dikey bütünleşik yapıyı değiştirme girişimleri İngiltere’de 1980 yılında başlayan bu süreç sonunda elektrik sektörünün dikey ayrıştırması örneğinden sonra ivme kazanmıştır.⁴⁸ İngiltere’de Thatcher hükümeti 1980’li yıllarda özelleştirmeyi başlatmış, endüstrideki kamu mülkiyetini büyük ölçüde özelleştirmiştir. İngiltere OECD ülkeleri içerisinde liberal sisteme sahip lider ülke durumuna gelmiştir.⁴⁹

Gelişmekte olan ülkelerde değişim talebi ise hızlı kalkınma oranları için gerekli olan kurulu güç yatırımlarında çeşitli nedenlerle görülen aksamalardan kaynaklanmıştır.⁵⁰

1980’li yıllarda az gelişmiş ülkelerin borçları GSMH’nin %14’ü iken bu oran 1982’de %38’e ve 1990 yılında %43’e yükselmiştir. 1980’li yıllarda az gelişmiş

⁴⁶ Şinasi Aksoy, “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Ed.) Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 553.

⁴⁷ Ioannis Kessides, a.g.k., s. 135

⁴⁸ Ünal Zenginobuz, Serhan Oğur, a.g.k., s. 4.

⁴⁹ Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, *Türkiye’de Enerji Dinamikleri*, Ankara, 2004, s. 24.

⁵⁰ Ünal Zenginobuz, Serhan Oğur, a.g.k., s. 5.

ülkelerin ödemeler dengesini aşan borç krizi IMF ve Dünya Bankasının geri ödemeleri güvence altına alan uyarılama politikaları ile aşılmaya çalışılmıştır.⁵¹

1980’li yıllardan itibaren IMF ve Dünya Bankası geliştirmekte olan ülkelerdeki yapısal dönüşüm programlarına yönelik olan kredilerin tahsisat koşulları arasında ülkede piyasa ekonomisi kurallarının geçerli olması için gerekli idari düzenlemelerin yapılması, kamu girişimciliğinin alanının daraltılmasına yönelik önlemlerin uygulamaya konulmasını istemiştir.⁵² Bu dönemde geliştirmekte olan ülkelerde elektrik sektörünün özelleştirilmesi ile ilgili Dünya Bankasının tercihlerinin⁵³ de önemli rol oynadığı görülmektedir.

Elektirik üretiminde özel sermaye faaliyetinin gelişmesinde küçük çaplı üretimi mümkün kılan bazı teknolojik gelişmeler de etkili olmuştur. Küçük ölçekli hidroelektrik santraller, küçük ölçekli ve modüler gaz türbin, rüzgar enerjisi ve biyogaz gibi yenilenebilir enerji kaynaklarını kullanan santraller ve küçük ölçekli nükleer enerji santrallerinin geliştirilmesi küçük sermayelerle çalışan özel enerji üretimi firmaları için uygun koşullar oluşturmıştır. Bu teknolojiler üretimin mutlaka özelleştirilmesi gerektiğini ortaya çıkarmamaktadır. Ama üretimin kamu tarafından yapılması gerektiğine ilişkin ölçek ekonomileri ve bölünemezlik argümanlarını zayıflatmıştır. Çok çeşitli uluslararası kuruluş hem yeni gelişen teknolojileri özellikle geliştirmekte olan ülkelere satmak, hem de bu yeni yatırımlarda özel kesime büyük rol vermek üzere son yıllarda yoğun alan araştırması yaptırmaktadır.⁵⁴

B. Reform Süreci İçerisinde Özelleştirmenin Yeri

Dünya Bankası uzmanları Bacon, Besant-Jones tarafından tam bir reform sürecinin aşağıdaki gibi olacağı belirtilmektedir.⁵⁵

-Elektirik sektöründeki kuruluşların ticari prensiplere göre hareket etmesi için zorunluluklar getirilmesi. Bu zorunluluk üretim, iletim, sistem kontrolü, dağıtım ve arz fonksiyonları gibi yükümlülükleri bulunan kamu kurumlarını içermektedir. Bu prensipler kurumların vergi ve piyasa esaslı faiz ödemesi, sermaye üzerinden getiri

⁵¹ Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, İmge Kitabevi, 2005, s. 86.

⁵² Yüksel Yalova, a.g.k., s. 9.

⁵³ Yinfang Zhang, David Parker, Colin Kirkpatrick, Competition, Regulation and Privatization of Electricity Generation in Developing Countries: Does the Sequencing of the Reforms Matter? 2004, s.7 http://www.competition-regulation.org.uk/publications/working_papers/WP62.pdf (25.07.2006).

⁵⁴ Tülay Arın, “Elektirik Enerjisinde Teknolojik Değişme, Özel Sermaye ve Metalaşma Biçimleri”, *Tes-İş Dergisi*, S.2002-3, s. 26.

⁵⁵ R. W. Bacon and J. Besant-Jones, “Global Electric Power Reform, Privatization and The Liberalization of The Electric Power Industry In Developing Countries”, *Annual Reviews Energy and The Environment*, 2001, s. 336.

sağlanması, bütçe, borçlanma, satın alma, personel konularında özerkliğe sahip olmaları gibi konular olarak belirlenmiştir.

-Verimlilik, tüketicinin tepkileri, yenilik ve güvenilirlik bakımından sektör performansının geliştirilmesi için sektörün rekabete açılması. Rekabet üretim ve arz alanlarında sağlanabilir.

-Elektrik arz zincirinin rekabeti sağlamak üzere yeniden yapılandırılması. Rekabetçi bir toptan satış pazarında birkaç üretici ve dağıtıcının alım satım yapmasını sağlamak üzere mevcut kurum bölünmektedir.

-Ayrıştırılmış elektrik üreticilerinin ve dağıtım şirketlerinin, çeşitli yatırımcılara özelleştirilmesi. Gelişmekte olan ülkelerde özel yatırımcıların sektördeki standardı yükseltmeye yönelik finansal kaynak, teknik ve yönetsel uzmanlıklarını getirmeleri beklenmektedir.

-Elektrik piyasasının iktisadi regülasyonun bağımsız bir kurum tarafından şeffaf biçimde uygulandığı bir piyasa olarak gelişmesi. Toptan satış pazarında regülasyonun hakim durumun kötüye kullanılması, perakende satış pazarında ise tüketiciler ile tedarikçilerin çıkarlarını dengeleme konusunda odaklanması gerekli görülmektedir.

-Hükümetin sektörde faaliyet gösteren ve yatırımcı rolünün, politika belirleme ve yürütme olarak değiştirilmesi.

Reform sürecinde devlet tarafından elektrik sektörüne yönelik reform programının genel ilkelerini belirleyen bir politika oluşturulması, reformun sürdürülebilmesi için siyasiler tarafından benimsenmesi ve politikaları uygulamaya geçirmek için kanunların çıkarılması gerekli görülmektedir.⁵⁶

Bütün ülkelerin bu sürece uyduğu söylenemez. Pek çok ülkede kamu mülkiyeti ağırlıklı olarak kalmaya devam etmekte, düzenleyici kurum modelinin yeteri kadar denenmemiş olduğu ve rekabetin sınırlı olduğu görülmektedir.⁵⁷ Ülkenin refah seviyesi, ekonomide genel liberalleşme süreci, reformun başlangıç noktasındaki elektrik enerjisi sektörü yapısı ve durumu, yakıt çeşitliliği, arz fazlası, diğer sosyoekonomik göstergeler ve politik tercihlere bağlı olarak ülkeler elektrik enerjisi

⁵⁶ A.k., s. 337.

⁵⁷ Yinfang Zhang vd, a.g.k., s. 8.

piyasasında liberalleşme ve özelleştirme ekseninde farklı yaklaşımlar ve öncelikler sergilemektedir.⁵⁸

Dünya Bankası tarafından gelişmekte olan ülkelerde ve geçiş ekonomilerinde 1998 yılında 115 ülke üzerinde yapılan incelemeye göre %57 oranında belirtilen reform aşamalarının en az birinin gerçekleştirildiği, ülkelerin üçte birinin yeni elektrik kanunlarını geçirdiği ve bağımsız düzenleyici kurumlar oluşturdukları ya da sektörü yeniden yapılandırdıkları, beşte birinin ise üretim ya da dağıtım sektörlerinden bir bölümünü ya da tamamını özelleştirdikleri belirlenmiştir. Bölgesel olarak reformların dağılımında oldukça belirgin farklar görülmüştür. Reformların en kapsamlı olarak Latin Amerika'da, en alt düzeyde Afrika'da, Doğu Avrupa ve Asya'da ise arada yer aldıkları görülmektedir. 1997-1998 döneminde yaşanan Asya krizine kadar olan dönemde yapılan reform çalışmalarının yatırımcılar tarafından olumlu değerlendirildiği ve 1997 yılında OECD ülkesi olmayan ülkelerde doğrudan yabancı yatırımların 40 milyar ABD Dolarına ulaştığı görülmüştür.⁵⁹

Alternatifler olsa da elektrik sektörünün yeniden yapılandırılmasında Dünya Bankası uzmanları tarafından benimsenen yaygın görüşe göre standart reform modeli iletim, dağıtım, sistem operasyonlarının rekabetçi faaliyet olan üretimden ayrılması, toptan ve perakende rekabetin bulunduğu, düzenleyici kurumun dağıtım ve iletim tarifelerini belirlediği, piyasaya giren yeni üreticilerin ve müşterilerin şebekeden ayırım yapılmadan yararlandıkları bir modeldir.⁶⁰

Perakende satış şirketlerinin olduğu bu model tüm müşterilerin doğrudan üreticiler ya da perakende satış şirketleri kanalı ile iletim ve dağıtım ağını kullanmak suretiyle yapılacak anlaşmalarla tedarikçisini seçtiği modeldir.⁶¹ Model şu anda İngiltere, Yeni Zelanda, Avustralya, Arjantin, Norveç, İsveç, İspanya, Ermenistan ve Amerika Birleşik Devletlerinin pek çok eyaletinde uygulanmaktadır.⁶²

Türkiye'de reform süreci ile ilgili sıralamada farklılık olsa da Elektrik Piyasası Kanunu ile sektörün yapılanması bu modele dayalıdır.

Özelleştirmelerin dağıtım ya da üretim sektöründen başlaması konusunda tam bir fikir birliği yoktur. Örneğin fiyatlamanın maliyetin altında olduğu ülkelerde dağıtım

⁵⁸ Deloitte Danışmanlık, Türkiye'de Elektrik Piyasası Beklentiler ve Gelişmeler, 2007, s. 10.

⁵⁹ J. H. Williams, R. Ghanadan, "Electricity Reform In Developing and Transition Countries: A Reappraisal", *Energy Journal*, Vol.31, No.6-7, 2006, s. 824.

⁶⁰ Ioannis Kessides, a.g.k., s. 145.

⁶¹ A.k., s. 144.

⁶² Sally Hunt, a.g.k., s. 42-43.

sektöründen başlanması ilk adım olarak sektörde tarife ayarlamaları yapmak için gerekli görülebilir. Talep ve üretimin birçok ülkede hassas denge içinde olmasının ve üretimi rekabetçi yapan teknolojik gelişmelerin üretim sektöründe önce özelleştirmeyi gerekli kılabilceği görüşleri bulunmaktadır.⁶³

Dikey entegrasyon yapısından parçalı yapıya geçiş içerisinde bazı ülkeler özelleştirmeyi öne çıkarırken bazı ülkeler yeniden yapılanmayı sağlayarak kamu mülkiyetini devam ettirmeyi tercih etmişlerdir. Avrupa ülkeleri incelendiğinde örneğin İngiltere'nin önce özelleştirmeyi bitirip, liberalleşmeyi tamamladığı görülmektedir.⁶⁴ Nordik ülkeleri (İsveç, Finlandiya, Danimarka, Norveç) rekabetçi bir ortam içerisinde yeniden yapılandırdıkları elektrik sektöründe kamu mülkiyetini korumaya devam etmişlerdir, mülkiyette asgari değişikliğe giderek bu alanda başarı sağladıkları görüşü bulunmaktadır.⁶⁵ Avrupa Birliği içerisinde liberalleşme sürecindeki bazı ülkeler üretimde özelleştirmeye giderken dağıtımda mülkiyeti korumaktadırlar. Fransa ise özelleştirmeye direnmeye devam etmektedir.⁶⁶

C. Reform Süreci İçerisinde Özelleştirme İle İlgili Hedef ve Eleştiriler

Gelişmekte olan ülkeler incelendiğinde ise reform süreci içerisinde rekabetin sağlanması için özelleştirme yapılması gerekli görülürken kamu mülkiyetindeki kuruluşların verimsiz çalışması reformun ana nedeni olarak gündeme gelmekte ve sektörde özelleştirmenin hedefleri ⁶⁷

Sosyal açıdan;

-Halen aşırı istihdam ve verimsiz işletmecilik uygulamalarını ortadan kaldırarak tarifelerin düşürülmesi yoluyla tüketicilerin refah düzeyini yükseltmek,

-Ülkenin elektrik enerjisi talebinin kesintisiz ve sağlıklı biçimde karşılanmasını sağlamak,

-Sermayenin tabana yayılmasını sağlamak,

-Sektörde yeni yatırımlar sonucu istihdam yaratmak,

Ekonomik ve yönetsel açıdan;

-Rekabete dayalı bir sistem yaratmak,

⁶³ Ioannis Kessides, a.g.k., s. 145.

⁶⁴ Deloitte Danışmanlık, Türkiye'de Elektrik Piyasası Beklentiler ve Gelişmeler, 2007, s. 10.

⁶⁵ Gültekin Türkoğlu, "Ülkemiz Elektrik Sektöründe Özelleştirme Uygulaması Üzerine Düşünceler", TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası V. Enerji Sempozyumu, Ankara, 21-23 Aralık 2005, s. 144.

⁶⁶ A.k., s. 145.

⁶⁷ Edip Yılmaz, "Türkiye'de Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirme Nedenleri, Uygulamalar ve En Uygun Özelleştirme Seçeneği Araştırması", *Hazine Dergisi*, Şubat 1996, s. 8.

- Yatırımcıların riskini azaltan faaliyet ortamı hazırlamak,
 - Sektörün yetersiz düzeyde bulunan finansman ihtiyacının temininde kamu kaynakları yerine, özel teşebbüs ve alternatif finansman kaynaklarına yönelmek,
 - Bu alanda faaliyet göstermekte olan firmaları çağdaş işletmecilik anlayışını benimsemiş uygun yöneticilere bırakmak, teknolojik yeniliklerin sektöre uygulanmasını sağlayacak mali ve teknik altyapıyı oluşturmak
 - İşletmeciliğin ekonomik olarak yapılamayacağı birimlerin küçültülmesini sağlamak ve gerektiği durumlarda kapatılmalarını sağlamak,
 - Halen aşırı istihdam ve verimsiz işletmecilik anlayışını benimsemiş kamu işletmelerini uygun yöneticilere bırakmak
- olarak belirtilmektedir.

Diğer taraftan gerek sektörün özelliği gerekse genel özelleştirme uygulamaları açısından yaygın olan özelleştirmeye ilişkin eleştiriler bulunmaktadır. Bunlar:

Özel firma doğal tekel konumunda olması halinde kaynak israfına ve refah kaybına neden olacaktır.⁶⁸ Birçok sektöre hammadde, ara malı, hizmet şeklinde girdi veren veya ülkenin savunmasına gerekli mal ve hizmetler üreten doğal tekellerin stratejik özelliği bunları kamu mülkiyetinde tutmak için bir gerekçe sayılmaktadır.⁶⁹

Serbest piyasa ekonomisinin ve tam rekabet koşullarının gerçekleştirilmesi oldukça güç hatta imkansızdır. Serbest piyasa rekabete dayalı işlevini sürdürebilmek için olmazsa olmaz koşullarının gerçekleştirilmesi gerekir. Bu sağlanamadığı zaman ortaya piyasa başarısızlığı çıkmaktadır. Bu durumda devletin müdahale ederek durumu düzeltici önlemler alması beklenmektedir. Devletin de mal ve hizmet üretiminde pekçok sorunla karşılaştığı ve bu nedenle piyasa başarısızlığına benzer bir kamu başarısızlığından bahsedildiği bilinmektedir. Şu halde ne özel sektör ne de kamu sektörü her koşulda iyi çalışmakta, kaynakları verimli kullanmaktadır.⁷⁰

Batı Avrupa, Polonya ve Amerika Birleşik Devletlerini kapsayan bir araştırma yapan John B. Goodman ve Gary W. Loveman'e göre "Tek başına özel sektöre geçmek herhangi bir fark yaratmaz. Burada asıl sorun özel sektörde yöneticilerin nasıl davranacağı ve bu davranışları hangi mekanizmaların etkilediğidir."⁷¹

⁶⁸ Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, a.g.k., s. 26.

⁶⁹ Cem Somel, "KİT'ler ve Özelleştirme: Emek Açısından Bir Değerlendirme", *Tes İş Dergisi*, S.2006-1, 2006, s. 58.

⁷⁰ Şinasi Aksoy, "Türkiye'de Özelleştirme", *Özelleştirme Tartışmaları*, Hazırlayan Aykut Polatoğlu, Ankara, Bağlam Yayıncılık, 1994, s. 121.

⁷¹ Martin Brendan, *Özelleştirme Kamu Yararına mı?*, Ankara, 1994, Türk Harb-İş Sendikası, s. 171.

Özelleştirmenin istihdam üzerindeki etkisi özelleştirme taraftarı ve aleyhtarı tartışmaların ana konusudur ve özelleştirme savunucuları verimsiz işçilerin ancak özelleştirme yoluyla işten çıkarılabildiğini iddia ederken özelleştirmeyi eleştirenler de işten çıkarmaların toplumsal maliyetler hiç düşünülmeden yapıldığını söylemektedirler.⁷²

Özelleştirme konusundaki en ciddi kaygı herhalde birçok kez yaşandığı gibi yozlaşmadır. Piyasa fundamentalizmi özelleştirmenin devlet teşebbüslerinin karlarının kaymağını alan ya da ihaleleri ve işleri yandaşlarına veren devlet yetkililerinin ekonomistlerce rant kollama diye adlandırılan bu eylemlerini azaltacağını iddia eder. Ancak bu kaygıyı taşıyanlar için özelleştirmeyi yürütecek olan da işletmeyi kötü yönetmiş devlet olacağı için özelleştirme işleminin de sorunu çözeceğini gösteren bir kanıt olmadığıdır. Bu durumda hileli özelleştirme gündeme gelecektir.⁷³

D.Reform Süreci İçinde Düzenleyici Kurumların Rol Alması

Dünya Bankası tarafından 2003 yılında yayımlanan bir raporda üzerinde araştırma yapılan Kuzey Amerika ve Batı Avrupa ülkelerinden uluslararası yatırımcıların genel olarak gelişmekte olan ülkelere yatırım yapmakta öncekine göre daha az istekli oldukları, yalnızca %6'sının daha fazla istekli olduğu belirtilmektedir. Yatırımcıların kısa dönemli karlar yerine uzun dönemde yatırımlarının kara dönüşmesine yönelik sektöre ilgi gösterdikleri belirtilmekte, çalışmaya göre uluslararası yatırımcıları elektrik sektörüne çekme arayışında olan ülkeler için öncelikler olarak belirlenen konular arasında uygulanabilir, açık mevzuat olması, düzenleyici sürecin devlet müdahalesinden bağımsız olması öne çıkmaktadır. Çalışmada bazı ülkelerin yatırımcılardan gelen bu talepleri dikkate alarak sektörün yönetilmesinde gerekli önlemleri aldıkları belirtilmektedir.⁷⁴

Açıklanan talepler ile bağlantılı olarak ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde özellikle yabancı sermayeyi çekebilmek için özerk ve tarafsız yapıda çalıştıkları için onlara daha çok güven veren bu türden kurumların oluşması düşünülmüştür.⁷⁵

⁷² Joseph E. Stiglitz, *Küreselleşme: Büyük Hayal Kırıklığı*, (Çev.) Arzu Taşçıoğlu, Deniz Vural, Ankara, Plan B, 2002, s. 78.

⁷³ A.k., s. 79.

⁷⁴ Ranjit Lamech, Kazım Saeed, *What International Investors Look For When Investing In Developing Countries: Results from a Survey of International Investors in the Power Sector*, Worldbank, Washington, 2003, s. 4-5.

⁷⁵ Ali Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 7.

Bu kurumları oluşturma'nın önemli nedenleri demokratik toplumlarda yaşanan güvenilir taahhüt sorunu ve siyasi belirsizlik olarak ifade edilmektedir.⁷⁶ Özel sermaye yatırımını cezbetmek için hükümetlerin hukukun üstünlüğü çerçevesinde taahhütte bulunması gerekmektedir. Ancak seçimle gelen hükümetlerin zamanla uzun dönemli hedefler yerine kısa vadeli hedeflere ağırlık veren yöntemlere başvurdukları görülmektedir. Düzenleyici yetkilerin bağımsız düzenleyici kurumlara devredilmesi durumunda hükümetlerin bu tür zaman içerisinde tutarsız politika değişikliği serbestisi sınırlandırılacaktır. Bu kurumlara yetki devrinin bir nedeni de seçimlerde iktidar değişikliklerinin neden olduğu siyasi belirsizliktir. Seçimlerin neden olduğu siyasi belirsizliğin olumsuz etkilerini en aza indirmek amacıyla bağımsız kurumlar oluşturulmaktadır.⁷⁷

İktisadi yaklaşıma göre elektrik sektöründe yeniden yapılanma içerisinde piyasa aksaklıklarından dolayı düzenleme gerekliliği, bu amaçla bağımsız idari kurumların ortaya çıktığı kabul edilmektedir.⁷⁸

Piyasaların liberalizasyonu⁷⁹, düzenlemelerin teknik ve karmaşık niteliğini artırmakta, bu da hükümetlerin ve yasa koyucuların karar vermeye etkili biçimde katılımlarını güçleştirmektedir.⁸⁰

Bunun yanında yatırımcılar özelleştirme ve serbestleşme sonrasında yeni oluşturulan elektrik, doğalgaz ve telekomünikasyon gibi sektörlerde yüksek batık maliyet gerektiren yatırımları üstlenmek için sektörle ilgili düzenlemelerin öngörülebilir olmasını istemektedirler.⁸¹

Uluslararası ya da uluslararası düzenlemeler düzenleyici otoritelere yetki aktarımını zorlamaktadır.⁸²

Diğer taraftan regülasyon kurumlarının oluşturulması ve işlerlik kazanması zaman almaktadır, söz konusu kurumların bağımsızlığı ve güvenilirliği dayandıkları

⁷⁶ TÜSİAD, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD-T/2002-12/349, İstanbul, 2002, s. 60-61.

⁷⁷ Fabrizio Gilardi, "The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe," *The Annals of The American Academy*, 598, March 2005, s. 87-88.

⁷⁸ Ünal Zenginobuz, Serhan Oğur, a.g.k., s. 2.

⁷⁹ Liberalizasyon piyasada ya da piyasanın bazı bölümlerinde rekabeti sağlamak anlamında kullanılmaktadır.

⁸⁰ Seriy Sezen, "Türkiye'de Düzenleyici Kurumları Kimler Nasıl Yönetiyor?" *Amme İdaresi Dergisi*, C. 38, S.4, 2005, s. 86.

⁸¹ Paul Joscov, *Regulatory Priorities for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries*", Annual World Bank Conference on Development Economics konferansı hazırlanmış tebliğ, Washington, 1998, s. 28.

⁸² Seriy Sezen, "Türkiye'de Düzenleyici...", s. 86.

mevzuat ve çıkar grupları ihtilaflarını içeren zor kararlar ile karşılaşmaları halinde nasıl davranacaklarına bağlıdır.⁸³

III. AVRUPA BİRLİĞİ, LATİN AMERİKA, ABD'DE SEKTÖRÜN REKABETE AÇILMASI

A. Ülke Örnekleri

Bu bölümde elektrik sektöründe özelleştirmeyi başlatmakta öncü olan gelişmiş Avrupa Birliği ülkesi İngiltere, gelişmekte olan ülke Şili ve özel sektörün gelişmiş olduğu ABD'de California'da yaşanan sektör reformu ile ilgili deneyimlere yer verilecektir.

Sektörde reformun savunucuları, elektrik reformlarının sonuçlarına bakıldığında önemli faydalar içerdiği gibi yanlışlıklar ya da eksiklikler ile yürütülmesi halinde belirgin potansiyel maliyetler içerdiğini belirtmektedirler.⁸⁴

1. İngiltere'de Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma Çalışmaları

İngiltere'de özelleştirmenin ekonomi politikalarının gündeminde yer alması 1979 yılında muhafazakar hükümetin iktidara gelmesi ile başlamıştır. 1979 yılında Muhafazakar partinin seçim manifestosunda özelleştirmeye çok az yer verilmişken 1983 yılındaki seçimlerden sonra üretimin özel sektöre devredilmesi önceliği ve faaliyetlerin bu yönde planlanması önemli bir politika konusu haline gelmiştir.⁸⁵

İngiltere'de özelleştirme hedefleri⁸⁶:

- Rekabeti artırarak firmaların verimliliğini geliştirerek sermaye piyasalarından borçlanmalarını sağlamak,
 - Kamu sektörünün borçlanma gereksinimini azaltmak,
 - Kamu sektörü ödemelerini saptama problemlerini kolaylaştırmak,
 - İşletmelerin karar vermesinde hükümetin müdahalesini azaltmak,
 - İktisadi varlıkların sahipliğini genişletmek,
 - Şirketlerde çalışanların pay sahibi olmasını teşvik etmek,
 - Gelir ve refahı tekrar düzenlemek,
- olarak belirlenmiştir.

⁸³ Paul Joscow, *Regulatory Priorities ...*, s. 26.

⁸⁴ Paul Joscow, "Electricity Sector Liberalization, Lessons Learned From Cross Country Studies", *Electricity Market Reform, An International Perspective*, Ed. Fereidoon Sioshansi, Wolfgang Pfaffenberger, Oxford, 2006, s. 7

⁸⁵ George Yarrow, "Privatization in Theory and Practice, *Economic Policy*, Vol. 1, No. 2, 1986, s. 326.

⁸⁶ A.k., s. 327.

İngiltere’de elektrik sektörü incelendiğinde, İkinci Dünya Savaşının hemen ertesinde, 1947 yılında çıkarılan Elektrik Kanunu (“Electricity Act”) ile bütün elektrik sektörünün kamulaştırıldığı görülmektedir.⁸⁷

İngiltere elektrik sektöründe özelleştirme 1990, 1991 yılları içerisinde tamamlanan tüm İngiltere özelleştirme programı içerisinde en istekli yürütülen işlemi.⁸⁸

Özelleştirmeden önce İngiltere ve Wales’de devletin sahip olduğu elektrik sektörü ikiye bölünmüştü. The Central Electricity Generating Board (CEGB) elektrik üretim ve yüksek gerilim iletiminden, oniki bölgesel bazlı bölge kurumları dağıtım ve tüketiciye satıştan sorumluydu. CEGB toptan pazarda monopol, bölge kurumları ise bölgesel olarak tüketiciye satışta monopol konumundaydılar. Hükümetin sektörün özelleştirilmesi ile ilgili detaylı planları ilk olarak 1988 Şubatında White Paper (Beyaz Kitap)’da yayımlanmış, nükleer üretim konusundaki öneriler dışında bu planların uygulanması 1991’de tamamlanmıştır.⁸⁹

İngiltere’de elektrik sektöründeki özelleştirme planlarını içeren Beyaz Kitap’daki amaçlar aşağıdaki gibi belirlenmiştir:⁹⁰

- 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.

Özelleştirme amacıyla üretimde üç adet şirket oluşturulmuştur: National Power, Powergen ve Nuclear Electric kurulduğunda bu şirketler toplam üretimin %91’ini oluşturmaktaydılar. Kalan bağımsız elektrik üreticileri, Fransa ve İskoçya ile enterkoneksiyondan sağlanmakta idi. Piyasaya girmek oldukça kolay hale

⁸⁷ Ünal Zenginobuz, Serhan Oğur, a.g.k., s. 14.

⁸⁸ George Yarrow, “Privatization, Restructuring and Regulatory Reform in Electricity Supply”, *Privatization and Economic Performance*, Ed. Matthew Bishop, John Kay, Colin Mayer, Oxford, Oxford University Press, 1994, s. 62 .

⁸⁹ A.k., s. 68.

⁹⁰ İhsan Kulalı, *Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması*, DPT, 1997, s. 50.

getirilmişti. Bölgesel dağıtım şirketleri yeni üreticilerle sözleşme yapmaya teşvik edilmekte idiler. 1993 yılına kadar küçük müşteriler için belli bir fiyat tavanı belirlenmekte idi. 1993 yılından sonra kontrat fiyatları tüketicilere geçirilmeye başlandı. 1996 yılından sonra ise bu geçiş sınırlandırılmaya başlandı.⁹¹

Nükleer elektrik üretiminin özelleştirilmesi niyeti, fosil yakıt fonu⁹² yoluyla yapılan önemli desteklemelere rağmen yatırımcıların bu santralleri almaya isteksiz olmaları beklentisi ile bağlantılı olarak uygulama ile ilgili zorluklarla karşılaşılacağına ortaya çıkması üzerine 1989'da terkedilmiştir.⁹³

Mart 1991'de National Power ve PowerGen üretim şirketlerinin yüzde 60'lık bölümleri Londra Borsasında halka arz yöntemiyle özelleştirilmiştir. Bu satışta Hükümet, Bölgesel Elektrik Şirketlerinin satış amaçları arasında yer alan küçük yatırımcıların teşvik edilmesi amacı dışına çıkarak, hedef alıcı grubunu kurumsal yatırımcılar olarak belirlemiştir.⁹⁴

1979 yılından 1990 yılına kadar gerçekleştirilmiş olan en büyük, en karmaşık ve kamu payının tamamen satıldığı bir özelleştirme olan 12 Bölgesel Elektrik Şirketinin satışı, Londra Borsasında gerçekleştirilmiştir. Yaygın reklam kampanyalarının kullanıldığı ve kamuoyunda büyük heyecan uyandıran bu satış için 12,8 milyon başvuru yapılmıştır. 240 pound sabit fiyatla (100 poundu peşin, kalanı iki eşit taksitte ödenmek üzere), 2,4 milyon adet hisse senedinin satışa sunulduğu bu büyük organizasyonda öncelik küçük yatırımcılara verilmiş, kendi bölgesindeki Bölgesel Elektrik Şirketlerinden minimum 100 hisse senedi satın almak isteyenlerin bütün başvuruları kabul edilirken, bölgesi dışındaki şirketlerin hisse senetlerini almak isteyen yatırımcılara sadece 100 hisse senedi satışına imkan verilmiştir.⁹⁵

National Power ve PowerGen şirketlerinde yüzde 40 oranındaki kamu payı 1994 yılında Londra Borsasında satılmıştır. Böylece, İngiltere'de nükleer elektrik üretimi hariç, üretimin tamamı, özel sektörcüye karşılanı hale gelmiştir.⁹⁶ Nükleer elektrik üretimi şirketi British Energy özelleştirilmesi 1996 yılında gerçekleştirilmiştir.

⁹¹ Sally Hunt, a.g.k, s. 356.

⁹² Fosil yakıt fonu kömür ve doğalgaz ile üretim yapan santrallerin çıktısı üzerinden alınan ve gelirleri diğer santrallere özellikle nükleer ve yenilenebilir enerji kaynakları ile üretim yapan santrallere devredilmesini sağlayan bir vergidir.

⁹³ George Yarrow, "Privatization, Restructuring and Regulatory Reform in Electricity Supply", s. 68.

⁹⁴ İhsan Kulalı, a.g.k. , s. 54.

⁹⁵ A.k., 53.

⁹⁶ A.k., 54

İletimde ise National Grid Company iletim sisteminin sahibi ve işletmecisi olarak kurulmuştur. Sistem işletmecisi ve iletimin sahibi ve daha sonra da ayrı olarak kurulan havuz tarafından oluşturulan kuralları uygulayan piyasa işleticisi haline gelmiştir.⁹⁷ İngiltere’de iletim faaliyeti üretimden ayrılmış, ancak dağıtımdan sorumlu bölge kurullarının yerini alan bölgesel elektrik şirketlerinin ulusal iletim şirketinde pay sahibi olmaları sağlanarak iletim ve üretim dikey olarak birleştirilmiştir.⁹⁸

Dağıtımda 12 adet bölge elektrik komisyonu 12 bölge elektrik şirketine dönüştürülmüştür. 1990 yılında bölge şirketleri 1995 yılına kadar devletin elinde altın hisse bulundurulması suretiyle satılmışlardır (Bu altın hisse şirketlerin başka şirketlere devrini önlemek amacıyla konulmuştur.). Altın hisse süresinin sona ermesiyle 12 bölge şirketleri birleşme ve devralmalara konu olmuşlardır. Dağıtım şirketlerinin mülkiyeti değişik hizmetleri, üretim faaliyeti bulunan şirketleri, yabancı şirketleri içermektedir. En belirgin değişim bazı dağıtım şirketlerinin üretim firmalarıyla bütünleşmeleridir. Örneğin Manweb (Scottish Power), East Midlands (Powergen), and Southern Electric (Scottish Hydro ile birleşti).⁹⁹

1989 yılında Offer (The Office of Electricity Regulation) bağımsız bir düzenleyici kurum olarak kurulmuş, 1998 yılında doğalgaz düzenleme kurumu ile birleştirilerek ve Ofgem (Office of Gas and Electricity Markets) olarak adlandırılmıştır.¹⁰⁰

Düzenlemeler, şirketlerin faaliyet gösterdiği alanlarda verilen lisanslar ile sürdürülmektedir. Her şirket sorumluluk ve haklarının belirtildiği lisanslara sahiptir. Örneğin şirketin uyguladığı fiyat lisansta şart olarak yer almaktadır, fiyatlar değiştiğinde lisans şartı da değişmektedir.¹⁰¹

Regülatör aynı zamanda tekel olan dağıtım ve iletim bölümlerinde fiyatları belirlemektedir. Gelir tavanının belirlenmesinde izlenen yol aşağıdaki gibi olmaktadır.¹⁰²

⁹⁷ Sally Hunt, a.g.k, s. 357.

⁹⁸ Ömür Paşaoğlu, *Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet Bir Örnek: İngiliz Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılandırılması*, Rekabet Kurumu, Ankara, 2003, s. 46.

⁹⁹ Sally Hunt, a.g.k., s. 358.

¹⁰⁰ Sally Hunt, a.g.k., s. 360.

¹⁰¹ A.k., s. 359.

¹⁰² Mathew Bishop, John Kay, Colin Mayer, *The Regulatory Challenge*, Oxford University Press, 1994, s. 7.

Sermayenin maliyeti ile ilgili olarak pek çok finansal model geliştirilmiştir: Bu yatırımcıların sektöre yatırım yapmalarını teşvik için ihtiyaç duyulan minimum getiridir. Bu getiri oranı sektörde kullanılan sabit varlıklar üzerinde uygulanmaktadır.

İhtiyaç duyulan hasılat rakamını belirlemek için sermayenin maliyeti ve minimum kar rakamına işletme maliyetleri ile ilgili olarak tahmini rakam eklenmektedir. Son olarak talep tahmini belirlenerek gelirlerin akışının gelir tavanına çevrilmesi sağlanmaktadır.

Önemli problemlerden biri minimum işletme maliyetlerinin belirlenmesi konusunda ortaya çıkmaktadır. Kamu şirketlerinin verimsiz çalıştığı varsayımı yapıldığında verimlilikten doğan kazançların işletme giderlerine yansıtılması ile ilgili kesin ölçüyü belirleme problemi bulunmaktadır. Aşırı derecede kötümser bir görüş hizmetlerden şirketlerin tüketicilere yansıyacak olan aşırı yüksek karlarına izin verecek, verimlilik ile tasarruflar konusunda aşırı derecede iyimser bir maliyet tahmini şirketlerin mali durumunu zayıflatacaktır. Bishop, Mayer, Kay tarafından İngiltere örneğinde tedbir olarak devlet tarafından hizmetlerin bu tereddüdü avantaja çevirmesi ve oldukça gevşek zorunlulukların belirlenmesi yolunun seçildiği, böylece özelleştirmenin başarısının garanti altına alındığı ve satışlardan elde edilen gelirlerin yüksek olduğu belirtilmektedir.¹⁰³

İngiltere’de 1990 yılında elektrik piyasası sistemi brüt havuz sistemi olarak adlandırılmaktadır.

Piyasaya katılım zorunlu idi ve fiziksel elektrik ticaretinin tümü bu piyasada yapılıyordu. Bu piyasada şirketlerin verdikleri teklifler elektrik fiyatının yanısıra bazı maliyetleri ve teknik parametreleri de içeren karmaşık bir yapıya sahipti. Bu modelde piyasanın talep tarafı fiyat oluşumuna doğrudan katılmıyordu, yani tüketiciler piyasaya alım teklifleri vermiyordu, sistem işletmecisi bir talep tahmini yapıyordu. Sistem işletmecisi elindeki talep tahminine bağlı olarak, şirketlerin verdikleri teklifleri bir optimizasyon algoritması içinde değerlendirip talebi karşılayacak asgari maliyetli üretim planını ortaya çıkarmaktaydı.¹⁰⁴

İngiltere Galler Pool Piyasası hem bir spot piyasa hem de dengeleme piyasası işlevini görüyordu. Buna ek olarak şirketlerin önemli bir bölümü kendilerini havuz sistemindeki faydalanmalardan korumak için ileriye dönük fark sözleşmeleri denilen

¹⁰³ A.k., s. 7.

¹⁰⁴ İzak Atiyas, a.g.k., s. 38.

vadeli sözleşmeler yapıyordu. Bu sözleşmeler fiziksel alım satım sözleşmeleri değildi; alım satımlar yine havuzdan yapılıyordu.¹⁰⁵

Kapasite ödemeleri İngiltere-Galler havuzunun en önemli özelliği idi. Üretime hazır olan üretim birimleri, ekonomik sıralamaya girseler de girmeseler de kapasite ödemesi alıyordu. Kapasite ödemesi elektrik kesintisi olasılığı ile elektrik kısıntısının maliyetine eşitti. Daha sonra kapasite ödemeleri İngiltere Galler havuzunun en fazla eleştirilen unsurlarından biri oldu. Bir çok gözlemci üreticilerin kapasitelerini sistemden çekerek kapasite ödeme miktarını yükseltip aşırı karlar elde ettiğini yazdı.¹⁰⁶

Düzenleyici kurumun havuz sistemi ile ilgili değişikliklere neden olan en önemli eleştirisi Havuzun piyasa gücünün kötüye kullanılmasına olanak verdiği yönünde olmaktadır.¹⁰⁷

1997'den 1998'e kadar havuz sistemi gözden geçirilmiş ve bazı önemli değişiklikler yapılması için önerilerde bulunulmuştur. Yeni kurulan New Electricity Trading Arrangements (NETA) adlı sistem Havuzun yerini almıştır. Yeni düzende elektrik ticaretinin temelini çeşitli vadelerde ikili anlaşmalar oluşturmaktadır.¹⁰⁸

Yeniden yapılanmanın ilk etkisi santral türlerinin dağılımında görülmektedir. 1992 yılı itibariyle toplam tüketimin %66'sı kömür, %20'si nükleer, %5'i petrol, %1'i doğalgaz yakıtlı santrallerle sağlanırken, 1998 itibariyle diğer santrallerin payı yaklaşık aynı kalmak üzere kömür yakıtlı santrallerin payı %38'e düşmüş, buna karşı doğalgaz santrallerinin payı %29'a çıkmıştır. Bu değişimin en önemli nedeni ise doğalgaz çevrim teknolojisinin göreceli olarak küçük ölçekte ve daha etkin bir şekilde üretime olanak sağlamasıdır.¹⁰⁹

Newbery İngiltere örneğinde üretimde verimliliğin önemli ölçüde artmasını endüstrinin rekabete açılmasıyla elde edilen önemli bir başarı olarak ele almaktadır.¹¹⁰

Newbery CGEB'nin yeniden yapılandırılmasının ardından maliyetlerin düştüğünü ancak verimlilikten kaynaklanan karların müşterilere 1995 yılından sonra

¹⁰⁵ A.k., s. 39.

¹⁰⁶ A.k., s. 39-40.

¹⁰⁷ Sally Hunt, a.g.k., s. 367.

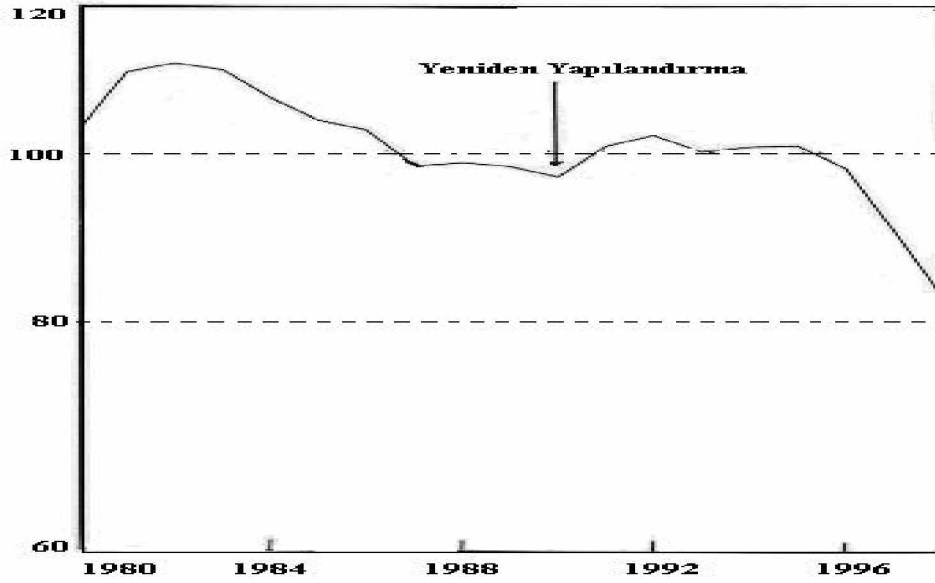
¹⁰⁸ İzak Atiyas, a.g.k., s. 40.

¹⁰⁹ Ömür Paşaoğlu a.g.k., s. 48.

¹¹⁰ Newbery, a.g.k., s. 172.

yansıtılabildiğini belirtmektedir.¹¹¹ Üretimde verimlilik fiyat düşüşleri ile değil, kar oranlarının artmasıyla sonuçlanmıştır. Bunun en önemli nedeninin üretimin duopol yapısı olduğu, bu çerçevede spot piyasada oluşan fiyatların iki büyük üreticinin fiyat koordinasyonunu kolaylaştıran bir etken olarak ortaya çıktığı yönünde görüşler bulunmaktadır.¹¹²

Şekil 1:İngiltere’de Reel Fiyatların Gelişimi ¹¹³



Sektörde rekabetin sağlanması ile birlikte kalite güvencesi konusunda hizmet standartlarının sağlanması ile ilgili olarak müşterilere doğrudan ödeme sistemi getirilmiştir. Standartlar gelişmekle beraber bu standartları karşılayamamaktan kaynaklanan ödemeler azalmış, randevuların yerine getirilmemesi ile ilgili müşteri şikayetlerinin zaman içerisinde %80 oranında azaldığı görülmüştür.¹¹⁴

NETA’dan sonra elektrik fiyatlarında ciddi bir düşüş gözlenmiştir. Bunun nedeni de ciddi bir tartışma konusu olmuş, kimi gözlemciler, ve kuşkusuz bu arada Ofgem, bu düşüşün NETA’nın eseri olduğunu savunurken, kimileri de fiyatlardaki azalmanın arkasında 1990’larda gerçekleşen yatay ayrıştırmanın (büyük elektrik şirketlerinin bir miktar kapasite satarak piyasadaki paylarını azaltmaya zorlanmaları) yattığını savunmuşlardır. Gerçekten fiyatlardaki düşüşler NETA’nın devreye girmesinden önce başlamıştı. Green ve Evans yaptıkları simülasyon çalışmasında, fiyatlardaki

¹¹¹ A.k., s. 173.

¹¹² Ömür Paşaoğlu, a.g.k., s. 49-50.

¹¹³ Ömür Paşaoğlu, a.g.k., s. 50.

¹¹⁴ Sally Hunt, a.g.k., s. 367.

düşüşün esas olarak yoğunlaşmadaki azalmadan kaynaklandığı sonucunu elde etmişlerdir.¹¹⁵

Türkiye de İngiltere NETA örneğinde olduğu gibi net havuz sistemini benimsemiştir. Türkiye’de uygulanmakta olan sistemde dengeleme mekanizması ile birlikte dengeleme fiyatı uygulanmaktadır. Dolayısıyla NETA sisteminde eleştirilen teklif kadar ödeme (pay as bid) uygulamasının yerine bu mekanizmanın getirildiği söylenebilir.¹¹⁶

İngiltere’deki 1988 yılında başlayan reform sürecinde 2001 yılına kadar devam eden ve değişime neden olan adımlar tabloda özetlenmiştir:

Tablo 1:İngiltere’de Değişim Süreci Olayları¹¹⁷

Tarih	Olay
Şubat 1988	Sektörün yapısını ortaya koyan Beyaz Kitabın yayımlanması
1989	Sektördeki yapılanma ile ilgili hukuki dayanağı oluşturmak için Elektrik Kanunu çıkarıldı.
Eylül 1989	Bağımsız düzenleyici kurum OFFER (Office of Electricity Regulation) kuruldu.
31 Mart 1990	Yeni şirketlerin faaliyete geçmesi:CEGB National Grid Company (NGC), Powergen, National Power ve Nuclear Electric olarak bölündü. Yüzlerce alım anlaşması imzalandı. 12 bölgesel elektrik idaresinden 12 bölgesel şirket oluşturuldu.
1 Nisan 1990	Havuz işlemleri başlatıldı.
Aralık 1990	12 bölgesel elektrik şirketi özelleştirildi.
Mart 1991	Powergen ve National Power’ın %60’ı özelleştirildi.
Nisan 1994	100 MW-1MW yük perakende sektöründe rekabete açıldı.
Mart 1995	Powergen ve National Power’ın %40’ı özelleştirildi.
Nisan 1995	Bölgesel elektrik şirketlerinde altın hisse Hükümünü yitirdi ve birleşmeler devralmalar başladı.
Aralık 1995	İletim şirketi National Grid Company özelleştirildi, pompalanmış stok Mission Energy (ABD) firmasına satıldı..
Temmuz 1996	British Energy’nin (modern nükleer santral Magnox dışında)özelleştirilmesi
1995-1996	Powergen ve National Power’ın satışı sürecinin birinci kısmı
Eylül 1998- Haziran 1999	100 kw altında tüketen tüketicilerin kademeli olarak rekabete açık piyasada yer alması
1999-	Powergen ve National Power’ın satışı sürecinin ikinci kısmı
2000	Hizmet Kanunu (Utilities Act) elektrik ve gaz regülasyonunu (Office of Gas and Electricity Markets) OFGEM’de birleştirdi
2001	Havuzun yerini yeni elektrik ticari düzenlemelerinin (NETA) alması

¹¹⁵ İzak Atiyas, a.g.k., s. 43.

¹¹⁶ Pool’da tekdüzen fiyatlama uygulanıyordu.. NETA dengeleme mekanizmasında ise teklif kadar ödeme veya ayırıcı fiyatlama ihalesi (discriminatory price auction)

¹¹⁷ Sally Hunt, a.g.k., s. 357.

2. Şili’de Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma Çalışmaları

Son dönemde Şili elektrik sektöründe kapsamlı bir reform uygulamasına başlayan ilk ülkedir.¹¹⁸

Sosyalist Başkan Salvador Allende’in kabinesinin devrilmesinden sonra geçen otuz yıl içinde bütün bankalar ve şirketler özelleştirilmiş ya da tasfiye edilmiştir.¹¹⁹

Özelleştirme süreci 1940’lardan beri devletin kamu şirketleri eliyle yürüttüğü rolünün yanında regülasyon ve diğer mekanizmalarla ilgili ülkenin izlediği politikaların tamamen tersine çevrildiği bir süreci temsil etmektedir.¹²⁰

Şili elektrik reformu gelişmekte olan ülkelerin elektrik sistemlerindeki pek çok özelliği paylaşması bakımından ilginç bir örnektir.¹²¹ Örneğin 2002 yılında kişi başına düşen gayrisafi milli hasıla 4.120 \$ olmasına rağmen 1982 yılında 1770 \$’dı. Elektrik tüketimi gelişmiş ülkelere göre düşük olmasına rağmen hızlı bir artış içindedir (yıllık %6). Elektrik üretim sistemi sektörü büyük ölçüde hidroelektrik kapasiteye dayalıdır ancak talep arttıkça fosil yakıtların önemi artmaktadır. Bu açıdan Brezilya ve Kolombiya’ya benzemektedir. Ancak Şili gelişmekte olan ülkelere, özel mülkiyetin korunması hususunda güçlü ve uzun dönem süren ekonomik olarak askeri disiplin nedeniyle istikrarlı olması bakımından ayrılmaktadır.¹²²

Özelleştirme sürecini üç bölüm halinde incelemek mümkündür: 1974-1983 yılları arasında birinci dönemde devletleştirilen ya da kanunsuz olarak devralınan 259 firma eski sahiplerine verilmiştir. Aynı dönemde edinilmiş finansal olmayan 112 şirket satılmış ya da tasfiye edilmiştir. Bunun yanında 1970 yılından önce devletin sahip olduğu 65 şirket içinden 33 şirket özelleştirilmiş ya da tasfiye edilmiştir. 1983 yılında devlet 45 şirketin sahibi olmaya devam etmekteydi. Bunun nedeni stratejik önem taşımaları ya da alıcı bulamamaları idi. Bu şirketlerin arasında elektrik, telekomünikasyon firmaları ile bakır madeni şirketleri bulunmaktaydı.¹²³

¹¹⁸ Michael Pollitt, Electricity Reform in Chile, Center for Energy and Environmental Policy Research s. 2004, s. 3. <http://web.mit.edu/ceep/www/2004-016.pdf> (27.05.2006)

¹¹⁹ Ronald Fischer, Rodrigo Gutierrez, Pablo Serra, “The Effect of Privatization on Firms: The Chilean Case” *Privatization in Latin America Myths and Reality*, Ed. Alberto Chong, Florencio Lopez- de- Silanes, Stanford University Press and The World Bank, 2005, Washington, s. 197.

¹²⁰ A.k., s. 197.

¹²¹ Pollitt, a.g.k., s. 3.

¹²² A.k., s. 3.

¹²³ Ronald Fischer vd., a.g.k., s. 198.

1984-1989 yılları arasındaki ikinci dönemde devlet telekomünikasyon ve elektrik sektörünün yanında daha önce stratejik olarak nitelendirilen CAP çelik işletmeleri, milli havayolu LAN Şili gibi şirketleri özelleştirmiştir. 1989 yılı sonuna gelindiğinde Allende'den önceki dönemden kalan 19 şirket devlet elindeydi.¹²⁴

1990-2001 yılları arasında devlet şirketlerinin özelleştirilmesi yavaşlamıştır. Ancak bu dönemde üç önemli su ve kanalizasyon şirketi satılmış ve elektrik sektörünün özelleştirilmesi tamamlanmıştır.¹²⁵

Şili elektrik sektörü 1978 yılında Ulusal Enerji Komisyonunun (CNE) kurulması ile regülasyon sistemi ve mülkiyet yapısını ilgilendiren çok köklü bir değişikliğe girmiştir. Şili'nin ekonomik ve siyasi nedenlerle girdiği sürecin sektörel bazda incelemesi yapılacak olursa elektrik sektöründe yeniden yapılanmaya gerek duyma sebepleri aşağıda sunulan ana hatları ile ifade edilmektedir:¹²⁶

-Tüm bölgede kronik bir problem olan elektriğin yasal olmayan yollarla kullanımı Şili'nin sektördeki en önemli sorunlarının başında gelmektedir, bu sorun kamuya ait olan sektör kurumlarını aşırı yük altında bırakmaktadır.

-Fiyat ayarlamasının yapılmaması,

-Bunların da etkisiyle büyük boyuta ulaşan kamu açıkları,

-Yıllık 200 milyon \$ tutarındaki elektrik sektörü yatırımlarının yapılmamasının getirdiği zorluklar.

Şili elektrik sektörü birbiriyle bağı bulunmayan dört bölge iletim şebekesinden oluşmaktaydı: Kuzey İletim Şebekesi (SING), Merkez Enterkoneksiyonu (SIC), Güney'de Aysen ve Magallanes şebekeleri. SING ve SIC üretim ve tüketim açısından büyük paya sahiptiler.¹²⁷ SING'de ulusal üretimin %19'u, SIC'de ise %68,5'i gerçekleşmektedir.¹²⁸ Üretim ve iletim kamu kurumları olan Endesa ve Chilectra şirketlerinde dağıtım ise yine tekel konumunda olan Enersis firmasının mülkiyetindeydi.¹²⁹

¹²⁴ A.k., s. 198.

¹²⁵ A.k., s. 198.

¹²⁶ Bülent Oral vd., "Güney Amerika Ülkelerinde Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılanma Süreci", *Türkiye 9. Enerji Kongresi Enerji Sektöründe Serbestleşme, Yeni Politika, Stratejiler ve Sosyoekonomik Etkileri*, İstanbul, Eylül 2003, s. 140.

¹²⁷ Ricardo, Raineri, "Chile, Where It All Started", *Electricity Market Reform, An International Perspective*, Ed. Fereidoon Sioshansi, Wolfgang Pfaffenberger, Oxford, 2006, s. 78.

¹²⁸ Bülent Oral vd., a.g.k., s. 141.

¹²⁹ A.k., s. 140.

Şili’de elektrik sektöründe yeniden yapılanma öncesi elektrik sektörü konusunda son karar hükümetin olmakla beraber fiyatlar maliyet artı kâr regülasyonu yöntemiyle belirlenirken, sonrasında mesken ve ticari müşterilerin fiyatları uzun vade marjinal maliyetlere dayalı olarak belirlenmeye başlamış, büyük sanayi müşterilerine uygulanacak fiyatlar ve toptan elektrik fiyatları ise serbest piyasada belirlenmeye başlamıştır. Yeniden yapılandırma sonrasında, elektrik fiyatlarının hükümetlerin karışamayacağı bir mekanizma ile belirlenmesi yoluna gidilmiştir.¹³⁰

Bu büyük yeniden yapılanmanın en önemli özelliği, üretim ve iletimin yerel elektrik dağıtımından ayrılmış olmasıdır. Ayrıştırma sonrasında dağıtım şirketlerinin regülasyonu müşteri yoğunluğuna göre değişen bir şekilde belirlenmektedir. Üretimde büyük şirketlerin elden çıkarılması hisselerin halka arzı şeklinde gerçekleştirilmiş, daha küçük işletmeler (50 MW’ tan küçük olanlar) doğrudan kamunun düzenlediği ihalelerle satılmıştır.¹³¹

Şili’de strateji olarak özelleştirmeden önce bir regülasyon sistemi oluşturulmasına ve kamu şirketlerinin yeniden yapılandırılmasına gidilmiştir. Özelleştirme bir taraftan sermayenin tabana yayılması politik destek görürken yatırımcılara düşük bedelle büyük transferler yapılması riskinden kaçınmak suretiyle oldukça yavaş ilerlemiştir.¹³²

Daha önceki yapıyı tamamen bozmadan, bazı özel üreticilerin ve özel aktörlerin kademeli olarak sektöre girmesine izin verilmiş, yeni şirketlerin özelleştirmeden önce düzenleyici rejim ile ilgili tecrübe kazanmaları sağlanmıştır. Bu hazırlıkların arkasından özelleştirmeye geçilmiştir.¹³³

Chilectra şirketi ele alındığında özellikle kayıp oranlarında önemli düşüş görülmüştür.

¹³⁰ Ünal Zenginobuz, Serhan Oğur, a.g.k., s. 17.

¹³¹ A.k., s.15.

¹³² David M. Newbery, a.g.k., s.121.

¹³³ A.k., s.121.

Tablo 2: Chilectra:Satışlar, Personel, İşgücü Verimliliği ve Enerji Kayıpları ¹³⁴

	1987	1988	1989	1990	1995	2000	2001
Satışlar (GWh)	3612	3844	4070	4230	6676	8854	9523
Müşteriler	973	1008	938	935	1100	1262	1289
Personel	2587	2565	2144	2159	1801	867	722
İşgücü verimliliği (Müşteri/işçi)	376	393	437	433	610	1455	1785
İşçi başına satışlar (Gwh/işçi)	1.4	1.5	2	2	3.7	10.2	12.8
Enerji Kayıpları (%)	19.8	18.8	16	14	9	5.2	5.4

Üretimde piyasanın %40'ını elinde bulunduran Endesa-Chile şirketinin büyük hissedarı İspanya Endesa şirkettir. Aynı şekilde ikinci büyük üretim şirketi AES Gener SA'nın ortağı ABD kökenli AES şirkettir. ¹³⁵

Şili Elektrik piyasasının diğer kısımlarında faaliyet gösteren yabancı yatırım şirketleri de bulunmaktadır. Elektrik iletim şebekesi Transelec Ekim 2000 tarihinde Kanada'nın HydroQuebec şirketi tarafından satın alındı. Şili ve Arjantin arasında yapılan yüksek gerilim hattının kontrolü İngiltere Ulusal Şebeke Şirketi (NGC) ile Arjantin şirketi Pecom Energia'ya aittir. ¹³⁶

Şili'de elektrik piyasası faaliyetlerinin düzenlenmesinde Antitröst Komisyonunun görevi elektrik sektörü de dahil tüm sektörlerde rekabetçi olmayan faaliyetleri önlemektir.

1982 yılında Kanunla kurulan CNE tarafından iletim ve dağıtım tarifeleri belirlenmekte, bu kurum uzun dönemli marjinal maliyetlerin basit formüller kullanarak hesaplanması ile tarifelerin belirlenmesini içermektedir. Bu formüllerin dışına çıkılmasının istenmesi halinde Ekonomi Bakanlığının onayını almak gerekli olmaktadır. ¹³⁷

Şili'de kanunlar içinde elektrik ve telekomünikasyon konusunda tarifelerin ne şekilde belirleneceği, getiri oranının nasıl belirleneceği (sermaye maliyeti oranı ile), tarifelerin endekslenme yöntemi, anlaşmazlıkların nasıl çözümlenebileceği hususları detaylı olarak yer almıştır. Bu yaklaşım kanunların değiştirilmesinin zor olduğu ve daha sonraki hükümetlerin değişiklik yapmasının engellenmesini, yargının kanunlarla ilgili düzenleyici sapmaların savunulmasında yeterince bağımsız olması

¹³⁴ Ronald Fischer vd., a.g.k., s. 229.

¹³⁵ Bülent Oral vd., a.g.k., s. 141.

¹³⁶ A.k., s. 141.

¹³⁷ Newbery, a.g.k., s. 120.

hususlarını içermektedir.¹³⁸ Pollitt'e göre ülkedeki elektrik sektöründeki kurumsal düzenlemelerinde sermayenin ilk sahiplerini korumaya yönelik bir statuko eğilimi bulunmaktadır.¹³⁹

Şili'de reform sonrasında krizlerle karşılaştığı bilinmektedir. 1998-1999'da kuraklık yüzünden bütün hidroelektrik sistemi etkilenmiştir. 1999'da üreticiler arasında koordinasyonun sağlanamaması nedeniyle kesintiler yapılmıştır. Üçüncü kriz doğalgaza bağımlılığı artmış olan Şili'nin komşu ülkelerden doğalgaz temin edememesinden kaynaklanmıştır.¹⁴⁰ Bu krizlerden sonra bazı kanun değişiklikleri yapma yoluna gidilmiştir. Bu değişikliklerin uzun vadede elektrik arz endüstrisi için çözüm getirmesi yerine bazı sosyal kaygılar ile yapıldığı belirtilmektedir.¹⁴¹

Şili sektördeki 20 yıl önce deregülasyon yapılmış ve tümü özel sektöre geçmiş bir piyasada neyin işleyip işlemediğini, sektördeki krizlerin topluma etkilerini dikkate alan bir öğrenme süreci içindedir.¹⁴² Şili'de elektrik sektörünün yeniden yapılanması ile ilgili değişime neden olan olaylar aşağıda özetlenmiştir:

Tablo 3:Şili'de Değişim Süreci Olayları¹⁴³

Tarih	Olay
1978	Enerji konularında CNE (Ulusal enerji Komisyonunun) kurulması ile devletin düzenleyici ve faaliyette bulunan kimliğinin ayrılması.
1980	Sistemin her noktasında ayrı fiyatlandırma yapılmasına ilişkin Kanunun çıkarılması.
1982	Elektrik Hizmetleri Reformunu içeren Kanunun çıkarılması
1984	Elektrik şirketlerine ait ceza ve yaptırımları içeren Karamamenin çıkarılması
1985	Kamuda sektörün yönetiminde rol üstlenmesi amacıyla Elektrik ve Akaryakıt Müdürlüğünün kurulması.
1985	1990 ve 2004 yıllarında değişikliğe uğrayan iletim şirketi CDEC'in kurulması ve fiyatlarını düzenleyen karamamenin çıkarılması
1986	Bugün üretim, dağıtım ve iletimin, özel sektör elinde olmasını sağlayan özelleştirme işlemlerinin başlatılması.
1989	Elektrik şirketlerinin ceza ve yaptırımlarının değiştirilmesi.
1998	Hizmet Kalitesi ve CDEC yönetimi ile ilgili değişikliklerin yapılması.
1999	SIC'de kuraklıktan kaynaklanan elektrik krizleri ve konut alanında

¹³⁸ A.k., s.56.

¹³⁹ Pollitt a.g.k., s.28

¹⁴⁰ Ricardo Raineri, a.g.k., s. 78.

¹⁴¹ A.k., s. 106.

¹⁴² A.k., s. 105.

¹⁴³ A.k., s. 86.

	elektrik kısıntısı., SEC’de sistem koordinasyonu eksikliği ile ciddi kesintiler yaşanması.
1999	Sektörün kuraklıktan etkilenmesi nedeniyle sektördeki kuruluşlarda kamu kurumu SEC’in kontrolünü artıran yasanın çıkarılması.
2001	Üreticilerin dağıtım şirketlerine tarife ile belirlenen fiyattan satış yapmaya zorlanması.
2004	Elektrik iletim sektörüne yatırımın sağlanması için Genel Elektrik Kanununda değişiklik yapılması.
2004	Arjantin’deki ekonomik krizin Şili’ye yapılan doğalgaz ihracatını sınırlaması ile sektörde Kriz ortaya çıkması.
2005	Doğalgaz krizine tepki olarak yeni yatırımları teşvik etmek amacıyla Genel Elektrik Kanununda değişiklik yapılması.

3.ABD ve California Örneği

ABD’de diğer ülkelerden farklı olarak reform öncesi elektrik sektörü özel şirketler tarafından yürütülmektedir. ABD’de regülasyon ile ilgili güçler federal devlet ve eyaletler arasında bölünmüş durumdadır. Eyaletler arası ticaret federal rekabet konusu olurken eyalet içindeki ticaret eyalet düzeyinde kalmaktadır. Toptan elektrik ticareti ve iletiminin büyük bölümü federal rekabet alanında, perakende satış ve dağıtım hizmetleri ise eyalet tarafından regüle edilmektedir.¹⁴⁴

Eyaletler arası ticaretten sorumlu birkaç kuruluş bulunmaktadır. Department of Energy (DOE) genel enerji politikaları, özellikle arz güvenliği, çevre kalitesi enerji ile ilgili bilim ve teknolojiye sorumlu Bakanlıktır. DOE 1998 yılında Kapsamlı Elektrik Piyasası Rekabet Planının ABD elektrik piyasasında regülasyon reformu yapmayı teşvik eden gerekli yasal düzenlemeleri yapmıştır. Federal düzeyde esas düzenleyici kuruluş Federal Energy Regulatory Commission’dır. Bunun yanında her eyalet elektrik, gaz, telekomünikasyon ve demiryollarını içeren regülasyona tabi sektörleri izleyen regülasyon Public Utilities Commission’a (PUC) sahiptir. Eyalet yönetimleri yer ve inşaa izni verilmesi gibi bazı regülasyon güçlerini ellerinde tutsalar da pek çok regülasyon yetkisi regülasyon komisyonlarına aittir. Bu komisyonların sorumlulukları eyaletten eyalete farklılık göstermekle birlikte California eyaletinde elektrik fiyatlarının belirlenmesi, hizmet kalitesi standartlarının belirlenmesi, güvenlik açısından hizmetlerin izlenmesini içermektedir.¹⁴⁵

ABD’de yeniden yapılanma süreci eyaletlerde, öncülük California’da olmak üzere, elektrik fiyatlarının çok yüksek olduğu New York, New Jersey, Massachusetts gibi eyaletlerinde başlatılmıştır.

¹⁴⁴ Yeşim Akçollu, *Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon*, Rekabet Kurumu, Ankara, 2003, s. 51.

¹⁴⁵ OECD, *Regulatory Institutions in Liberalized Electricity Markets*, 2001, s. 92.

California'nın 1990'ların başındaki durumuna bakıldığında eyalet olarak önemli ölçüde gerilemede olduğu, işsizliğin yüksek olduğu, diğer eyaletlere yönelen iş ve sanayi kaybının olduğu görülmektedir. Eyalet Başkanının görüşü bu durumun elektrik fiyatlarındaki yükseklikten (1996 yılında ABD ortalamasının %50 üzerinde) kaynaklandığıdır.¹⁴⁶ California'nın esas olarak reform yapması ve elektrik sektörünü serbestleştirmesindeki amaç yüksek fiyatlardır.

Bu nedenle yeni piyasa düzeninde mevcut ve piyasaya yeni girecek toptan ve perakende tedarikçiler arasında rekabetin artırılması ile fiyatların düşeceği varsayımı yapılmıştır.

Eyaletin elektrik tüketimin dörtte üçü üç büyük dikey entegre özel şirket tarafından karşılanmakta idi. Bunlar Pasifik Gas & Electric (PG & Electric), Southern California Edison, (SCE) and San Diego Gas and Electric (SDG & Electric). Eyalette geri kalan tüketim çeşitli belediye tesisleri tarafından karşılanmakta idi¹⁴⁷

Yüksek elektrik fiyatları yüksek nükleer enerji ve yeşil enerjiden kaynaklanmaktaydı. Özellikle yüksek maliyetli iki nükleer santral ve geleneksel yöntemlere göre yüksek maliyetle üretim yapan yenilenebilir enerji kaynaklarını kullanan bağımsız üreticilerden alımın eyaletçe zorunlu olmasından kaynaklanmaktaydı. 1996 yılı öncesinde, California elektrik üretim piyasasında 'getiri oranı regülasyonu' uygulanmakta idi. Bu uygulama ile teşebbüsler, hiç üretim yapmasalar dahi, yapmış oldukları yatırımın belli bir oranı kadar kar elde etmekteydiler. Teşebbüsler ne kadar çok yatırım yaparlarsa o kadar çok gelir elde ettikleri için, gereğinden daha pahalı yatırımlar (özellikle nükleer santraller) yapılmış gereğinden fazla üretim kapasitesi oluşturulmuş, üreticilerle yüksek fiyatlı uzun dönem sözleşmeleri imzalanmıştı. Yukarıda belirtilen uygulamaların sonucunda, elektrik fiyatlarının yüksek olduğu konusunda şikayetler gelmeye başlamıştı. California'daki deregülasyon çalışmaları 1996 yılında ilgili mevzuatın kabul edilmesi ile başlatılarak 1998 yılında toptan ve perakende satış piyasasının çalışmaya başlaması ile işlerliğe kavuştu.¹⁴⁸

¹⁴⁶ The World Bank, California Power Crisis, Lessons for Developing Countries, 2001, s. 3 http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/e_calex0400.pdf s.3, (21.08.2006)

¹⁴⁷ A.k., s. 3.

¹⁴⁸ Yeşim Akçollu, Elektrik Sektöründe Rekabet ..., s. 52-53.

Ancak piyasada rekabetin sağlanmasına dönük uygulamalar sonucunda ortalama toptan satış fiyatları 2000 yılında 1999 yılındaki fiyatların üç katına, 2000 yılı Aralık ayında 10 katına çıkmıştır.¹⁴⁹ California elektrik sektöründe yaşanan krizin birden fazla faktörün bir araya gelmesiyle oluştuğu söylenmektedir: Bunların başlıcaları yanlış piyasa yapısı, FERC ve CPUC'un piyasayı regüle ederken yaptıkları bazı hatalar, toptan satış pazarında pazar gücünün kullanılması olarak belirtilmektedir.¹⁵⁰

Bir kısmı reformda öngörülen serbest piyasa mekanizmasına ters olan eyalet tarafından alınan bazı önlemler aşağıda yer almaktadır:

-California eyaleti iletim şebekesini elektrik kuruluşlarından devralmıştır. Elektrik kuruluşlarının bu devirden elde ettikleri getiriye borçlarını kapatmak için kullanmaları mümkün olmuştur.¹⁵¹

-California eyaleti Su Kaynakları Dairesi aracılığı ile üreticilerle al ya da öde kontratları yapmıştır.¹⁵²

-Elektrik kuruluşlarının kredibilitesinin çok düşmesi sonucu üreticiler ve pazarlamacıların bunlara satış yapmak istememeleri üzerine, Eyalet elektrik kuruluşları adına elektrik alımı yapmaya başlamıştır. Böylece, Eyalet yüksek toptan satış spot fiyatlarından elektrik alma ve düzenlenmiş düşük fiyatlardan satma zorunda kalmıştır. Yüksek fiyatlardan satın alıp sınırlandırılmış düşük fiyatlarda satış işi daha önce elektrik kuruluşlarına olduğu gibi Eyalet de maliyetli olmuş ve 2001 yılı kış ve baharında Eyalet Hazinesinin 8 milyar Dolar olması öngörülen fazlası bu programla tamamen sıfırlanmıştır.¹⁵³

Yukarıda anlatılanlardan çıkarılan sonuç ABD'nin California Eyaletinde elektrik piyasasının serbestleşmesine ilişkin uygulama başarılı olamamış ve krizle sonuçlanmıştır. Krizin aşılması için serbestleşme sürecinin başında öngörülen çoğu prensiplerden vazgeçilmesi ve devletin ilgili şirketlerle anlaşarak elektrik sektörüne girmesi gerekmiştir.

California elektrik krizinin elektrik reformu yapma konusunda devlete olan güvenin azalması etkisi her yerde hissedilmiştir. Örneğin bununla ilgili Çin'de

¹⁴⁹ Sally Hunt, a.g.k., s. 376.

¹⁵⁰ James Sweeney, "California Electricity Restructuring, Crisis and Its Aftermath", *Electricity Market Reform, An International Perspective*, Ed. Fereidoon Sioshansi, Wolfgang Pfaffenberger, Oxford, 2006, s. 379.

¹⁵¹ Bahadır Uçan, a.g.k., s. 121.

¹⁵² A.k., s.120.

¹⁵³ A.k, s. 120

elektrik sektöründe bir kamu yöneticisi California krizinin, reform yükümlülüğü alırken çok tedbirli olma ve her türlü olasılığı dikkate almaları açısından uyarıcı nitelikte olduğunu belirtmiştir.¹⁵⁴ Diğer taraftan Enron'un iflası ve hemen ardından bu şirketi denetlemesi gereken ama iflası öngöremeyen Arthur Andersen'in durumu başka bir denetim eksikliği olarak gündeme gelmiştir.¹⁵⁵

B.Avrupa Birliği Mevzuatı İle Yapılan Düzenlemeler

Avrupa Komisyonu 1988 yılında Enerji İç Pazarı Hakkındaki Beyaz Kitabı hazırlayarak Avrupa Birliği üye ülkelerinin enerji piyasalarında liberalizasyon çalışmalarını başlatmayı amaçlamıştır.¹⁵⁶ 1992 yılına gelindiğinde ise Enerji İç Pazarı Hakkında Ortak Kurallar Direktif Taslağı hazırlanmış ve bu taslak hem Avrupa Birliği, hem de üye devletler seviyesinde uzun tartışmalara yol açmıştır. Bu tartışmaların sonucunda elektrik ve doğalgaz piyasaları için iki ayrı direktif ortaya çıkmıştır.

96/92/EC sayılı Elektrik İç Piyasası Hakkında Ortak Kurallar Direktifi 19 Aralık 1996'da kabul edilmiş, üye ülkelere direktif ile uyumlaştırmaları gereken Kanunları, düzenlemeleri ve idari hazırlıkları için süre tanınmıştır.

Avrupa Komisyonunun Avrupa iç pazarının uygulanmasına yönelik hazırladığı kıyaslama raporlarında üye ülkelerin uygulamada karşılaştığı engeller ve tercihleri dikkate alınarak 96/92/EC sayılı Elektrik İç Piyasası direktifi hükümden kaldırılıp 2003/54 sayılı Yeni Direktif¹⁵⁷ 26 Haziran 2003 yılında kabul edilmiştir.

Önceki direktifler elektrik ve doğalgaz piyasalarının rekabete açılmasında kademeli bir geçiş öngörmekle birlikte yüzde yüz piyasa açıklığı¹⁵⁸ konusundaki kararı ülkelere bırakmıştı. Yeni direktif ise 2007 Temmuz ayı itibariyle bütün Avrupa Birliği ülkelerinde %100 piyasa açıklığını şart koşturmaktadır. Bu şartın yerine getirilmesinin önkoşulu sözkonusu direktiflerin üye ülkeler tarafından iktibas edilmesidir. Ancak henüz üye ülkelerin tümü 2003 yılında çıkarılan direktifleri iç

¹⁵⁴ J. H. Williams, R. Ghanadan, a.g.k., s. 824.

¹⁵⁵ Caner Özdemir, "Enerji Sektöründe Rekabetin Sağlanması ve Muhtemel Tekelleşme Senaryoları", *Türkiye 9. Enerji Kongresi Enerji Sektöründe Serbestleşme, Yeni Politika Stratejiler ve Sosyoekonomik Etkileri*, Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, Ankara, 2003, s. 106.

¹⁵⁶ Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, Avrupa Birliği Enerji Politikası, s. 1 <http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=0&pId=3&fId=10&pmId=10&hnd=1&ord=9&docId=320&fop=0> (20.08.2006)

¹⁵⁷ Official Journal of European Union, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_176/l_17620030715en00370055.pdf (15.07.2003).

¹⁵⁸ Yüzde yüz piyasa açıklığı kavramı ülkedeki sanayi, ticarethane ve konutlardaki tüm tüketicilerin enerji tedarik edeceği kaynağı serbestçe seçmesi anlamına gelmektedir.

hukuklarına taşımamışlardır. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 4. Kıyaslama Raporunda bu ülkelerin sayısının 18 olduğu ifade edilmektedir.¹⁵⁹

Avrupa Birliği'nin 2003/54 sayılı yeni elektrik direktifi tüm elektrik firmalarından iletim ve dağıtım faaliyetlerinin ayrılmasını ve her bir şebeke faaliyeti için belirli tüzel kişilerin yaratılmasını öngörmektedir. Bu hukuki ayrıştırma¹⁶⁰ varolan hesap¹⁶¹ ve yönetsel¹⁶² ayrıştırmaya dahil edilecektir. Direktife göre hukuki ayrıştırma esası 100.000'den az tüketiciye hizmet eden küçük dağıtım sistem işletmecileri için geçerli değildir.

2003/54/EC sayılı Elektrik Yeni Elektrik Direktifinde şebekeye erişimde yalnız düzenlemeye tabi erişime izin verilmesi, tek alıcı modelinin ve müzakereye tabi erişimin kaldırılması amaçlanmıştır.

Regüle edilen erişimde bir bağımsız düzenleyici kurum şebekeye erişim koşullarını ve tarifelerini belirlemektedir.

Avrupa Birliği düzenlemelerinde Fransa'nın başını çektiği yaklaşımla özellikle İngiltere'nin ayrı yaklaşımlar içinde olduğu görülmektedir: Fransa'nın başını çektiği yaklaşım enerji konusundaki serbestleşmede daha ihtiyatlı olunması gerektiği yönünde, oysa İngiltere'nin başını çektiği yaklaşım bu konuda daha radikal olunması, serbest rekabetin en uç noktaya kadar çok acil, kısa sürede her yönüyle uygulanması gerektiği yönünde bir yaklaşımdır.¹⁶³

Bu iki ayrı görüşün etkisiyle Avrupa Birliği'nde özellikle kamu şirketlerinin sektörde faaliyet göstermesinin engellenmesi konusunda bir düzenleme getirilmemiştir.

IV.TÜRKİYE ve ULUSLARARASI KURULUŞLAR

A. Gelişmekte Olan Ülkelere Çok Uluslu Yatırımlar ve Türkiye

Tüm dünyada enerji sektöründe liberalleşme ve yatırımlarda özel sektör katılımını teşvik eden düzenlemelerle birlikte 1990'lı yıllar boyunca dünyanın çeşitli yerlerinde çok uluslu şirketler tarafından yapılan yabancı sermaye yatırımları yaygınlaşmıştır. Bu yatırımların bir bölümü özelleştirmeler sonucunda oluşan üretim

¹⁵⁹ Tes-İş Dergisi, Haziran 2005 s. 19

¹⁶⁰ Üretim ve iletim şirketlerinin ayrı tüzel kişilikler olarak ayrıştırılması.

¹⁶¹ Üretim ve iletim için ayrı muhasebe hesaplarının tutulması

¹⁶² Hesapların ayrıştırılmasının yanısıra elektrik alım ve satımında iletim hattı sahibinin sahip olduğu bilgiye diğer piyasa oyuncularının da sahip olması ve aynı teşebbüse ait iletim ve üretim piyasa işlemlerinde farklı elemanların çalışması esasına dayanmaktadır.

¹⁶³ Ali Ulusoy, "AB'nin Enerji Politikası", *Avrupa Birliği'nin Enerji Politikası ve Türkiye'ye Yansımaları IV*, Ulusal Politika Araştırmaları Vakfı, 2003, Ankara s. 60.

ve dağıtım şirketlerinin satın alınması ve şirket birleşmeleri vasıtasıyla, bir bölümü de yeni elektrik üretim tesislerine yapılan yatırımlarla gerçekleşmiştir. Yatırımcılar ağırlıklı olarak ABD ve Batı Avrupa kökenli firmalardan oluşmuştur.¹⁶⁴

Özel sektör katılımlı yatırımlardan en büyük payı %22 ile Brezilya almış, Çin %11, Arjantin %7, Hindistan %7, Filipinler %6, Malezya %5, Tayland ve Endonezya her biri %4, Şili, Fas, Türkiye, Kolombiya ve Meksika her biri %3 pay almıştır.¹⁶⁵

Gelişmekte olan ülkelere yapılan yatırımlar aşağıdaki tabloda yer almaktadır: Yıllık ortalama yatırım tutarı 1991-1995 döneminde 12 milyar, 1996-2000 döneminde 29,8 milyar, 2001-2004 döneminde 12.8 milyar ABD Doları olarak gerçekleşmiştir.

1997 yılından sonra Asya ve Rusya krizleri yatırımcıların risk algılamasını artırarak yatırımların düşmesine neden olmuştur. 2000 yılında yeniden yükselen yatırım tutarları büyük enerji yatırımcılarından Enron'un iflası ve 11 Eylül saldırıları yatırımcıları olumsuz etkilemiştir. 2002 yılı sonrasında ise göreceli bir canlanma yakalanmıştır.¹⁶⁶ 2003 yılını değerlendirdiğimizde elektrik sektörü yatırımlarının %85'lik kısmının üretim sektörüne, kalan bölümünün dağıtım sektörüne ayrıldığını görmekteyiz.¹⁶⁷

Tablo 4: Gelişmekte Olan Ükelere Yatırımlar¹⁶⁸

(2003 Milyar\$)

Bölge	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Doğu Asya ve Pasifik	0.5	5.2	6.4	8.1	8.2	12.4	14.5	5.9	1.7	3.2	3.2	0.9	5.5
Avrupa ve Orta Asya	-	1.2	-	1.5	3.8	3.6	2.4	0.7	0.8	4.8	1.2	1.8	1.5
Latin Amerika ve Karayipler	-	2.8	3.8	3.2	6.6	10.2	24.9	15.8	9.5	14.1	6.5	6.8	6.2
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	-	-	-	0.3	-	0.2	5.3	-	1.0	0.2	2.3	-	0.4
Güney Asya	0.8	0.0	1.3	2.6	3.4	4.8	1.7	1.5	2.6	3.2	0.9	0.1	0.2
Sahara altı Afrika	-	0.0	-	0.1	0.0	0.8	1.3	0.8	0.6	0.8	0.9	0.0	0.1
Toplam	1.3	9.2	11.5	15.8	22.0	32.1	50.1	24.6	16.1	26.2	15.0	9.7	13.9

Son iki yıldır küresel yatırımcılar Brezilya, Çin, Meksika, Tayland gibi özellikle elektrik sektöründe güçlü talep büyümesinin olduğu ilerleme sürecinde olan ülkelere yönelmişlerdir.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş., *Elektrik Sektörü Raporu*, 2005, s. 8.

¹⁶⁵ A.k., s. 9.

¹⁶⁶ A.k., s. 8.

¹⁶⁷ Ada Karina Izaguirre, *Private Power Projects, Public Policy For The Private Sector*, World Bank 2004, s. 2-3 <http://ppi.worldbank.org/book/281Izaguirre.pdf> (15.06.2006).

¹⁶⁸ A.k., s. 2.

Belirtilen ülkeler ile Türkiye'deki mevcut tüketim ve yıllık artış oranları aşağıdaki tabloda karşılaştırılmıştır.

Tablo 5: Gelişmekte Olan Ülkelerde Tüketim¹⁷⁰

	Net Tüketim (2003) (milyar kwh)	Yıllık Artış Oranı (1994-2003) %
Çin	1.671	8,5
Brezilya	371	3,7
Meksika	194	5,0
Türkiye	125	6.7

Türkiye'de mevcut 2090 kwh olan ortalama kişi başına brüt tüketim miktarı ortalama tüketimin 6,460 kwh olduğu AB ülkelerine oranla oldukça düşük bir seviyede bulunmaktadır. Brüt talepte yıllık %7,7 seviyesinde bir büyüme öngören Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı projeksiyonlarına göre kişi başına tüketimin 2020 yılına kadar 5,700 kwh'e ulaşması beklenmektedir.¹⁷¹

Bu çerçevede Avrupa ülkelerine kıyasla hızlı büyüyen ekonomi, bunun paralelinde enerji ihtiyacı ve serbestleşme sürecine girmiş bir enerji sektörü ile Türkiye'nin yabancı yatırımcılar açısından cazip olduğu, E-on, Enel, AES gibi dünyanın sektörde önde gelen şirketlerinin Türkiye'de yatırım yapmak amacıyla çalışmalar yaptıkları belirtilmektedir.¹⁷²

Elektrik enerjisi sektöründe ölçek ekonomisini yakalamak amacıyla elektrik enerjisi ve yakıt tedarik zincirinde organik büyümenin, dikey ve yatay birleşmeler yaparak sinerji yaratmanın mümkün olduğu, serbestleşme süreci içinde şirketlerin dikey ve/veya yatay birleşmeler yaparak piyasa risklerinden korunurken fırsatlardan yararlanabileceği, söz konusu uluslararası enerji şirketlerinin Türkiye piyasasına dağıtım ve üretim varlıklarının özelleştirilmesi ve/veya satın alma/ortaklık kurma yoluyla yapacakları yatırımların bu eğilimlere ivme kazandırmasının beklendiği belirtilmektedir.¹⁷³

¹⁶⁹ Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş. , a.g.k., s. 9.

¹⁷⁰ A.k., s. 2.

¹⁷¹ Özelleştirme İdaresi, Türkiye Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirilmesi Bilgi Dokümanı, s.11 http://www.oib.gov.tr/tedas/bilgi_dokumani_turkce.pdf (21.09.2006).

¹⁷² Global Enerji, Temmuz 2006, s. 16. Dağıtım özelleştirme ihalelerinde önyeterliliği geçen 82 başvuru arasında yabancı şirketler önemli ölçüde yer almaktadır. Bkz. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Basın Açıklaması, http://www.oib.gov.tr/duyuru/2006-10-30_elektrik_onyeterlilik.htm

¹⁷³ Deloitte Danışmanlık, a.g.k., s. 16-17.

B.Uluslararası Kuruluşlar ve Türkiye'ye Etkileri

1.IMF ve Dünya Bankasının Etkisi

1944'de Bretton Woods'da gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Para ve Finans Konferansı ikiz olarak nitelendirilen IMF ve Dünya Bankası kurumlarının önünü açmıştır. Bu kurumlar II. Dünya Savaşı sonunda dünya kapitalizminin karşılaşacağı bunalımları daha kolay atlatabilmek için uluslararası bir işbirliğine gitmenin ve bunu kurumsallaştırmanın gerekli olduğunun anlaşılması üzerine çıkmıştır. IMF, geçici ödemeler dengesi sıkıntıları çeken ülkelerin bu sıkıntılar nedeniyle ithalat kısıtlamalarına gitmemelerinin sağlanması için destek vermek, Dünya Bankası Avrupa'nın savaş sonrasında yeniden imarı için kredi vermek üzere tasarlanmıştır. Bu kurumların temel dayanağı dünya ticaretinin geliştirilmesi olmuştur. Bretton Woods Konferansına katılmayan Türkiye IMF'ye 1947 yılında üye olmuştur.¹⁷⁴

Dünya Bankası ve IMF 1950'lere kadar savaş sonrası Avrupa'nın yeniden yapılandırılması yönünde finansman sağlarken bu tarihten itibaren bağımsızlık hareketleriyle canlanan Üçüncü Dünya üzerinde odaklanmaya başlamışlardır. 1970'lerde her iki kurum da kısa ve uzun dönemli istikrar ve yapısal uyum programlarıyla ilgilenmeye başlamışlar ve aralarındaki çizgi gittikçe silikleşmiştir. Bu programın iki ayağı vardır. Makroekonomik istikrar ve yapısal uyum. Başka bir deyişle para ve maliye politikalarını IMF saptamakta, yapısal uyum ise kamu ekonomisinin ekonomik faaliyet alanını daraltan bir tahsis mekanizması getirmekte ve Dünya Bankası tarafından yürütülmektedir.¹⁷⁵

1990'lı yıllarda Dünya Bankası ve IMF'nin borç yüküne haiz az gelişmiş ülkelerin elektrik endüstrisini de içeren kamu hizmetlerini yabancı yatırımcılara açmaya zorladığı görülmektedir. Bu amaçla az gelişmiş ülkelere sağlanan özellikle deregülasyon konuları ile ilgili Dünya Bankası yapısal uyarlama kredilerinin toplam krediler içindeki oranı 1986'da %13 iken 1992'de %59, 2000 yılında %70 seviyesine yükselmiş ve 1990'lı yıllarda gelişmekte olan 76 ülkenin elektrik sektörüne toplam 187 milyar dolar aktarılmıştır.¹⁷⁶

Dünya Bankasınca yönlendirilen yapısal uyum reformları çerçevesinde, Türkiye 1980-84 döneminde Dünya Bankası ile beş adet yapısal uyarlanma kredi anlaşması

¹⁷⁴ Mahfi Eğilmez, IMF ve Türkiye, 2002 <http://www.mahfiegilmez.nom.tr>. (26.08.2006)

¹⁷⁵ Filiz Çulha Zapçı, Dünya Bankasının Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim , Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, s.154.

¹⁷⁶ Gültekin Türkoğlu, Enerji Sektöründe Liberalleşme ve Türkiye Örneği, *Elektrik Mühendisleri Odası Dergisi*, S. 426, s. 41.

(SAL) imzalamış, KİT'ler ile ilgili düzenlemeler de SAL'ların öngördüğü çerçevede yapılmıştır.¹⁷⁷

Güler'e göre yeni dünya düzeni mali piyasaların serbestleştirilmesi ile mali sermayenin ulusal engellerden kurtulması ve üretken sermayenin dünyanın şu ya da bu yöresinde en karlı alanların devlet tekelinden arındırılarak kendisine açılması üzerine yükselmiştir. Az gelişmiş ülkelerde bu hedeflere IMF'nin "istikrar programları" ve Dünya Bankasının koşullu "yapısal uyarlama kredileri" aracılığıyla ulaşılmıştır. Bu program ve krediler ile açılan dönem az gelişmiş ülkelerde dünya ile bütünleşme, uluslararası kalkınma modern dünyanın değerlerine bağlanma ve elbette demokratikleşme süreci olarak küreselleşme dönemi adıyla yüceltilmiştir.¹⁷⁸

Sektördeki kuruluşları yeniden yapılandırma programı içerisinde özel kesimin elektrik alanına katılımı açısından hazırlık niteliğindeki 29.06.1987'de imzalanan enerji sektörü uyum ikraz anlaşması¹⁷⁹ Türkiye Elektrik Kurumuna (TEK) ait işletmelerin özelleştirilmesi hazırlıkları ile ilgili olarak, tarife yapısının yeniden düzenlenmesi, enerji fiyatlarının uluslararası pazar değerine bağlayarak işletme ve yatırım kararlarını optimize etmek, TEK'in hesaplarının mali denetiminin uluslararası şirketlere yaptırılmasını içermektedir.

TEK'in TEAŞ (Türkiye Elektrik Üretim ve İletim A.Ş.) ve TEDAŞ (Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.) olarak ikiye ayrılması ise Dünya Bankası ile yapılan 13.09.1991 tarihli anlaşmaya dayanmaktadır.¹⁸⁰

TEAŞ ve TEDAŞ'ın özelleştirmesi sürecinde bir başka adım Dünya Bankası ile yapılan 5.7.1995 tarihli ikraz üstlenim anlaşmasıdır.¹⁸¹ Bu anlaşma sürecinden itibaren sektördeki özelleştirme faaliyetlerine hız kazandırılmıştır.

Dünya Bankası ile yapılan 25.06.1998 tarihli Ulusal iletim şebekeleri projesi ikraz anlaşması¹⁸² ise TEAŞ'ın üçe bölünmesi ile ilgili olarak önemli bir aşamadır.

Dünya Bankası ile imzalanan Ekonomik Reform Kredisi Anlaşması¹⁸³ enerji sektörü reformu yapılması hususunu içermektedir.

¹⁷⁷ B. Ayman Güler, Yeni Sağ ..., s.150-151.

¹⁷⁸ A.k., s. 93.

¹⁷⁹ R.G. 01.07.1987, 18603.

¹⁸⁰ R.G. 24.02.1992, 21152.

¹⁸¹ R.G. 08.09.1995, 22418.

¹⁸² R.G. 10.09.1998, 23459.

¹⁸³ R.G. 14.06.2000, 24079.

31 Temmuz 2001 tarihinde IMF'ye verilen ek niyet mektubunda "İşletme Hakkı Devri için halihazırda imzalanmış ancak sonuçlandırılmamış bulunan sözleşmeler dışındaki elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesi için hazırlıklar hemen başlatılacaktır. Halihazırda imzalanmış ancak sonuçlandırılmamış sözleşmeler ise Ekim 2001 sonundan evvel ya sonuçlandırılacak ya da başka şekilde çözüme kavuşturulacaktır. Daha sonra 3 Mayıs 2001 tarihli Ekonomik Politikalar Bildirgesi'nde öngörüldüğü üzere kalan varlıkların satışına hız verilecektir. Yeni Elektrik Piyasası Kanunu'nun uygulanmasında Dünya Bankası'ndan yardım alınmaktadır." denilmektedir.

2 Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Etkileri

Avrupa Birliğine üyelik sürecinin kamu yönetimi açısından etkileri değerlendirildiğinde, 1990'ların ikinci yarısında ülkenin Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği sürecinin hızlanması ve Avrupa Birliğinin rekabet hukukunda Avrupa Birliği normlarına uyumun sağlaması yönündeki istemlerin Gümrük Birliğine girişi çok önemli bir siyasi yatırım amacı gören siyasi iktidarın ister istemez ve hazırlıksız biçimde rekabeti düzenleyen bir yasa çıkarmaya yöneldiği görülmektedir. 1995'de Gümrük Birliğinin gerçekleşmesiyle birlikte yasada öngörülen kuralları uygulayacak olan Kurumun oluşumu, siyasi iktidarın gündemindeki önemini yitirmiştir.¹⁸⁴ Rekabet Kurumu 1997 yılında oluşturulmuştur.

1999 yılında Helsinki zirvesiyle Türkiye'nin adaylığı tanınmıştır. Bu arada yürürlüğe giren Amsterdam Anlaşması üye ve aday ülkelerin Birliğe uyum çalışmalarını zorunlu hale getirmiştir¹⁸⁵

1999 yılı ile başlayan bu sürece bağlı olarak Elektrik Piyasası Kanununun çıkarılması ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun kurulması süreci içinde 4 Aralık 2000 tarihli AB Katılım Ortaklığı Belgesinde verilen taahhüdün önemi olduğu görülmektedir.¹⁸⁶ Elektrik Piyasası Kanunu ile ilgili altyapı çalışmaları IMF'ye verilen niyet mektupları ve Dünya Bankası kredi anlaşması şartları çerçevesinde yapılmış olsa da Kanunun hazırlanmasında Avrupa Birliği müktesebatı esas alınmıştır. Ancak IMF'ye verilen niyet mektupları, Dünya Bankası kredi koşullarının

¹⁸⁴ Seriya Sezen, Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş, TODAİE Ankara, 200,3 s.122.

¹⁸⁵ Beril Tuğrul, "Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye ve Enerji Açılımları, Küreselleşmenin Enerji Sektöründe Yapısal Değişim Programı ve Enerji Politikaları", *TMMOB V. Enerji Sempozyumu*, 2005 s.161.

¹⁸⁶ Yusuf Günay, Kaynak Elektrik, 2005-12, s.44

ve Avrupa Birliğine verilen taahhütlerin birbirinden farklı yaklaşımlar ortaya koymadığı, birbiri ile örtüşen nitelikte olduğu söylenebilir.

Katılım Ortaklığı Belgesinde,

Enerji sektöründeki Avrupa Birliği müktesabatının kabulü için bir programın uygulamaya konması,

Elektrik ve gaz sektörleri için bağımsız bir düzenleyici kurum oluşturulması: bu kurumun görevlerini etkin bir biçimde yapmasını sağlayacak yetki ve araçların verilmesi,

Başta elektrik ve gaz yönergeleri ile piyasaların açılması olmak üzere, iç enerji piyasasının kuruluşuna yönelik hazırlıkların yapılması

kısa vadeli öncelikler arasında yer almaktadır.

Buna istinaden Elektrik Piyasası Kanunu 18 Şubat 2001 tarihinde kabul edilmiştir.

Katılım Ortaklığı Belgesinden sonra hazırlanan değerlendirme raporlarında gerek Türkiye’de elektrik piyasası konusunda yapılan mevzuat çalışmaları, daha önce yapılan özelleştirmelerin yeni piyasa düzenine etkileri ve mevcut kamu elindeki elektrik kuruluşlarının işleyişi bakımından değerlendirmeler yapılmış ve önerilerde bulunulmuştur.

2001 yılı İlerleme Raporunda, Elektrik Piyasası Kanunu ve Doğalgaz Piyasası Kanununun kabulünün Enerji Üst Kurulunun oluşturulmasının IMF’nin Türkiye’ye sağladığı desteğin sağlanabilmesi için şart olduğu vurgulanmakta ve yapılan değerlendirmede ağlara erişim, piyasanın açılması, yeni kapasite oluşturulmasına yönelik rejim gibi hususların ikincil mevzuat ile düzenlenmesi gerektiği, ayrıca elektrik sektöründe bulunan kamu hizmeti gören teşekküllerin mali disiplininin artırılmasının enerji yatırımlarını daha cazip hale getireceği belirtilmektedir.

2002 yılı İlerleme Raporunda, mevcut devlet üretim ve dağıtım şirketinin piyasada sahip olduğu hakim durum nedeniyle elektrik piyasasında rekabetin oluşmasının zaman alabileceği, ayrıca daha önceki rejim çerçevesinde yapılan yatırımlardan kaynaklanan maliyetlerin giderilmesi ve elektrik üretim varlıklarının özelleştirilmesi ile ilgili sorunların çözüme kavuşturulması gerektiği belirtilmektedir.

2003 yılı İlerleme Raporunda

-Tartışmalı yap-işlet-devret ve işletme hakkı devir sözleşmelerinde (üretim ve dağıtım) yaşanan anlaşmazlıkların çözümlenmesi gerektiği,

-Halihazırda bazı yatırımcıların konuyu uluslararası tahkime götürdüğü, sorunun çözümünün gecikmesinin Türk elektrik sektörüne yatırım yapacak muhtemel yatırımcıları engelleyebileceği belirtilmektedir.

2004 yılı İlerleme Raporunda

-Elektrik sektöründe süregelen temel problemlerin çözülmesine imkan sağlayacak olan son strateji dokümanının tam olarak ve zamanında uygulamaya konması gerektiği, bu belgenin garanti fiyatları bakımından Türkiye'deki mevcut hukuki çerçeveye uyarlanması gereken tartışmalı yap-işlet-devret sözleşmelerini ve işletme hakları devrini kapsadığı,

-Sübvansiyonların aşamalı olarak kaldırılmasına ilişkin oluşturulan takvimin uygulamaya geçirilmesi gerektiği,

-Enerji alanındaki işletmecilerde mali disiplin ve özellikle elektrik faturalarının tahsil edilme oranı konularında ciddi iyileşme sağlanması gerektiği,

-Pazarlama konusundaki kamu işletmesinin toptan piyasadaki hakim durumunun uyumlaştırılması, sınır ötesi ticaretteki mevcut kısıtlamaların kaldırılması, uzun vadeli enerji alımına ilişkin anlaşmaların mevcut anlaşmaların yeniden ele alınması gerektiği

-Elektrik, doğalgaz ve petrol piyasalarında düzenleyici kurum olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun kapasitesinin kalifiye elemanların kapasitesi dahil olmak üzere güçlendirilmesi gerektiği

hususları yer almaktadır.

2005 yılı İlerleme Raporunda

Elektrik piyasasının serbestleştirilmesine ilişkin hukuki çerçeve ve uygulamaya yönelik mevzuat alanında önemli ölçüde ve büyük oranda müktesebat doğrultusunda ilerleme kaydedilmiş olmakla birlikte uygulamanın sınırlı düzeyde kaldığı, özelleştirmedeki gecikmeler ve çözümlenememiş bir husus olan garantili alım fiyatlarının rekabete engel teşkil ettiği,

İdari kapasite bağlamında serbestleşme sürecinin tamamlanmasıyla birlikte Kurul'un sorumluluklarının daha da artacağı, özellikle ekonomik düzenleme konularında daha fazla personel istihdamı gerektireceği, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun kapasite ve bağımsızlığının kararlarının diğer hükümet kurumlarının onayına bağlı olmayacak şekilde güçlendirilmesi hususu yer almaktadır.

İlerleme raporları ele alındığında Avrupa Birliği Direktiflerinde üye devletlere özelleştirme ile ilgili olarak bir yaptırım getirilmemesine rağmen Türkiye için rekabetçi piyasanın gelişmesi açısından önemli olarak nitelendirildiği görölmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

ELEKTRİK PİYASASI KANUNUNDAN ÖNCE SEKTÖRDE ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI

Ülkemizin elektrik sektörü ile tanışması 1900’lü yılların başında gerçekleşmiştir. Sektörde 1970 yılına kadar dağınık uygulama olarak nitelendirilen dönem 1960’da planlı kalkınma dönemine girilmesinin ardından yapılan çalışmalar sonucu Türkiye Elektrik Kurumunun 1970 yılında kurulması ile sona ermiş, bütünleşme dönemine girilmiştir.¹⁸⁷

1980 sonrası dönem ise neoliberal politikaların elektrik sektörüne yansıtıldığı dönemdir. Türkiye’de bu yıllarda IMF ve Dünya Bankası ikilisince önerilen politikalar doğrultusunda istikrar programlarıyla başlayan ve yapısal uyum programlarıyla devam eden süreç ile bir yeniden yapılanma dönemine girilmiştir.

Bu dönemde devletin yeniden yapılandırılmasında bütüncü bir yaklaşım sergilenmemiş, uzun soluklu araştırmalar yerine pragmatizm tercih edilmiştir.¹⁸⁸

1980’li yılların başından itibaren özel sektörün elektrik alanında faaliyet göstermesini sağlayacak düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen özelleştirme çalışmaları 1990’larda hızlandırılmaya çalışılmıştır.

Yukarıda belirtilen çerçevede bu bölümde elektrik sektörüne özel sektörün katılımına yönelik çalışmalar 1980 öncesi ve sonrası olarak ayrılarak incelenecektir.

I. 1980 Öncesi Dönemde Elektrik Sektörü Yönetimi ve Özel Sektörün Katılımına Yönelik Yapılan Çalışmalar

İktisadi yaşam genel olarak 1923-1930 liberal bir çerçeve içinde geçmiştir, kamunun iktisadi yaşama karışması sözkonusu olmamıştır.¹⁸⁹

1920 yıllarının sonuna gelindiğinde yaşanan Büyük Bunalım çok geçmeden Türkiye’nin ekonomik politikaları üzerinde de kendisini hissettirmiştir. Uluslararası ticaret sisteminin çöktüğü, ekonomiye belirsizliğin hakim olduğu bu dönemde kapitalist ülkeler liberal politikaları terkedip, devlet müdahaleleri ile bunalımdan

¹⁸⁷ Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, *Enerjide Sürdürülebilirliğin Sağlanması*, Ankara, 2004, s. 1-2.

¹⁸⁸ Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ...*, s.130.

¹⁸⁹ Cemil Oktay, *Türk Siyasal Yönetimsel Sisteminin Gelişmesinde Ana Çizgiler*, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Ed.) Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 164.

çıkış yolu ararken Türkiye de kapılarını dışa kapatarak, bu bunalımdan ekonomisini korumaya çalışacaktır. Kapitalist toplumlarda yaşanan bu oluşumun bu toplumlarda ve bu arada Türkiye’de yarattığı piyasa ekonomisine güvensizlik ve yerli sermayenin kendisinden beklenen performansı gösterememesi sonucunda devlet ekonomiye ağırlığını koyacaktır. Türk ekonomi tarihinde devletçiliğin başlangıcı olarak kabul edilen 1930’lu yılların ayırt edici nitelikleri, devletin ekonomik yaşama müdahalesinin artması, doğrudan iktisadi işletmeler kurması, daha önce dış alımla karşılanan temel tüketim mallarının yurt içinde üretilmesi, sınırlı da olsa bir plan ortaya konulmuş olmasıdır.¹⁹⁰ Devlet 1934 yılını izleyen dönemde dokuma, madencilik, enerji üretimi alanında en önemli işletmeciler olmuştur.¹⁹¹ Devletçilik politikaları elektrik sektörüne de yansıtılmıştır. 1930 sonrası dönemin önemli atılımlarından biri de kentsel yerleşme altyapı hizmetlerinin görülebilmesi için kredi ve planlama kuruluşlarının merkezi düzeyde geliştirilmesi olmuştur. Bu girişimlerin önemli ilginç örneklerini Belediyeler Bankası ve Elektrik İşleri Etüd İdaresi oluşturur.¹⁹² 1930-1950 arasındaki dönemde benzer stratejiler izlenmiştir.

1950-1960 yılları on yıl süre ile Türkiye’yi yöneten Demokrat Partinin temel ilkelerinden biri liberalizmdir. Devlet yalnızca özel sektörün hiçbir şekilde giremeyeceği alanlar ile kamu hizmeti gören ve temel sanayiye girenler dışında işletmeciler olabilecek ve o güne kadar kurulmuş işletmelerde yine kamu hizmeti gören ve temel sanayiye girenler dışında zaman içinde özel sektöre devredilecektir.¹⁹³

Dönemin elektrik sektörü açısından önemli bir özelliği kamu sektörünün geliştirildiği bir dönem olmasıdır. Bu dönemin özelliği elektrik işletmeciliğinde yabancı sermaye ortaklığı içermeyen özel sermayeli dört şirketin oluşturularak imtiyaz tanınmış olmasıdır.¹⁹⁴

1960-1980 arası dönemde Anayasa gereğince planlı kalkınma başlatılmış, sınai kalkınmanın önkoşulu olarak enerji yatırımlarına ağırlık verilmiştir. Bu dönemin en belirgin özelliği Türkiye Elektrik Kurumunun kurularak hizmeti tekeline almasıdır. Hizmetin yürütülmesi Türkiye Elektrik Kurumunun özel sektöre ucuz girdi temin

¹⁹⁰ Seriy Sezen, *Türkiye’de Ulusal Planlama Uygulaması ve Değişme*, TODAİE, Ankara, 1999, s. 149.

¹⁹¹ Cemil Oktay, a.g.k., s. 164.

¹⁹² A.k., s. 165.

¹⁹³ Seriy Sezen, *Türkiye’de Ulusal ...*, s. 164-165.

¹⁹⁴ TUSİAD, *21. Yüzyıla ...*, s. 246.

etmesi ve sosyal devlet anlayışı içinde tüketicilere ucuz enerji sağlaması anlayışı ile sağlanmakta, kar amacı güdülmemektedir.¹⁹⁵

Ağırlıklı olarak devletçi politikaların izlendiği 1980 dönemine kadar olan bu süreçte sektördeki dağınık olan kurumsal yapı bütünleşmeye doğru gitmiştir.

İlk elektrik santrali 1902 yılında Tarsus'da İsviçre ve İtalyan grubu tarafından kurulmuştur. Ardından o dönemki Osmanlı şehirleri olan Selanik, Şam ve Beyrut elektrikleştirilmiştir. 1910 yılında Macar Ganz şirketine verilen bir imtiyazla 1914 yılında İstanbul elektriğe kavuşmuştur İstanbul'da kurulan Silahtarağa Santrali, Türkiye'nin ilk taşkömürü santralidir. 1913 yılında ise bu imtiyazları düzenlemek üzere, bugün halen yürürlükte bulunan Menafi Umumiye Muteallik İmtiyazat (Kamu Yararına İlişkin Ayrıcalıklar) Hakkında Kanun çıkarılmıştır.¹⁹⁶ Daha sonra 1924 Anayasası yürürlüğe girmiştir. 1924 Anayasasında imtiyaz sözleşme ve şartlaşmaları hakkında Danıştay'ın görüşünün alınacağı, daha sonra imtiyaz sözleşmelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce onaylanacağı ve ancak ondan sonra yürürlüğe gireceği öngörülmüştür.¹⁹⁷

Cumhuriyet öncesi uygulanan mekanizma yerli ve yabancı sermayeye açık olup, Yap-İşlet-Devret modeli ile bazı benzerlikleri bulunmaktadır. Ancak, temel farkı belirlenmiş bir enerji planlaması ve politikası olmadığı gibi, şirket seçimine yönelik kriterler yoktur, koşullar rekabet ortamından çok uzaktır. Cumhuriyet ilan olduğunda, Türkiye'de toplam kurulu gücü 32.8 MW ve yıllık üretimi 44.5 GWh olan 38 santral bulunuyordu. Çoğunluğu motor gücü ile çalışan bu santrallerin 14 tanesi kişilere, 13 tanesi ortaklıklara ve 11 tanesi belediyelere aitti. Türkiye Cumhuriyeti'nin bugünkü sınırları içinde yalnızca İstanbul, Adapazarı ve Tarsus elektrikli kent durumunda idi. Halkın %94'ünün elektriksiz kesimde yaşadığı o dönemde kişi başına yıllık elektrik tüketimi yaklaşık 3 kWh olmuştur.¹⁹⁸

Kurtuluş Savaşından sonra özel ortaklıklar imtiyaz sözleşmelerinden doğan haklarını yeni hükümete de kabul ettirmişlerdir. Bu imtiyaz sözleşmeleriyle şirketler paranın düşüşüne veya mal ve işçilik giderlerinin artışına karşı, elektrik satış fiyatını

¹⁹⁵ Faruk Ataay, "Enerji Sektöründe Özelleştirme, Rekabetçi Bir Piyasada Yönetişim Mi?" *Praksis*, S.9, 2003, s. 224.

¹⁹⁶ TÜSİAD, 21. Yüzyıla Girerken..., s. 243.

¹⁹⁷ Metin Günday, *Uluslararası Tahkim Alanında Türkiye'de Gerçekleştirilen Yasal Düzenlemeler*, Ekonomik İstikrar, Büyüme ve Yabancı Sermaye, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası İnsan Kaynakları Müdürlüğü, Ankara, 2001, s. 185.

¹⁹⁸ TÜSİAD, 21. Yüzyıla Girerken..., s. 244.

altın esasına göre belirleyerek korumak hakkını elde etmişlerdir. Bu durum birçok sanayii kuruluşunu kendi elektriğini üretme yoluna götürmüş ve elektrik sektöründe otoprodüktör sanayiinin ortaya çıkışına yol açmıştır. Örnek olarak Karabük Demir Çelik ve Sümerbank Otoprodüktör kuruluşları olarak gösterilebilir.¹⁹⁹ Bu dönemde Kayseri ve çevresindeki yerleşim birimlerinin elektrik enerjisi üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti hizmetlerini yapmak üzere, 18 Ağustos 1926 tarih ve 4022 sayılı Bakanlar Kurulu kararına istinaden 11 Ekim 1926 tarihinde imzalanan imtiyaz sözleşmesiyle Kayseri ve Civarı Elektrik Türk Anonim Şirketi kurulmuştur.²⁰⁰

1929 Bunalımı sonrasında sektörle ilgili en önemli sorun elektrik fiyatlarının aşırı yükselmesi olmuştur. Bu durum karşısında önce 1932-1933'de İmtiyaz Yasasında Değişikliğe gidilerek şirketler üzerindeki denetim artırılıp fiyatlar makul düzeye çekilmiştir.²⁰¹

1935 yılında Maden Tetkik Arama Enstitüsü, Etibank, Elektrik İşleri Etüd İdaresi kurulmuştur.

Etibank Kanununun²⁰² 4/D maddesi ile bu kuruluş Türkiye'de elektrik üretimi, iletilmesi ve dağıtılması imtiyazları almak veya işletmek, elektrik santralleri kurmak, hatlar yapmak, elektrik enerjisi dağıtmak ve bunlarla ilgisi olan işlerle uğraşabilecekti. Elektrik İşleri Etüd İdaresi elektrik konusundaki her türlü araştırmayla,²⁰³ Maden Tetkik Arama Enstitüsü yurdumuzda işletmeye elverişli maden alanlarının bulunup bulunmadığını ve işletilenlerin daha yararlı bir yolla işletilmelerinin nelere bağlı olduğunu araştırmak²⁰⁴ ile görevlendirilmişlerdi. Bir bölümü ya da tümü devlet sermayesi ile kurulacak endüstri kuruluşları ile belediyelerin kendilerinin her türlü elektrik ihtiyacı için santral kurmadan ve bu amaçla imtiyaz vermeden önce durumu Elektrik İşleri Etüd İdaresine bildirip bu ihtiyaçları var olan ya da tasarlanan bölge santrallerinden sağlanıp sağlanamayacağını öğrenmek zorunda oldukları Elektrik İşleri Etüd İdaresinin Kuruluş Kanununda yer almıştır.

¹⁹⁹ Leyla Dolun, *Türkiye 'de Elektrik Enerjisi Sektörü*, Türkiye Kalkınma Bankası, İstanbul, 2002, s. 2.

²⁰⁰ Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş. Hakkında, <http://www.kcetas.com.tr/kurhak.htm> (21.08.2006)

²⁰¹ Faruk Ataay, "Enerjide Özelleştirme ve Yönetimin Yeniden Yapılandırılması", *Tes-İş*, S. 2002-3, s. 43.

²⁰² 2805 sayılı Etibank Kanunu, RG. 22.06.1935, 2819.

²⁰³ 2819 sayılı Elektrik İşleri Etüd İdaresi Teşkiline Dair Kanun, R.G. 24.06.1935, 3036.

²⁰⁴ 2804 sayılı Maden Tetkik Arama Enstitüsü Kanunu, R.G. 22.06.1935, 3035.

1938-1944 yılları arasında ülkedeki tüm yabancı sermayeli ve imtiyazlı yabancı elektrik ortaklıkları devletleştirilmiştir. Ancak devletleştirilen santraller tek bir yönetim altında toplanmayarak belediyelere devredilmiştir.²⁰⁵

1950 yılına gelindiğinde hükümet politikasında değişikliğe gidilmiş ve imtiyazlı elektrik işletmeciliğine yeniden dönmüştür. Bu yıllarda Kuzeybatı Anadolu Elektriklendirme Türk Anadolu Ortaklığı, Ege Elektrik Türk Anonim Ortaklığı, Çukurova Elektrik A.Ş., Kepez ve Antalya Havalisi Elektrik Türk Anonim Şirketi kurulması kararlaştırılmış ve özel sektörün sermaye temininde karşılaştığı zorluklar nedeniyle bu şirketlerin en büyük ortağı Etibank olmuştur. Ancak bu şirketlerden Kuzeybatı Anadolu Elektriklendirme A.Ş. kurulamamış, Ege Elektrik T.A.O. ise başarılı olamayarak tasfiye edilmiştir.²⁰⁶ Seyhan Barajı ve Hidroelektrik Santrali'nden elektrik üretilmesi, bunun tüketim merkezlerine taşınması ve toptan satışı için Çukurova Elektrik T.A.Ş.'ye 1953 yılında imtiyaz verilmiştir. Antalya Kepez'de hidroelektrik santral kurulması, üretilecek elektriğin tüketim merkezlerine taşınması ve toptan satış için 1956 yılında imtiyaz verilen Kepez ve Antalya Havalisi Elektrik Santralleri T.A.Ş., bazı sermaye değişiklikleri ile varlığını geliştirerek sürdürmüştür.²⁰⁷

1957 yılında enerji sektöründe çalışan çeşitli kuruluşlar arasında koordinatör görevini yerine getirmesi için Enerji ve Tabii Kaynaklar Dairesi kuruluş kanunu çıkarılmıştır. Bu daire Türkiye Elektrik Kurumunun kurulması amacıyla kanun tasarısı hazırlamış, ancak kanun Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülürken bazı maddelerinin görüşülmesi amacıyla Hükümetçe geri alınmıştır.²⁰⁸

Bu dönemde Türkiye'nin elektrifikasyonunda termik santrallerin yanısıra hidroelektrik santrallere yönelinmiştir. Büyük barajların yapımı amaçlanarak 1953 yılında Devlet Su İşleri kurulmuştur. 1950 yılında 389,9 MW olan termik kurulu güç 1960 yılında 860,5 MW'a ulaşırken, 1950 yılında 17,9 MW olan hidrolik kurulu güç 1960 yılında 411, 9 MW'a çıkarılmıştır.²⁰⁹

1961 Anayasasında imtiyaz sözleşmelerine ilişkin olarak Danıştay'ın yetkisi artırılmış, Danıştay'ın salt görüş bildirme olan yetki ve görevi bu kez inceleme yetki ve görevine dönüştürülmüştür. Bunun nedeni de 1961 Anayasası ile Türkiye Büyük

²⁰⁵ Faruk Ataay, "Enerjide Özelleştirme ve Yönetimin...", s. 43.

²⁰⁶ Leyla Dolun, a.g.k., s. 3.

²⁰⁷ TUSİAD, 21. Yüzyıla Girerken..., s. 246.

²⁰⁸ Leyla Dolun, a.g.k., s. 3.

²⁰⁹ TUSİAD, 21. Yüzyıla Girerken..., s. 246.

Millet Meclisi'nin, yasama organının, imtiyaz sözleşmelerini onaylama yetkisinin kaldırılmış olmasıdır. Bu yetki kaldırılmış bunu dengeleyebilmek için Danıştay'ın bu sözleşmeler üzerindeki yetkisi salt görüş bildirmekten çıkartılıp bir inceleme yetkisi haline daha güçlü bir yetki haline dönüştürülmüştür.²¹⁰ Anayasa uyarınca 1960-1980 arası dönem, planlı kalkınmanın başlatıldığı ve geliştirildiği, enerji sektöründe devletçilik yanı ağır basan karma ekonominin uygulandığı bir dönemdir. Beşer yıllık üç kalkınma planı tamamlanmış ve dördüncüsüne başlanmıştır. Yapılan planlarda kalkınma öne çıkarılmış, sınai, kalkınmanın ön koşulu olan enerji yatırımlarına ağırlık verilmiştir.²¹¹

Enerjinin açıkça ortaya çıkan önemli karşısında, bu döneme dek çoğu Sanayi Bakanlığı'na bağlı olsa da, Başbakanlıktan Bayındırlık ve Ticaret Bakanlıklarına dek çeşitli kuruluşlara dağılmış enerji işleri, ulusal enerji politikası uygulamak amacıyla 1963 yılında kurulan, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı çatısı altında toplanmıştır.²¹² Devlet Su İşleri, Maden Tetkik Arama Enstitüsü, Etibank, Türkiye Kömür İşletmeleri, Türkiye Petrolleri Arama Ortaklığı, Petrol Ofisi Bakanlığa bağlanmıştır.

1970 yılında TEK kuruluş kanunu kabul edilene kadar elektrik üretim, iletim ve dağıtımını Etibank, Devlet Su İşleri, özel imtiyazlı şirketler belediyeler, otoprodüktör sanayi kurumları tarafından yapılmıştır. 1967 yılında Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün işletmekte olduğu hidroelektrik santrallerin işletmeciliği Etibank'a devredilmiştir.²¹³

Planlı ekonomi politikasının elektrik sektörüne getirdiği yenilik, imtiyazlı özel elektrik ortaklıkları politikasının terk olunmasıdır. 1970 yılında elektriğin üretim, iletim, dağıtım ve ticaretini yapacak bir tekel olmak üzere, kamu iktisadi teşebbüsü olarak, TEK kurulmuştur.²¹⁴ TEK'in kuruluş Kanununun gerekçesinde "Türkiye'ye göre çok daha fazla olanakları olan İngiltere, Fransa, İtalya gibi ülkeler dağınık olan elektrik işlerini en küçük köyden en büyük şehre kadar sanayi, ulaştırma ve tarımda muhtaç olunan elektrik enerjisini tek bir kuruluş olarak sağlamak üzere çeşitli devlet kuruluşlarını, belediyeleri ve bütün elektrik şirketlerini ortadan kaldıran kanunlar

²¹⁰ Metin Günday, "Uluslararası Tahkim...", s. 185.

²¹¹ TÜSİAD, *21. Yüzyıla Girerken...*, s. 247.

²¹² A.k, s. 247.

²¹³ Leyla Dolun, a.g.k., s. 3.

²¹⁴ TÜSİAD, *21. Yüzyıla Girerken...*, a.g.k, s. 247.

çıkartarak tek bir devlet kuruluşu kurmuşlardır.” denilmektedir.²¹⁵ Bu dönemde belirtilen Avrupa ülkelerinde uygulanan model seçilmiştir.

Ancak 1970 yılında yürürlüğe giren TEK Yasası ile sektördeki dağınıklık kısmen önlenebilmiştir. Dağıtım hizmetlerinin önemli bir bölümünü oluşturan Belediye Elektrik İşletmeleri ile İller Bankasının Enerji Grubu Yasa kapsamı dışında tutulmuştur.²¹⁶

Bu dönemde geçmişte oluşturulmuş imtiyazlı ortaklıklar, yasadaki hükümlerle varlıklarını koruyabilmişlerdir. Bunun dışında özel sektörün faaliyet göstermesine olanak sağlanmamıştır. Bu dönemde mega elektrik santralleri projelerine girilmiş olmakla birlikte, dönemin bir özelliği tüm santrallerin büyük gecikmelerle tamamlanmış olmasıdır. Böylece elektrik kesintileri dönemi görülmüştür. Kurulacak santrallere yerli elektromekanik ekipman sağlamak üzere, Türkiye Elektromekanik Sanayi A.Ş. 1977 yılında kurulmuştur. 1970 yılında 1509.5 MW olan termik kurulu güç, 1980 yılında 2987.9 MW’a çıkarken, 1970’de 725.4 MW olan hidrolik kurulu güç, 1980’de 2130.8 MW’a çıkmıştır. Nüfusun %79.7’si elektrikten yararlanır duruma gelmiştir. Elektrikli yörede yaşayan nüfus başına tüketim ise 576 kWh’a ulaşmıştır.²¹⁷ TEK’in kuruluşundan sonra ülkede elektrik tüketim artışları çok yüksek olmuş, 1975 yılında %16,6 ve 1976 yılında %18.4 düzeyinde gerçekleşmiştir.²¹⁸

Bu dönemde kömür, petrol, hidrolik enerji, elektrik planlamaları ve politikaları yanı sıra, nükleer enerji planlaması ve politikası, alternatif enerji kaynakları politikası gibi yeni politikalar biçimlenmeye başlamıştır. 600 MW’lık ilk nükleer santralin inşasına girilmek istenmiş, ama kredi bulunamamıştır.²¹⁹

Planlı dönemin genel özelliği ulusal iletim şebekesinin büyük oranda tamamlanmasına karşılık üretimin istenen oranda artırılmamasıdır.²²⁰

II.1980 Sonrasında Elektrik Alanında Özel Sektörün Katılımı Çalışmaları

Genel olarak 1970 yılından sonra özellikle talebin yüksek olduğu dönemde elektrik hizmetinin kamu eliyle sağlandığı görülmektedir. 1980’lerden sonra

²¹⁵ 1312 sayılı Kanunun Gerekçe Raporu, http://www.emo.org.tr/resimler/ekler/657c1fffd38824e_ek.pdf?dergi=1 (16.08.2006)

²¹⁶ Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, *Enerjide Sürdürülebilirliğin...*, s. 1-3.

²¹⁷ TÜSİAD, 21. Yüzyıla Girerken..., a.g.k, s. 248.

²¹⁸ Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, *Enerjide Sürdürülebilirliğin...*, s. 1-3.

²¹⁹ A.k., s. 248.

²²⁰ Faruk Ataay , “Enerjide Özelleştirme...”, s. 44.

benimsenen neoliberal politikalar doğrultusunda özel sektörün elektrik alanına yatırım yapması amacıyla gerekli görülen Kanunlar çıkarılmış olsa da özel sektörün faaliyette bulunması için gerekli adımlar 1996 yılından sonra atılmıştır.

İletişim ve enerji sektöründe özelleştirmeye giden ilk adım ilgili kuruluşların parçalanması olmuştur. Elektrik üretim ve dağıtımını gerçekleştiren TEK üretim ve dağıtım boyutları birbirinden ayrılarak önce ikiye, sonra dağıtım parçası bölgeler itibariyle çok sayıda parçaya bölünmüştür. Karlı olan parçalar satışa çıkarılmak üzere hazırlanmakta, kamu kesiminde kalacak parçalar ise kamu hizmeti değil ticari hizmet vermeye hazırlanmaktadır. Bu işlemlerde anahtar sözcük fiyat reformudur.²²¹

1980’li yıllardan sonra ülkemizde elektrik faaliyetlerinin özel sektör tarafından yürütülmesi yap-işlet-devret, yap-işlet, işletme hakkı devri yöntemleri kullanılarak yapılmıştır.

1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık planda KİT yatırımlarının bu sektörde yoğunlaşması hususuna yer verilmiştir. 1990-1995 yıllarını kapsayan VI. Kalkınma Planında ise KİT yatırımlarının sektörel önceliği konusuna yer verilmemiştir. Bir plan ilkesi olarak KİT’in üretim yapılarını ve teknolojilerini geliştirmek için yabancı sermaye ile ortak yatırım yapılmasının benimsendiği ilk kez gündeme getirilmiştir.²²² Özelleştirme biçimi ve yöntemi söz konusu edilmeden temel politika olarak alınmıştır.²²³

²²¹ Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ*, s.184-185.

²²² Yakup Kepenek, *100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, Gerçek Yayınları, İstanbul, 1990, s. 38.

²²³ A.k., s. 39.

Bu yıllarda elektrik sektörüne yapılan kamu yatırımları aşağıdaki gibidir:

Tablo 6: Elektrik Sektörü Kamu Yatırımları²²⁴

YILLAR	Program (milyon ABD Doları)	Gerçekleşen (milyon ABD Doları)
1985	1.296	1760
1986	1.366	1.855
1987	1.781	2.153
1988	1.965	1.804
1989	1.984	2.164
1990	2.231	2.286
1991	1.926	1.873
1992	1.963	1.704
1993	1.715	1.548
1994	900	715
1995	1.041	715
1996	1.121	796
1997	1.130	1.094
1998	1.501	1.483
1999	1.709	1.274

A.TEK'in Yeniden Yapılandırılmasından Önceki Dönemde Hukuki

Altyapının Oluşturulması Çalışmaları ve Bu Dönemde Başlatılan Uygulamalar

1980'lerden itibaren elektrik sektöründe özel sektörün katılımına yönelik hukuki açıdan hazırlık çalışmaları yapılmış, ancak uygulama olarak önemli bir yol alınamamıştır. Bu dönemde çıkarılan kanunlar ve yapılan uygulamalara aşağıda yer verilmektedir:

-2705 sayılı Kanun ile Özel Sektöre Elektrik Üretiminde Faaliyet Gösterme İzni Verilmesi. Elektrik sektörüne özel kesimin katılımına ilişkin çıkarılan ilk Kanun 9.9.1982 tarih ve 2705 sayılı Kanundur. Bu Kanun ile TEK'in 1312 sayılı Kanun ile verilen tekel konumu değiştirilerek özel sektörün faaliyet göstermesi mümkün kılınmıştır. Belediyelerin elindeki elektrik dağıtım tesislerinin TEK'e devrini öngören sözkonusu Kanun ile 1312 sayılı TEK Kanununun 26. maddesinin (d) bendi ile tüzel kişiliği haiz kamu iktisadi teşebbüsleri ile ticari şirketlere müstakil olarak veya TEK'in iştiraki ile elektrik üretimi yapma olanağı Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) görüşü alınmak kaydıyla Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının iznine bırakılmıştır.

²²⁴ Nevin Selçuk, Hüseyin Arabul, *Aydınlık Türkiye İçin Elektrik Enerjisinde Ulusal Politika*, Ankara, 2000, s. 33.

Diğer taraftan bu yasayla ülkemizde elektrik dağıtım işletmeciliğinin yerel idareler ve özel girişimcilikten alınarak kamu bünyesinde toplanmasındaki gerekçeler özet olarak aşağıdaki gibi sayılabilir:²²⁵

- § Yetersiz teknik kadrolara sahip köy, birlik, tüzel kişiler ile belediyelerin ellerindeki tesislerin uzmanlaşmış bir otoriteye bırakılması,
- § Sektörün teknolojik gelişmeye ayak uydurmasının temini,
- § Tüketicilere kaliteli ve kesintisiz elektrik sağlanması,
- § Belediye ve diğer tüzel kişilere satılan elektrik enerjisi bedellerinin tahsilatına ilişkin sorunların çözüme kavuşturulması.

Elektrik dağıtımının özelleştirilmesine daha o dönemde karar verilmesine karşın bunun için yerel yönetim ölçeğinin yeterli görülmediği, bir geçiş sürecine ihtiyaç duyulduğu anlaşılmaktadır.²²⁶

Belirtilen Kanunla süre kısıtlaması olmaksızın özel sektöre elektrik üretim tesisleri kurma ve üretilen elektriği TEK'e satma imkanı verilmiştir. Santrallerin devlete devrinin sözkonusu olmadığı bu model temelde bir yap-işlet modeli olarak değerlendirilebilir. Bu Kanun çerçevesinde Kayseri'de 13 MW'lık TOHMA hidroelektrik santrali için başvuru yapılmış, gerekli izin alınmasına rağmen, finansman temini çalışmaları süresinde tamamlanamadığından santral kurma izni iptal edilmiştir.²²⁷

TEK, KİT'lerle ilgili genel bir düzenleme olan 11.4.1983 tarih ve 60 sayılı Kararname çerçevesinde 110 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiş, bu Kanun Hükmünde Kararname ile 1312 ve 2705 sayılı Yasalar yürürlükten kalkmıştır.

-17.03.1984 tarih 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ülkemizde özelleştirme uygulamalarını ilk defa düzenleyen Kanundur.

Çok genel anlamda Kanunun ekonomide verimlilik arayışını amaçladığı, ancak bu özelliği ile dahi günümüz özelleştirme anlayışından farklı ve eksik bir yaklaşımı ifade ettiği söylenmektedir.²²⁸

²²⁵ Edip Yılmaz, a.g.k., s. 50.

²²⁶ Faruk Ataay, "Enerjide Özelleştirme ve Yönetimin...", s. 44.

²²⁷ İhsan Kulalı, a.g.k., s. 84.

²²⁸ İlhan Baytan, Özelleştirme, TRT Yayınları, Ankara, 1999, s. 15.

Bu kanunun dar anlamda amacı kamunun gerçekleştireceği otoyol, demiryolu, köprü baraj, elektrik santrali, telekomünikasyon sistemleri, sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları, içme suyu projeleri ve serbest bölgeler gibi altyapı yatırımlarına ek finansman kaynağı yaratmak ve bu finansmanı da gelir ortaklığı senetleri ile hisse senedi ihracı ve işletme hakkı verilmesi yoluyla sağlamaktır. Söz konusu Kanun ekonomi, yönetim bilimi ve hukuk sistemimize yeni kavram ve kurumlar kazandırmıştır. Örneğin 3. maddede tanımlanan Gelir Ortaklığı Senedi ve İşletme Hakkı Kavramları ilk kez bu kanunda ifadesini bulmuştur.²²⁹

Bu Kanuna göre ;

- § Gelir getiren kamu kurum ve kuruluşlarının (köprü, baraj, elektrik santrali, karayolu v.s.) gelirlerine tasarruf sahiplerinin ortak olmaları sağlanarak elde edilecek kaynaklarla kamu yatırımlarının süratle gerçekleştirilmesi,
- § Kamu kurum ve kuruluşlarının hisse senedi, gelir ortaklığı senedi, çıkararak tasarruf sahiplerinin bunları alması ayrıca işletmeler için işletme hakkı verilmesi uygulanması ile kiralamanın yapılması,
- § Hisse senedi satışı, gelir ortaklığı senedi satışı ve işletme hakkı verilmesiyle elde edilen gelirlerin toplanacağı ve T.C. Merkez Bankası'nda açılan bir hesapla kurulan “Kamu Ortaklığı Fonu”nun oluşturulması, bu fonda toplanacak tutarların, özelleştirmenin gerektirdiği harcamalara, gelir payı ödemelerine, alt yapı tesislerinin finansmanına, gerektiğinde piyasadaki senetlerin toplanmasına kullanılması,
- § Kamu işletmelerinin özelleştirilmeleri ile ilgili kararları almak üzere “Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu” oluşturulması,
- § Özelleştirme kararlarını uygulamak ve Fonu idare etmek üzere “Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi” kurulması,

hükümlerine yer verilmiştir. Bu Kanuna dayanarak, elektrik sektöründe Keban, Karakaya ve bazı barajların gelirleri gelir ortaklığı modeli ile halka sunulmuştur.²³⁰

-233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname:

Kamu iktisadi teşebbüslerine ilişkin hükümlerin yeniden düzenlenmesine ilişkin 8.6.1984 tarih ve 233 sayılı Kararnameye göre Kamu İktisadi Teşebbüsü; İktisadi

²²⁹ A.k., s. 15 .

²³⁰ İhsan Kulalı, a.g.k., s. 85.

Devlet Teşekkülü ve Kamu İktisadi Kuruluşunun ortak adı olarak tanımlanmıştır. Bunlardan iktisadi devlet teşekkülü sermayesinin tamamı devlete ait iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu iktisadi kuruluşları²³¹ ise sermayesinin tamamı devlete ait olup, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsleri olarak tanımlanmıştır.

Belirtilen 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre çıkarılan Ana Statü Türkiye Elektrik Kurumunun kamu iktisadi kuruluşu olduğu hususunu içermektedir.²³²

Sözkonusu Kararname kapsamındaki teşebbüs, bağlı ortaklık, müessese, işletme ve iştiraklerin, tasfiye, devir, satış ve işletme haklarının verilmesi kararının Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu²³³ tarafından verileceği,

Tasfiye, devir, satış ve işletme hakkı verilmesi işlemlerinin 2983 sayılı Kanun esaslarına göre Kamu Ortaklığı Kurulunca²³⁴ yürütüleceği belirtilmiştir. Bu hükümlerden de anlaşılacağı üzere kararname KİT'lerin devir, satış ve işletme haklarını vermeye imkan tanımakta diğer bir deyişle özelleştirilmelerine izin vermektedir. Ancak 38. maddede bu düzenlemelerin yapıldığı kararname kapsamlı ve kararlı bir özelleştirme programı için yetersiz bir düzenleme olarak kalmıştır.

-Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında 3096 Sayılı Kanun ve bu Kanuna Dayanarak Yapılan Düzenlemeler:

Yap İşlet Devret olarak açıkça belirtilmemiş olmasına rağmen bu konudaki ilk yasal düzenleme enerji sektöründe gerçekleşmiş ve 4.12.1984 tarih ve 3096 sayılı “TEK Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” ile elektrik enerjisi alanında özel sektöre de faaliyette bulunma olanağı tanınmış ve bu Kanun uyarınca 85/9799, 85/9800 ve 87/11488 sayılı uygulama yönetmelikleri yürürlüğe konulmuştur.

²³¹ 4046 sayılı Kanunun 34. maddesi ile 233 sayılı KHK'nın 2. maddesinde yer alan Kamu İktisadi Kuruluşları ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

²³² R.G. 9.11.1984, 18570.

²³³ 233 sayılı KHK'deki düzenlemede Koordinasyon Kurulu olarak yer alan makam 304 sayılı KHK ile Yüksek Planlama Kurulu olarak değiştirilmiştir.

²³⁴ 304 sayılı KHK ile Kamu Ortaklığı Kurulunun yetkileri Yüksek Planlama Kuruluna devredilmiştir.

3096 sayılı Kanunda iki çeşit uygulama mevcuttur. Bunlardan birincisi DPT'nin olumlu görüşü alınarak Bakanlığın teklifi, Bakanlar Kurulu Kararı ile önceden yönetmelikle belirlenmiş görev bölgelerinde elektrikle ilgili hizmet vermek üzere kurulmuş sermaye şirketlerinin elektrik üretim, iletim, dağıtım tesislerini kurma ve işletme faaliyetleri yapma esasına dayanmaktadır. Ayrıca Kanunun 5. maddesiyle görev bölgelerinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin işletme haklarının Bakanlar Kurulu kararıyla görevli şirketlere verilmesine imkan tanınmaktadır.

İkinci uygulamada sadece elektrik üretmek için kurulacak sermaye şirketlerine DPT'nin olumlu görüşü alınarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından elektrik üretim tesisi kurma ve tesisi işletme müsaadesi verilmektedir. Kanunla tesislerde üretilen elektrik enerjisinin Bakanlıkça tespit edilecek tarifeyle görev bölgelerinde TEK'e veya o bölgede faaliyet gösteren şirkete satılması öngörülmektedir.

3096 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 1984 yılından 1993 yılına kadar enerji alanında görevli şirketlerle yapılan tüm anlaşmalar "İmtiyaz Sözleşmesi" olarak imzalanmıştır.

3096 sayılı Kanundan önce imtiyaz verilmiş şirketlere ilişkin uygulamalar dikkate alındığında Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş., Çukurova Elektrik T.A.Ş. ve Kepez Elektrik T.A.Ş. karşımıza çıkmaktadır.

§ Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş.'nin Görevlendirilmesi

Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş. imtiyazlı şirketler statüsünde çalışmakta iken imtiyaz süresinin dolması nedeniyle 1982 yılında tesisleri Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına devretmiş, 3096 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi üzerine Bakanlığa görevli şirket olma talebinde bulunmuş, bu müracaatı kabul edilerek Bakanlar Kurulunun 27 Kasım 1988 tarih ve 1988/13482 sayılı kararı ile görev bölgesinde 70 yıl süre ile elektrik üretim, dağıtım ve iletimi yapmak üzere tekrar görevlendirilmiştir.²³⁵

Ayrıca bu şirkete Bakanlar Kurulunun 23.06.1989 tarih ve 89/14305 sayılı kararı ile 3096 sayılı Kanunun 5. maddesine göre mevcut kamu kuruluşlarına ait elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesisleri üzerinde işletme hakkı verilmiştir.

²³⁵ Yurdakul Yiğitgüden, Türkiye'de Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirme Politikaları ve Çalışmaları, İTO, 1999, s. 84.

Daha sonra TEK ile Kayseri ve Civarı Elektrik A.Ş. arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşmaları yapılarak yürürlüğe girmiştir.²³⁶ Şu anda elektrik dağıtım sektöründe faaliyet gösteren tek özel sektör şirket Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş.'dir.

§ Çukurova Elektrik A.Ş. ve Kepez Elektrik T.A.Ş ile Yapılan Sözleşmeler

Çukurova Elektrik A.Ş. ve Kepez Elektrik T.A.Ş. imtiyazlı şirket statüsü ile çalışmakta iken; 1985 tarihinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına müracaat ederek 3096 sayılı Kanunun geçici 2 nci maddesine göre görevli şirket olma talebinde bulunmuşlar, bu müracaatları kabul edilerek Çukurova Elektrik A.Ş. Bakanlar Kurulunun 26/9/1988 tarih ve 88/13314 sayılı kararı Kepez Elektrik T.A.Ş. ise Bakanlar Kurulunun 7/10/1988 tarih ve 88/13344 sayılı kararı ile görev bölgelerinde 70 yıl süre ile görevlendirilmişlerdir. 3096 sayılı Kanunun 5 inci maddesine göre Bakanlar Kurulunun 23/6/1989 tarih ve 89/14305 sayılı kararı ile işletme haklarının devredilmesi kararlaştırılmıştır. Bu kararlarda ilgili şirketler görev bölgelerinde 70 yıl süre ile elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti yapmakla görevlendirilmişlerdir.²³⁷

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ÇEAŞ ve Kepez arasında imzalanan İmtiyaz Sözleşmeleri 9 Mart 1998 tarihinde yürürlüğe girmiştir. İmtiyaz Sözleşmesi hükümlerine göre şirketler ile TEDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi imzalanmış ve Sözleşme gereği Devir Kurulları oluşturulmuştur. Dağıtım tesislerin işletme hakkı devri işlemlerine başlanmış, ancak Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması ile ilgili bazı protokollerin tamamlanması amacıyla devir işlemleri ertelenmiştir. Eksikliklerin giderilmesi için çalışmalar yapılmasına rağmen çalışmalar sonuçlandırılmadığı için fiili devir yapılamamıştır.²³⁸

14 Aralık 2000 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan Elektrik Piyasası Kanun tasarısının gerekçesinde de görüldüğü üzere; genel olarak piyasadaki her tür faaliyetin, hem özel hem de kamu tüzel kişilerinince yapılabileceği öngörüldürken, gerek eşit taraflar arasında ayırım gözetmeksizin faaliyet gösterecek tarafsız bir iletim işletmecisinin teşkili ve gerekse sistem bütünlüğünün korunması açısından iletim faaliyetinin bu kapsamın dışında

²³⁶ İhsan Kulalı , a.g.k., s. 135.

²³⁷ A.k., s. 139.

²³⁸ Gültekin Türkoğlu, Çukurova Elektrik Türk Anonim Şirketi, *Elektrik Mühendisleri Odası Dergisi*, S.419, s. 65.

tutulduğu ve iletim görevinin sadece, kamu tüzel kişiliği haiz olan Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketine verildiği, Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketinin doğal tekel konumu arz eden iletim sisteminin bir bütün olarak işletilmesinden ve piyasa ihtiyaçları doğrultusunda geliştirilmesinden sorumlu olacağı ve iletim sisteminden yararlanmak isteyen tüm kullanıcılara eşit taraflar arasında ayırım gözetmeksizin hizmet sunacağı belirtilmektedir.

Bu kapsamda Kanunun; elektrik enerjisi iletim faaliyetinin hangi tüzel kişilik eliyle yürütüleceğine ilişkin amir hükmü olan 2 nci maddesinin, (b) bendi, tekel niteliğini haiz iletim faaliyetinin sadece Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından yapılacağını herhangi bir yoruma gerek kalmaksızın açık ve net olarak belirlemiş ve ayrıca kamu mülkiyetindeki tüm iletim tesislerini devralmak, kurulması öngörülen yeni iletim tesisleri için iletim yatırım planı yapmak, yeni iletim tesislerini kurmak ve işletmek görevinin de Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketine ait olduğu belirlenmiştir.

28 Kasım 2002 tarihinde yürürlüğe giren Elektrik Piyasasında Birden Fazla Piyasa Faaliyetini Sürdürmekte Olan Tüzel Kişilerin Mevcut Sözleşmelerinde Yapılacak Tadillere ve İletim Faaliyeti ile Vazgeçilen Faaliyetlerin Devrine İlişkin Yönetmeliğin 4 üncü maddesinde; iletim faaliyetini sürdürmekte olan özel hukuk tüzel kişilerinin yani ÇEAŞ ve Kepez'in işletmekte olduğu iletim tesislerini tüm hak ve yetkileri ile birlikte 31.12.2002 tarihine kadar Türkiye Elektrik İletim A.Ş'ye devretmesi zorunluluğu getirilmiştir.²³⁹

Ayrıca şirketlerden sürdürdükleri üretim ve dağıtım faaliyetlerinden birini de seçmeleri istenmiştir. Bu isteğe ÇEAŞ ve Kepez yönetiminin uymamaları üzerine şirketlerin imtiyaz sözleşmeleri feshedilmiş, görev bölgesindeki dağıtım, iletim ve üretim faaliyetlerine 12/06/2003 tarihi itibarıyla el konulmuştur.²⁴⁰

3096 sayılı Kanun'a göre yapılan özel sektörün katılımına yönelik görevlendirme işlemi İstanbul Anadolu yakasında elektrik dağıtım işini yapmak üzere Aktaş Elektrik T.A.Ş. Bakanlar Kurulu'nun 24 Ağustos 1989 tarih ve 89/14393 sayılı kararı ile görev bölgesinde 30 yıl süre ile görevlendirilmiştir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile Aktaş arasında 24/11/1989 tarihinde Görev Verme Sözleşmesi,

²³⁹ Yusuf Günay Basın Açıklaması, <http://www.epdk.org.tr/basin/2003/2003basin/2003-06-15.html> (21.06.2006)

²⁴⁰ R.G. 17.6.2003, 25141.

1/7/1990 tarihinde Enerji Satış Anlaşması imzalanarak 1/9/1990 tarihinde tesislerin devri gerçekleştirilmiştir.²⁴¹

Ancak 2001/2745 Esas ve 2002/855 sayılı Karar ile Danıştay 10. Dairesi Aktaş Elektrik T.A.Ş.’nin imtiyaz sözleşmesini iptal etmiştir. Danıştay iptal gerekçesinde “Mahsuplaşma işlemlerinin zamanında gerçekleştirilmediğini, 3096 sayılı Kanunun uygulanması sonucu tesis edilen işlemlerle dağıtım tesislerinin daha verimli ve etkin işletilmesinin sağlanması, kayıp kaçakların önlenmesi, işletme haklarının özel sektöre devredilmesi ile önemli tutarlarda işletme hakkı devir bedellerinin alınacağı, bu yolla önemli kazançlar elde edilmesi amaçlanmasına rağmen dava konusu edilen sözleşmede kayıp kaçak oranlarının azalmadığını, işletme hakkı devir bedelinin ne olacağı konusunda sözleşmede somut bir tutarın gösterilmediğini, anılan bedelin sözleşmede belirtilen Devir Kurulunca saptanmasının öngörüldüğünü, Devir Kurulunca saptanan bedelin ihale ile yapılan işletme hakkı devirleri ile ilgili olarak saptanan tutarlardan çok düşük olduğunun dosyanın incelenmesinden anlaşılması nedeniyle dava konusu sözleşmede bu yönden de kamu yararına uygunluk bulunmadığını belirtmiştir.²⁴²

-3291 Sayılı Kanun ve Bu Kanuna Dayanılarak Yapılan Uygulamalar:

Özelleştirmeye ilgili ilk kapsamlı düzenleme 3291 sayılı Yasa ile gerçekleştirilmiştir. Yasa ile “özelleştirme” sözcüğü ilk defa mevzuatımızda yer almış, yeterli düzeyde olmasa da; özelleştirme kapsamına alma sürecine, özelleştirilen kuruluş personelinin sosyal güvenlikle ilgili haklarına ilişkin düzenlemeler yapılan 3291 sayılı Yasada, sadece KİT’ler, müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri, varlık ve iştirak paylarının özelleştirilmesine ilişkin hükümler düzenlenmiş, diğer kamu varlık ve hizmetlerinin özelleştirilmesine yer verilmemiştir. 3291 sayılı Yasada özelleştirme konularında karar mercii olarak iki ayrı organ öngörülmüş olup, KİT’lerin özelleştirilmesine ilişkin karar yetkisi Bakanlar Kuruluna, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirme yetkisi ise Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu ’na verilmiş, Kurul ayrıca bu kuruluşlara ait iştiraklerdeki kamu paylarının satış ve devir konusunda da yetkili kılınmıştır. Özelleştirme programının yürütülmesi konusunda ise, 2983 sayılı

²⁴¹ İhsan Kulalı, a.g.k., s. 135-136.

²⁴² Erdil Eroğlu, “Geçmiş Dağıtım Özelleştirmeleri Işığında Bugün”, *Tes-İş*, S.2006-3, s. 33-34.

Yasa ile oluşturulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı görevlendirilmiştir.²⁴³

ÇEAŞ ve Kepez’de kamuya ait hisseler 3291 sayılı Kanun çerçevesinde gerek halka arz ve gerekse blok satış yoluyla satılmıştır. Bu kapsamda, 1990 yılında Kepez’deki yüzde 42,1 oranındaki kamu payının yüzde 8,14’ü, beher hisse fiyatı 14.400 TL. üzerinden, 9.390.359 \$ karşılığında, halka arz edilmiştir. Aynı tarihte, ÇEAŞ’taki yüzde 18,6 oranındaki kamu payının yüzde 5,5’lik kısmı, hisse başı 23.750 TL. üzerinden, 38.829.409 \$ bedelle, halka arz edilerek satılmıştır. Ayrıca, 1993 yılında Kepez’deki yüzde 25,4’lük kamu payı ile ÇEAŞ’taki yüzde 11,25’lik kamu payı Rumeli Elektrik A.Ş.’ye blok satış yöntemiyle sırasıyla 33.158.988 \$ ve 81.096.791 \$ karşılığında devredilmiştir.²⁴⁴

B. TEK’in Yeniden Yapılandırılmasından Sonra Hukuki Altyapının Oluşturulması Çalışmaları ve Bu Dönemde Yapılan Uygulamalar

1. TEK ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Yeniden Yapılanması

Özeleştirmeye hazırlık amacıyla TEK’in Türkiye Elektrik Üretim ve İletim A.Ş. ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. olarak ikiye ayrılması Dünya Bankasıyla yapılan 13.9.1991 tarihli anlaşma²⁴⁵ ile bağlantılıdır. TEK’in yeniden yapılanmasını öngören anlaşmada özellikle fiyatlandırma reformu ve tarife sisteminin yeniden düzenlenmesi ile elektrik fiyatlarının yükseltilmesi üzerinde durulmuştur. Bu anlaşmadan sonra Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bünyesinde yeniden yapılandırma çalışmaları başlamış, Bakanlık bünyesindeki Enerji İşleri Daire Başkanlığı 1.8.1993 tarih ve 505 sayılı Kanun Hükmünde Kararname²⁴⁶ ile Genel Müdürlük olarak yeniden yapılandırılmış, bu düzenleme ile genel müdürlüğün özel sektörün katılımına yönelik çalışmalarda etkin rol üstlenmesi amaçlanmıştır.

²⁴³ 17.07.1991 tarih ve 473 sayılı KHK ile 2983 sayılı Yasanın TKKOK’nun (437 sayılı KHK uyarınca Yüksek Planlama Kurulunun) oluşumunu düzenleyen 6. maddesi yeniden düzenlenerek, KOYK (Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu) oluşturulmuş ve Yüksek Planlama Kurulunun 2983 sayılı Yasa çerçevesindeki yetkileri bu kurula verilmiştir. Uygulamalar KİT’lerin özelleştirme kapsamına alınmasına Bakanlar Kurulu’nca, müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri, varlık ve iştirak paylarının özelleştirme kapsamına alınmasına da Yüksek Planlama Kurulunca karar verilmesi, ihale sonuçlarının ise KOYK tarafından onaylanması şeklinde sürdürülmüştür.

²⁴⁴ Özelleştirme İdaresi, Türkiye’de Özelleştirme Bülteni, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (21.07.2006)

²⁴⁵ R.G. 24.02.1992, 21152.

²⁴⁶ R.G. 9.9.2003, 21693.

TEK'in 93/4789 sayılı kararname²⁴⁷ ile yeniden yapılandırması çerçevesinde üretim birimleri ve iletim birimleri Türkiye Elektrik Üretim ve İletim A.Ş. olarak, dağıtım birimleri Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. bünyesinde toplanmıştır. Bu aşamada her iki şirket de iktisadi devlet teşekkülü olarak tanımlanmıştır.

Bu düzenleme TEAŞ ve TEDAŞ'ın işletmelerinin özelleştirmesini imtiyaz sözleşmesi dışında yollarla gerçekleştirme amacıyla yapılmıştır.²⁴⁸

2. Sektörde Özelleştirme Yapılmasına İlişkin Yapılan Düzenlemeler

Elektrik sektöründe faaliyet gösteren kamu kuruluşlarının özelleştirilmesine yönelik olarak 3974 sayılı Kanun çıkarılmıştır.

1 Mart 1994 tarih ve 21864 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3974 sayılı Kanun enerji tesislerinin özelleştirilmesi esaslarını içermiştir. Bu Kanuna göre TEK'in mevcut veya yeniden yapılanma sonucu oluşacak teşebbüslerinin özelleştirilmesine Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın önerisi ile Bakanlar Kurulunca, kurumun mevcut veya yeniden yapılanma sonucu oluşacak müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine ise yine Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın önerisi ile Yüksek Planlama Kurulunca karar verilmesi düzenlenmiştir. Kanuna göre özelleştirilmesine karar verilen birimler anonim ortaklığa dönüşmüş sayılacak ve sermayelerindeki kamu payı %50'nin altına düşünceye kadar Bakanlığın denetimi altında olacaklardır. Kanunun 5 inci maddesi yapılacak sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi olup, imtiyaz teşkil etmeyeceklerine ilişkin düzenlemeyi içermiştir.

3974 sayılı Kanun 9.12.1994 tarih ve 1994/42-2 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı²⁴⁹ ile iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi Kararında 3974 sayılı Kanunun herhangi bir sınır getirilmeden TEK'in, teşebbüs, kuruluş, müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin yabancılara satılmasına olanak sağlanması Anayasa'nın Başlangıç'ının yedinci paragrafındaki "Türk milli menfaatleri"nin koruması ve 5.maddesindeki devletin "Türk Milletinin Bağımsızlığı"nı ve " kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğu"nu sağlama ilkelerine aykırı olduğu, TEK'in doğal zenginlik ve kaynaklardan yararlanarak elektrik üreten teşebbüs, teşekkül, kuruluş, müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin satışında bunların yararlandıkları doğal zenginlik ve kaynakların da işletme hakkının süresiz

²⁴⁷ R.G. 15.9.2003, 21699.

²⁴⁸ Faruk Ataay, "Enerjide Özelleştirme ve Yönetimin...", s. 46.

²⁴⁹ R.G. 24.01.1995, 22181.

devredilmesine olanak verdiğinden Anayasanın 168. maddesine aykırı olduğu, bölgesel tekeller doğmasına olanak verirken bunların uyması gereken esaslar konusunda hiçbir düzenlemeye gitmediği, devletin gözetimi ve denetiminin nasıl yapılacağının belirtilmediği, uygulanacak yaptırımlara yer vermediği ve özel teşebbüsün ulusal ekonomiye uygun davranmasını sağlayacak önlemler almadığı, Anayasa yargısı alanında bir hizmetin kamu hizmeti, bir sözleşmenin de imtiyaz sözleşmesi olup olmadığının yasaya değil niteliğine bakılarak saptanabileceği, bir kamu hizmeti uzun süreli olarak özel girişime gördürülecekse düzenlenecek sözleşmenin imtiyaz sözleşmesi niteliğinde olduğu, bu nedenlerle sözleşmenin imtiyaz sözleşmesi olmadığını belirterek Danıştay ön denetimi dışına çıkaran içeriği nedeniyle Anayasanın 155. maddesine aykırı olduğu gerekçeleri ile iptal edilmesine karar verilmiştir.

Sonuç olarak elektrik sektöründe özelleştirmeyi düzenleyen 3974 sayılı Kanun çerçevesinde herhangi bir uygulama da yapılamamıştır.

Yukarıdaki düzenlemelerde başarısızlık üzerine 8.6.1994 tarih ve 3996 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun” çıkarılmıştır.

Sözkonusu Kanunun 5’inci maddesinde “Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte bir sözleşme yapılır. Bu sözleşme özel hukuk hükümlerine tabidir.” şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme de Anayasa Mahkemesinin 28.6.1995 tarih ve E:1994/71, K:1995/23 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin, enerji alanında yap-işlet-devret modeli çerçevesinde görevli şirketlerle Bakanlık arasında imzalanan sözleşmelerin “imtiyaz sözleşmesi” niteliğinde olduğu ve “özel hukuk sözleşmesi” olarak imzalanamayacağı yönünde kararlar vermesi ve bu konuda iki ayrı kanunda yapılan değişiklikleri aynı gerekçelerle iptal etmesi üzerine, bu alanda “özel hukuk sözleşmesi” niteliğinde sözleşme yapılabilmesi ve “tahkim” usulünün uygulanabilmesi için yeni bir model arayışına girilmiştir. Bu kapsamda yap-işlet modeli geliştirilmiş ve 16.7.1997 tarih ve 4283 sayılı “Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun” çıkarılarak yasal alt yapı oluşturulmuştur. Bu Kanunda, enerji alanında bağtlanan sözleşmelerin “özel hukuk sözleşmesi olmadığı” yönündeki yargı kararları nedeniyle, Enerji ve Tabii

Kaynaklar Bakanlığı tarafından yapılan tüm işlemlerin, şirket statüsünde olan TEAŞ tarafından yapılması öngörülmüş, böylece ticarî şirketler arasında bağitlandığı için bu sözleşmelerin “özel hukuk sözleşmesi” olmasına yasal imkân hazırlanmıştır.

3.Özel Sektörün Elektrik Alanına Dahil Olmasına Yönelik Geliştirilen Modeller İle İlgili İşleyiş ve Uygulamalar

a.Yap-İşlet-Devret Modeli

Yap-işlet-devret modeli 18. ve 19. yüzyıllarda kanallar, yollar ve demiryollarının özel şirketlere yaptırılması ve belli imtiyaz süresi boyunca işletilmesi ile ortaya çıkmış bir uygulamadır. Bu dönemde İngiltere’de, Almanya’da ve Osmanlı İmparatorluğu’nda bu uygulamalara rastlamak mümkündür. Daha sonra bu modelin yarattığı sorunlar ve sosyal devlet anlayışının egemen olması gibi nedenlerle altyapı hizmetlerinin üretimi kamu kesimine kaymıştır. Modelin Türkiye’de yeniden gündeme geliş nedeni esas olarak kamunun altyapı yatırımlarını finanse edecek kaynak sıkıntısı içinde olması ile açıklanmaktadır.²⁵⁰

Türkiye’de yap-işlet-devret modelinin uygulanması için seçilen ilk sektör ise enerjidir. Türkiye’de yap-işlet-devret modelinin modeli 3096 sayılı Kanunun 4. maddesi ile ilgili Yönetmelik hükümleri bu model ile gerçekleştirilecek elektrik enerjisi üretim projelerinin dayanağını oluşturmaktadır. Kanunda yap-işlet-devret adı geçmemekle beraber uygulanan model tipik bir yap işlet devret modeli olarak algılanmaktadır.

Modelin yargı kararlarında bir tanımı olmamasına rağmen Anayasa Mahkemesince bu yöntem kamu imtiyazı, bu yöntem çerçevesinde yapılan sözleşmeler kamu imtiyazı sözleşmesi olarak değerlendirilmiş, Anayasa’nın 155. maddesi gereği imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini inceleme yetki ve görevinin Danıştayda olduğu belirtilmiştir.²⁵¹

Daha sonra 3996 sayılı Kanunda²⁵² yapılan tanımı ile yap-işlet-devret modeli, ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup,

²⁵⁰ KİGEM, TMMOB/EMO, TÜRK-İŞ./Tes-İş Sendikası, Petrol-İş Sendikası, T. Maden İş Sendikası, KESK/Enerji-Yapı Yol Sen, *Enerji Karmaşası ve Halkın Çıkarları*, Kardelen Ofset, Ankara, 2000, s. 66.

²⁵¹ Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet Modeli Kapsamında Yaptırılan Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporu Hakkında Özet Bilgi

http://www.sayistay.gov.tr/rapor/diger/2004/Enerji/EnerjiRaporu_Ozet.doc (21.08.2006)

²⁵² R.G. 13.6.1994, 21959.

yatırım bedelinin elde edilecek kar dahil sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içinde ürettiği mal ve hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesidir. Söz konusu Kanunun gerekçesinde “Ülke kalkınmasında önem taşıyan, ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren ve yaygın bir işletmecilik anlayışında yapılması yararlı olan kamu mal ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde hizmetin asıl sahibi olan kamu kuruluşlarının yanı sıra yerli ve yabancı özel şirketlerce yerine getirilmesi, yatırımların hayata geçirilmesi ve yeni iş olanakları yaratılması” hususları yer almaktadır. Kanun yalnızca elektrik sektörüne yönelik olmamakla beraber bu dönemde kamu kurum ve kuruluşlarının sektörde faaliyete devam etmesi öngörülmektedir.

Yap-işlet-devret modelinin avantaj ve dezavantajları ile ilgili yaygın argümanlar aşağıdaki gibidir:²⁵³

Avantajlar:

-Yeni ve ek finansman imkanları yaratılması: Modelin gelişmekte olan ülkeler için ileri sürülen en önemli amaçlarından birisi ülkeye yabancı sermaye girişini artırmak ve bunun ekonomi üzerindeki etkilerinden yararlanabilmektir.

-İleri teknoloji transferi ve eğitim: Yabancı firmalar eliyle ileri teknoloji gerektiren projelerin gerçekleşmesi durumunda ülkeye ileri teknoloji girişi olacaktır. Aynı şekilde bir yap-işlet-devret projesinde tesis devrinden önce verilecek bir eğitim programı da bulunmaktadır. Bu nedenle çalışanların eğitilmesine de imkan tanımaktadır.

-Etkinlik: Özel sektörün hangi projenin gerçekleştirilmesinin uygun olduğu konusunda daha iyi değerlendirme yapabileceği, aynı şekilde projenin dizayn, inşa ve işletmesini de daha etkin gerçekleştireceği ileri sürülerek ekonomik etkinliğin artacağı kabul edilmektedir.

-Altyapı yatırımlarında kamu payının azalması: Model sayesinde devlet altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi konusundaki mali baskıdan uzaklaşacak, bu durum bütçe üzerinde olumlu etkide bulunacaktır.

-Bazı yatırımların ekonomiye kazandırılması: Model yarım kalmış yatırımların tamamlanmasına ya da demode tesislerin yenilenmesine yönelik olarak da

²⁵³ Osman Yılmaz, “Altyapı Projelerinin Finansmanında Yap İşlet Devret Modeli”, *Altyapı Ekonomisi: Altyapı Hizmetlerinde Serbestleştirme ve Özelleştirme*, (Ed.) Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Vural, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 151-153.

uygulanabileceği için bu tür yatırımların ekonomiye kazandırılması mümkün olabilecektir.

Dezavantajlar:

-Karmaşıklık ve uzun bir süreç istemesi: Çok sayıda tarafın çok sayıda çeşitli belgeler üzerinde müzakerede bulunmaları gerekmekte olup, bu nedenle zaman, yetişmiş elemanların bu işe teksif olma ihtiyacı bulunmaktadır.

-Yüksek maliyet: Bu modelle gerçekleştirilen projelerin bütçe veya kredi imkanlarına göre gerçekleştirilenlere oranla daha fazla olduğudur. Özellikle belli bir kar garantisinin verildiği ve mal ve hizmetlerin maliyet + kar esasına göre fiyatlandırıldığı durumlarda yatırım ve işletme maliyetlerinin yüksek tutulması kar miktarının artmasına yol açacağından maliyetlerin olabildiğince yüksek tutulması olasılığı bulunmaktadır.

-Siyasi ve ekonomik istikrara aşırı duyarlılık: Yapılacak yatırımın çok büyük miktarlara ulaşması, geri dönüşünün uzun zaman alacak olması ve sözleşmede karşı tarafın kamu idaresi olması nedeniyle özellikle yabancı sermaye yatırım yapmak için siyasi ve ekonomik istikrar konusunda büyük duyarlılık göstermektedir.

-Projelerin çok uzun ömürlü olması: Yap-işlet-devret projelerinin uzun dönemli projeler olması nedeniyle tarafların alacakları kararları çok uzun bir öngörüye dayandırmalarının gerekliliği nedeniyle anlaşmalarda uzlaşma zorlaşmaktadır.

-Yeni KİT'lerin yaratılması: Özel sektör tarafından gerçekleştirilen bu projelerin süresi sonunda devlete devredilecek olması nedeniyle yeni kamu teşebbüsleri yaratılacağı, bu durumun KİT'lerin özelleştirilmesi ile ilgili düşünceleri yeniden gündeme getireceği savunulmaktadır.

Modelde devlet tarafından üstlenilen yükümlülükler aşağıdaki gibidir.²⁵⁴

-Türkiye Elektrik Üretim ve İletim A.Ş. veya Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. şirketin öngörülen elektrik enerjisinin tamamını satın alma garantisi vermektedir.

-Şirkete yakıt garantisi verilmektedir (Yakıt yokluğuna bağlı performans düşüklüğünde şirket sorumlu tutulmamaktadır.).

-Tesisin mülkiyeti devletin olup sözleşme süresi boyunca şirkete işletme hakkı verilmektedir.

-Mücbir sebep durumlarında Elektrik Enerjisi Fonu tarafından şirkete kredi sağlanmaktadır.

²⁵⁴ Yurdakul Yiğitgüden, a.g.k., s. 75.

-Şirket kusurundan kaynaklanan durumlarda Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın tesisi geri alma yetkisi bulunmaktadır.

-Elektrik Enerjisi Fonu tarafından sağlanmış kredilerin geri ödenmesi tarife artışı yoluyla yapılmaktadır.

-TEAŞ veya elektrik enerjisi fonu tarafından yapılacak ödemeler için Hazine garantisi verilmektedir.

Buna karşılık yatırımcı şirket aşağıdakiler ile yükümlüdür:²⁵⁵

-Yıllık üretim miktarının sağlanması,

-İşletme dönemi boyunca fizibilite raporunda belirtilen üretim kapasitesinin hazır tutulması,

-Proje finansmanının sağlanması,

-Belirlenen sürede tesisin inşaatını gerçekleştirilmesi.

Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılan Uygulamalar:

Yap-işlet-devret modeli altında toplam 17 santral yapılmıştır. Bunların arasında görece büyük olanları 4 adet doğalgaz santrali ile bir hidroelektrik santralidir. Bunlar 1999-2001 yılları arasında üretime geçmiştir.²⁵⁶

Tablo 7: Yap-İşlet-Devret Modeli Uygulanan Santraller²⁵⁷

Sözleşme Tipi	İli	Santral	Şirket	Yakıt	MW	Devir Tarihi
Yap-işlet-devret	Kocaeli	Gebze	Ova Elektrik	Doğalgaz	258	21.01.1997
Yap-işlet-devret	İstanbul	Esenyurt	Doğa Enerji	Doğalgaz	189	22.05.1999
Yap-işlet-devret	Tekirdağ	M.Ereğli	Unimar	Doğalgaz	504	05.06.1999
Yap-işlet-devret	Tekirdağ	M.Ereğli	Trakya Elektrik	Doğalgaz	499	12.06.1999
Yap-işlet-devret	Şanlıurfa	Birecik	Birecik HES	Hidro	672	04.10.2001
Yap-işlet-devret		Diğer Hidro		Hidro	211	
Yap-işlet-devret		Rüzgar		Rüzgar	17	

b.Yap-İşlet Modeli

Yap-işlet-devret yönteminin karşılaştığı hukuksal sorunlar nedeniyle yapılan çalışmalar sonucu elektrik enerjisi üretmek üzere yap işlet modeli geliştirilmiş,

²⁵⁵ A.k., s. 75-76.

²⁵⁶ İzak Atıyas, a.g.k., s. 75.

²⁵⁷ A.k., 75.

16.07.1997 tarih, 4283 sayılı Yasanın ardından çıkarılan yönetmelik²⁵⁸ ile gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

Modeli yap-işlet-devret modelinden ayıran temel özellik özel sektör tarafından finanse edilerek üretime geçirilecek bir yatırımın mülkiyetinin tamamen yatırımı yapan özel teşebbüse ait olması ve belli bir süre sonra bunların mülkiyetinin ve kullanımının kamu kesimine devrinin gerekmemesidir.²⁵⁹

Yap-işlet modeli ile üretim şirketlerine ülke enerji planları ve politikalarına uygun biçimde elektrik enerjisi üretmek için mülkiyeti kendilerine ait olmak hidroelektrik, jeotermal, nükleer santraller ve diğer yenilenebilir enerji kaynakları ile çalışan santraller hariç olmak üzere termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışına ilişkin kurallar belirlenmiştir.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın uzun vadeli enerji plan gereklerini gözönüne alarak hangi projelerin yap-işlet modeline göre gerçekleşeceğini belirlemektedir. TEAŞ ise yıllık olarak satın alınması elektrik enerjisi miktarını tanımlamakta ve bunun yanında şartname hazırlanması ve tekliflerin değerlendirilmesinde görev almaktadır. Bunlar yanında DPT'nin projenin kalkınma ve enerji planı ile uyumlu olduğuna dair görüş vermesi ve Hazine Müsteşarlığının da TEAŞ ödemelerine dair Hazine garantisini teyit etmesi gerekmektedir.²⁶⁰

Bu Kanuna göre optimal elektrik üretim sistemi gelişim planları çerçevesinde yapımı öngörülen üretim tesisleri teklif almak üzere TEAŞ tarafından ilan edilmektedir, ayrıca üretim tesisi kurmak ve işletmek üzere üretim şirketleri de TEAŞ'a başvurabilirler. Bu durumda önerilen projelerin TEAŞ tarafından optimal sistem gelişim planları çerçevesinde değerlendirilerek uygun görülmesi halinde yapımı öngörülen üretim tesisi için teklif almak üzere rekabet ortamının sağlanması amacıyla işin gereğine uygun ihale yöntemleri belirlenerek ilan edilmektedir.

Yap-işlet Şartnamesi ve Sözleşme TEAŞ tarafından hazırlanır. Bazı önemli hususlar, taraflara arasında yapılacak sözleşmeye bırakılmıştır. Örneğin sözleşmenin fesih koşulları, anlaşmanın çözüm mercii ve uygulanacak hukuk gibi koşullar sözleşme ile saptanmaktadır. Sözleşme süresi en çok yirmi yıldır.²⁶¹

²⁵⁸ R.G. 29.08.1997, 23095.

²⁵⁹ İlhan Baytan, a.g.k., s. 354.

²⁶⁰ Yurdakul Yiğitgüden, a.g.k., s. 79.

²⁶¹ Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s. 299.

Yap İşlet modelinde TEAŞ tarafından üretim şirketine; yıllık enerji üretiminin önceden belirlenen miktarını satın alma, ünitelerin önceden belirlenen yük miktarının altında çalıştırılmayacağı ve mücbir sebep durumlarında enerji birim fiyatının yatırım kısmını ödeyeceği garantisi verilir. Diğer taraftan Hazine ise TEAŞ tarafından yapılacak ödemelerin garantisini vermektedir.²⁶²

Tablo 8:Yap-İşlet Modeli Uygulanan Santraller²⁶³

Sözleşme	İl	Santral	Şirket	Yakıt	MW	Devir Tarihi
Yap-işlet	Sakarya	Adapazarı	Intergen-Enka	Doğalgaz	770	09.10.2002
Yap-işlet	Kocaeli	Gebze	Intergen-Enka	Doğalgaz	1,54	26.10.2002
Yap-işlet	İzmir	İzmir Aliağa	Intergen-Enka	Doğalgaz	1,52	Ara.2002
Yap-işlet	Ankara	Ankara	Tractebel	Doğalgaz	770	Ara.2003
Yap-işlet	Hatay	İsken Sugözü	Steag-RWE- OYAK	İthal Kömür	1,21	Şub.2004

c.Farklı Modellerin Yatırım Maliyetleri

Aşağıdaki tabloda yap-işlet-devret, yap-işlet projeleri ile Bursa’da Enka-Mitsubishi ortaklığı tarafından yapılan santrallerin maliyetleri karşılaştırılmakta, farklı modellerin yatırım maliyetleri dikkate alındığında yap -işlet projelerinin birim maliyetlerinin yap-işlet-devret projelerine göre daha düşük olduğu görülmektedir.

Ancak bunda yap-işlet-devret projelerinin belli bir dönem sonunda kamuya döneceğinin etkili olduğu düşünülmeyle beraber araştırma kuruluşu IBS’e göre bunun için yapılan düzeltmeden sonra bile yap-işlet-devret projelerinin yap-işlet projelerinden %70-80 oranında pahalı olduğu belirtilmektedir.²⁶⁴

²⁶² Yiğitgüden a.g.k., s. 79.

²⁶³ İzak Atıyas, a.g.k., s. 76.

²⁶⁴ A.k., s. 77.

Tablo 9: Farklı Modellerin Yatırım Maliyetleri²⁶⁵

Sözleşme	Santral	Kurulu Güç	Yatırım Maliyeti (milyon \$)	Yıl	Maliyet (2004 Sabit Fiyat)	2004 \$/kW
Yap-işlet-devret	Esenyurt	189	158	1999		1,072
Yap-işlet-devret	Ova Elektrik	258	203	1997	259	1,003
Yap-işlet-devret	M.Ereğli Unimar	504	561	1999	717	1,423
Yap-işlet-devret	M.Ereğli Trakya Elektrik	499	533	1999	681	1,366
Kamu	EUAS	1,409	683	1995	849	602
Yap-işlet	Aliağa	1,520	873	2002	919	605
Yap-işlet	Traktebel	770	480	2003	496	644
Yap-işlet	Gebze DG	1,540	885	2002	931	605
Yap-işlet	Adapazarı DGE	770	442	2002	466	605

Yap-işlet Yap-işlet-devret projelerinin süre sonunda devir dışında benzer hükümler içermesine rağmen yap-işlet projelerinin ihale ile yap-işlet-devret projelerinin ihalesiz yapılmış olmasının maliyetlerdeki farklılıkta etkili olduğu belirtilmektedir.²⁶⁶

d.Santrallerin İşletme Hakkı Devri:

Elektrik sektöründe işletme hakkı devri yöntemi Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketleri statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketlerin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmesini düzenlemeyi amaçlayan 3096 sayılı Kanunun 5. maddedeki “Görev Bölgelerinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin işletme haklarının görevli şirketlere verilmesine Bakanlar Kurulu tarafından karar verilebilir. Bu maddenin uygulanması ile ilgili hususlar Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelik çerçevesinde Enerji ve Kaynaklar Bakanlığınca yürütülür” hükmüne dayanmaktadır. Bu çerçevede 16.08.1985 tarih ve 85/9800 sayılı yönetmelik çıkarılarak 3096 sayılı Kanunda belirtilen tarife sistemine geçilebilmesi, bölgesel ulaşım ve teknik zorunluluklar ile elektrik tüketimleri dikkate alınarak 29 bölge olarak belirlenmiştir.

Bu model çerçevesinde mülkiyet hakları devlette kalmak kaydıyla santrallerin ve ilgili maden sahalarının daha etkin ve verimli çalışması, gecikmiş yenileme

²⁶⁵ A.k., s. 77.

²⁶⁶ A.k., s. 76.

yatırımlarının yapılarak üretim artışının sağlanması, maliyetlerin düşürülmesi, iç kayıpların azaltılması ve sistemin daha rasyonel işletilmesinin sağlanması amacıyla, 12 adet linyit yakıtlı santralin işletme hakkının devri ile ilgili işlemler başlatılmıştır.²⁶⁷

Bu modelde; santrallerin mülkiyeti devlette kalmak kaydıyla, gecikmiş yenileme yatırımlarının yapılması, üretimlerinin arttırılması ve reel olarak birim kWh maliyetlerinin düşürülmesi amacıyla 20 yıllığına işletilmesinin özel sektöre devredilmesi ve 20 yılın sonunda da tam kapasite çalışır vaziyette, tüm rehabilitasyonları yapılmış olarak Devlete tekrar devredilmesi öngörülmüştür.²⁶⁸

30 Nisan 1997 tarihinde, kurulu gücü toplam 4730,3 MW olan, Orhaneli, Yatağan, Kangal (1-3), Çatalağzı-B, Tunçbilek, Çayırhan (1-4), Yeniköy-Kemerköy ve Soma A-B Termik Santralleri için işletme hakkı devrine ilişkin teklif alınmıştır

4730 MW kurulu gücündeki bu santrallerin işletme hakkının devredilmesiyle ilgili Bakanlar Kurulu Kararının alınmasını müteakip Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve şirketler arasında mutabık kalınan imtiyaz sözleşmesi taslakları incelenmek üzere Danıştay'a gönderilmiştir. Danıştay; Çayırhan, Kangal, Tunçbilek, Yatağan, ve Yeniköy-Kemerköy santrallerine ait sözleşmeleri onaylamıştır. Danıştay onayının alınmasını müteakip bu santrallere ait imtiyaz sözleşmeleri 11 Ocak 1999 tarihinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile şirketler arasında imzalanmıştır.²⁶⁹

Diğer taraftan; Afşin-Elbistan A termik santralının işletme hakkının devredilmesi ile ilgili olarak da Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına fizibilite raporları verilmiştir. Bunların içinden Bakanlıkça ERG-Verbund Şirketi seçilmiş, mevcut ünitelerin işletme hakkının devredilmesi ve 2 adet yeni ünitenin yapım işini içeren bir imtiyaz sözleşmesi imzalanmıştır.²⁷⁰

e.İşletme Hakkı Devri Yapılan Dağıtım Bölgeleri

1991 yılında Aydın-Denizli-Muğla, Balıkesir, Isparta, Eskişehir, İzmir illerini içeren beş bölgenin Bakanlar Kurulunca işletme hakkı devir yöntemiyle özelleştirilmesi kararlaştırılmış ise de gerekli sözleşmeler imzalanamadığından görevlendirilen şirketlerin görevlendirilmeleri İdarece iptal edilmiş ve bu sözleşmeler yürürlüğe girmemiştir. Ancak bu şirketler sözkonusu iptal kararına karşı açtıkları

²⁶⁷ Yurdakul Yiğitgüden a.g.k., s. 82.

²⁶⁸ A.k., s. 83.

²⁶⁹ A.k., s. 83.

²⁷⁰ Leyla Dolun, a.g.k., s. 11.

davaları Danıştay aşamasında kazanarak tekrar görevli şirket statüsü kazanmışlardır.²⁷¹

1996 yılında özel şirketlerce işletilen dört bölgenin dışında kalan diğer bölgelerde de, elektrik dağıtımında işletme hakkı devri modelinin uygulanması ile gerekli altyapı yatırımlarının özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi ve devletin yatırım yükünün hafifletilmesi, kayıp-kaçak oranlarının azaltılması hedefleri doğrultusunda, 25 Görev Bölgesindeki dağıtım tesislerinin mülkiyet hakları Devlette kalmak kaydıyla işletme haklarının 30 yıl süre ile özel sektöre devredilmesi amacıyla 24 Kasım 1996 tarih ve 22827 sayılı Resmi Gazetede ihaleye çıkılmıştır. 3 Nisan 1997 tarihinde sona eren ihalenin teklifleri değerlendirme çalışmaları sonucunda uygun olan oluşumlar belirlenmiş, 5 bölgeye verilen teklifler ise yeterli bulunmayarak iptal edilmiştir. 17 bölge için Bakanlar Kurulu Kararı alınarak, bunlardan 15 tanesi Danıştay onayına gönderilmiştir. Ancak bu bölgelerde İdareyle sözleşme imzalayan şirketlerin büyük çoğunluğu için sözkonusu Bakanlar Kurulu yetkilendirmeleri Danıştayca iptal edildiğinden bunlara dayanılarak imzalanan sözleşmelerin geçerliliğine Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından son verilmiştir. Bu konudaki hukuki ihtilaflar ulusal yargı mercileri önünde olsun, uluslararası tahkim önünde olsun hala devam etmektedir.²⁷²

Halen geline nokta sadece Kayseri Bölgesinde elektrik dağıtım tesisleri işletme hakkı devir yöntemiyle özel şirket tarafından işletilmekte olup, iki dağıtım bölgesinde (Aydın, Denizli, Muğla ve Adıyaman Kahramanmaraş bölgeleri) ilgili şirketler (Aydem A.Ş. ve Akedaş) için Bakanlar Kurulu görevlendirmesi ve Bakanlıkla imzalanmış sözleşmeler bulunmasına rağmen devirler fiilen gerçekleşmemiştir.²⁷³

Bakanlar Kurulunun 23/9/2005 tarih ve 2005/9485 sayılı kararı ile Aydın-Denizli-Muğla, Balıkesir, Isparta, Eskişehir-Bilecik, İzmir bölgeleri ile ilgili olarak 30 yıl süre ile elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti yapma görevi verilmesine ilişkin kararı iptal edilmiştir.

Diğer taraftan Rekabet Kurulunun 30 Nisan 2000 tarih ve 24035 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan kararında dağıtım bölgeleri imtiyaz sözleşmelerinde bulunan “... elektrik enerjisinin alış-veriş suretiyle ticaretini yapmak yetkisi münhasıran

²⁷¹ Ali Ulusoy, *Elektrik Dağıtım Özelleştirmelerine Hukuki Bakış*, Elder, Ankara, 2005, s. 6.

²⁷² A.k., s. 6.

²⁷³ A.k., s. 70.

Şirkete aittir.” hükmünün mutlak topraksal (bölgesel) koruma veren tekel hakkının söz konusu olduğu belirterek, perakende satış ve perakende satış hizmeti tekeli haklarına yer verilmesinin rekabet hukukuna aykırı olduğu belirtilmektedir.

Ayrıca dağıtım bölgesinde perakende satış ve perakende satış hizmetlerinin rekabete açılması, 4628 sayılı Kanun gereği olduğundan imtiyaz /uygulama sözleşmelerinde yer alan bu hüküm Kanun ile çelişmektedir.

Elektrik dağıtım sektöründe işletme hakkı verilmesine yönelik özelleştirmeler ile ilgili olarak yapılan ihaleler ya da uygulamalar ile özel sektörün katılımının sağlanamadığı görülmektedir.

f.Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet ve İşletme Hakkı Devri Modelleri ile İlgili Eleştiriler

Yap-işlet-devret, Yap-işlet ve işletme hakkı devri modellerinde garanti edilen fiyat, özü itibarıyla maliyet artı kâr yöntemine göre belirlenmektedir. Şirketin her yıl teklif edip onay gördükten sonra uygulayacağı fiyatların hesaplanmasında, şirketin izin alarak yapacağı her türlü yatırım harcaması maliyet olarak göz önüne alınmaktadır. Maliyet artı kâr ve eşdeğeri yöntemlere dayalı fiyatlandırma ve satın alma garantileri, özel yatırımcının yatırım riskini çok azaltmaktadır. Bununla hedeflenen, sağlayacağı finansman kaynağı için özel yatırımcının kamudan talep edeceği toplam getiri içindeki risk primini azaltmak suretiyle, yatırımın kamuya maliyetini düşürmektir. Ancak, kamu açısından ilk yatırım maliyetini düşüren bu fiyatlandırma yöntemi, işletme döneminde yatırımcıya ekonomik verimliliği artırıcı yönde herhangi bir teşvik vermemektedir.²⁷⁴

Şimdiye kadar özel yatırımcıların elektrik sektöründeki faaliyetlerinde olduğu söz edilebilecek tek rekabet biçimi, ihale aşamasında gerçekleşen ‘pazar için rekabet’ tir. Fiyat ve satın alma garantili sözleşmeler, ihaleyi kazanan şirket için ‘pazar içinde rekabet’ gibi bir gerekliliği ortadan kaldırmaktadır.²⁷⁵

Özellikle 3096 sayılı Kanun uyarınca elektrik üretimi konusunda devreye sokulmuş beş yap-işlet-devret santralinde oldukça yüksek fiyattan elektrik üretilip Devletçe satılması ve gündeme gelen büyük çaplı yolsuzluk iddialarının (Beyaz Enerji, Mavi Akım vs.) hem üretim alanında çok sayıda yap-işlet-devret ve işletme hakkı devri sözleşmelerinin ve hem de dağıtım alanında imzalanmış işletme hakkı

²⁷⁴ Ünal Zenginobuz, Serhan Oğur, a.g.k., s. 41.

²⁷⁵ A.k., s. 41.

devri sözleşmelerinin kamu otoritesi tarafından devreye sokulmamasına yol açtığı ve bu durumun hukuki karmaşaya yol açtığına ilişkin görüşler bulunmaktadır.²⁷⁶

g.Otoprodüktör Olarak Özel Sektörün Elektrik Alanında Faaliyet Göstermesi.

Sektörde otoprodüktör kendi uğraş alanındaki elektrik enerjisi ihtiyaçlarını karşılamak için üretim tesisleri kurup elektrik enerjisi üreten gerçek ve tüzel kişileri ifade etmektedir. 1984 yılında çıkarılan 3096 sayılı Kanunun 4. maddesi ile DPT'nin olumlu görüşü alınmak suretiyle sadece elektrik üretmek amacıyla elektrik üretimi yapacak tesisi kurma ve işletme müsaadesi Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca verilebilmesi, gene Bakanlık tarafından tespit edilecek tarife göre bölgelerindeki görevli şirkete satılması hükme bağlanmıştı.

TEK Dışındaki Kuruluşlara Elektrik Enerjisi Üretim Tesis Kurma ve İşletme İzni Verilmesi Esaslarını Belirleyen Yönetmelik²⁷⁷ ile otoprodüktörlük uygulamasının esaslarına da açıklık getirilmiştir. Söz konusu Yönetmeliğe göre ihtiyacın üzerindeki enerji bağlantı yapılan kuruluşa satılmaktadır.²⁷⁸

Otoprodüktör uygulamasının temel amacı işletmelerde baca gazı vb. biçimlerde ortaya çıkan enerjinin elektrik enerjisi olarak değerlendirilmesi ve sermaye sahiplerini yüksek fiyatlı elektriği satın almaktan kurtarmak olarak ortaya koyulmaktadır. Ancak bu uygulamanın işletmelerde birincil enerji kaynaklarına dayalı elektrik üretiminin yaygınlaşması ile farklı bir boyut kazandığı, aranan küçük ölçekli üretim ile beraber verimlilik ve kaynak israfına neden olduğu görüşleri bulunmaktadır.²⁷⁹

C. Anayasa Değişikliği ve Getirdikleri

1999 yılında Anayasanın 47. maddesinde yapılan değişiklik ile özelleştirme konusu Anayasada düzenlenmiştir. 47. maddedeki “devletleştirme” başlığı “devletleştirme ve özelleştirme ” olarak değiştirilerek yeni düzenlemede²⁸⁰ “Devletin kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişiliklerin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıklarının özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir.

²⁷⁶ Ali Ulusoy, *Elektrik Dağıtım...*, s. 7.

²⁷⁷ R.G. 4.9.1985, 18858.

²⁷⁸ Elektrik Piyasası Kanunu ile otoprodükler ile ilgili lisans verme ve belirli sınırlar içinde üretimin satışa oranı belirleme yetkisi EPDK'na verilmiştir.

²⁷⁹ KİGEM, TMMOB/EMO vd., a.g.k., s. 69.

²⁸⁰ 4446 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, R.G. 14.08.1999, 23786.

Devlet kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilikleri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleriyle gerçek ve tüzel kişilere yaptırılabilir veya devredilebileceği kanunla belirlenir.”denilmektedir.

Buna göre²⁸¹

-Bütün KİT’ler ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıklar özelleştirilebilecektir.

-Bunların özelleştirilmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenecektir.

-Ve yine KİT’ler ve diğer kamu tüzel kişilikleri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetler özel sektöre (gerçek veya tüzel kişilere) yaptırılabilir veya devredilebilecektir.

-Hangi yatırım ve hizmetlerin özel sektöre devredilebileceği konusunda yasa koyucu takdir yetkisine sahip olmaktadır.

-Diğer yandan bu yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmesi ile yaptırılabilir/devredilebileceğini belirleme yetkisi de yasa koyucuya aittir. Yeni düzenleme ile getirilen en büyük yenilik bu olmuştur.

Yapılan bu değişikliklerle ulusal ve uluslararası tahkim ile özelleştirme kavramına Anayasamızda yer verilmiştir. Anayasa değişikliğine paralel olarak çıkartılması gereken uyum yasaları kapsamında;

1. 4492 Sayılı “Danıştay Kanunu Ve İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” 18.12.1999 tarihinde,

2. 4493 Sayılı “Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” 20.12.1999 tarihinde,

3. 4501 Sayılı “Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma Ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkelere Dair Kanun” 21.01.2000 tarihinde,

4. 4686 Sayılı "Milletlerarası Tahkim Kanunu" 5.7.2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

4492 sayılı Kanun ile 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nda ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda değişikliğe gidilmiş ve Danıştay'ın kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerine ilişkin olarak inceleme yetkisi iki ay içerisinde görüş bildirmekle sınırlanmıştır. Kamu hizmeti imtiyaz şartlaşma sözleşmelerinden doğan

²⁸¹ M. Emin Ruhi, a.g.k., s. 196-197.

uyuşmazlıklara ilişkin Danıştay yetkisi sadece tahkim yolu öngörölmeven haller ile sınırlandırılmıştır.

4493 sayılı Kanun ile yap-işlet-devret yöntemini düzenleyen 3996 sayılı Kanunda yapılan değışiklikle Kanunun 2 nci maddesine "elektrik, üretim, iletim, dağıtım ve ticareti" ibaresi eklenmiştir. Kanunun 5 nci maddesinde yapılan değışiklikle idare ile sermaye şirket ya da yabancı şirket arasında bu Kanun uyarınca akdedilen sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi olduğu hükme bağlanmıştır. 3996 sayılı Kanunda yapılan değışiklik sonrası Danıştay 1. Dairesi 14 Nisan 2000 tarihinde verdiği 2000/57 esas, 2000/53 karar sayılı kararı ile bundan böyle elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti ile ilgili yatırım ve hizmetlerinin 3096 sayılı Kanuna göre imtiyaz biçiminde düzenlemesine olanak bulunmadığına karar vermiştir.

4501 sayılı Kanun'la kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz sözleşmelerinde, bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözümlenmesi durumunda taraflarca sözleşme yapılırken uyulması gereken ilke ve esaslar belirtilmiştir. Bu Kanun, ayrıca mevcut imtiyaz sözleşmelerinden özel hukuk statüsüne geçmek isteyenlerin veya imtiyaz statüsü ile devam edip uyuşmazlıkların çözümü için tahkim yolunu kabul etmek isteyenlerin 22 Şubat 2000 tarihine kadar başvurmalarını öngörmekte ve bu başvuruları değerlendirme yetkisini de Bakanlar Kurulu'na vermiştir.

Belirtilen değışikliklerle özellikle yabancı yatırımcılar tarafından sektöre girmede risk olarak algılanan imtiyaz sözleşmesi yönteminin devletin yakın denetimini ve gözetimini gerektirmesi ve Danıştay'ın öndenetimini gerektirmesi ve yargı yetkisini Danıştay'a vermesi ile ilgili tereddütlerin giderilmesi olmuştur.

Bu bölümde yer alan çalışmalar tümüyle kamunun tek alıcı-tek satıcı olduğu bir sistemde, projeler için özellikle gerekli uluslararası finansmanın temininde yaşanan güçlüklerin giderilebilmesi yönünde verilmiş bulunan gayretleri ifade etmektedir. Ancak bu düzenlemelerin hiçbirisi, kamunun tümüyle enerji sektöründen çekilerek riskin tümüyle özel sektör tarafından üstlenildiği serbest bir piyasaya ilişkin tasarımları içermemektedir.

D.Yeni Piyasa Yapısına Yönelik Hazırlıklar

05.02.2001 tarih ve 2001/2026 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki karar ile ²⁸² Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş., (TEAŞ) yük tevzi ve işletme planlaması hizmetlerini yürütmek üzere Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ), elektrik üretim hizmetlerini yürütmek üzere Elektrik Üretim A.Ş. ve ilgili mevzuata göre elektrik üretim tesisi ve otoprodüktör olarak çalışan kuruluşlardan ve yurt dışından Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına verilecek kararlara uygun olarak elektrik satın alma ve satma, anlaşma yapma ve yürütme yetkilerini kullanmak üzere Türkiye Elektrik Taahhüt ve Ticaret A.Ş. unvanlarında üç ayrı iktisadi devlet teşekkülü şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Söz konusu kararname ile Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş.'ye ait personelin ve varlıkların devir esasları belirlenmiştir. 3096 sayılı TEK dışındaki kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun uyarınca görevli şirketler ile üretim şirketleri arasında yapılan elektrik enerjisi almak, satmak, veya yurt dışından elektrik ithal etmek ve yurt dışına elektrik ihraç etmek üzere akdedilen anlaşmaların muhatabı Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. (TETAŞ) olarak belirlenmiştir.

Bu yapılandırma elektrik sektöründe öngörülen piyasa yapısı ve şirketlere verilen görevler açısından yapılan hazırlık çalışmaları kapsamındadır.

Bu bölümde ele alınan dönem değerlendirildiğinde ise, 1980 sonrasında benimsenen devletin küçülmesi politikaları çerçevesinde özelleştirme ile ilgili düzenlemelerin başlatıldığı, ancak özellikle sektöre yabancı yatırımcıların talepleri doğrultusunda yönlendirilen düzenlemelerin tamamlanmasının uzun zaman aldığı görülmektedir.

Bu dönemde özel sektörün katılımına ilişkin olarak yapılan uygulamalar ağırlıklı olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının icra makamı olarak rol aldığı bir süreç olarak karşımıza çıkmıştır. Bu çerçevede özelleştirmeye hazırlık amacıyla TEK'in yeniden yapılandırılması ve fiyat reformu projelerinin gerçekleştirildiğini ancak sektörde özelleştirme uygulamalarının ve düzenleme, denetleme fonksiyonlarının yerine getirilmesinde geleneksel yapılanmanın önemli ölçüde dışına çıkılmadığını görmekteyiz.

2001 yılındaki Elektrik Piyasası Kanunu ile sektördeki idari yapılanmada sektörü düzenleyici kurum olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun ortaya çıkması

²⁸² R.G. 02.03.2001, 24334.

sektörün yönetimi anlayışında da önemli değişiklikler getirmekte, bu nedenle ayrı bir bölüm olarak incelenmesinde fayda görülmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ELEKTRİK PİYASASI KANUNUNDAN SONRA ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI

1980’lerden sonra başlayan özelleştirme ve serbestleştirme ve giderek ticarileştirme politikalarıyla başlayan süreç, ikinci aşamada piyasaları düzenleyici ve denetleyici role sıkıştırılan devlet anlayışı ile devam etmiştir, üçüncü aşama devletin yeni rolü için aktörlerin düzenleyici kurumların yaratılması olarak nitelenebilir.²⁸³

1990’lı yılların başında “minimal devlet” yeniden yapılanma ile ilgili olarak çok popüler bir kavram olma özelliği taşımaktadır; devletin her yerde alabildiğince küçültülmesi ertelenemez bir gereksinme olarak ele alınmaktadır. Şimdi bu tutumdan vazgeçildiği görülmektedir. OECD, Dünya Bankası gibi kurumlar bile artık minimal devlet yerine aktif ve düzenleyici bir devleti öngörmektedirler. Bu düzenleyici devletin ana işlevi küresel kapitalizmin en rasyonel biçimde işlemesini sağlamak olarak ifade edilmektedir.²⁸⁴

Güler’e göre 2000’li yıllarda yeniden yapılanma tasarımı Bakanlık tipi örgütlenme yerine kurul tipi örgütlenmenin yerleştirilmesi yer almaktadır, bunun anlamı (1) Bakanlık tipi ile TBMM’ye bağlanan siyasal sorumluluk akışının ortadan kaldırılması, (2) Piyasa unsurlarını içeren yeni bağlar ile kamu gücünün doğrudan yerli-yabancı ayrımı yapılmaksızın ilgili sektör piyasalarına aktarılmasıdır. Bu aktarımın mekanizmasının kurulların oluşma ve çalışma ilkesi olan governance-yönetişim sistemi ile kurulmak istendiği belirtilmektedir.²⁸⁵

Bu dönemde inşa edilen yönetim modelinin, Özal’lı yıllarda uygulanan neoliberal politikalardan hızlı karara dayalı politikalar yerine değişimi yasal güvenceye almaya önem veren kurumsallaşmayı sağlam hukuki dayanaklarla ören politikalarla inşa etme esasına dayandığı ifade edilmektedir.²⁸⁶ Örneğin Şeker Piyasası Kanununda şeker fabrikalarının özelleştirilmesi, Elektrik Piyasası Kanununda elektrik dağıtım ve üretim varlıklarının özelleştirilmesi yasa gereği yapılması zorunlu birer politika aracına dönmüşlerdir.

²⁸³ Seriya Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde ...*, Ankara, TODAİE, s. 201.

²⁸⁴ Gencay Şaylan, *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitabevi, 2003, s.16.

²⁸⁵ Birgül Ayman Güler, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 18-19.

²⁸⁶ Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, Ankara, 2005, s. 293.

Türkiye’de özellikle 1999’dan sonra sayısında artış görülen düzenleyici kurumların ortaya çıkışı ve genel özelliklerini görmek elektrik piyasasının yönetimindeki yeni anlayışı tanımakta kolaylık sağlayacaktır.

I.BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN ORTAYA ÇIKIŞI VE ÖZELLİKLERİ

Düzenleyici kurumların oluşturulmasında temel hareket noktası siyaset ve ekonominin ayrıştırılması ve bu kurumların faaliyet alanının siyasetin etki alanı dışına çıkarılmasıdır.²⁸⁷

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkıp gelişimi ile geniş anlamda özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide devletçi politikaların yerini düzenlenmiş piyasa ekonomisinin alması karşısında koşutluk gözlenmektedir.²⁸⁸ Bu kurumların hassas sektörlerden kaynaklanan piyasa aksaklıklarının düzenlenmesini ve piyasanın iyi işlemesini sağlayacağı, böylece daha önce devlet eliyle verilen hizmetlerin daha rekabetçi, ucuz ve kaliteli biçimde sağlanmasını mümkün hale getireceği savunulmaktadır.²⁸⁹

Bağımsız düzenleyici kurumlar Amerika Birleşik Devletlerinde yaklaşık yüz yılı aşkın zamandır özellikle elektrik ve telekomünikasyon gibi ağ sanayilerinin düzenlenmesi ve denetlenmesinde önemli rol üstlenmişlerdir. Avrupa ülkelerinde ise genelde ağ sanayilerinde hizmet sunumu kamu kuruluşları tarafından gerçekleştirildiği için medya, rekabet ve insan hakları gibi alanların düzenlenmesi ve denetimi amacıyla kurulmuşlardır. Ancak son yirmi yılda ağ sanayilerinde başlayan hızlı serbestleşme ve özelleştirme sürecinde başta İngiltere olmak üzere çoğu Avrupa ülkesinde değişik alanlarda bağımsız düzenleyici kurumlar kurulmuştur.²⁹⁰

İşlevsel baskılar yaklaşımına göre bağımsız kurumlar halkçı olmayan politikaların uygulanmasından siyasetçinin sorumlu tutulmasını engelleme özelliğine sahiptir.²⁹¹

Politikacıların güvenilirliklerini artırmak için yetkilerini düzenleyici kurumlara aktardıklarını savunulmakta, güvenilirlik uluslararası bağımlılık ihtiyacı ile bağlantılı

²⁸⁷ Seriy Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde ...*, s. 202

²⁸⁸ Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurumlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 35 S.2, 2002, s. 12-13.

²⁸⁹ Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti...*, s. 262.

²⁹⁰ Uğur Emek, “Düzenleyici Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (Ed.): Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Ankara, Nobel Yayın, 2004, s. 92.

²⁹¹ Mark Thatcher, *Delegation To Independent Regulatory Agencies, Pressures, Functions and Contextual Mediation*, West European Politics, 25, 2002, s. 131.

olarak ele alınmaktadır. Devletin yabancı yatırımcıları ülkelere para getirmeleri için zorlama yapamayacağı, ancak, yatırımları cazip kılacak politikalar ile onları ikna etmek zorunda olduğu görüşleri bulunmaktadır.²⁹²

Sezen'e göre Türkiye'de bu kurullar egemenlik yetkisini kullanan parlamentonun iradesiyle kurulmuş olmakla beraber özellikle büyüme dönemi olarak nitelendirilen 1999'dan itibaren kurulan kurumlar olmak üzere aşama aşama uygulamaya konulan küresel planlamanın ürünleri, bu planın belgeleri ise Dünya Bankası ikraz anlaşmaları, IMF niyet mektupları ve Avrupa Birliği İlerleme Raporları olarak görülmektedir.²⁹³ Karacan'a göre bu kurumlar gelişmekte olan ülkelerde güven duymadıkları politikacının alanını daraltmak için bunu bir araç ve yöntemle dönüştürmektedirler.²⁹⁴ Türkiye uygulamasında bu kurumların oluşumuna bakıldığında örneğin Rekabet kurumunun oluşumu Gümrük Birliği süreci, bankacılık, enerji, telekomünikasyon, kamu alımları, tütün ve şeker piyasalarını düzenlemekten sorumlu bağımsız kurumların oluşumu ise IMF ile 2000 yılından beri sürdürülen ekonomik istikrar programları ve Avrupa Birliği adaylık süreci çerçevesinde açıklanmaktadır.²⁹⁵ Özellikle 2000 yılından sonra üst kurulların hızlı olarak kurulduğu dönemin Başbakanı yapılanmanın IMF isteğine dayalı olduğunu, kurulların özerklik konusunun gözden geçirilmesi gerektiğini belirtmiştir.²⁹⁶

Bunun yanında Türkiye OECD tarafından başlatılan kamu yönetimi düzenleyici reform çalışmalarına dahil olduğunu 2001 yılında çıkarılan Başbakanlık Genelgesi²⁹⁷ ile duyurmuştur. Çalışmalarını "düzenleyici reform" adı ile yönlendiren OECD'nin 1997 yılında yayımlanan raporunda düzenleyici reforma olan ihtiyacın ortaya çıkmasında özellikle uluslararası koşullara uyum sağlanması ve rekabet ortamının geliştirilmesinin etkisi olduğu belirtilmekte, düzenleyici reformların mal, hizmet, teknolojinin serbest dolaşımı ile tüketicilere yansıtılacağı savunulmaktadır.²⁹⁸ Bu yaklaşım içerisinde 2002 yılında yayımlanan OECD Türkiye'de düzenleyici reformlar çalışmasına göre düzenleyici devlet rolü bir zorunluluk olarak görülmekte ve zorunluluk kapsamında devletin tamamen piyasa mantığıyla yönetilmesi, bunun

²⁹² Fabrizio Gilardi, "Policy Credibility and Delegation To Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", *Journal Of Public Policy*, 9:6, December 2002, s. 875-876.

²⁹³ Seriy Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde...*, s. 202

²⁹⁴ Ali İhsan Karacan, "Özerk Kurumların Özerkliği", *Rekabet Dergisi*, S.8, 2001, s. 4.

²⁹⁵ Uğur Emek, "Düzenleyici Reformlar...", s. 114

²⁹⁶ Radikal Gazetesi 28.03.2002.

²⁹⁷ 12.03.2001 tarih, 3949 sayılı Genelge.

²⁹⁸ The OECD Report On Regulatory Reform, Synthesis, s. 7.

için devletin kurumsal yapısının ve yönetsel zihniyetinin dönüşmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Türkiye’de düzenleyici reformun ana unsuru olarak bağımsız idari otoriteler görülmektedir. Bu alanda Rekabet Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu gibi bağımsız otoriteler kendi alanlarında kayda değer ölçüde yol almış olmalarına ve düzenleyici reformlar açısından önemli görülmekle beraber yeterli bulunmamaktadırlar.²⁹⁹

Türkiye’de kurulan düzenleyici kurumlar incelendiğinde genel nitelikte düzenleme yapanlar ve sektörel regülasyon yapanlar olarak ayrılabilirler. Rekabet Kurumu ve Kamu İhale Kurumu belli bir sektörle sınırlı olmaksızın kendi faaliyet konularında her türlü sektöre ilişkin karar alabilmeleri nedeniyle geniş anlamda düzenleyici kurum olarak nitelendirilmektedir.³⁰⁰ Buna göre Bankacılık Düzenleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Şeker Kurulu ise belli sektörlerde düzenleyici ve denetleyici rolünü üstlenmişlerdir.

A.Düzenleyici Kurumların İşlevsel Özellikleri:

Bu kurumların ortak özellikleri yasama, yürütme ve yargı erklerine tanınmış olan yetkilerle kıyaslanabilecek ölçüde kamusal güç ve yetki kullanmalarıdır.³⁰¹ Bu çerçevede düzenlemeden yaptırım uygulamaya kadar geniş yetki alanlarının bulunduğu görülmektedir. Bu yetkiler:

İzin ya da lisans: Bir kuruluşun sektörde faaliyet göstermesi düzenleyici kurumun iznine bağlıdır.³⁰²

Düzenlemeler: Bağımsız idari otoriteleri kurup görev ve yetkilerini belirleyen yasaların bu kuruluşlara görev alanlarına ilişkin düzenleme yetkisi tanıdıkları görülmektedir. Dolayısıyla bağımsız idari otoriteler görev alanlarında düzenleyici işlemlerle kurallar koymaktadırlar. Anayasaya (m. 124) göre kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren yasa ve tüzüklerin uygulanması amacıyla yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olduklarından bağımsız idari otoriteler de düzenleme yetkilerini yönetmelik çıkararak kullanabilirler. Ancak uygulamada

²⁹⁹ Sonay Bayramoğlu, *Düzenleyici Devlet Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme*, *Praksis Dergisi*, S. 9, 2003, s. 152.

³⁰⁰ Ali Ulusoy, *Bağımsız İdari ...*, 2003, s. 12.

³⁰¹ Seriya Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde ...*, s. 201-202.

³⁰² A.k., s.144.

düzenleme yetkisi kullanılarak karar, tebliğ ve başka isimler taşıyan işlemler yapıldığı da görülmektedir.³⁰³

İzleme ve kontrol: Bağımsız idari otoriteler, yasalar ve kendi idari düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını izlemek, gözetmek durumundadır. Bu amaçla gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak ve gerektiğinde yerinde incelemeler yapmak yetkileri bu kuruluşlara verilmiştir.³⁰⁴

Yaptırım:Düzenleyici kurumlar mevzuata uymayan kurumlara yaptırım uygulama yetkisine sahiptirler Bağımsız idari otoritelerin görevli oldukları alanlarda idari ve parasal yaptırımlar uygulama konusunda geniş yetkilerle donatılmış olmaları, bu kuruluşların hukuki statülerinin belirlenmesinde önemli tartışma konularından birini oluşturmaktadır. Uygulanacak yaptırımların niteliği görev alanlarının özelliğine göre değişebilmektedir. Kimi bağımsız otoritelerin uyguladıkları yüksek para cezaları ön plana çıkarken kimilerinde iznin iptali gibi yaptırımlar ön plana çıkmaktadır.³⁰⁵

B.Düzenleyici Kurumların Yapısal Özellikleri

1.Statüleri ve Karar Organları

Düzenleyici kurumların tamamı yasama organının iradesiyle kurulmuştur; kurucu belgeleri yasadır, bu kurumlar tüzel kişiliğe sahiptirler. Özerklik bağımsızlık konusunda kuruluş kanunlarında farklılıklar görülmektedir. Rekabet Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Kamu İhale Kurumu kuruluş yasalarında bağımsız faaliyet gösterileceğine dair ifade kullanılmıştır. Elektrik Piyasası Kanununda Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun (EPDK) bağımsızlığına ilişkin bir hüküm bulunmazken Kurumun örgütlenmesini düzenleyen yönetmelikte³⁰⁶ kurumun üyelerinin bağımsız oldukları, hiçbir organ, merci, makam ve kişinin Kurul'un nihai kararlarını etkilemek amacıyla karar veremeyeceğine ilişkin hüküm bulunmaktadır.

Kurumların karar organları bileşimi, atanma usulleri, çalışma ve karar alma biçimleri kurumdan kuruma değişiklik gösteren kurullardır. Bu farklılıklar çerçevesinde yasa koyucunun genel bir ölçüt oluşturduğu söylenemez.³⁰⁷

³⁰³ Turgut TAN, "Bağımsız İdari Otoriteler", Perşembe Konferansları 4, Rekabet Kurumu, 2000, s. 9-10.

³⁰⁴ A.k, s. 7.

³⁰⁵ A.k, s. 7.

³⁰⁶ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik, R.G. 19.01.2002, 24645.

³⁰⁷ Seriya Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde..*, s. 151.

Radyo Televizyon Üst Kurulu dışındaki diğer kurulların üyeleri Bakanlar Kurulunca atanmaktadır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu üyelerini doğrudan atamakta, diğerlerinde ise kendisine sunulan adaylar arasında seçim yapmaktadır. Toplam 70 Kurul üyesinin 39'u üzerinde Bakanlar Kurulu doğrudan ya da üyeleri aracılığı ile söz sahibidir.³⁰⁸

2.Yürütme Organı İle İlişkileri

Düzenleyici kurumların siyasetten bağımsız olması gerekçesi ile kurulduğu dikkate alındığında yürütme organı ile ilişkilendirilmeleri tartışma nedeni olmuştur. Yukarıda belirtildiği üzere hükümetin bu kurumları etkileme gücü üyelerinin atanma sürecinde ortaya çıkmaktadır.

Bu kurumların yargısal denetim dışında hiyerarşi veya vesayet türü idari denetime tabi olmadıkları kabul edilmektedir. Bu tür kurumlarda vesayet ya da hiyerarşi benzeri bir ilişki olmaması gerekirse de kuruluş yasalarında ilgili ve ilişkili oldukları bakanlık gösterilmektedir.³⁰⁹ Kurumlar ile ilgili ya da ilişkili bakan/bakanlık arasında kurumdan kuruma değişiklik gösteren ilişkiler kurumların yönetsel işleyişine ilişkindir. (Faaliyet raporlarının sunulması, birtakım düzenlemelerde uygun görüş alma gibi) Kurulların işlevlerinin yerine getirilmesi süreci kuramsal olarak bu işleyişin dışında görülmektedir.³¹⁰

3.Bütçe Personel ve Ücret Rejimleri

Düzenleyici kurumları diğer kurumlardan ayıran özelliklerden biri de bütçelerinin gerek kaynak gerekse işleyiş açısından farklı bir durum sergilemesidir. Özel bütçeli kurumların özelliği gelirlerinin ilgili oldukları sektör tarafından karşılanıyor olmasıdır.

Kurumların personel rejimleri arasında da birlik görülmemektedir.Ancak Kurullara yöneltilen eleştirilerden biri de ücret rejiminin diğer kamu kurumlarındakilerle karşılaştırıldığında ciddi bir dengesizliğe yol açmış olmasıdır.³¹¹

4.Denetimi

Türkiye’de ne öğretide ne de yargı kararlarında, bu tür kuruluşların gerçek hukuki kimliklerinin tam olarak anlaşılıp benimsendiğini söylemek bugün için olanaksızdır.³¹²

³⁰⁸ A.k.,s. 152-153.

³⁰⁹ Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler”, s. 5.

³¹⁰ Seriya Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde ...*, s. 162-163.

³¹¹ Mustafa Aysan, Radikal Gazetesi, 10.02.2002

Bu kurumların hiyerarşik veya açıkça tanımlanmış bir vesayet denetimine tabi olmamaları en çok tartışılan konulardan biridir.

Ulusoy'a göre ne kadar özerk ve bağımsız olurlarsa olsunlar kamu kaynaklarını kullanan ve kamu adına karar alma yetki ve sorumluluğu taşıyan ve gelir elde eden hiçbir organ idari açıdan tam bağımsız olamayacağına ve bu türden bir tam bağımsızlık herşeyden önce Anayasanın 123. maddesinde belirtilen İdarenin bağımsızlığı ilkesini zedeleyeceğine göre bu organlar üzerinde de minimum bir denetim mekanizması kurulması zorunludur.³¹³ Ancak yapılacak denetimde Kurulların regüle ettikleri sektöre ve alana ilişkin olarak aldıkları mali sonuçlara ilişkin olarak aldıkları mali sonuçlar doğuran kararların özellikle yerindeliğinin denetlenmemesi için özel bir çaba sarfedilmelidir. Aksi halde bu organların varlık nedenleri ve özellikleri ortadan kalkmış olacaktır.³¹⁴

Başka bir görüşe göre bu kurumların bağımsızlıkları esas olmakla birlikte kararların yerindeliğinin ve kalitesinin hesabını da vermeleri gerekmektedir. Çünkü kanunla kendisine görev verilenler görevin etkin, ekonomik, verimli ve yasal düzenlemelere uygun olarak kullanılmasından sorumludur.³¹⁵

Diğer taraftan bu kurumların düzenlenen sektör üzerinde yegane otorite olması, bu kurumları karar alma süreçlerinde özel çıkar gruplarının kuşatmasına karşı daha zayıf hale getirebilmektedir. Geleneksel bürokrasideki yetki ve görev dağılımı bu kurumları daha rekabetçi çalışmaya itebilmektedir. Bu nedenle özel çıkar gruplarının aynı alanda değişik açılardan sorumlu olan farklı kamu kurumlarının kararlarını etkileyebilmesi daha zor olabilecektir.³¹⁶

Sonuç olarak kamu düzenlemelerinde kaliteyi ve idari kapasiteyi artırmak için bir taraftan bağımsız, uzman ve saydam düzenleyici kurumların gerekliliği savunulurken diğer taraftan da kamu görevi yürütmek için geniş yetkilerle ve önemli kaynaklarla donatılmış bu kurumların demokratik meşruiyetlerinin olmaması, çıkar grupları tarafından kuşatılmaları ihtimali ve hesap verebilirliklerinin yetersizliği sürekli tartışma konusu olmaktadır.³¹⁷

³¹² Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", s.12.

³¹³ Ali Ulusoy, *Bağımsız İdari ...*, s. 68.

³¹⁴ A.k., s. 85.

³¹⁵ Uğur Emek, "Düzenleyici Reformlar ..." s. 111.

³¹⁶ A.k. s. 111.

³¹⁷ A.k., s. 113.

II.ELEKTRİK PİYASASI KANUNUNUN HAZIRLANMASI VE GETİRDİĞİ YENİLİKLER

1980 ve 1990'lı yıllarda sektörde yapılan özel sektör katılımına yönelik çalışmalar istenen sonuçlara ulaşamamıştır. Sektörde özel kesim için istikrarlı ve güven verici bir ortam oluşturulamamış, uygulamada plan ilke ve politikalarından sapılarak özel şirketleri sektöre çekmek amacıyla aşırı yüksek tarifelerle elektrik alım ödeme garantileri, yakıt temin güvencesi, Hazine garantisi, uluslararası tahkim gibi aşırı güvenceler verilmek yoluna gidilmiştir. Yapılan analizlerde arz talep dengesi ve ihtiyacının üzerinde kapasitelerde gündeme getirilen alım garantili projelerin uzun dönemde TEAŞ'ın ve bilahare Hazine'nin üzerine büyük ödeme yükümlülükleri getireceği tespit edilmiştir.³¹⁸

Dünyada yürütülen çalışmaların etkisi ile yeni arayışlar doğrultusunda Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında “Elektrik talebinin kesintisiz ve ucuz olarak karşılanabilmesi için yatırımların planlı ve sürekli bir şekilde gerçekleştirilme ihtiyacı vardır. Bu amaçla kamu yatırımlarının istikrarlı bir şekilde sürdürülmesinin yanısıra yatırım ve işletme faaliyetlerinde özel kesim payının yükseltilmesi, yerli ve yabancı özel finansman katkısının artırılması amacıyla sektörde özel yatırımcılar ve işletmeciler için cazip ve uygun bir ortam yaratılacağı, sektörde; özel ve kamu kesimin faaliyetlerinin düzenlenmesine, rekabetçi bir ortamın oluşturularak tüketici haklarının korunmasına ve gerekli yatırımların yapılmasının sağlanmasına yönelik olarak, kaynak, fiyat, tasarruf, çevre, dağıtım ve yatırım politikaları konusunda bir karar mekanizması ve kurumsal yapı oluşturulacaktır.” Denilmiştir.

Sekizinci Beş yıllık kalkınma planında enerji alt sektörlerinde değişen ekonomik konjonktür ve artan özelleştirme faaliyetleri paralelinde özel kesimin daha aktif rol oynayabileceği bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda başta elektrik ve doğalgaz 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, elektrik ve doğalgaz sektörlerinde özel ve kamu kesimi faaliyetlerini düzenleyerek tüketici haklarının korunmasının yanısıra etkin ve verimli

³¹⁸ Olcay Güneği, “Elektrik Enerjisinde Yeni Dönem”, Planlama Dergisi, DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı, s. 256.

bir arz sistemi kurulmasını amaçlayan rekabete açık, sağlıklı, etkin ve verimli işleyen bir piyasanın oluşturulması için gerekli yasal düzenlemelere gidileceği belirtilmiştir.

Sözkonusu Kanunun çıkarılma aşamasında IMF'ye verilen taahhütler, Dünya Bankası kredilerindeki öncelikler etkili olmuştur. Bu sürecin içerisinde Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan taahhüt de önemli yere sahiptir.

Elektrik hizmetlerinin özelleştirilmesi ve elektrik sektörünün bağımsız bir düzenleyici kurul tarafından yönetilmesi taahhüdü ilk olarak 9 Aralık 1999 tarihli IMF mektubunda yer almıştır.³¹⁹ Sözkonusu mektupta elektrik ve gaz sektörlerinde düzenleyici çerçeveyi oluşturan kanunun 2000 yılı içinde Meclis'ten geçirileceği belirtilmiştir. Bunun dışında enerji sektöründeki özelleştirmenin, hem işletme haklarının devrine ilişkin sözleşmelerle gelir sağlamak hem de bu sektördeki yatırımı ve etkinliği artırmak için hayati önemi haiz olduğu, bu nedenle, enerji sektörünü Türk Ticaret Kanununa tabi olarak tanımlayan yasal değişikliklerin Meclis'ten geçirilmesi, enerji sektöründeki işletmelerin bütçeye olan olumsuz etkisini ortadan kaldırmak için gerektiğinde toptan ve perakende elektrik fiyatlarının zaman içinde yükseltileceği hususları da yer almaktadır.

4 Aralık 2000 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesinde, enerji sektöründeki Avrupa Birliği müktesebatının kabulü için bir programın uygulamaya konması, elektrik ve gaz sektörleri için bağımsız bir düzenleyici kurum oluşturulması, bu kurumun görevlerini etkin bir biçimde yapmasını sağlayacak yetki ve araçların verilmesi, başta elektrik ve gaz yönergeleri ile piyasaların açılması olmak üzere, iç enerji piyasasının kuruluşuna yönelik hazırlıkların yapılması hususları yer almıştır. Bu çerçevede Elektrik Piyasası Kanunu Avrupa Birliğinin direktifleri esas alınarak hazırlanmıştır.³²⁰

A.Elektrik Piyasası Kanununun Getirdikleri

Sözkonusu Kanunun gerekçesinde³²¹ Kanunun amacı, elektrik enerjisi sektöründeki faaliyetlerin düzenli, hızlı ve etkin bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere, sosyoekonomik gelişmenin temel girdisi olan elektrik enerjisinin üretimi, iletimi, dağıtımı ile tüketicilere kesintisiz, güvenli ve düşük maliyetli olarak sunulmasına yönelik düzenlemenin, yerli ve yabancı özel sektör yatırımcılarının

³¹⁹ Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti...*, s. 357.

³²⁰ Enerji Çalışma Grubu Raporu, 2004, Türkiye İktisat Kongresi, s. 220.

³²¹ Elektrik Piyasası Kanunu Gerekçesi, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss597m.htm> (21.05.2006).

ağırlıklı olduğu yeni bir piyasa yapısı dahilinde gerçekleştirilebilmesi için gerekli alt yapının hazırlanması olarak belirlenmiştir.

Elektrik Piyasası Kanunu ile amaçlanan en kısa anlatımla sektörde piyasa oluşturmak ve sektörün özelliği nedeniyle bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimi sağlamaktır.³²² Yasada “piyasa”, “düzenleme” ve “denetim” sözcükleri önem kazanmaktadır.

Buna göre; Kanunun 1. maddesinin 33. bendinde Piyasa: üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, perakende satış hizmeti, ithalat ve ihracat dahil olmak üzere elektrik enerjisi ve kapasite alım satımı veya ticareti faaliyetleri ile bu faaliyetlere ilişkin işlemlerden oluşan piyasa elektrik enerjisi piyasası olarak tanımlanmıştır.

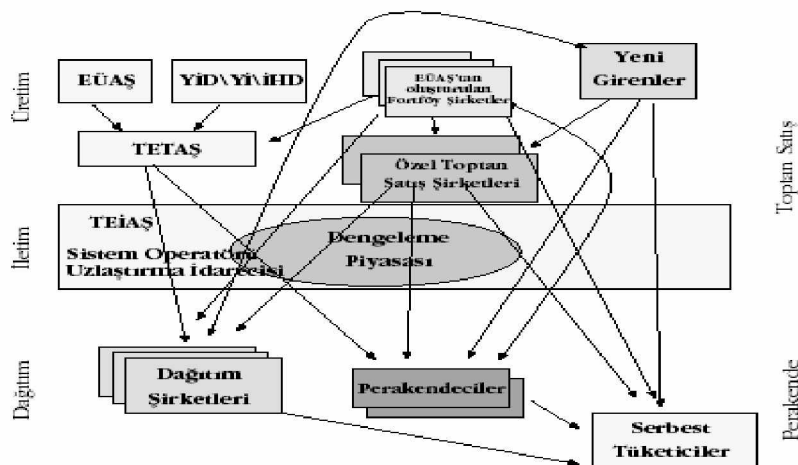
Piyasanın düzenlenmesi ve denetlenmesi ise kamu tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve bu Kanun ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulmuş olan EPDK'nın görev ve yetkisindedir.

Kanun elektrik sektörüne ilişkin genel düzenlemeler içermekte, EPDK tarafından çıkarılacak ikincil mevzuat ile piyasa düzenlemesi ve denetlemesi konusunda ayrıntıların belirlenmesi öngörülmektedir.

1.Sektördeki Kuruluşlar

Sektörde faaliyet gösteren kuruluşlar ve birbirleriyle ilişkileri aşağıda özetlenmiştir.

Şekil 2: Sektörde Faaliyet Gösterecek Kuruluşların Birbirleriyle İlişkisi³²³



³²² Banu Demirbaş, Elektrik Sektörü Hukuksal Yapılanması ve İlgili Yasal Düzenlemelerle İlişkisi , Dünya Enerji Konseyi, Türk Milli Komitesi, 2003, İstanbul s. 177.

³²³ OECD, Türkiye’de Düzenleyici Reformlar, Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek, TÜSİAD, 2003, s. 168.

Kanunda elektrik sektörünün uzmanlık düzeyinde alt sektörlere bölünmesi esas alınmıştır.

Buna göre üretim sektöründe faaliyet gösterebilecek kuruluşlar özel sektör üretim şirketleri, Elektrik Üretim Anonim Şirketi, Elektrik Üretim Anonim Şirketinin yeniden yapılandırılmasıyla oluşan diğer kamu üretim şirketleri ile otoprodüktör ve otoprodüktör grupları olarak belirlenmiştir.

Daha önceki yapıda yap-işlet-devret, yap-işlet yöntemleriyle faaliyete başlamış ya da işletme hakkı devri yöntemiyle özel sektör kuruluşlarını devralmış kuruluşların yanısıra lisans alarak faaliyete geçecek üretim şirketleri faaliyet gösterebilecek kuruluşlar arasına eklenmiştir.

Kamuya ait Elektrik Üretim Anonim Şirketi; özel sektör üretim yatırımlarını dikkate almak suretiyle Kurul onaylı üretim kapasite projeksiyonu uyarınca, gerektiğinde yeni üretim tesisleri kurabilecek, kiralayabilecek ve işletebilecek.

İletim faaliyetleri kamu kuruluşu Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ) tarafından yürütülecektir.

Piyasa modeli, ikili anlaşmalar kapsamında sisteme verilen elektrik enerjisinin aynı zaman dilimi içerisinde tüketilmesi ve tüketilip tüketilmediği hususunda mutabakat sağlanması esasına dayanmaktadır. Bu itibarla üretim ve tüketim tarafında yapılacak eş zamanlı ölçüm sonuçlarının belirli bir merkezde toplanarak ikili anlaşmalar kapsamındaki taahhütlerin hangi ölçüde yerine getirildiğinin tespiti ve sistemde dengesizliğe neden olan tarafların borçlu ve alacaklı oldukları tutarların belirlenmesi önem arz etmektedir. Bu görev TEİAŞ bünyesinde yer alan Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezi tarafından yerine getirilecektir.

4628 sayılı Kanun ile Türkiye elektrik endüstrisinde yeni kavramlar da ortaya çıkmıştır. Bu kavramlardan, “toptan satış” elektriğin tekrar satış için satışı, “perakende satış” elektriğin tüketicilere satışı olarak tanımlanmıştır.

Toptan satış faaliyeti gösterebilecek tüzel kişiler kamunun elinde bulunan Türkiye Elektrik Taahhüt ve Ticaret A.Ş. ve toptan satış şirketleri olarak belirlenmiştir. Toptan satış şirketleri toptan satış ya da serbest tüketicilere satış yapabilmektedirler.

Perakende satış şirketleri herhangi bir bölge kısıtlaması olmadan tüm dağıtım bölgelerinde faaliyet gösterebilmektedirler.

Elektrik enerjisi dağıtım faaliyetleri, dağıtım şirketleri tarafından lisanslarında belirlenen bölgelerde yürütülecektir.

Dağıtım şirketleri, bölgelerinde, başka perakende satış şirketi ve/veya şirketleri bulunsa dahi perakende satış lisansı almak suretiyle tüketicilere perakende satış yapabilmekte ve/veya perakende satış hizmeti verebilmektedir.

İletim sektöründe faaliyet gösterecek tek kuruluş Türkiye Elektrik İletim A.Ş., kamuya ait bir kuruluş olarak tasarlanmıştır.

Yeni yapıda Bakanlığın rolü genel enerji politikalarının tespiti ve uygulanması, özelleştirme teklifleri, ithalat ve ihracat politikaları ve sübvansiyonlar ve teşvikler kanalıyla enerji arz güvenliğinin geliştirilmesine odaklanmıştır.³²⁴

Aynı zamanda kamu elinde bulunması öngörülen iletim ve toptan satış şirketi Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilgili şirketler olarak faaliyet göstermeye devam etmektedirler.

2.Lisansa Dayalı Faaliyet

4628 sayılı Kanun ile yatırımcıların sektörde imtiyaz sözleşmesi ve özel hukuk sözleşmesi ile faaliyet göstermeleri yöntemine son verilmiş, tüm elektrik hizmetlerinin görülüş usulü olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından verilecek tek yanlı idari izin anlamına gelen ruhsat yöntemi benimsenmiştir.

Ruhsat yöntemi özel hukuk kişilerince kamu hizmetinin yürütülüş yöntemleri arasında yer almaktadır.³²⁵

Kamu hizmeti alanında toplumsal üretimi karşılayacak bir mal ve hizmet üretimini gerçekleştirme konusunda bir özel girişimciye izin verilmektedir. Tek taraflı bir işlemdir, zira yine tek taraflı bir işlemle idare tarafından geri alınması mümkündür.³²⁶ Karahanoğulları tarafından kamu hizmeti karşısı özel hizmet ile açıklandığında, mülkiyet özgürlüğü, eşitlik, irade (sözleşme) özgürlüğü piyasayı ifade ederken bunlardan birinin eksikliğinin siyasal alana delalet ettiği³²⁷, devlet tarafından faaliyetlerin piyasanın kurallarından belli oranda bağışık kılınması ile konu olarak benzer faaliyetlerin kamu hizmeti özel hizmet olarak farklılaştığı³²⁸ belirtilmektedir. Elektrik alanında toplumsal ihtiyaçları karşılayacak mal ve hizmet üretimini yerine getirecek olan özel girişimciler tekel hakkı, kamulaştırmalardan

³²⁴ OECD, Türkiye’de Düzenleyici Reformlar ..., s. 157.

³²⁵ Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s.130.

³²⁶ Onur Karahanoğulları, a.g.k, s. 324.

³²⁷ A.k., s. 49.

³²⁸ A.k., s. 64.

istifade etme, tek yanlı fiyat belirlemesi gibi kamusal ayrıcalıklardan yararlanacaklardır. Bu nedenle özel girişim hürriyetinin sözkonusu olmadığı, özel alanların kamu düzenini sağlamak amacıyla idarece düzenlenmesinin aracı olarak görülen ruhsat sisteminin geçerli olmaması gerektiği, ruhsat yönteminin kamu hizmetinin özel kesime gördürülme yöntemi olarak kabul edilemeyeceği savunulmaktadır.³²⁹

Kanun kapsamında lisans sahibi tüzel kişiler tarafından gerçekleştirilebilecek faaliyetler üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, perakende satış hizmeti, ithalat ve ihracat olarak belirlenmiştir.

Tüzel kişilerin piyasa faaliyetlerine başlamadan önce her faaliyet için ve sözkonusu faaliyetlerin birden fazla tesiste yürütülmesi halinde her tesis için ayrı ayrı lisans alma zorunluluğu bulunmaktadır. Birden fazla lisansa sahip olan aynı tüzel kişinin veya aynı faaliyeti birden fazla yürüten tüzel kişilerin lisansa tabi her türlü faaliyet için ayrı ayrı hesap ve kayıt tutma zorunluluğu bulunmaktadır.

Kanunun yürürlüğe girmesinden önce sözleşmeleri imzalanmış olan şirketlerin de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'ndan lisans almaları zorunlu tutulmakta ve bu şirketlere ancak durumlarını getirilen yeni sisteme uydurmaları kaydıyla lisans verilebileceği hükmü yer almaktadır.

3.Yatırımların Planlanması

Sektördeki yeniden yapılanma sürecinde dikkat çeken bir özellik yatırım planlaması sürecinin tamamen değişmiş olmasıdır. Elektrik enerjisi konusundaki genel yatırım planlaması mekanizması plan hedefleri doğrultusunda doğacak elektrik altyapı gereksiniminin kamu tarafından karşılanması ya da imtiyaz sözleşmesi yönetimi çerçevesinde özel sektöre yaptırılmasıydı. Yeni Yasanın öngördüğü yatırım mekanizması ise TEİAŞ'nin dağıtım şirketleri tarafından hazırlanan talep tahminlerini esas alarak üretim kapasite projeksiyonu yapmasına ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından onaylanan bu üretim kapasite projeksiyonu çerçevesinde Elektrik Üretim A.Ş. ya da özel şirketlere yeni üretim tesisi kurmak üzere lisans verilmesine dayalıdır. Böylece elektrik altyapısına ilişkin yatırım gereksiniminin merkezi planlama yerine piyasa sinyallerine dayanarak belirlenmesi sağlanacaktır.³³⁰ Kanun elektrik sisteminin planlanmasında kamu yatırım paketinin

³²⁹ A.k., s. 324-325.

³³⁰ Faruk Ataay, "Enerji Sektöründe ...", s. 234.

oluşturulmasında ve yürütülmesinin koordinasyonunda önemli görevler yürüten DPT ve Yüksek Planlama Kurulunun rollerinin yeni düzende oldukça sınırlı bir düzeye gerilemekte olduğu şeklinde yorumlanabilir.³³¹

4.Serbest Tüketici Kavramı

Yasada tüketiciler; serbest tüketiciler ve serbest olmayan tüketiciler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Serbest Tüketiciler tedarikçilerini seçme serbestisine sahip bulunmaktadır. Serbest tüketiciler kendisine elektrik temin edecek olan üretici şirketi kendisi saptayan ve bu üretici ile özel anlaşma yapma yetkisine sahip olan kuruluşlardır. Bir tüketicinin “serbest” statüye sahip olabilmesi için belli bir tüketim seviyesine ulaşmış olması gerekmektedir.

Serbest olmayan tüketiciler; ihtiyacını sadece kendi bölgesindeki bir perakende satış şirketinden veya bir dağıtım şirketinden sağlayabilen tüketicilerdir. Bunlar tüketimi 6 milyon kW-h³³²,nin altında kalan sanayi türü tüketicileridir.

Piyasanın hangi oranda serbestleştirileceği hususunda belirleyici olan serbest tüketici limitleri, her yılın 31 Ocak tarihini geçmeyecek şekilde Kurul tarafından belirlenen indirimler dikkate alınarak hesaplanarak yayımlanır.

Serbest tüketici limitine ilişkin indirimlerin belirlenmesinde, rekabetin gelişimi, ölçme-iletişim-kontrol alt yapısının yeterliliği, Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezinin işlem kapasitesi, piyasada serbestçe müzakere edilerek ikili anlaşmalara bağlanabilecek üretim kapasitesi dikkate alınmaktadır.

5.Alım Garantilerinin Kaldırılması

Kamunun tek alıcı olduğu, piyasa risklerinin kamu tarafından üstlenildiği mevcut yapının değiştirilmesi amaçlanmıştır. Hazine tarafından özel sektöre verilen alım garantilerinin kaldırılması, girişimcilerin bu garantiler olmadan sektöre girmeleri risklerin sadece kamu tarafından değil, tüm katılımcılar tarafından paylaşıldığı serbest rekabete dayalı bir piyasa ortamının sağlanması öngörülmektedir.

6.Geçmişten Gelen Maliyetler ve Sözleşmeler İle İlgili Düzenlemeler

Yükümlenilen maliyetler, düzenlemeye tabi tekелci bir yapıda belirli bir varlığa bağlı olarak oluşan, ancak rekabetçi piyasa ortamında ekonomik olarak karşılanması mümkün olmayan geçmiş dönemden gelen borçlar olarak tanımlanmaktadır.³³³

³³¹ Olcay Güneği, a.g.k. s. 257.

³³² 25.01.2006 tarih ve 641 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Kararı ile serbest tüketici limiti 6 kwh olarak belirlenmiştir.

³³³ EPDK, Elektrik Piyasası El Kitabı 2003, s. 18.

Türkiye’de yeniden yapılanma sürecinin önemli bir özelliği yükümlenilen sözleşmelerin varlığıdır. Elektrik Piyasası yürürlüğe girmeden önce imzalanmış olan ve al ya da öde yükümlülüklerini içeren bu yap-işlet-devret, yap işlet ve işletme hakkı devri sözleşmeleri özellikle ilk yıllarında geçerli olan yüksek satış tarifeleri yüzünden elektrik sisteminde karşılanması gereken ek bir maliyet oluşturmaktadır. TETAŞ temel olarak bu sözleşmelerin finanse edilmesi için kurulmuştur.

Hidroelektrik santrallerin üretim maliyetlerinin Elektrik Üretim A.Ş. maliyetleri içerisinde yer alması amacıyla 6200 sayılı Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunun Ek 1 inci maddesi ile yapılan düzenleme ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Su İşleri ve Elektrik Üretim A.Ş. temsilcilerinden oluşacak bir komisyonun, hidroelektrik santrallerin Elektrik Üretim A.Ş.’ne devir bedellerini belirleyerek bir protokole dönüştürmesi, devir usulleri ise Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelik ile belirlenmesi sağlanmıştır.

7.Tarifeler ve Tüketicilerin Desteklenmesi

Tarife düzenlemeleri ile ilgili hükümler Elektrik Piyasası Kanununun 13. maddesinde ve Tarifeler Yönetmeliği ile bu yönetmelik temelinde çıkarılan tebliğlerle belirlenmiştir.

Tarifeler temelde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun onayı ile yürürlüğe girmektedir. Buna göre hazırlanan ve bir sonraki yıl uygulanması önerilen tarifeler her yıl Ekim ayı sonuna kadar ilgili tüzel kişi tarafından Kurul onayına sunulmakta, Kurul’un önerilen tarifenin uygun olduğunu tespit etmesi halinde 31 Aralık tarihine geçirmemek üzere onaylamaktadır.

Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere, Elektrik Piyasası Kanununa göre düzenlemeye tabi alanların başında iletim ve dağıtım faaliyetleri gelmektedir, bu faaliyetlere uygulanan tarifeler düzenlemeye tabidir. Aynı zamanda serbest olmayan tüketicilere yönelik perakende satışların da fiyatları düzenlenmektedir. TETAŞ’ın uyguladığı toptan satış fiyatları da düzenlemeye tabidir.

Tablo 10:Piyasa Faaliyetleri ve Düzenleme Yöntemleri³³⁴

Faaliyet	Düzenlenen Fiyat /Bedel	Düzenleme Yöntemi
İletim (TEİAŞ)	Bağlantı Bedeli	Projelendirme
	Sistem Kullanım Fiyatı	Gelir Tavanı
	Sistem İşletim Fiyatı	Gelir Tavanı
Dağıtım	Bağlantı Bedeli	Projelendirme ve Standart Bağlantı Bedeli
	Sistem Kullanım Fiyatı	Karma
Perakende Satış Hizmeti	Perakende Satış Hizmeti Fiyatı	Fiyat Tavanı
Perakende Satış	Ortalama Perakende Satış Fiyatı	Fiyat Tavanı
Toptan Satış (TETAŞ)	Ortalama Toptan Satış Fiyatı	Maliyet

Tarifelerde ilke hizmetten yararlananlara eşit fiyat uygulanması olarak belirlenmiştir.

Belirli bölgelere ve/veya belirli amaçlara yönelik olarak tüketicilerin desteklenmesi amacıyla sübvansiyon yapılması gerektiğinde, bu sübvansiyon fiyatlara müdahale edilmeksizin, miktarı ile esas ve usulleri Bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenmek üzere söz konusu tüketicilere geri ödeme şeklinde yapılabilmektedir.³³⁵

B. EPDK’na Düşen Görevler ve Kurumun Çalışma Yöntemi

1.EPDK’nun Görevleri

Önce yalnızca elektrik piyasası faaliyetlerini düzenlemekle görevlendirilmiş olan kurumun adı 4646 sayılı Kanunla³³⁶ Kurumun adı değiştirilerek elektrik sektöründeki görevleri dışında belirtilen Kanunla doğalgaz ve 5015 sayılı Kanunla³³⁷ da petrol piyasası ile ilgili görevler verilmiştir.

Genel olarak düzenleyici kurumlara verilmiş olan yetkiler izin verme, kural koyma, izleme ve denetleme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme, görüş

³³⁴ Elektrik Piyasası El Kitabı 2003, s. 44.

³³⁵ Elektrik Piyasası Kanununun 13. maddesinde düzenlenmiştir.

³³⁶ R.G. 2.5.2001, 24390.

³³⁷ R.G. 20.12.2003, 25322.

bildirme/danışmanlık, anlaşmazlık çözme, araştırma-geliştirme-eğitim, bilgi isteme olarak sınıflandırılabilir.³³⁸

Elektrik piyasası faaliyetleri ile ilgili olarak, Kurum, tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetleri ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan Kurul onaylı lisansların verilmesinden, işletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin bu Kanun hükümlerine göre düzenlenmesinden, piyasa performansının izlenmesinden, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulattırılmasından, denetlenmesinden, bu Kanunda yer alan fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten, piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten ve bu fiyatlarda enflasyon nedeniyle ihtiyaç duyulacak ayarlamalara ilişkin formülleri uygulamaktan ve bunların denetlenmesinden ve piyasada bu Kanuna uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan sorumludur.³³⁹

Kurul piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilere Kurul tarafından bilgi isteme veya yerinde inceleme hallerinde; istenen bilgilerin yanlış, eksik veya yanıltıcı olarak verildiğinin saptanması veya hiç bilgi verilmemesi ya da yerinde inceleme imkânının verilmemesi hallerinde, elektrik piyasası mevzuatına aykırı hareket edildiğinin saptanması hâlinde, lisans genel esasları ve yükümlülüklerinden herhangi birinin yerine getirilmediğinin saptanması hâlinde, lisans müracaatında veya lisans yürürlüğü sırasında, lisans verilmesinde aranan şartlar konusunda, gerçek dışı belge sunulması veya yanıltıcı bilgi verilmesi veya lisans verilmesini etkileyecek lisans şartlarındaki değişikliklerin Kurula bildirilmemesi hâlinde, lisans süresi boyunca iştirak ilişkisi yasağına aykırı davranışta bulunulması hâlinde, piyasada lisans kapsamı dışında faaliyet gösterildiğinin saptanması hâlinde, Lisans verilmesine esas olan şartların lisansın yürürlüğü sırasında ortadan kalktığının veya bu şartların baştan mevcut olmadığının saptanması halinde ihtar, ihtara rağmen aykırı durumların devam etmesi halinde ihtar, para cezası, lisans iptali şeklinde ceza ve yaptırımlar uygulayabilmektedir.

Kurul kararına karşı açılacak davaların ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülmesi, Danıştay'ın, Kurul kararlarına karşı yapılan başvuruları acele işlerden

³³⁸ Seriya Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde ..*, s. 143.

³³⁹ 4628 sayılı Kanunun 4. maddesi.

sayacağı hükümleri bulunmaktadır. OECD raporunda Danıştay’a biçilen sözkonusu rolün uygun olmadığı, itiraz makamının uygun derecede uzman bir temyiz organı kurulması yoluyla geliştirilmesi gerektiği belirtilmektedir.³⁴⁰

Kanunda mevcut sözleşmeler yasanın yürürlük tarihinden önce 3096, 3996, 4283 ve 4501 sayılı Kanunlarla ve ilgili Yönetmeliklere göre imzalanmış olan İmtiyaz Sözleşmeleri ile Uygulama Sözleşmeleri olarak tanımlanmış ve Yasanın gerektirdiği rekabet koşullarını sağlayacak sözleşme değişiklikleri konusunda Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunu görevlendirmiştir. Mevcut sözleşmelere ilişkin olarak, bu Kanun hükümleri uyarınca rekabetçi piyasaya geçişi kolaylaştıracak hususlarda, taraflarca değerlendirilmek üzere değişiklik önerilerinde bulunmak ve mevcut sözleşmelerin ihtilafların halline ilişkin hükümlerini ihlal etmemek kaydıyla, bu sözleşmelere ilişkin herhangi bir resmi ihtilaf halli sürecinin başlatılmasından önce, ihtilafların halli için arabuluculuk yapmak da bulunmaktadır.

Bu çerçevede Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından yürütülen özel sektörün elektrik alanına yatırım yapmasına imkan tanınan dönemdeki sözleşmelerin 4628 sayılı Kanun çerçevesinde tadil edilmesi sürecine EPDK da dahil olmuştur.

2. EPDK’nun Yapısı ve İşleyişi

Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı olarak belirlenmiştir. Kurumun temsil ve karar organı Enerji Piyasası Düzenleme Kuruludur. Kurul üyeleri biri Başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşmaktadır. Kurul üyeleri Bakanlar Kurulunca atanmakta, atamayla birlikte Kurul Başkanı ve İkinci Başkanı da görevlendirilmektedir. Kurulda herhangi bir özel sektör tarafından belirlenen temsilci bulunmamasına rağmen Bakanlar Kurulu tarafından yapılacak atamalar ile ilgili kamu ya da özel sektörden olma kısıtlaması da yer almamaktadır.

Kurum lisans ve düzenleme fonksiyonunu yayımlanan yönetmelik, tebliğler ile yerine getirmektedir. Piyasadaki düzenlemelerin bir bölümü de Kurul kararları ile gerçekleştirilmektedir. Otoprodüktör satışları ile üretim arasındaki oranın belirlenmesi, serbest tüketici limitinin belirlenmesi gibi.

Piyasaya yönelik kararlar Kurumun web sitesinde, tarife gibi tüm tüketicileri ilgilendiren kararlar ve ikincil mevzuat ise Resmi Gazetede yayımlanmaktadır.³⁴¹

³⁴⁰ OECD, *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar...*, s. 168.

³⁴¹ Seriya Sezen, “Türkiye’de Düzenleyici...”, s. 107.

Kanunun 4. maddesinde Kurumun Kurul kararıyla bu Kanun hükümleri uyarınca çıkaracağı yönetmelikleri, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin ve ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerini alarak hazırlayacağı benimsenen yönetim anlayışını göstermektedir.

Kurum tarafından yayımlanan El Kitabında düzenleyici mevzuatın uluslararası mevzuat ve piyasa katılımcılarının görüşleri dikkate alınarak hazırlanmış olmasına rağmen piyasanın dinamik yapısı göz önünde bulundurulduğunda bu düzenlemelerin değişen koşullara uyumunun sağlanması için güncellenmesinin kaçınılmaz olduğu, bununla birlikte piyasanın gelişimi paralelinde, düzenleyici mevzuatın değiştirilmesi söz konusu olduğunda en büyük katkının piyasada faaliyet gösteren ve sorunları bizzat yaşayan piyasa katılımcıları tarafından sağlanabileceğine inanıldığı, ilgili mevzuatın uygulanmasında ortaya çıkan belirsizlikler ya da yorum farklılıklarının giderilmesi amacıyla Kuruma başvurulabileceği belirtilmektedir.³⁴²

Bu amaçla ikincil mevzuat taslak çalışmaları son hali verilmeden önce kurumun web sitesinde yayımlanmakta ve bu taslaklar ile ilgili görüşler alınmakta, gerekli görüldüğünde özel sektör temsilcileri ile toplantılar yapılmaktadır.

Yapılan uygulamalar tüm toplumsal kesimlerin istem ve görüşlerinin yansıdığı bir karar alma mekanizması bulunmadığı³⁴³ yönünde eleştirilmektedir.

OECD tarafından ise sektörde aktif kimseler arasından dengeli bir biçimde seçilmiş bir özel sektör danışma komitesi kurularak Kurulun isteği üzerine tamamen danışma niteliğinde görüş vermesi önerilmektedir.³⁴⁴

EPDK'nun da diğer düzenleyici kurumlar gibi yönetişimin yaşama geçirilmesi yalnızca karar alma süreciyle sınırlı bulunmamaktadır, kamu maliyesi açısından bakıldığında gücünü ve yetkisini kamudan alan kurum gereksinim duyduğu kaynağı kamudan değil, yetkisini kullandığı kesimden almaktadır.³⁴⁵ Kurumun elektrik piyasası ile ilgili gelir kaynakları lisans alma, lisans yenileme, lisans tadili, lisans sureti çıkartma ve yıllık lisans bedelleri, yayın gelirleri ve sair gelirler, Kurul tarafından verilen idari para cezalarının yüzde yirmibeşi, iletim tarifesinin en fazla yüzde biri oranındaki iletim ek ücretleri olarak belirlenmiştir.

³⁴² EPDK, Elektrik Piyasası El Kitabı 2003, s. 47-48.

³⁴³ Faruk Ataay, "Elektrik Sektöründe ...", s. 236.

³⁴⁴ OECD, *Türkiye 'de Düzenleyici Reformlar...*, s. 167.

³⁴⁵ Seriy Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde ...*, s. 186.

Diğer taraftan Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında Kurumun idari açıdan güçlendirilmesi önemli bir tedbir olarak yer almaktadır. Avrupa Birliği Komisyonu 2002 Yılı Mali İşbirliği Programlaması kapsamında, enerji piyasası düzenlemelerinin Avrupa Birliği Mevzuatına uygun hale getirilmesi ve EPDK'nun kurumsal yapısının güçlendirilmesi amacıyla, İtalyan Elektrik ve Doğal Gaz Düzenleme Kurumu (AEEG) ile Kurum arasında Eşleştirme Projesi yürütülmüştür. 974.337 Euro'luk Avrupa Birliği hibesi ile gerçekleşen proje ile EPDK personelinin bilgi ve becerilerinin güçlendirilmesi, Kurum kapasitesinin Avrupa Birliği Mevzuatının tam ve yerinde uygulanması doğrultusunda geliştirilmesi mevcut yasal düzenlemelerin gözden geçirilmesi ve gerekli görüldüğü takdirde yeni düzenlemeler yapılması amaçlanmıştır.³⁴⁶

C. Elektrik Piyasası Mevzuatı ve Özelleştirme

4628 sayılı Kanun gerekçesinde³⁴⁷ elektrik sektöründe rekabetin sağlanmasının özelleştirme ile doğrudan bağlantılı olduğu belirtilmektedir. Bu nedenle Kanunun amaç ve kapsamına ilişkin 1. maddesinde de özelleştirmeye açıkça yer verilmiştir. Bu maddede “Bu Kanun; elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı, toptan satışı, perakende satışı, perakende satış hizmeti, ithalat ve ihracatı ile bu faaliyetlerle ilişkili tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini, Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumunun kurulması ile çalışma usul ve esaslarını ve elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesinde izlenecek usulü kapsar.” Hükmü bulunmaktadır.

14. maddede ise elektrik üretim ve dağıtım sektörünün özelleştirilmesine ilişkin süreç düzenlenmektedir. Bu maddede “Bakanlık, TEDAŞ, Elektrik Üretim Anonim Şirketi, bunların müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimleri ile varlıklarının özelleştirilmesine yönelik öneri ve görüşlerini Özelleştirme İdaresi Başkanlığına bildirir. Özelleştirme işlemleri, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hükümleri dairesinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yürütülür.” Denilmektedir. Bu husus 1980’li yıllardan itibaren özel sektörün katılımına yönelik çalışmaların Enerji ve

³⁴⁶ EPDK Eşleştirme Projesi İle İlgili Basın Açıklaması, <http://www.epdk.org.tr/basin/2005basin/2005-04-06-twinning.html>

³⁴⁷ 4628 sayılı Kanun madde gerekçeleri. <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss597m.htm>

Tabii Kaynaklar Bakanlığı bünyesinde yürütülmesi girişimleri dikkate alındığında Kanunun getirdiği önemli yeniliklerden biridir.

Söz konusu Kanunda özelleştirme yöntemine ilişkin olarak bir açıklama yer almamakla beraber özelleştirmenin 4046 sayılı kanun kapsamında yapılması, bundan ayrı olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı görüşlerinin alınması şartı getirilmiştir. Bu şartın mevcut yapıda daha önce özel sektörün katılımına ilişkin yapılan tamamlanmış ya da tamamlanmamış işlemlerin ve söz konusu Bakanlığın taraf olduğu sözleşmelerin bulunması ile getirildiği düşünülmektedir.

4046 sayılı Kanunda özelleştirmenin karar organı Başbakanın başkanlığında Başbakanın belirleyeceği dört bakandan oluşan Özelleştirme Yüksek Kurulu, uygulamadan sorumlu birim olarak Özelleştirme İdaresi Başkanlığı belirlenmiştir.

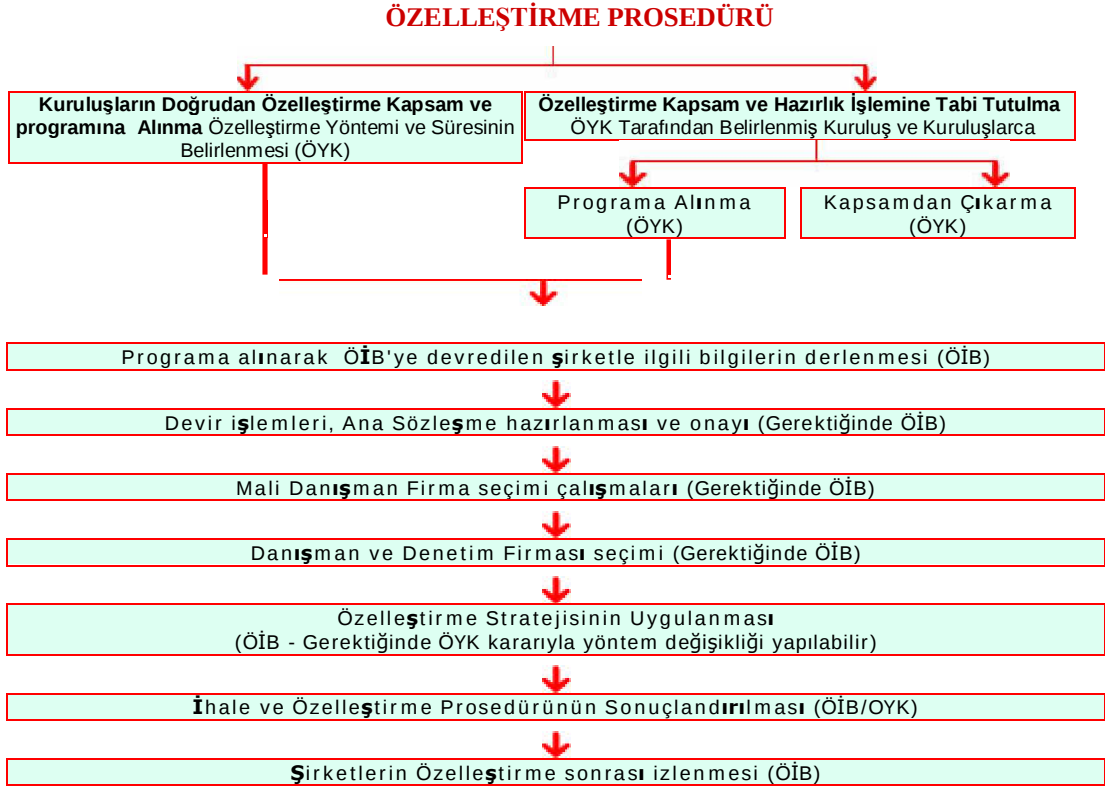
Bu çerçevede özelleştirme üretim ve dağıtım sektöründe faaliyet gösteren kuruluşların Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının görüşü alındıktan sonra Özelleştirme İdaresi Başkanlığının teklifi ile Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararıyla özelleştirme kapsam ve programına alınmak suretiyle Özelleştirme İdaresi Başkanlığına bağlanması gerekmektedir.

Özelleştirme programına alınan kuruluşların özelleştirme ihaleleri sonucunda ihale komisyonlarınca verilen nihai kararları Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanmaktadır.

Özelleştirme programına alınan kuruluşların özelleştirilmesine ilişkin her türlü işlemin yerine getirilmesi ile bunların özelleştirilmelerine hazırlık amacıyla yönlendirilmesini, faaliyetlerinin takip ve koordinasyonunu yürütmek, özelleştirme programına alınan kuruluşlardan, anonim şirket statüsünde olan ve anonim şirket haline dönüştürülen kuruluşların sermayelerindeki kamu payı % 50'nin altına düşünceye, diğerlerinde ise özelleştirme uygulamaları sonucu devredildikleri tarihe kadar bunların sermaye miktarını tespit etmek, kuruluş, birleşme veya bölünmelerinde gerekli düzenlemeleri yapmak, mal varlıkları ile hak ve yükümlülüklerine ilişkin esasları tespit etmek, hesapları ve faaliyetleri ile ilgili her türlü düzenlemeyi yapmak, bu işlemleri kolaylaştırıcı tedbirleri almak, kanuni sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla kuruluşların mali, idari ve hukuki yapıları ile ilgili düzenlemeler yapmak 4046 sayılı Kanunun 4. maddesinde belirtilen Özelleştirme İdaresi Başkanlığının görevleri arasında yer almaktadır.

Buna göre elektrik üretim ve dağıtım sektörünün özelleştirmesinde özelleştirme programında bulunan kuruluşlarla ilgili her türlü yeniden yapılandırma işlemi Özelleştirme İdaresi Başkanlığının yetkisindedir. Özelleştirme kapsam/programına alınan bir kuruluş ile ilgili izlenen prosedür aşağıda yer almaktadır.

Şekil 3: Özelleştirme Prosedürü³⁴⁸



Elektrik sektörünün özelleştirilmesine yönelik olarak seçilecek yöntemle ilişkin özel bir düzenleme bulunmamakta olup, Özelleştirme Yüksek Kurulunun görevlerini düzenleyen 3. madde uyarınca, kuruluşun hangi yöntemle özelleştirileceğine karar vermek yetkisi Özelleştirme Yüksek Kurulunda bulunmaktadır.

Özelleştirme programına alınan kuruluşlar, 4046 sayılı Yasanın 18/A maddesine göre “satış, kiralama, işletme hakkının verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hakları tesisi, gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar” yöntemlerinden birinin veya bir kaçının birlikte uygulanması suretiyle özelleştirileceklerdir.

Kanunda özelleştirme programına alınan kuruluşlara ait personelin durumu ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

³⁴⁸ http://www.oib.gov.tr/baskanlik/ozellestirme_prosedur.htm (18.06.2006)

4046 sayılı Yasanın 22. maddesi ile 657 sayılı Yasaya tabi personel ile sözleşmeli ve kapsam dışı personele çalıştıkları kuruluşun küçültülmesi, kapatılması, tasfiyesi ve özelleştirilmesi hallerinde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil olanağı tanınarak istihdam güvencesi sağlanmıştır.

Özelleştirme programındaki kuruluşlarda İş Kanununa tabi olarak çalışan personelden; çalıştıkları kuruluşun satılması, kapatılması, tasfiyesi küçültülmesi veya faaliyetleri durdurulması nedeniyle tazminata hak kazanacak şekilde iş akitleri sona erenlere, kıdem tazminatı dışında iş kaybı tazminatı ödenmesi hükme bağlanmıştır.

Hükümetin seçim programında özelleştirmeler sonucunda ortaya çıkabilecek işsizlik sorununun çözümüne yönelik gerekli önlemlerin alınacağı hususu yer almıştır.³⁴⁹ Bu yaklaşım içerisinde 03.05.2004 tarih ve 2004/7898 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile de Özelleştirme Uygulamaları Sonucu İşsiz Kalan ve Bilahare Kalacak olan İşçilerin Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmesine İlişkin Esaslar düzenlenmiştir. Söz konusu karara göre özelleştirme uygulamaları nedeniyle işsiz kalan işçi statüsündeki personelin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinin (c) fıkrası kapsamında, kamu kurumlarının ilgililerle yapacakları hizmet sözleşmelerinde yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla her halükarda bir mali yıl içinde on ayı geçmeyecek şekilde Devlet Personel kanalıyla istihdam edilmektedirler.

Diğer taraftan Dünya Bankası ile yapılan sözleşme ile uygulamaya konulan Özelleştirme Sosyal Destek Projesi uygulamaya devam edilmektedir. Projenin hedef kitlesi, öncelikli olarak özelleştirme uygulaması yapılan işletmelerde çalışanlar olmak üzere, herhangi bir işte çalışmayan ve İŞKUR'da işsizlik kaydı bulunan tüm işsizlerdir. Projeye, iki farklı hizmet sunulmaktadır. Bunlardan birincisi kendi işlerini kurmak isteyen kişilere yönelik, ikincisi de iş yaşamına işgören olarak devam etmek veya iş yaşamına katılmak isteyenlere yöneliktir. Proje kapsamında, özelleştirilen işyerlerinde çalışanların yasal tüm hakları karşılanmakta ayrıca İŞKUR ve KOSGEB ile birlikte ana amacı istihdam yaratmak olan aşağıdaki 10 farklı hizmet sunulmaktadır. İş ve Meslek Danışmanlığı, İş Kulübü Hizmetleri, Sosyal Danışmanlık, İşe Yerleştirme Hizmetleri, Yeni Bölgeye Taşınma Hizmetleri, İstihdam Garantili Mesleki Eğitim, Kendi İşini Kuracaklara Yönelik Mesleki Eğitimi,

³⁴⁹ AKP seçim bildirgesi <http://www.belgenet.com/secim/bildirge/akp2002-3.html> (20.07.2006)

Toplum Yararına Çalışma Programları, Küçük Ölçekli İş Kurma Danışmanlığı Desteği, İş Geliştirme Merkezleridir. Küçük Ölçekli İş Kurma Danışmanlığı ve İş Geliştirme Hizmetleri, ÖİB koordinatörlüğünde, KOSGEB aracılığıyla, diğer hizmetler ise İŞKUR tarafından organize edilip yürütülmektedir. Söz konusu çalışmalar kapsamında 115 proje ile 2582 katılımcıya danışmanlık verilmiş, 1378 kişiye istihdam sağlanmıştır³⁵⁰

Elektrik sektöründe çalışanların sayısı aşağıdaki gibidir:

Tablo 11: Elektrik Sektöründe Çalışanların Sayısı³⁵¹

Kuruluş	Memur ve Sözleşmeli	Daimi İşçi	Geçici İşçi	TOPLAM
TEİAŞ	3.698	4.536	511	8.745
TEDAŞ	9.952	16.687	5.501	33.140
TETAŞ	250	30		280
EÜAŞ	898	8.268	480	9.446
TOPLAM	14.798	29.521	6.492	51.811

1999 yılında yapılan bir çalışmada TEAŞ ve TEDAŞ'ta aynı işi yapmakta olan diğer ülkelerle karşılaştırma yapılmış, TEAŞ ve TEDAŞ toplamı ele alındığında personel başına satılan elektrik miktarının 1,60 Gwh, Southern Company'de (ABD) 5.25 Gwh, EDF'de (Fransa) 3,51 Gwh, Endesa'da (İspanya) 2,68 Gwh, Enel'de (İtalya) 2,20 Gwh olduğu görülmüştür.³⁵²

Aynı çalışmada sektörde yönetim ve teknik personel ücretlerinin aynı işi yapan özel sektör çalışanlarıyla karşılaştırılamayacak kadar düşük olduğu belirtilmektedir.³⁵³

Özelleştirme İdaresi Başkanlığından edinilen bilgiye göre 2005 yılında özelleştirilen Oymapınar Hidroelektrik santralinde devirden önce (29.07.2005) 89 işçi ve 29 memur olmak üzere toplam 118 kişinin çalıştığı, devirden sonra ise toplam 37 kişi ile santral faaliyetlerinin yürütüldüğü, işçi personelin Özelleştirme Sosyal Destek Projesinden yararlanmak üzere başvuruda bulunmadığı, bakanlıklardan gelen talep üzerine işe yerleştirildiği belirtilmiştir.

Hizmetin sunumunda sürekliliğin sağlanması açısından çalışanların durumunun farklı olarak değerlendirilmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

³⁵⁰ Özelleştirme Sosyal Destek Projesi <http://www.osdp.org.tr> (16.01.2007)

³⁵¹ Kemal Bulut, "Özelleştirme Politikalarının İstihdam Boyutu ve Enerji Sektörü", V. Enerji Sempozyumu, Küreselleşmenin Enerji Sektöründe Yapısal Değişim Programı ve Enerji Politikaları 2005, Ankara, s. 153.

³⁵² Nevin Selçuk, Hüseyin Arabul, a.g.k., s.10.

³⁵³ A.k., s. 97.

D. Elektrik Sektörünün Özelleştirilmesi İle İlgili Olarak Anayasa Mahkemesi Kararları ile Mevcut Elektrik Piyasasına Yönelik Mevzuatın Karşılaştırılması

1. Yabancılar Satış İle İlgili Yapılan Düzenlemeler

Anayasa Mahkemesi, özelleştirme uygulamaları ile ilgili çıkarılan bazı kanunların yabancılar satış düzenleyen maddelerinin Anayasaya uygunluğunu değerlendirdiği kararlarında bazı sınırlamalara yer vermiştir. TEK'in Özelleştirilmesini içeren yasanın Anayasaya uygunluğu ile ilgili olarak verilen 09.1.2004 tarihli ve E.1994/43, K.1994/42-2 sayılı kararında “Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı gibi stratejik öneme sahip kamu hizmetlerinin yabancılar eline geçmesi, ülke savunması, güvenliği ve bağımsızlığı yönünden sakıncalıdır.”

“Herhangi bir sınır getirilmeden TEK'in, teşebbüs, kuruluş, müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin yabancılar satılmasına olanak sağlanması Anayasanın Başlangıcının yedinci paragrafındaki “Türk milli menfaatleri”nin koruması ve 5. maddesindeki devletin “Türk Milletinin Bağımsızlığı”nı ve “ kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğu”nu sağlama ilkelerine aykırıdır.” denilmektedir.

4628 sayılı Kanunun 14. maddesinin 2. fıkrasında “Yabancı gerçek ve tüzel kişilerin elektrik üretim, iletim ve dağıtım sektörlerinde sektörel bazda kontrol oluşturacak şekilde pay sahibi olamayacağı” hükmü bulunmaktadır. Söz konusu Kanunda “Kontrol: Bir tüzel kişi üzerinde doğrudan veya dolaylı olarak o kişinin sermayesinin ya da ticari mal varlığının yarısından fazlasını veya oy haklarından yarısından fazlasını kullanma hakkını ya da denetim kurulu, yönetim kurulu veya tüzel kişiyi temsile yetkili organların üyelerinin yarısından fazlasını atama hakkını ya da işlerini idare etme hakkını ifade eder.” Denilmektedir. Yasada sektörü yabancı girişimcilerin perakende satış sektöründe faaliyet göstermeleri ile ilgili bir kısıtlama bulunmamaktadır. Sevaioğlu'na göre metinde yabancı girişimcinin tanımı ve kontrol oluşturacak şekilde bir payın yüzde kaç olduğu hususunda herhangi bir kayıt mevcut değildir. Bununla birlikte bu hüküm yabancı yatırımcıların sektöre tek başına sahip olma yönündeki yetkilerinin ortadan kaldırıldığına dair açık bir kayıttır. Yasanın

yorumu ve bu husustaki bundan sonraki düzenlemeler tamamen Kurul'un yetkisindedir.³⁵⁴

Konuyla ilgili olarak, Elektrik Piyasası Yönetmeliğinin³⁵⁵ 47. maddesi gereği Lisans sahibi bir tüzel kişinin sermayesinin yüzde on (halka açık şirketlerde yüzde beş) veya daha fazlasını temsil eden payların, doğrudan veya dolaylı olarak bir gerçek veya tüzel kişi tarafından edinilmesi ile bir ortağa ait payların tüzel kişilik sermayesinin yüzde onunu aşması sonucunu veren pay edinimleri ve/veya bir ortağa ait payların yukarıdaki oranların altına düşmesi sonucunu veren pay devirleri her defasında Kurul onayına tabidir. Bu hususlar Elektrik Piyasası Kanununun 3. maddesi çerçevesinde ve sözkonusu Yönetmeliğin 10. maddesi ile hisse devirleri açısından bu Yönetmelikte öngörülen hükümlerin anasözleşmeye derç edilmesi lisans sahiplerinin yükümlülüğü olarak belirlenmiştir.

Bu çerçevede yabancı yatırımcıların sektöre girişine yönelik Kanunu yorumlamada Kurul yetkili olmakla beraber bu konuyu açıklayıcı veya ilke niteliğinde herhangi bir karar mevcut değildir.

2. Doğal zenginlik ve kaynakların satışı ve süresiz devir yasağı sorunu

Anayasanın “Tabii Servetlerin ve Kaynakların Aranması ve İşletilmesi” başlıklı 168. maddesine göre “Tabii servetler ve kaynaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir. Devlet bu hakkını belli bir süre için, gerçek ve tüzel kişilere devredebilir. Hangi tabii servet ve kaynağın arama ve işletmesinin Devletin gerçek ve tüzel kişiler ile ortak olarak veya doğrudan gerçek ve tüzel kişiler eliyle eliyle yapılması, kanunun açık iznine bağlıdır. Bu durumda gerçek ve tüzel kişilerin uyması gereken şartlar ve Devletçe yapılacak gözetim, denetim usul ve esasları müeyyide ile gösterilir.” Denilmektedir.

Anayasada yer alan bu hüküm doğrultusunda, 4046 sayılı Kanunun İlkeler başlıklı 2. maddesinin (h) bendinde de tabii kaynakların, belli bir süre için işletme hakkının verilmesi suretiyle özelleştirilmesi hükme bağlanmıştır.

Anayasa Mahkemesinin Türkiye Elektrik Kurumunun satış yoluyla özelleştirilmesini aykırı bulduğu kararında³⁵⁶ “TEK’in doğal servet ve kaynakları

³⁵⁴ Osman SEVAİOĞLU, Elektrik Sektöründe Rekabet ve Yeni Elektrik Piyasası Kanunu, Perşembe Konferansları, 2001, s. 68.

³⁵⁵ Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, <http://www.epdk.gov.tr/mevzuat/yonetmelik/elektrik/lisans/lyson.doc> (15.12.2006)

³⁵⁶ 3974 sayılı Kanunun iptali amacıyla açılan davada alınan E. 1994/43, K:1994/42-2 s. Karar, R.G. 24.01.1995, 22181.

yerinde (mahallinde ya da onlardan yerinde yararlanarak elektrik üreten teşebbüs, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesinde Anayasanın 168. maddesinde öngörülen ilkelerin gözönünde bulundurulması zorunludur. 168. maddeye göre Devletin olan doğal servetler ve kaynakların işletme hakkı ancak süreli olarak devredilebilir. TEK'in doğal servet ve kaynaklardan yararlanan üretim birimlerinin varlıklarının özelleştirilmesinde bunların yararlandıkları doğal zenginlik ve kaynakların mülkiyetinin gerçek ve tüzel kişilere devri olanaksızdır.” Denilmektedir.

Anayasa Mahkemesine göre³⁵⁷ Anayasanın 168. maddesinde doğal servet ve kaynakların Devletin hüküm ve tasarrufunda olduğu kabul edilerek bunların mülkiyetinin gerçek ya da tüzel kişilere devri yasaklanmakta ve bunları arama, işletme hakkının da belli bir süre için yasanın açık Oluru ile devredilebileceği öngörülmektedir. Mahkeme; “Doğal servet ve kaynaklardan yararlanarak kamu hizmeti üreten KİT ya da buna bağlı kuruluşlar ile diğer kamu tüzel kişilerinin varlıklarının özelleştirilmesinde bunların yararlandıkları doğal servet ve kaynakların mülkiyetinin gerçek ve tüzel kişilere devri olanaksızdır.... Doğal zenginlik ve kaynaklarla ilgili KİT’lerin özelleştirilmesinde bunların yararlandıkları doğal servet ve kaynakların işletme hakkının belli süreyle devri biçiminde olması zorunludur.” Diyerek bu kararın aksine yasal hüküm ve uygulamaları Anayasanın 168. maddesine aykırı bulmaktadır.

4628 sayılı Kanunun 2'nci maddesinin (a) bendinin 2'nci alt bendinde, "Özel Sektör Üretim Şirketleri", sahip oldukları, finansal kiralama yoluyla edindikleri veya işletme hakkını devraldıkları üretim tesisi ya da tesislerinde elektrik enerjisi üretimi ve satışı ile iştigal eden özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiler." şeklinde tanımlanmak suretiyle özel sektör tarafından kurulacak elektrik üretim şirketlerinin hidroelektrik veya termik santral ayırımına gidilmeksizin elektrik üretim tesislerine sahip olabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

4046 sayılı Özelleştirme Kanunu ile doğal kaynaklardan yararlanan elektrik tesislerinin özelleştirme yöntemi ya da yeni faaliyete geçecek tesislerin mülkiyeti ile konularda herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. Elektrik sektöründeki üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirmesi ile ilgili doğan tereddüdü gidermek amacıyla

³⁵⁷ Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine İlişkin 3987 sayılı Yetki Kanununun iptali amacıyla açılan davada alınan E. 1994/49, K:1994/45-2 KT:7.7.1994 karar, R.G. 10.09.1994, 22047.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından görüş sorulması üzerine Danıştay 1. Dairesi tarafından verilen istişari görüşte Anayasa Mahkemesi Kararlarına paralel olarak³⁵⁸

Doğal servet ve kaynaklardan olan sudan yararlanarak üretim yapan hidroelektrik ve akarsu santralleri doğal servet ve kaynaklardan ayrı düşünülemeyeceğinden bunların mülkiyetin devri yoluyla özelleştirilmelerinin mümkün olmadığı,

İçinde bulunduğu arzın mülkiyetine tabi olmayan madenin, bu madeni kullanan termik santralin mülkiyetine dahil olduğunu kabul etmenin olanaklı olmadığını, başka bir deyişle termik santral ile kullandığı doğal kaynağın mülkiyetlerinin birbirleriyle ilgisi olmadığından, termik santrallerin doğal kaynaktan ayrı olarak mülkiyetin devri suretiyle özelleştirilmelerinde hukuka aykırılık bulunmadığı belirtilmiştir.

Üretim sektörüne ilişkin varlıklar henüz özelleştirme programına alınmamış olmakla birlikte hazırlık özelleştirmeye amacıyla belirtilen görüşün dikkate alınacağı düşünülmektedir.

3.Tekelleşme riski

Anayasanın “Piyasaların Denetimi ve Dış Ticaretin Düzenlenmesi başlıklı 167. maddesinde “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işletmelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır, piyasalarda fiili ve anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi³⁵⁹ önler.” Denilmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 3974 sayılı Kanunun iptali amacıyla açılan davada yaptığı değerlendirmede,³⁶⁰

“Özelleştirilecek kuruluş tekel konumunda ise kamu tekelinin yerini özel tekelin alması kaçınılmazdır. Kamu tekeli durumunda mal ya da hizmet üretimine Devletin doğrudan karışması olanağı varken özel tekel durumunda bu olanak sözkonusu olmayacak, mal ve hizmet fiyatları kamu tekeline olduğundan daha yüksekte belirleneceği gibi kalite de olumsuz etkilenecektir.

Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı temel bir kamu hizmeti üreten ve doğal tekel niteliği taşıyan ve stratejik yönden önemli olan TEK’in özelleştirilmesi önlem

³⁵⁸ 5.3.2004 tarih ve E.2004/17, K 2004/24 sayılı istişari görüş

³⁵⁹ Kartel; Benzer malları üreten az sayıdaki büyük firmanın fiyatları belirlemek, üretim ve ihracat hacmini sınırlandırmak, piyasaları bölüştürmek, kısaca piyasada tekeldi duruma gelmek için yapmış oldukları gizli veya açık anlaşmalardır. Bkz. Halil Seyidoğlu ,Ekonomi Sözlüğü,s. 594.

³⁶⁰ E. 1994/43, K:1994/42-2 s. karar.24.01.1995 tarih ve 22181 sayılı karar, R.G. 24.01.1995, 22181.

alınmadığında özel tekelleşme olanağı sağlanması, başka bir anlatımla kamu hizmetlerinin özel sektöre devri anlamına gelir.

Bu nedenle Yasa’da elektrik üretim, iletim ve dağıtım hizmetlerinin belirli sermaye gruplarının elinde toplanmayı, tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önleyecek önlemlerin alınması gerekir.”

Denilmektedir.

Son dönemde Anayasa Mahkemesinin iptale gerekçe gösterdiği üretim, iletim ve dağıtım hizmetlerinin belirli sermaye grupları elinde toplanmasını, tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önleyecek nitelikte tedbirler alınması yönünde düzenlemeler yapılmıştır.

Yalnızca elektrik piyasasında tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önleme ve tüketiciyi koruma yönünde tedbirler almak üzere değil tüm sektörleri içine almak üzere 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Ancak Rekabet Kurumu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun nasıl bir işbirliği içinde çalışacağına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Diğer taraftan 4628 sayılı Kanun ile sektöre yönelik bazı düzenlemeler getirilmiştir.

4628 sayılı Kanunda iletim ve dağıtım hizmeti yapısı gereği doğal tekel olarak nitelendirilmektedir. Elektrik Piyasası mevzuatına göre iletim faaliyeti kamu tarafından yürütülecek, dağıtım sektöründe özelleşecek şirketlerde tüketiciyi korumaya yönelik tarife, yatırım, hizmet kalitesi gibi hususlar yalnızca Şirket tarafından alınacak kararlar ile değil, EPDK tarafından yapılacak düzenlemeler, onay ve denetim ile uygulanacaktır.

4628 sayılı Kanun ve ilgili düzenlemeler uyarınca da bir elektrik piyasası faaliyeti olarak görülen dağıtım faaliyetini yerine getirenler bu faaliyetlerini yerine getirirlerken öngörülen bir çok regülasyona uyma yükümlülüğü altındadırlar ve örneğin sözkonusu mevzuata göre dağıtım faaliyeti yürütenlerin bu konumlarını kötüye kullanıp diğer piyasa aktörleri arasında ayırimcılık yapmaları yasaklanmıştır. Hizmet verdikleri tüm piyasa aktörlerine eşit ve adil koşullarda hizmet vermekle yükümlüdürler.³⁶¹

Kanunda EPDK’na verilen “rekabeti sağlamak için iştirakler arası ilişkilere ilişkin standartlar ve kurallar oluşturmak, uygulamak ve bu standartların piyasa

³⁶¹ Ali Ulusoy, *Elektrik Dağıtım Özelleştirmelerine...*, s. 29.

faaliyetlerinde karşılıklı iştirak, işletme ve muhasebe konularında kısıtlamalar içermesi gerektiğinde bu kısıtlamaları belirlemek” yetkisi ile çeşitli sınırlamalar getirilmesi mümkün görülmektedir. Burada tekelleşme, kartelleşme ile ilgili düzenlemeler yapma konusunda EPDK’na takdir yetkisi verilmiştir.

Ayrıca elektrik piyasası mevzuatında tekelleşme ile ilgili olarak bazı somut kısıtlamalar da getirmiştir:

Bu çerçevede,

-Herhangi bir özel sektör üretim şirketinin iştirakleri ile piyasada sahip olacağı toplam pay bir önceki yıla ait toplam elektrik kurulu gücünün %20’sini geçemez.

-Otoprodüktör veya otoprodüktör grubu üretmiş olduğu elektriği yıl içinde %20’sinden fazlası olmaması şartıyla Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından belirlenecek orandaki miktarını rekabet ortamında satabilir. Kurul gerekli gördüğü takdirde bu oranı yarısı kadar arttırabilir.

-Bir özel sektör toptan satış şirketinin iştirakleri ile piyasada sahip olacağı pay bir önceki yılın Türkiye elektrik toplam tüketiminin %10’unu geçemez.

Ancak elektriğin özellikle kısa dönemde arzının esnek olmaması, elektrik piyasalarında gerçek zamanlı bir arz ve talep olması, ağ sınırlandırmalarının olması özelliklerinin elektrik piyasalarını pazar gücünün kullanılmasına müsait bir duruma getirdiği, birçok ülkede elektrik piyasasındaki pazar gücünün kullanılması sonucunda elektrik fiyatlarının yükseldiği ve elektrik toptan satış piyasasının tüketicinin aleyhine sonuçlar verdiği bilinmektedir.³⁶² Bu deneyimler Rekabet Kurumu dışında EPDK’nun sektörde hakim durumun kötüye kullanılması ile ilgili düzenleme yapmasındaki önemini artırmaktadır.

III. Strateji Belgesinin Çıkışı ve Yürütülen Özelleştirme Çalışmaları

A.Strateji Belgesi Dışında Yürütülen Özelleştirme Çalışmaları

30.05.2003 tarih ve 2003/34 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu kararıyla³⁶³ Elektrik Üretim A.Ş’nin bağlı ortaklık ve işletmesi olarak faaliyet gösteren 11 termik üretim tesisi Elektrik Üretim A.Ş. ve Devlet Su İşlerine ait 16 hidroelektrik tesis, akarsu santralleri ve 19 adet görev bölgesi özelleştirme kapsamına alınmıştır. Bu kararda elektrik üretim tesisleri ile dağıtım bölgelerine ilişkin hazırlık işlemlerinin Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı,

³⁶² Yeşim Akçollu, *Elektrik Sektöründe Rekabet...*, s. 19.

³⁶³ R.G.19.06.2003, 25143.

EPDK, Elektrik Üretim A.Ş. ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. ile işbirliği yapılmak suretiyle tamamlanması, özelleştirmeye hazırlık çalışmalarında ihtiyaç duyulması halinde işin gereğine uygun danışman veya danışmanlardan hizmet alınması hususları yer almaktadır. Bu karar dağıtım ve üretim tesislerinin hazırlıklarının sektördeki diğer kamu kuruluşları ile birlikte yürütmesinin gerekliliğini içermektedir, aynı zamanda bu kuruluşlar bağlı bulundukları Elektrik Üretim A.Ş. ve TEDAŞ'tan dolayısı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bünyesinden koparılmamıştır.

13.08.2003 tarih ve 2003/44 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu kararıyla³⁶⁴ Yeniköy, Kemerköy Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş., Yatağan termik santrali özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır. Bu kararla ilk aşamada sözkonusu santrallerin yukarıda belirtilen üretim ve dağıtım tesislerinden farklı olarak hızlı bir şekilde özelleştirilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır. Ancak bu tesislerle özelleştirmeye yönelik herhangi bir işlem yapılmamıştır. 17 Mart 2004'den sonra elektrik sektörü özelleştirilmesi ve reformunu içeren Strateji Belgesinin kabul edilmesi ile birlikte üretim sektöründe özelleştirmenin portföy grupları oluşturulmasından sonra yapılacağı, bu şirketlerin de portföy grupları içerisinde yer alacağı dikkate alınarak sözkonusu şirketler özelleştirme kapsam ve programından çıkarılarak 2006 yılında eski statülerine iade edilmiştir.³⁶⁵

Sonuç olarak 2004 yılına gelindiğinde Özelleştirme İdaresi tarafından elektrik sektörünün özelleştirilmesine ilişkin çalışmalar hazırlık düzeyinde kalmış, herhangi bir ihale işlemi gerçekleştirilmemiştir.

13.08.2003 tarih ve 2003/49 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı³⁶⁶ ile Eti Holding A.Ş.'nin bağlı ortaklıklarından Eti Holding A.Ş.'ye olan borçlarından arındırıldıktan sonra kullanımında olan maden ruhsatları da dahil olmak üzere tüm hak ve yükümlülükleri ile birlikte özelleştirme kapsam ve programına alınmasına karar verilmiştir.

08.11.1990 tarih ve 90/1026 sayılı Bakanlar Kurulu Karar' gereğince uygulanmakta olan Seydişehir Alüminyum Tesislerinde tüketilen elektrik enerji fiyatındaki indirim 4736 sayılı Kanunda belirtilen "...kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife

³⁶⁴ R.G.14.08.2003, 25199.

³⁶⁵ Hürriyet Gazetesi, 06.07.2006.

³⁶⁶ R.G.14.08.2003, 25199.

uygulanmaz.” Maddesi gereğince kaldırılmış, ancak 12.04.2002 tarihli ve 2002/4100 sayılı Kararnamenin Eki Karar³⁶⁷ ile Alüminyum A.Ş., Eti Elektrometalurji A.Ş. ve Eti Krom A.Ş. istisna tutularak bu şirketlerde “İlgili abone grubu aylık ortalama satış fiyatının %40 altında indirimli tarife uygulanır. Gelir kaybı tutarı, ilgili abone grubu ortalama satış fiyatı ile indirimli tarife arasındaki fark kadar belirlenir. Adı geçen kuruluşlardan özelleştirilenler için bu fiyat uygulanmaz. “ şeklinde düzenlemeye gidilmiştir.

Seydişehir Alüminyum Tesisleri, dünya alüminyum sektöründe en pahalı elektrik enerjisi satın alan kuruluştur. Batı dünyası alüminyum üreticilerinin elektrik enerjisi satın alma fiyatları ~ 2 cent/kwh seviyesinde iken, Seydişehir Alüminyum Tesisleri için bu fiyat iki kat daha fazla olup ~ 4 cent/kwh dır.³⁶⁸

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yaptırılan Oymapınar HES; her biri 135 MW olan toplam 540 MW kurulu gücünde 4 üniteden oluşan ve yılda ortalama 1 620 GWh elektrik üretebilecek kapasitede olan bir projedir. Manavgat Çayı üzerinde yer alan bu hidroelektrik santral, Oymapınar’ın 80 km kuzeyindeki Seydişehir Alüminyum Tesisleri’nin enerji ihtiyacını karşılamak amacıyla da inşa edilerek, 1984 yılında işletmeye açılmıştır.³⁶⁹

08.09.2003 tarih 2003/53 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı³⁷⁰ ile Oymapınar Barajı Hidroelektrik Üretim Tesislerinin özelleştirme kapsam ve programına alınmasına, Oymapınar Barajı Hidroelektrik Üretim Tesislerinin özelleştirme kapsam ve programında bulunan Eti Alüminyum A.Ş.’ye devredilmesine karar verilmiştir.

Özelleştirme kapsam ve programına alındıktan sonra Oymapınar Hidroelektrik Santraline ait tesislerin işletme hakkı Elektrik Üretim A.Ş. ile yapılan anlaşma sonucu 49 yıl süre ile Eti Alüminyum A.Ş.’ye devredilmiş olup Şirket otoprodüktör lisansı ile santrali işletmektedir.

Seydişehir Alüminyum tesisindeki birim üretim maliyetinin % 45’ini oluşturan enerji artık Oymapınar barajından 0.5 cent/kwh civarında olan çok düşük işletme

³⁶⁷ R.G.22. 05. 2002, 24763.

³⁶⁸ Kaya Özeren, “Ulusal Alüminyum Sektörü Üzerinde Kara Bulutlar” Metalurji Dergisi, S.128, s. 16., http://www.metalurji.org.tr/dergi/dergi128/d128_1617.pdf (20.8.2006)

³⁶⁹ Kigem, Eti Alüminyum A.Ş. ile Birlikte Satılan Oymapınar HES Dosyası, s.2-3 <http://www.kigem.org.tr/yonetim/resimler/etialuminyumveoymapinarhes%20dosyasi.doc> (12.09.2006).

³⁷⁰ R.G. 12.09.2003, 25227.

maliyetine üretilecektir.³⁷¹Oymapınar Barajının kapasitesi ile üretilecek elektrik enerjisinin ihtiyaçtan fazla olabileceği de dikkate alınarak şirket lehine olarak üretilecek elektrik enerjisinin % 25'ini diğer kullanıcılara satabilme³⁷² imkanı bulunmaktadır.³⁷³

Eti Alüminyum A.Ş. hisselerinin Oymapınar Hidroelektrik Santralinin işletme hakkı devrine sahip olarak satışı yöntemi Eti Alüminyum A.Ş.'nin özelleştirilebilirliğini sağlamak amacıyla seçilmiştir.

25.07.2005 tarih ve 2005/84 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı³⁷⁴ ile Şirketin %100 hissesinin; 305.000.000 (üçyüzbeşmilyon) ABD Doları bedelle en yüksek teklifi veren Ce-Ka İnşaat Makina Madencilik Petrolcülük Turizm Nakliyat Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye İhale Şartnamesi çerçevesinde satılmasına karar verilmiştir.

Sözkonusu uygulama, Eti Alüminyum A.Ş.'nin özelleştirme öncesinde satın aldığı elektrik fiyatlarının yüksekliği nedeniyle sektörde rekabet gücünün bulunmadığı, Oymapınar Tesisleri'nin daha önce Seydişehir Eti Alüminyum Tesisleri'ne bağlanması halinde, Şirketin kar etmiş olacağı ifade edilerek eleştirilmektedir.³⁷⁵

Diğer taraftan, Eti Alüminyum A.Ş.'de bulunan %100 oranındaki kamu payının "satış" yöntemiyle özelleştirilmesine ilişkin 25.07.2005 tarih ve 2005/84 sayılı özelleştirme Yüksek Kurulu kararının iptali ve yürütmenin durdurulması istemli davada, Danıştay 13. Dairesinin 29.05.2006 tarih ve E:2006/7873 sayılı kararıyla Eti Alüminyum A.Ş.'nin %100 oranındaki kamu payının özelleştirme kapsamında satılmasına ilişkin Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun sözkonusu kararının dava sonuçlanıncaya kadar yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.³⁷⁶ Bu kararın iptal gerekçesinde Şirketin hisselerinin satışına yönelik ihale şartnamesinde yatırımlara ilişkin yeterli düzenlemelerin yapılmadığı, değer tespiti ile ilgili olarak Kanuna uygunluk bulunmadığı üzerinde durulmaktadır.

³⁷¹ Kigem, a.g.k., s. 5.

³⁷² Bu düzenleme Elektrik Piyasası mevzuatında otoprodüktörler için yapılan düzenlemeler arasında yer almaktadır.

³⁷³ Kigem, a.g.k., s. 5.

³⁷⁴ RG: 27/07.2005 tarih ve 25888 sayı.

³⁷⁵ TMMOB Başkanı Güvenç'in Açıklaması, <http://www.bianet.org/2003/09/17/23839.htm> (27.09.2006)

³⁷⁶ Metalurji Mühendisleri Odası Basın Açıklaması, 3.7.2006
<http://www.metalurji.org.tr/index.php?name=News&file=article&sid=68> (11.08.2006).

B. Belgenin Ortaya Çıkışı ve İçeriği

Stratejisi Belgesinin onaylanmasından kısa bir süre önce DPT tarafından hazırlanan rapora³⁷⁷ göre kısmen karamsar bir tablo ortaya konularak özetle;

-4628 sayılı Kanunla getirilen sistemin Kanunda ifade edilen yeterli, sürekli ve düşük maliyetli elektrik amacını gerçekleştirmekten uzak bir sistem getirdiği,

-4628 sayılı Kanunla getirilen sistemin ülke şartlarına uygun bulunmadığı,

-Zorlama ve kopyalama şeklinde oluşturulmaya çalışılan piyasa sisteminin Türkiye şartlarında çalışabilir bir sistem olarak görülmediği,

-Serbest piyasanın oluşumu için ön şart olarak görülen elektrik üretim, dağıtım varlıklarının kısa bir süre içinde özelleştirilmesi için uygun ortam bulunmadığı,

-Rekabete dayalı serbest piyasa yaklaşımı ile yerli kaynakların geliştirilmesinin mümkün görülmediği,

-Elektrik üretim pazarının mevcut alım garantili projeler nedeniyle rekabete kapalı olduğu, rekabete dayalı bir üretim piyasasına garantisiz yeni finansman çekilmesinin çok zor olduğu,

-Herşeyin serbest piyasada karara bağlanması beklenen bir ülkede enerji politikalarının sahibinin belli olmadığı, şirket karlılıklarını hedefleyen piyasa kararlarının ülke enerji politikalarıyla bütünlük ve uyum içinde olmasının mümkün olmadığı,

-Böylece enerji, puant güç ve yük eğrisi ihtiyaçlarının en az yatırımla, kurulacak maksimum yedekli bir santral seti ile karşılanmasına imkan veren “Sistem yaklaşımı”nın uygulanmayacağı, bunun sonuç olarak atıl kapasite yükü, ek maliyet ve yüksek tarife getireceği

saptamaları gündeme getirilmiştir.

Bu saptamaların sonucunda,³⁷⁸

-Geri dönüşü zor, daha ileri aşamalara geçilmeden 4628 sayılı Kanunun irdelenmesi ve yeniden ele alınmasında fayda olduğu,

-Özelleştirme yöntem, zamanlama ve sonuçlarının yeniden irdelenmesi, hususlarına yer verilmiştir.

DPT tarafından konu edilen endişeler üzerine Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve ilgili diğer kuruluşlar ile yürütülen çalışmalar sonucunda piyasa

³⁷⁷ Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, Enerjide Sürdürülebilirliğin ..., s.1-10-I-11.

³⁷⁸ A.k., s. 1-12.

sistemine bir yol haritası getirildiği iddia edilen³⁷⁹ Strateji Belgesi hazırlanmış ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından³⁸⁰ Yüksek Planlama Kuruluna sunulmuştur.

Yüksek Planlama Kurulunun 17.03.2004 tarih ve 2004/3 sayılı kararı ile kabul edilen sözkonusu belge kamu mülkiyetindeki dağıtım ve üretim varlıklarının yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesi ile ilgili esasları belirlemekte ve yeniden yapılandırma ile özelleştirme çalışmaları ile ilgili iş planı ortaya koymaktadır. Sözkonusu belge DPT tarafından önerilen 4628 sayılı Kanunun tümüyle irdelenmesini içermemektedir. Sözkonusu belge özelleştirme ile ilgili yapılacak işlere, 4628 sayılı Kanun ile amaçlanan piyasanın işlerlik kazanabilmesi için gerekli geçiş sürecine ilişkin hususları kapsamakta, arz güvenliği ile ilgili olarak kamu kuruluşlarınca rehabilitasyon ve yenileme yatırımlarının yapılması, yakıt ve kaynak çeşitliliği yönünden yerli kaynaklardan elektrik üretim yatırımlarının yapılması ve arz güvenliği için gerekli düzenlemelerin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile DPT tarafından yapılması ve lisans alan tesislerin yatırım gerçekleşme oranlarının EPDK tarafından periyodik olarak izlenmesi ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına sunulması hususlarını içermektedir. Strateji Belgesinde belirtilen hedeflere ulaşmak üzere 4628 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatta gerekli değişikliklerin yapılacağı hükmüne yer verilmiştir.

1.Yüksek Planlama Kurulu Kararı Olarak Strateji Belgesinin Niteliği

Belirtilen Strateji Belgesi, 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin³⁸¹ 5. maddesine göre Yüksek Planlama Kurulu Kararı tarafından kabul edilmiştir.

Belgeyi onaylayan Yüksek Planlama Kurulu Türk kamu yönetiminin yaşayan en eski ekonomik kuruldur.³⁸²

Yüksek Planlama Kurulu ile ülkemiz ilk defa 91 sayılı Kanunla³⁸³ 1960 yılında tanışmıştır. Sözkonusu Kurulun kurulduğu dönem olan 1960'lardan günümüze kadar görevler ve yapılanma bakımından değişim geçirdiği görülmektedir.

³⁷⁹ A.k, s. 1-12.

³⁸⁰ 17.03.2004 tarih ve 2004/3 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı.

http://www.oib.gov.tr/ypk_strateji_belgesi.pdf (20.04.2005)

³⁸¹ Devlet Planlama Teşkilatının Görevleri Hakkında Kararname, R.G. 24.06.1994, 21970.

³⁸² Seriyi Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde...*, s. 86.

³⁸³ 30.09.1960 tarih ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun, R.G. 05.10.1960 , 10621.

1960 yılında DPT kurulduğunda bu Kurulun üyelerinin yarısı Hükümet üyelerinden (Başbakan veya Yardımcısı, Bakanlar Kurulunca seçilecek üç bakan), yarısı da Planlama Müsteşarlığı mensuplarından (Planlama Müsteşarı, İktisadi Planlama Dairesi Başkanı, Sosyal Planlama Dairesi Başkanı ve Koordinasyon Dairesi Başkanı) oluşmaktaydı. Bu yapılanma tarzı ile Kurul siyasi tercihler ile teknik tercihlerin belli bir noktada uzlaşma sağlamasını sağlayacak bir vasat olma niteliğine sahip bulunmaktaydı.³⁸⁴

91 sayılı Kanuna göre Kurulun görevi “İktisadi ve sosyal politika hedeflerinin tayininde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanacak planları Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce tayin edilen hedeflere uygunluk ve kifayet derecesi bakımından incelemek” olarak belirlenmiştir.

Yüksek Planlama Kurulunun DPT’nin kuruluş yasasıyla biçimlenen karma yapısı ve işlevi 1984’e kadar korunmuştur. 1980 sonrasında liberal politikalar doğrultusunda devletin yapısı ve işlevleri yeniden yapılanırken, 1960’ların müdahaleci-kalkıncı devlet anlayışının kurumsal ürünü olan DPT ve onun bir parçası olan Yüksek Planlama Kurulu da bir yeniden yapılanma süreci içine girmiştir. Bu sürecin Yüksek Planlama Kurulu bağlamında sonuçları Kurulun yarı siyasal yarı teknik bir tartışma platformu olma özelliğini yitirerek bir iç kabine niteliğini kazanması, görev alanının planlamadan genel ekonomik konulara doğru genişlemesi ve işlevinin de danışmanlıktan karar almaya doğru genişlemesidir.³⁸⁵

Yüksek Planlama Kuruluna 1987 yılında 304 sayılı Kararname ile verilen görevler arasında “Ülkenin yurt içi ve yurt dışı ekonomik hayatıyla ilgili konularda yüksek düzeyde kararlar almak” hükmü değerlendirildiğinde bu bend ile düzenlenen görevlerinin kapsamı kesin olarak belli değildir. Bununla beraber, kanunlar veya diğer mevzuatla açıkça bir başka kurum, kuruluş ve kişilere verilmemiş olup, ülkenin genel ekonomik hayatını ilgilendiren yurt içi ve yurt dışı ekonomik sorunlarla ilgili önemli olarak nitelenebilecek konularda alınması gereken kararları bu bent kapsamında mütalaa etmek mümkündür.³⁸⁶

Kurulun bileşimi sözkonusu olduğunda Turgut Özal’ın başbakanlığı döneminde Kurulun karma yapısına son verilerek, siyasi bir kurula dönüştürülmüştür.

³⁸⁴ Mustafa Ateş, *Kamu Yönetimindeki Görevi, Organizasyon Yapısı, Görevleri ve Fonksiyonları İle DPT*, Ankara, 1999, s. 59.

³⁸⁵ Seriya Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde ...*, s. 87.

³⁸⁶ Mustafa Ateş, a.g.k., s. 51.

Günümüzde ise, tek bürokrat üye olan DPT müsteşarının varlığı, bu nitelemeye engel oluşturmamaktadır. Başlangıçta Kurulda, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca seçilecek üç bakan olmak üzere toplam dört üyeden oluşan hükümet temsilcilerinin sayısı giderek artırılarak onbire çıkarılmış ve nihayet Kurulun bileşimini belirleme yetkisi Başbakana verilmiştir. Kurul, 57. Hükümet döneminde Başbakanın başkanlığında 11 bakan ve DPT müsteşarı olmak üzere onüç üyeden oluşan yapıyla "mini bir kabine" görüntüsü vermektedir. Kurul günümüzde Başbakanın başkanlığında, DPT'nin bağlı olduğu Devlet Bakanı ve Başbakan yardımcısı, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Devlet Bakanı, Maliye, Bayındırlık ve İskân, Ulaştırma, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı ile DPT Müsteşarı olmak üzere toplam 9 kişiden oluşmaktadır. Diğer yandan, konuya kurul yönetiminin özellikleri açısından bakıldığında, bu uygulamanın, kuramsal olarak gücün merkezileşmesini önlemeye yönelik bir mekanizma gibi görünen kurulların uygulamada tam tersi bir işlev görmesinin örneğini oluşturduğu söylenmektedir. Sezen'e göre üyelerin Başbakan tarafından seçilmesi YPK'nın kullandığı geniş yetkilerle bir arada düşünüldüğünde, Başbakanın ekonomik alanda son derece güçlü ve belirleyici bir konuma geldiği anlaşılmaktadır.³⁸⁷

Son dönemde Avrupa Birliği tam üyelik sürecinde yürütülen çalışmalarda 2002 yılı İlerleme Raporunda Türkiye'nin bir sanayi politikası hazırlaması ve bu dokümana resmi bir statü kazandırılmasının istenilmesi üzerine ilgili kamu kurum ve kuruluşları ve meslek örgütleri tarafından hazırlanan metin Yüksek Planlama Kurulu tarafından 30.09.2003 tarihinde onaylanmıştır. Bu karardan sonra benzer olarak KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı Ocak 2004'de, Tarım Stratejisi Belgesi 30 Kasım 2004 tarihinde Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanmıştır. Bu çerçevede 2003 yılından itibaren alınan kararların belli sektörlerle ilişkin Avrupa Birliği müktesebat uyumunu sağlamaya yönelik çeşitli kuruluşlar tarafından yapılacak çalışmaları içeren belgelerin Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanması ile bir niyet belirtisi olarak ortaya koyulduğu görülmektedir.

Bu belgenin çıkarılmasından kısa bir süre sonra Hazineden sorumlu Devlet Bakanı tarafından 10 Nisan 2004 tarihinde Ekonomik Reform Kredisi ve Dünya Bankası ile yürütülen çalışmalar ile ilgili yapılan açıklamada³⁸⁸ kamu maliyesi, sosyal güvenlik ve tarım sektöründeki yapısal reformlar ile enerji ve

³⁸⁷ Seriya Sezen, Türk Kamu Yönetiminde... , s. 92.

³⁸⁸ Hazineden sorumlu Devlet Bakanı Açıklaması, http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin2004/AB_Dunya_Bankasi_20040410.pdf (25.05.2006).

telekomünikasyon sektöründeki yeniden yapılanma ve özelleştirmenin desteklenmesini amaçlayan 750 milyon ABD Dolarlık Dünya Bankası Ekonomik Reform Kredisinin 375 milyon ABD Dolarlık diliminin kullanılmasına ilişkin çalışmaların sonuçlandırıldığı belirtilmekte, enerji alanında serbest piyasa yapısına geçiş ve özelleştirme hedefleri doğrultusunda Strateji Belgesinin çıkarıldığı ifade edilmektedir.

Bu çerçevede belirtilen Yüksek Planlama Kurulu Kararının Dünya Bankası tarafından elektrik sektörü reformu ve özelleştirilmesi konusunda yöneticilerin kararlılığı olarak değerlendirildiği belirtilebilir.

Sözkonusu Belge Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, DPT, Hazine Müsteşarlığı, EPDK, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı yetkililerinin katılımı ile hazırlanmıştır.

Burada söz konusu olan plan, bağlayıcı olmayıp "politika ve hedef saptayan" bir "niyet belirtisidir". Bu belgeyi İdare Hukuku yönünden "düzenleyici bir idari işlem" niteliğinde kabul etmek mümkün görünmemektedir. Bu belgenin, tüzük ve yönetmelikler gibi tipik düzenleyici idari işlemlerden olduğunu da söylemek mümkün değildir. Zira doğurduğu hukuki sonuçlar, yani hukuk alanında yarattığı etkiler yönünden bu Belge kanunların uygulanmasını göstermek üzere hukuken bağlayıcı kural (norm) koyan bir nitelik taşımamaktadır.³⁸⁹

Özelleştirme İdaresi Başkanı Metin KILCI'ye göre Elektrik Sektörünün serbestleşme ve özelleştirme sürecini belirlemenin ötesinde son derece önemli bir mesajı içermektedir. Türkiye'de elektrik özelleştirilmesinde geri dönülemez bir noktaya gelinmiştir.³⁹⁰

Bu belge ile oluşturulan takvim ve strateji gerek Avrupa Birliği İlerleme raporlarında gerek Dünya Bankası kredi izleme raporlarında, sivil toplum örgütlerinin sektördeki özelleştirmelere bakış açısında rol üstlenmiştir.

Avrupa Birliği 2004 yılı İlerleme Raporunda elektrik sektöründe süregelen temel problemlerin çözülmesine imkan sağlayacak olan son strateji dokümanının tam olarak ve zamanında uygulamaya konulması gerektiği belirtilmektedir.

TÜSİAD tarafından yapılan değerlendirmede Strateji Belgesi elektrik sektöründe süregelen temel problemlerin çözülmesine olanak sağlayacak bir belge olarak

³⁸⁹ Ali Ulusoy, *Elektrik Dağıtım...*, s.75

³⁹⁰ Metin Kilci, Enerji Piyasası Serbestleşmesi ile İlgili Konuşma Metni., Abant 20.03.2004. http://www.oib.gov.tr/baskanlik/baskan/2004-03-20_enerji_serbestlesmesi.htm (20.06.2006)

görülmekte, bu özellikle garanti fiyatları bakımından Türkiye’deki mevcut hukuki çerçeveye uyarlanması gereken yap-işlet-devret sözleşmelerini ve işletme hakkının devrini kapsamaktadır.³⁹¹

Belirtilen Belgede elektrik enerjisinin tüm tüketicilere yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli bir şekilde sunulmasının amaç olduğu, bu amaç doğrultusunda ve Avrupa Birliği topluluk müktesebatına uyum çerçevesinde sektörün serbestleşmesine devam edeceği, sektörde gerekli reformların yapılmasını teminen kamu mülkiyetindeki elektrik işletmelerinin yeniden yapılandırılması suretiyle elektrik enerjisi üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesinin gerçekleştirileceği, elektrik enerjisi üretim ve dağıtım varlıklarını zamanında ve başarılı bir şekilde özelleştirilmesinin serbestleştirmenin sağlanması açısından büyük önem taşıdığı belirtilmektedir.

Elektrik sektörünün özelleştirilmesine 2007-2009 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Programda yer verilmiş, Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Stratejisi Belgesi uyarınca elektrik dağıtım ve üretim özelleştirmelerinden beklenen faydaların bir an önce alınması amacıyla ve sektörün uzun dönemli sağlıklı ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması perspektifiyle özelleştirme sürecinin hızlandırılacağı belirtilmiştir.

2.Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirmeden Beklenen Faydalar

Elektrik enerjisi sektörü reformu ve özelleştirmesinden beklenen faydaları belirtmeden önce dönemde sektöre ilişkin önemli sorunlara değinmekte fayda vardır.

Ülkemizde sektörün özellikleri incelendiğinde kayıp kaçak sorunu çözülmesi gereken bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bir dağıtım şirketindeki kayıplar teknik ve teknik olmayan kayıplardan oluşmaktadır. Teknik kayıplar dağıtım şebekesinin tasarım ve fiziksel faaliyetlerinden kaynaklanan mühendislik kayıplarıdır. Örneğin bir dağıtım sisteminde uzun fiderler bulunması halinde elektriğin taşınma uzaklığı nedeniyle fazla elektrik kaybı olacağından yüksek kayıplar meydana gelecektir. Teknik olmayan kayıplar hırsızlıktan, ölçümdeki eksiklik ve yanlışlıklar, düşük faturalama

³⁹¹ TUSİAD, Türkiye’de Yeniden Yapılanma Arayışları: Seçilmiş Sektör Politika Örnekleri, Haziran 2005, No:2, s. 60.

ve tahsilattaki zayıflıklardan kaynaklanan ticari kayıplardır.³⁹² Bu kayıplar kaçak olarak nitelendirilmektedir.

Dağıtım şebekesine verilen enerji ile satılan enerji arasındaki fark kayıp-kaçak olarak isimlendirilmektedir. Gerçekte kayıp ve kaçak birbirinden tamamen farklı kavramlardır, ayrı ayrı tespit edilemediklerinden bir arada anılmaktadırlar.³⁹³

Türkiye genelinde kayıp kaçak oranlarının 2005 yılında %17,8 olarak gerçekleştiğini, bu oranın bölgeler arasında farklılık gösterdiğini, en yüksek kayıp kaçak oranına sahip bölgede % 64,3'e çıktığını görmekteyiz.³⁹⁴ Yapılan hesaplamalara göre ülkemizde kayıp kaçak oranının yıllık maliyeti 1,5 milyar ABD Dolarını bulmaktadır.³⁹⁵ Aşağıda yer alan diğer ülkelerin kayıp/kaçak rakamları ile karşılaştırıldığında Türkiye'deki oranın yüksekliği anlaşılmaktadır.

Tablo 12: Ülkelerde Kayıp Kaçak Oranları³⁹⁶

ÜLKE	KAYIP KAÇAKORANI
Japonya	%3.60
Finlandiya	%4.10
Almanya	%4.90
Balçika	%5.20.
Avusturya	%6.50
ABD	%7.70
Yunanistan	%7.80
Kore	%7.90
Fransa	%7.90
İsveç	%8.20

Sektörde ortaya çıkan diğer bir özellik ise yıllık talep artışları nedeniyle ortaya çıkması beklenen kapasite ihtiyacıdır. TEİAŞ tarafından 2004 yılı Kasım ayında iki ayrı senaryo ile yapılan talep çalışmasına göre³⁹⁷ düşük talep oranlı senaryoya göre 2010 yılına kadar, yüksek talepli senaryo ile 2009 yılına kadar güvenilir elektrik üretim kapasitesinin elektrik enerji talebini karşılayamayacağı ortaya çıkmıştır.

³⁹² Tonci Bakovic vd, Regulation By Contract A New Way To Privatize Electricity Distribution, The World Bank, 2003, Washington, s. 44.

³⁹³ Turgut Tüfekçi, Kaynak Elektrik 2002/Mayıs, s. 122.

³⁹⁴ Özelleştirme İdaresi, Elektrik Dağıtım Sektörü Bilgi Dokümanı, s. 16.

³⁹⁵ Fakir Hüseyin Erdoğan, Avrupa Birliğinin Enerji Politikası ve Türkiye'ye Yansımaları Çalıştayı Ankara, 2003, s. 140.

³⁹⁶ A.k., s. 141.

³⁹⁷ TEİAŞ, Türkiye Elektrik Enerjisi Talep Gelişimi, www.teias.gov.tr (5.02.2005).

2003 yılında 141,2 milyar kwh olarak gerçekleşen elektrik enerjisi talebinin yüksek talepli senaryoya göre %7.7 artarak 2010 yılında 242 milyar kwh'a 2020 yılında 499 milyar kwh'a ulaşacağı, düşük talepli senaryoya göre %6.4 artarak 2010 yılında 217 milyar kwh'a 2020 yılında 407 milyar kwh'a ulaşacağı tahmin edilmiştir. Buna bağlı olarak sektörde büyük yatırım ihtiyacı olacağı ortaya çıkmaktadır.

Diğer taraftan Uluslararası Enerji Ajansı 2002 verilerine göre özellikle sanayi fiyatları dikkate alındığında OECD Avrupa ortalaması 5,9 cent/kwh iken Türkiye'de 9,4 cent/kwh rakamına ulaşıldığı görülmektedir.³⁹⁸ Konut alanına bakıldığında ise tarifelerin OECD ortalamasına yakın belirlendiği görülmektedir. Burada temel farklılık tarifeler belirlenirken maliyet esasının gözetilmemesinden kaynaklanmaktadır.

Bu çerçevede sektördeki sorunların özelleştirme yoluyla aşılması yaklaşımından hareketle elektrik enerjisi sektörü reformu ve özelleştirmelerden beklenen temel faydalar;

“-Elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının etkin ve verimli bir şekilde işletilmesi suretiyle maliyetlerin düşürülmesi,

-Elektrik enerjisi arz güvenliğinin sağlanması ve arz kalitesinin artırılması,

-Dağıtım sektöründeki teknik kayıpların OECD ülkeleri ortalamalarına indirilmesi ve kaçakların önlenmesi,

-Gerekli yenileme ve genişleme yatırımlarının kamu tüzel kişilerine herhangi bir yükümlülük getirilmeden özel sektörce yapılabilmesinin sağlanması,

-Elektrik enerjisi üretimi ve ticareti faaliyetlerinde oluşacak rekabet yoluyla ve hizmet kalitesinin düzenlenmesiyle sağlanan faydanın tüketicilere yansıtılması “
olarak belirlenmiştir.

3. Özelleştirmenin Temel İlkeleri

Strateji Belgesine göre özelleştirme süreci esasları aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

-Özelleştirme uygulamalarında sadece gelir odaklı bir yaklaşım sergilenmemesi, özelleştirmeler sonrasında elektrik enerjisi fiyatlarında kalıcı artışlara yol açılmaması

Burada amaç özelleştirilecek varlıkları cazip hale getirmek için yapılacak uygulamaların rekabetin gelişmesi ve fiyatların düşüşüne engel olmamasını sağlamaktır.

³⁹⁸ Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, Dünya ve Türkiye Enerji İstatistikleri, 2006, s. 48-49.

-Özelleştirmelere, serbest bir piyasası amaç ve hedeflerini gerçekleştirme kabiliyetine sahip ve mali açıdan güçlü şirketlerin katılımlarının özendirilmesi.

Sektördeki kamu hizmeti özelliği, yüksek yatırım gerektirmesi nedeniyle teknik ve mali açıdan yeterli firmaların yapılacak ihalelere katılımının sağlanmasının amaçlandığı düşünülmektedir.

-Zaruri işletme ve bakım faaliyetleri ile zaruri yatırımların, özelleştirme sürecinden bağımsız olarak aksatılmaksızın sürdürülmesi.

Özelleştirme programına alınan kuruluşlarda bütün yatırımların özel sektöre bırakılarak özelleştirilene kadar bir yatırım yapılmaması düşüncesinin geçerli olmayacağına yönelik bir yaklaşımdır.

-Üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesinin hızlandırılması ve kolaylaştırılması açısından Özelleştirme İdaresi tarafından ihtiyaç duyulması halinde, bu belge kapsamında gerekli görülen yasal düzenlemeler yapılması.

Özelleştirme İdaresi tarafından ihtiyaç duyulabilecek mevzuat değişikliklerinin yanında bu belgedeki bazı bölümlerin de mevcut Elektrik Piyasası Kanununa aykırılıklarından kaynaklanan mevzuat değişiklikleri gerekliliği bulunmaktadır. Bu konuda yapılan çalışmalara ileride ayrıntılı olarak yer verilecektir.

4.Özelleştirme Takvimi ve İşleyiş

Strateji Belgesine göre dağıtım sektöründe özelleştirmenin 2006 yılı sonuna kadar tamamlanması, üretim sektöründe özelleştirmenin 2009 yılı sonuna kadar tamamlanması öngörülmüştür. Ancak belirlenen takvimde gecikmeler yaşanmış, 31 Ağustos 2006 tarihinde 3 bölge şirketi için özelleştirme ihalesi başlatılmıştır.³⁹⁹

Belgede serbest tüketici limitinin 2009 yılı başına kadar 7,8 kwh olarak sabit kalması, belirlenecek bir takvim dahilinde 2009 yılı başından itibaren arz güvenliği dikkate alınmak suretiyle piyasa açıklık oranının 2011 yılına kadar %100 oranına ulaştırılması hedefi çerçevesinde tüketici limitlerinin indirileceği yer almaktadır. Ancak EPDK tarafından 7,8 kwh olarak belirlenen limit 6 kwh'a indirilmiş, belgede belirtilen kurala uyulmamıştır.⁴⁰⁰

Sözkonusu belgede Strateji koordinatörü olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı belirlenmiş olup, bu görevin reform sürecinin arz güvenliğine ilişkin

³⁹⁹ Elektrik Dağıtım Şirketleri İhale Duyurusu, http://www.oib.gov.tr/duyuru/2006-08-31_elektrik_ihale_ilani.htm (05.09.2006)

⁴⁰⁰ R.G. 28.01.2006, 26063.

alınacak önlemleri ve özelleştirmeye hazırlık süreci içerisinde bağlı/ilgili kuruluşlarca da yapılacak işleri içermesinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Özelleştirmenin de içinde yer aldığı piyasanın çalışması için öngörülen hazırlık süreci sektördeki kamu kurumları olan Özelleştirme İdaresi, Bakanlık, TEDAŞ, EPDK, TETAŞ, Elektrik Üretim A.Ş., TEİAŞ, DPT, Hazine Müsteşarlığının görev yaptığı bir süreç olarak tasarlanmıştır.

Genelde tesisler özelleştirme kapsam ve programına alındıktan sonra Özelleştirme İdaresi tarafından yapılan çalışmalar sonrasında karara bağlanmakta olan bazı konular bu belgede yer almıştır. Bunlar içerisinde özelleştirilecek dağıtım bölgelerinin belirlenmesi, ihale dokümanlarının içeriği gibi konular bulunmaktadır.

Belgeye göre özelleştirme işlemlerinin başlatılması diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca bazı işlemlerin tamamlanmasına bağlı olacaktır.

Özelleştirme İdaresinin görevleri dağıtım ve üretim sektöründe kuruluşlar özelleştirme programına alındıktan sonra başlayacak, özelleştirme danışmanının belirlenmesi ve özelleştirme ihalesinin tamamlanması konusunda görev yapacaktır.

5.Dağıtım Sektöründe Özelleştirme

Sözkonusu belgede özelleştirmeye dağıtım sektöründen başlanacağı belirtilerek, dağıtım ülkemize özgü coğrafi yapı, işletme koşulları, enerji bilançosu, teknik mali özellikler ve mevcut sözleşmelerin varlığı ile mevcut hukuki süreç de dikkate alınarak Türkiye genelinde en fazla 21 dağıtım bölgesi belirlenmiştir.

Özelleştirmelere dağıtım sektöründen başlanmasının nedeni yatırımcıya güven veren bir yapıda olması olarak ifade edilmiştir. Yetkililer tarafından sıkça dile getirildiği üzere bu gerekçe şu anlama gelmektedir: Üreticiler özellikle piyasaya yeni girecek ve dolayısıyla yatırım finansmanına gereksinimi olan üreticilerin finansman bulabilmeleri için istikrarlı nakit akışı projeksiyonlarına ihtiyaçları vardır. Bunu sağlamanın bir yolu alıcılarla özellikle dağıtım şirketleri ile uzun vadeli alım sözleşmeleri yapmalarıdır. Önce dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi, bu tür sözleşmeler yapabilecek özel kesim şirketlerinin ortaya çıkması anlamına gelecek, dolayısıyla piyasaya girişleri kolaylaştıracaktır. Bir anlamda kamu şirketlerinin bu tür sözleşmeler yapmasından çekinildiği ortaya çıkmaktadır. Aynı zamanda yakın geçmişteki yolsuzluk iddialarının dağıtım şirketlerinde çalışan kamu kesimi mensuplarını bu tür bir suçlama ile karşılaşma riskine karşı aşırı duyarlı hale

getirdiği, bu yüzden özel kesim üretim şirketleri ile alım anlaşması yapmaktan çekinebilecekleri ileri sürülmüştür.⁴⁰¹

Diğer bir neden de sistemdeki kayıp/kaçak sorunu ile enerji tahsilatı konusunun özel sektörün kar odaklı çalışacağı ya da faiz ödemesi gibi birtakım yaptırımların ortaya çıkacağı varsayımı nedeniyle özelleştirme ile sisteme dolayısıyla TETAŞ, Elektrik Üretim A.Ş. ve oradan BOTAŞ, Türkiye Kömür İşletmeleri gibi üretime girdi veren kamu kuruluşlarına nakit akışı sağlanma imkanı doğmasıdır.

Mevcut durumda sistemin zararları büyük ölçüde kamu kaynakları ile karşılanmaktadır. Örneğin TEDAŞ'ın özelleştirme programında bulunduğu dönemde 2006 yılında TETAŞ'tan satın alınan elektrik borcunun ödenmesi amacıyla 600 milyon YTL Özelleştirme Fonundan TEDAŞ'a ödeme yapılmıştır.⁴⁰²

6.Üretim Sektöründe Özelleştirme

Üretim sektöründe piyasada hakim güç oluşturmamak ve mali açıdan güçlülük kriterlerine göre Bakanlık, Hazine, Özelleştirme İdaresi tarafından portföy grupları belirlenmesi, bu aşamadan sonra özelleştirme programına alınarak özelleştirilmesi kararlaştırılmıştır.

Üretim sektöründe bazı hidroelektrik santrallerin Elektrik Üretim A.Ş. bünyesinde kalması hedeflenmiştir.

Üretim şirketlerinde özelleştirme sürecinin başlatılması Piyasa Yönetim Sisteminin İşler olmasına bağlanmıştır.

7. Geçiş Dönemi Uygulamaları

Öngörülen serbest piyasa koşullarına bazı aykırılıklar içeren geçiş dönemi uygulamaları aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

-Serbest olmayan tüketicilere yalnızca dağıtım şirketleri satış yapabilecektir. 4628 sayılı Kanunda⁴⁰³ serbest olmayan tüketicilere bölgelerindeki perakende satış lisansı sahibi dağıtım şirketi ile perakende satış şirketlerinin satış yapmasını içermektedir. Strateji Belgesi ile sektöre perakende satış şirketlerinin girmesi engellenmekte, özelleştirilecek dağıtım şirketlerine bir avantaj sağlanmaktadır. 2011 yılına kadar tüketici limitleri indirildikçe serbest olmayan tüketiciler serbest tüketici haline gelecek ve faaliyet gösteren tedarikçiler arasında seçim yapabileceklerdir.

⁴⁰¹ İzak Atiyas, a.g.k., s. 59.

⁴⁰² Begüm Gürsoy, Özelleştirme İdaresi TEDAŞ için 1 milyar YTL Harcadı, Referans Gazetesi, 13.11.2006.

⁴⁰³ 4628 sayılı Kanunun 1,2,3. maddelerinde düzenleme yapılmıştır.

Dağıtım bölgeleri arasında tüketicilere uygulanacak satış fiyatı eşitlemesini sağlamak üzere bir mekanizma geliştirilecektir. Bu eşitleme mekanizması dağıtım şirketleri için gerçek maliyetleri yansıtan bölgesel tarife uygulaması prensibi ile serbest olmayan tüketiciler için tek bir ulusal tarife belirlenmesi amacının uyumlu şekilde gerçekleşmesini sağlayacaktır.

Kanun⁴⁰⁴ fiyatların maliyetlere göre belirlenmesini ve çapraz sübvansiyonların kaldırılmasını, bölgesel tarifeler ile maliyet esaslı bir sisteme geçilmesini, gerekli görülen durumlarda tüketicilere doğrudan gelir desteği uygulamasını benimsemiştir. Ancak Strateji Belgesinde tüketicilere uygulanacak fiyatların tüm dağıtım bölgeleri için aynı olması ve bölgeler arası maliyetlerden kaynaklanan farklılıkların fiyat eşitleme mekanizması ile giderilmesi kararlaştırılmıştır.

Geçiş dönemi boyunca Elektrik Üretim A.Ş. ile dağıtım şirketleri arasında, TETAŞ ile dağıtım şirketleri arasında ve TETAŞ ile Elektrik Üretim A.Ş. arasında sözleşmeler imzalanması öngörülmektedir. 4628 sayılı Kanun mevcut sözleşmelerin TETAŞ tarafından devralınarak bu sözleşmelerden yükümlenilen maliyetlerin TETAŞ tarafından karşılanmasını öngörmüştür. Geçiş dönemi sözleşmeleri bu amaca hizmet etmektedir.

Strateji Belgesinde portföy üretim grupları ile dağıtım şirketleri arasında imzalanan anlaşmaların geçiş dönemi süresince portföy üretim gruplarına bir avantaj sağlayabileceği belirtilmektedir.

C.Strateji Belgesi Çerçevesinde Yürütülen Çalışmalar

1.Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca Elektrik Dağıtım Sektöründe Özelleştirmeye Hazırlık Çalışmaları

-Dağıtım Şirketlerinin Yeniden Yapılandırılması ve Seçilen Özelleştirme Yöntemi

Strateji Belgesinde belirtilen takvim çerçevesinde TEDAŞ..02.04.2004 tarih 2004/22 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı⁴⁰⁵ ile özelleştirme kapsam ve programına alınarak Şirketin satış, kiralama, işletme hakkı devri, ve işin gereğine uygun sair tasarruflar yöntemlerinden biri veya birkaçının birlikte/ve/veya ayrı ayrı uygulanması suretiyle özelleştirilmesine, özelleştirme işlemlerinin 31.12.2006 tarihine kadar tamamlanmasına karar verilmiştir.

⁴⁰⁴ 4628 sayılı Kanunun 13 maddesi.

⁴⁰⁵ R.G. 03.04.2004, 25422.

Daha önce 7 adet bağlı ortaklık (Başkent, Boğaziçi, Kararelmas, Körfez, Meram, Trakya Elektrik Dağıtım A.Ş.), İstanbul Anadolu Yakası Koordinatörlüğü (Aktaş'ın faaliyetine son verilmesi ile oluşturulan) ve elektrik dağıtım müesseseleri ile faaliyet gösteren Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. ve bağlı şirketlerinde yeniden yapılandırma çalışmaları yapılmıştır. Strateji Belgesi ile belirlenen 20 bölgede dağıtım ve perakende satış hizmeti Türkiye’de (Kayseri bölgesi hariç olmak üzere) TEDAŞ’a ait 20 adet elektrik dağıtım şirketi tarafından yürütülmektedir.

Bu bölge şirketleri ve görev illeri aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

Şekil 4: Dağıtım Bölge Şirketleri⁴⁰⁶



Söz konusu 20 adet dağıtım şirketinin özelleştirilmesi ile ilgili olarak İşletme Hakkına Dayalı Hisse Satışı (İHS) modeli seçilmiştir.

Söz konusu yöntemin 4046 sayılı Özelleştirme Yasasının 18. maddesinin (b) bendinde özelleştirme yöntemleri içerisinde “satış” başlığı içerisinde yer alan gerçek ve tüzel kişilere blok satış yöntemi olduğu düşünülmekte olup, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun “Özelleştirme” ile ilgili düzenlemeleri içeren 14. maddesine

⁴⁰⁶ Özelleştirme İdaresi, Türkiye Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirmesi..., s. 5.

eklenen “TEDAŞ'ın faaliyet alanında yer alan ve dağıtım faaliyeti için gerekli olan işletme ve varlıklar üzerinde, mülkiyeti saklı kalmak kaydı ile TEDAŞ ile belirlenen dağıtım bölgelerinde faaliyet göstermek üzere kurulan elektrik dağıtım şirketleri arasında işletme hakkı devir sözleşmesi düzenlenebilir.” hükmü ile özelleştirmeden önce iki kamu kuruluşu arasında imzalanan işletme hakkı devir sözleşmeleri ile ilgili gerekli düzenleme yapılmıştır. Söz konusu işletme hakkı devir sözleşmeleri özelleştirme öncesinde iki kamu kuruluşu arasında imzalanmıştır. İşletme hakkı devir süresi Şirketlerin lisans sürelerine bağlıdır.

Bu modelin belirlenmesinde ileride seçilecek yöntemden dolayı istişari görüş sorulması üzerine Danıştay Birinci Daire tarafından verilen 2004/409 ve 2004/24 sayılı kararlar etkili olmuştur. Bu kararlarda elektrik dağıtım hizmetinin ve bu bölgede yürütülen hizmetin mülkiyete konu olabilecek taşınır veya taşınmaz mal olarak nitelendirilmesi mümkün bulunmadığı, 4628 sayılı Kanunun yukarıda açıklanan hükümleri uyarınca dağıtım bölgesinin belirlendiği lisansın dağıtım şirketine verilme süresinin bir defada en çok kırkdokuz yıl olması zorunluluğu nedeniyle lisansa bağlı olarak belirlenen dağıtım bölgesinin mülkiyete konu teşkil etmeyeceği, ancak, 4046 sayılı Kanunun 18 inci maddesi uyarınca TEDAŞ'a ait dağıtım bölgelerinde işletme hakkının verilmesi suretiyle dağıtım hizmeti yapma hakkının özelleştirilmesinin mümkün olduğu, belirlenen dağıtım bölgesi sınırları içinde dağıtım hizmetlerini görmek üzere bir şirket kurularak bu şirkete 49 yıl süre ile lisans ve işletme hakkı verilmesinin ve söz konusu şirketin hisselerinin satışı suretiyle özelleştirilmesinin mümkün olduğu belirtilmektedir.

Bu çerçevede oluşturulan İHS modelinin amacı, yatırımcıya işler durumdaki bir dağıtım şirketini devretmektir. Dağıtım şirketinin kurulması, İHD sözleşmesinin imzalanması, dağıtım ve perakende satış lisansının alınması ve Enerji Satış Anlaşmalarının imzalanması işlemleri İHS modelinin uygulanabilmesi için gerekli adımları oluşturmuştur.⁴⁰⁷

Belirtilen çerçevede TEDAŞ'ın %100 oranında hissedarı olduğu özelleştirilecek şirket dağıtım varlıklarının mülkiyetine sahip olmayacak, TEDAŞ ile imzalanan işletme hakkı devir sözleşmesi ile dağıtım ve perakende satış lisansına sahip olacaktır.

⁴⁰⁷ A.k., s. 3.

Mevcut varlıklar ve yatırımcı tarafından yapılan yatırımlarla ortaya çıkan varlıkların mülkiyeti TEDAŞ'ta kalırken yatırımcı dağıtım tesislerinin ve bu tesislerin işletilmesinde varlığı zorunlu diğer unsurların işletme hakkı ile birlikte tüm yeni yatırımları gerçekleştirme yükümlülüğünü üstlenmektedir. Tüm yatırımlar yatırımcı tarafından gerçekleştirilecek ve yatırım bedelleri tarifeler üzerinden geri kazanılacaktır. Sözleşme süresinin bitmesi veya sözleşmenin feshi durumunda tarifeler üzerinden henüz geri kazanılmamış yatırımlar, yatırımcının kusurunun sözkonusu olduğu durumlar haricinde TEDAŞ tarafından yatırımcıya geri ödenecektir.⁴⁰⁸

Dünya Bankasının Ekonomik Reform Kredisi İle İlgili İzleme raporunda Bankanın satış yapılması için ısrar ettiği ancak hükümetin işletme hakkı devri yöntemini seçmesinin çalışmaları engellediği, fiziksel varlıkların özel sektöre devredilmesinin mümkün olmadığını içeren Danıştay görüşünün tartışmayı çözücü nitelikte olduğu belirtilmektedir.⁴⁰⁹

Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yapılan özelleştirme hazırlık çalışmaları çerçevesinde seçilen model de dikkate alınarak, özelleştirme öncesinde özellikle yatırımcılar açısından bazı belirsizliklerin giderilmesi bakımından 4628 sayılı Kanun ve Vergi Usul Kanununda değişiklikler yapılması ihtiyacı doğmuştur.

Bu değişikliklerin bir bölümü 21 Temmuz 2005, bir bölümü de 24 Mayıs 2006 tarihlerinde çıkartılan Kanunlar ile gerçekleştirilebilmiştir.

5398 sayılı Kanun⁴¹⁰ ile getirilen değişiklikler aşağıda yer almaktadır.

Dağıtım bölgelerinde yapılacak yatırımlar ile ilgili olarak;

4046 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan özelleştirme sonrası elektrik dağıtım tesislerinin iyileştirilmesi, güçlendirilmesi ve genişletilmesi için yapılan yatırımların mülkiyetinin kamuya ait olması, özelleştirilen elektrik dağıtım tesis ve varlıklarına ilişkin her türlü işletme ile yatırım plânlaması ve uygulamasında onay, değişiklik ve denetimin Enerji Piyasası Düzenleme Kuruluna ait olması, Kurulun, hizmetin verilmesini sağlayacak yatırımların teklif edilmemesi halinde talep etmesi ve

⁴⁰⁸ A.k., s. 3.

⁴⁰⁹ The World Bank, Implementation Completion Report (SCL 45490) on a Loan of 759 million to Republic of Turkey for an Economic Reform Loan, 15.02.2005 http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/2005/02/23/000012009_20050223093335/Rendered/INDEX/31606.txt (16.06.2006)

⁴¹⁰ R.G. 21.07.2005, 25882

onaylanmış yatırımlar gerçekleştirilmediği takdirde lisansın iptal edilerek yeniden ihale yapılması maddesi eklenmiştir.

Sözkonusu madde gözönüne alındığında seçilen işletme hakkı devrine dayalı hisse satışı modeline uygun olarak yatırımların kamuda kalacağı , ancak kamudaki yapıda DPT⁴¹¹ tarafından gerçekleştirilen yatırımların onayı ve izlenmesi ile ilgili yetkilerin tamamen Enerji Piyasası Düzenleme Kuruluna ait olacağı görülmektedir. Mevcut varlıkların sahibi olan TEDAŞ'ın da yatırımların onayı, yapılması ve izlenmesi ile ilgili olarak bir rolü kalmamıştır.

Organize Sanayi Bölgeleri konusunda getirilen düzenleme ile Organize sanayi bölgelerinin sınırları içerisinde olup, daha önce bedelsiz olarak veya sembolik bedel ile TEDAŞ'a devir edilen dağıtım şebekelerinin mülkiyeti ve işletme haklarının organize sanayi bölgelerine devredilmesi öngörülmüştür.

Belirtilen düzenleme ile 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanununda yer alan Organize Sanayi Bölgelerinin ihtiyacı olan elektrik hizmet tesislerini kurma ve işletme, kamu ve özel kuruluşlardan satın alarak dağıtım ve satışını yapma, üretim tesislerini kurma ve işletme hakkının sadece Organize Sanayi Bölgelerinin yetki ve sorumluluğunda olduğuna ilişkin düzenleme ile çelişkinin giderilmesi ve organize sanayi bölgelerinin dağıtım bölgeleri içinde yer almaması ile yatırımcılar açısından belirsizliğin giderilmesi amaçlanmıştır.

213 sayılı Vergi Usul Kanununun 327 ve 272. maddelerinde yapılan değişiklikler ile özel maliyet bedellerinin itfası ile ilgili olarak yeni düzenlemeler getirilmiş, bu maddelerde yapılan değişiklik ile yeni yapılan yatırımların özel maliyet hesabi içerisinde izlenerek itfa edilmesine imkan tanınmıştır. Bu değişiklikte dağıtım şirketi mal varlıklarının sahibi olmamakla beraber vergilendirmede itfa gideri olarak hesaplanan tutarlar matrahtan düşülebilecektir.

Dikey entegrasyon limiti olarak bilinen Elektrik Piyasası Kanunun 3/c/3 maddesinde özel sektör dağıtım şirketlerinin dağıtım ve perakende satış faaliyeti dışında lisanslarında yıllık enerji üretimi bir önceki yılda tüketime sunulan yıllık toplam elektrik enerjisi miktarının %20'sinden fazla olmamak üzere üretim tesisi kurabileceğine ilişkin hüküm bulunmaktaydı. Yapılan mevzuat değişikliği ile dağıtım

⁴¹¹ 551 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre Yüksek Planlama Kurulu ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığından oluşan Devlet Planlama Teşkilatının görevleri arasında "kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili her türlü kararı almak hususu yer almaktadır.

şirketlerinin kendi üretim tesislerinden enerji tedarik etmelerine izin verilmiştir. Bu değişiklik ile özel sektörde dağıtım şirketleri, dağıtım veya perakende satış faaliyeti dışında, üretim lisansı almak ve hesapları ayrı tutulmak kaydıyla üretim tesisi kurabileceği ve sahibi olduğu veya iştirak ilişkisinde bulunduğu üretim şirketi veya şirketlerinden ülke ortalama elektrik toptan satış fiyatını geçmeyecek fiyattan elektrik enerjisi satın alabileceği hükme bağlanmıştır. Bu bakımdan da dağıtım şirketlerinin elektrik ihtiyacını kendi imkanlarıyla karşılayabilmesi amaçlanmıştır.

Rekabet Kurumunca hazırlanan Daire görüşünde⁴¹² bu hüküm ile 1993 yılında TEK'in ikiye bölünmesiyle başlayan ve 4628 sayılı Kanun ile bütünüyle benimsenen dikey ayrıştırmaya dayalı serbestleşme modelinden önemli ölçüde vazgeçildiğine işaret ettiği, rekabete açık üretim ve tedarik piyasaları ile dağıtım faaliyetlerinin bütünleşmesinin rekabet üzerinde olumsuz etkilerinin bulunduğu belirtilmektedir.

5496 sayılı Kanun⁴¹³ ile gerçekleştirilen 2. aşama düzenlemeleri aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

4628 sayılı Kanunda hisselerin nama yazıllık şartı kaldırılmak suretiyle, daha önceden halka açılmış ya da İMKB'de halen işlem gören mali açıdan güçlü şirketlerin de özelleştirmelere katılabilmesini teminen gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

4628 sayılı Kanunun Kamulaştırma başlıklı maddesinde⁴¹⁴ yapılan değişikliklerle, dağıtım bölgelerinin özelleştirilmesi öncesinde başlamış olup, henüz ödemeleri yapılmamış kamulaştırma işlemlerinde ödemelerin nasıl yapılacağına ilişkin düzenleme yapılmış, sözkonusu ödemelerin yatırımcılar (dağıtım şirketleri) tarafından değil, kamu tarafından üstlenilmesi öngörülmüştür. Bu yolla dağıtım sektöründe önemli bir maliyet kalemi olarak ortaya çıkabilecek geçmişe ait kamulaştırma maliyetlerinin ödenmesi ile ilgili belirsizlik giderilmiştir.

5496 sayılı Kanun Değişikliklerinin aşağıda yer alan bölümü Elektrik Piyasası Mevzuatında amaçlanan piyasa yapısının sektörün bazı özellikleri nedeniyle uygulanmamasına karar verilmesi ve Strateji Belgesinde de bir geçiş dönemi öngörülmesi üzerine 4628 sayılı Kanunda Geçiş Dönemine İlişkin bir takım düzenlemeler yapılması öngörülmesi üzerine düzenlenmiştir.

Buna göre yapılan değişiklikler aşağıda özetlenmiştir:

⁴¹² 24.06.2005 tarih, 137 sayılı 1. Daire Başkanlığı Görüşü s. 26, 27.

⁴¹³ R.G:24.05. 2006, 26177.

⁴¹⁴ 4628 sayılı Kanunun 15/c no.lu maddesi

Geçici 9 uncu madde gerekçesinde de belirtildiği üzere, dağıtım ve perakende satış şirketlerine maliyetlerini yansıtan tarifeler uygulanması sonucunda bölgeler arasında özellikle kayıp-kaçak nedeniyle oluşan aşırı farklılaşmaların ulusal tarifeye yansımalarının önlenmesi, tüketicilere ulusal bazda tek bir satış fiyatı uygulanması, toptan ve perakende satış fiyatlarına müdahale edilmeden perakende satışta rekabet ortamının oluşturulması, dağıtım şirketlerinin gelirlerinin önceden tahmin edilebileceği bir mekanizmanın oluşturulması, eşitleme mekanizmasının uygulanması sürecinde sistemde oluşan kayıpların tüm kullanıcılara yansıtılması koşullarının oluşturulmasında gerekli şartların tesisi hedeflenmiştir.⁴¹⁵ Bu maddede 31.12.2010 tarihine kadar uygulanacak Fiyat Eşitleme Mekanizmasına İlişkin usûl ve esaslar ile TETAŞ ve perakende satış lisansı sahibi dağıtım şirketlerinin bu uygulamaya ilişkin görev ve yükümlülükleri, Bakanlık ile Hazine Müsteşarlığının görüşleri alınmak suretiyle Kurul tarafından altmış gün içerisinde çıkarılacak tebliğ ile düzenleneceği, bu tarihte sona eren ilk uygulama dönemi için, TEDAŞ tarafından yapılan tarife tekliflerinde, ulusal tarife uygulamasının gereklerinin esas alınacağı ve teklif edildiği şekliyle Kurulca onaylanacağı, bu dönem süresince abone grupları arasında çapraz sübvansiyon uygulanacağı, bu kapsamda, TEDAŞ tarafından ilk uygulama dönemini kapsayacak şekilde Kuruma yapılan tarife teklifinde abone grupları için uygulanacak çapraz sübvansiyona da yer verileceği, Kurul onaylı bu tarifeler ile çapraz sübvansiyonun, ancak Bakanlar Kurulu kararı çerçevesinde yapılacak öneri ile değiştirilebileceği, geçiş dönemi süresince tüm hesapların 4628 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatına uygun şekilde ayrıştırılarak tutulacağı belirtilmektedir.

Bu madde ile geçiş dönemine ilişkin olarak fiyat eşitleme mekanizmasının getirilmesinin yanı sıra, tarifelerin belirlenmesinde elektrik piyasası mevzuatının uygulanmayacağı, bu nedenle Kurulun TEDAŞ tarafından sunulan tarifeyi aynen onaylayacağı, ileriki dönemlerde yapılacak değişikliklerin ise Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılabileceği hususu önem arz etmekte, geçiş dönemine ilişkin tarifiedeki düzenleme yetkisinin bağımsız idari otorite tarafından kullanılmayacağını, tüketiciye sunulacak tarifelerin belirlenmesinin maliyete bağlı olması yerine siyasi bir karar

⁴¹⁵ 5496 sayılı Kanun Gerekçesi , <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1099m.htm> (15.09.2006)

özelliği taşıdığını göstermekte, herhangi bir düşüş ya da artırımın belirlenmesinde hükümetin etkisi olması amaçlanmaktadır.

Geçici 10 uncu madde ile, özelleştirme öncesinde ve özelleştirme yapıldıktan sonra belirli bir süre piyasada enerji alım ve satımının nasıl olacağı konusunda belirlilik sağlanması ve özelleştirme öncesinde üretim, ticaret ve dağıtım şirketleri arasında geçiş dönemi anlaşmaları yapılabilmesi için düzenleme yapılmaktadır. Strateji Belgesinde belirtilen geçiş dönemi anlaşmalarının sürelerine, oluşturulması hedeflenen piyasa yapısı dahilinde üst sınırlama getirilmekte ve bu anlaşmalara ilişkin hak ve yükümlülüklerin, dağıtım ve üretim tesislerinin özelleştirilmesi durumunda lisans sahiplerine ait olacağı belirtilmektedir.⁴¹⁶ Bu dönemin 5 yılı aşmaması öngörülmektedir.

Yukarıda belirtilen çerçevede farklı amaçları olan Kanun değişikliklerinin tamamlanması oldukça uzun bir süreyi aldığından, Strateji Belgesinde belirtilen tarihlere de uyulması mümkün olmamıştır.

2.Elektrik Dağıtım Sektöründe Rekabet Mevzuatının Özelleştirme Çalışmalarına Etkisi

Rekabet Kurulunca 1998/4 sayılı “Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri için Rekabet Kurumuna Yapılacak Önbildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ çerçevesinde Özelleştirme İdaresi tarafından Rekabet Kuruluna görüş sorulmuş, dağıtım bölge şirketlerinin işletme hakkına dayalı hisse satışı modeliyle özelleştirilmesine ilişkin Özelleştirme İdaresi tarafından yapılan başvuruya şartlı olarak Rekabet Kurulu tarafından izin verilmiştir. Bu kararda⁴¹⁷;

Dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin dikey bütünleşik yapı içerisinde devredilmesinin özellikle geçiş dönemi sonrasındaki serbestleşme sürecinde rekabetin tesisi bakımından bazı sakıncaları beraberinde getireceği belirtilerek,

Dağıtım hizmetlerini devralacak teşebbüs veya teşebbüslerin perakende satış pazarında doğrudan ya da dolaylı olarak faaliyet göstermemesini sağlayacak şekilde, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulmasının rekabetin tesisi bakımından en ideal yöntem olduğu,

⁴¹⁶ <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1099m.htm>

⁴¹⁷ 21.07.2005 tarihli, 05-48/695-M sayılı karar <http://www.rekabet.gov.tr/word/gorus/tedasgorus.doc> (06.06.2006)

İkinci en iyi alternatif olarak, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin ayrı tüzel kişilik çatısı altında hukuki olarak ayrıştırılmasını ve dağıtım şirketlerinin geçiş dönemi sonunda kendi bölgelerindeki perakende satış paylarını belirli bir takvim içinde belirli bir orana düşürmelerini sağlayan bir yöntemin esas alınabileceği,

hususlarının gözönünde bulundurulmasının uygun olacağı,

Yapılacak devir işlemlerinin piyasanın geçiş dönemi içinde olması da gözönüne alınarak değerlendirildiğinde; geçiş döneminin sonuna kadar dağıtım faaliyetlerinin ve diğer elektrik piyasası faaliyetlerinin hukuki olarak ayrıştırılmasının Rekabet Kurulu'nun nihai izin koşulu olduğu ifade edilmektedir.

Rekabet Kurulunun sözkonusu görüşü 26.06.2003 tarih ve 2003/54 tarihli Avrupa Birliği Direktifi ile uyumludur. Sözkonusu Direktifin 15. maddesi dağıtım şirketlerinin dikey bütünleşik bir yapı içinde yer alması durumunda bu yapı içerisinde yer alan ve diğer elektrik piyasası faaliyetleriyle iştigal eden şirketler ile dağıtım şirketi arasında hukuki ayrıştırma yapılması gerektiğini ve bu hukuki ayrıştırmanın mülkiyet ayrıştırması gerektirmediği açıkça ifade edilmektedir. Bununla birlikte üye ülkelerin hukuki ayrıştırma yükümlülüğünü 1 Temmuz 2007 tarihine kadar erteleme yetkileri de bulunmaktadır.

3. Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirme Sürecinde EPDK Tarafından Yapılan Hazırlık Çalışmaları

a.Lisans ve Tarife Başvurularının Onaylanması

Elektrik dağıtım sektöründe özelleştirme modeli olarak belirlenen işletme hakkı devrine dayalı hisse satışı modeli çerçevesinde dağıtım şirketleri ile TEDAŞ arasında işletme hakkı devri sözleşmeleri imzalanmış, sözkonusu sözleşmelerde işletme hakkı devir süresi lisans süresine paralel tutulmuştur. Bu nedenle lisans süresinin belirlenmesi işletme hakkı süresinin belirlenmesini sağlamaktadır.

Dağıtım şirketleri tarafından lisans başvuruları ile birlikte Elektrik Piyasası Kanununun Geçici 9. maddesi çerçevesinde metodolojileri içeren tarife teklifleri 24 Ağustos 2006 tarihi itibarıyla tamamlanmıştır ve yürürlüğe girmiştir.⁴¹⁸ Sözkonusu tarifeler geçiş dönemi boyunca yapılacak yatırım tutarını ve hedeflenen kayıp/kaçak oranını içermektedir.

⁴¹⁸ R.G. 01.09.2006 26276.Mükerrer.

b.İkincil Mevzuatın Tamamlanması

Elektrik hizmetinin sunumunda kalite ile ilgili yaptırımları içeren özelleştirme öncesinde çıkarılan Elektrik Piyasasında Dağıtım Sisteminde Sunulan Elektrik Enerjisinin Tedarik Sürekliliği, Ticari ve Teknik Kalitesi Hakkında Yönetmelik⁴¹⁹ yayımlanmış olup 2007 yılında yürürlüğe girmesi öngörülmüştür.

Sözkonusu yönetmelik ile elektrik enerjisinin tedarik sürekliliği, ticari ve teknik kalitesine ilişkin olarak dağıtım şirketleri tarafından uyulması gereken kurallar ile uygulamaya ilişkin esas ve usulleri ile belirlenmiştir.

Tedarik sürekliliği kalitesi dağıtım sisteminin kullanıcıların elektrik enerjisi talebini ekonomik olarak kabul edilebilir maliyetlerde ve mümkün olan asgari kesinti süresi ve sıklığı ile karşılayabilme kapasitesi; ticari kalite dağıtım sistemine bağlanmak isteyen veya bağlı olan kullanıcılar ile bu kullanıcılara bağlantı anlaşması, perakende satış sözleşmesi veya ikili anlaşma kapsamında hizmet veren taraflar arasında enerji satışı ve/veya hizmetin sunumuna ilişkin olarak söz konusu faaliyetin tüm evrelerinde meydana gelecek işlerin Kurum tarafından belirlenecek standartlara uygun olarak gerçekleşmesi; teknik kalite dağıtım sisteminin kullanıcıların elektrik enerjisi talebini; gerilimin frekansı, genliği, dalga şekli ve üç faz simetrisi açısından kabul edilebilir değişim sınırları içerisinde kesintisiz ve kaliteli bir şekilde karşılayabilme kapasitesi olarak belirlenmiştir.

Sözkonusu kalite göstergeleri ile ilgili eşik değerlere uyulmaması halinde tüketici bazında ödeme yapılması, bölgede kalite düşüklüğünden etkilenme nedeniyle ödeme yapılması ve kalitedeki düşük performansın Şirketlerin bir sonraki yıl gelir tavanlarında yapılacak ayarlamalara yansıtılması yaptırımlarını içermektedir.

İhale süreci devam etmekte iken tamamlanan Fiyat Eşitleme Mekanizması⁴²⁰ ile ulusal tarife ile getirilen sistemde dağıtım bölge şirketleri maliyete dayalı farklılıkların giderilmesi mekanizması kurulmuş, tarifeler yoluyla tüketicilerden alınan yatırım bedellerinin denetlenmesi⁴²¹ konusunda yapılan düzenleme ile bağımsız denetim şirketlerine yetki verilmesi öngörülmüştür.

⁴¹⁹ R.G. 12.09.2006, 26287.

⁴²⁰ R.G. 21.12.2006, 26383.

⁴²¹ R.G. 07.01.2007, 26396.

Bu Yönetmeliklerin uygulanması ile ilgili olarak kamu ve özel şirketler arasında ayırım bulunmamakla beraber özelleştirme öncesinde yatırımcılar açısından kuralların bilinmesi önem taşımaktadır.

4.Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve İlgili Kuruluşları İle Yürütülen Çalışmalar

a.Geçiş Dönemi Sözleşmeleri

Strateji Belgesi'nde, 2006-2010 yılları arasındaki geçiş döneminde, dağıtım şirketlerinin, dağıtım bölgelerindeki serbest olmayan tüketicilerin toplam elektrik enerjisi talebinin %85'ini TETAŞ'tan ve Elektrik Üretim A.Ş.'nin bölünmesiyle ortaya çıkan portföy üretim şirketlerinden temin edecekleri belirtilmiştir. Dolayısıyla, her dağıtım şirketi, TETAŞ ve Elektrik Üretim A.Ş. portföy şirketleri ile özelleştirme öncesinde imzalanmış olan ve elektrik ihtiyacını geçiş döneminde büyük ölçüde garanti altına alan Enerji Satış Anlaşmaları'nı elinde bulundurmaktadır. Enerji Satış Anlaşmaları, düzenlenmiş fiyatlar üzerinden yapılmıştır ve Strateji Belgesi'nde öngörüldüğü üzere geçiş dönemini kapsamaktadır. Dağıtım şirketi, bu sözleşmelerin sürelerinin bitiminde, serbest piyasa şartlarına tabi olarak istediği kaynaklardan, örneğin, dikey entegrasyon, spot piyasa ve ikili anlaşmalar yoluyla enerji tedarik edebilecektir.⁴²²

Bu sözleşmeler ile bir taraftan Elektrik Üretim A.Ş.'nin düşük maliyetli santralleri ile TETAŞ tarafından yükümlenilmiş olan yap-işlet-devret, yap-işlet, işletme hakkı devri sözleşmeleri ile faaliyet gösteren santrallerin maliyetleri dağıtım şirketlerine geçirilirken, aynı zamanda dağıtım bölgelerinde öngörülen talebi karşılayacak enerji garanti edilmiştir.

Dağıtım şirketleri talebin bir bölümünü (%15) opsiyonel olarak piyasadan karşılayabileceklerdir.⁴²³

b.Dengeleme ve Uzlaştırma Mekanizmasının Yürürlüğe Girmesi

Elektrik Piyasalarında Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği⁴²⁴ ile oluşturulan Piyasa Mali Uzlaştırma Mekanizması 1 Ağustos 2006 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

TEİAŞ tarafından işlerlik kazandırılan sözkonusu mekanizma ile ikili anlaşma taraflarının dengelenemeyen enerjileri için tahakkuk ve tahsilat dönemi başlamıştır.

⁴²² Özelleştirme İdaresi, Türkiye Elektrik Dağıtım...,s. 6.

⁴²³ A.k., s. 6.

⁴²⁴ <http://www.epdk.org.tr/mevzuat/teblig/elektrik/uzlastirma/uzlastirmatebison.doc> (05.09.2006)

Prensip olarak dengeleme ikili anlaşmalarla kontrata bağlanan arz ve talebin kontrat dışında kalan eksik veya fazla kısmının üçüncü şahıslardan sağlanması, uzlaşma ise bu alışverişin taraflar arasında mahsuplaşması, tahakkuk ve tahsil edilmesidir. Bu yapıda TEİAŞ Dengeleme ve Uzlaştırma Operatörü kendisine gelen teklifleri marjinal fiyat sıralamasına göre sıralayacak ve dengelenemeyen güç ve enerjiye göre devreye alacak ya da daha sonraya bırakacaktır. Yüksek teklif veren tedarikçiler sıralamada sonlarda yer alacak ve mallarını satamayacaklardır.⁴²⁵

c.Portföy Üretim Gruplarının Belirlenmesi

Portföy üretim grupları Santrallerin özelleştirilmesi yönündeki çalışmalar da son aşamaya geldi. Çalışmayla Elektrik Üretim A.Ş.'nin santralleri 6 portföy grubuna ayrıldı. Yalnız Keban, Karakaya, Atatürk Barajı ve HES'lerin de aralarında bulunduğu 17 tesisin devlette kalması öngörüldü. Yetkililer bunun sebebinin Fırat ve Dicle nehirlerinin sınır aşan sular olması ile uluslararası yükümlülüklerin yanı sıra ulusal şebekede ihtiyaç duyulacak denge olarak açıklamaktadırlar.⁴²⁶

Ancak henüz portföy üretim grupları/şirketleri özelleştirme kapsam ve programına alınmamıştır. Bu kapsamda dağıtım şirketleri ile oluşturulan portföy üretim grupları adına Elektrik Üretim A.Ş. tarafından geçiş dönemi sözleşmeleri imzalanmıştır.⁴²⁷

Diğer taraftan 4628 sayılı Kanun ve belirtilen Strateji Belgesi çerçevesinde Elektrik Üretim A.Ş., Devlet Su İşleri ve Hazine'nin ortaklaşa yürüttükleri çalışma sonucunda Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından İnşa Edilmiş, İşletmeye Alınmış ve İşletmeye Alınacak Hidroelektrik Santrallerinin Enerji Üretimi ile İlgili Kısımları ve Bunların Müttemim Cüzleri Olan Taşınmazların Elektrik Üretim Anonim Şirketine Devir İşlemlerine Ait Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır.⁴²⁸

5.Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirme İhaleleri Kapsamı

Özelleştirme kapsam ve programında bulunan TEDAŞ'a ait 20 adet dağıtım bölgesinde faaliyet gösteren şirketlerden Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş., İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım A.Ş., ve Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş.'deki kamu hisselerinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla Özelleştirme İdaresi

⁴²⁵ Osman Sevaioğlu, Global Enerji, Eylül 2006/9, s. 24.

⁴²⁶ "Hidroelektrik Santraller El Değiştiriyor", http://www.haber3.com/haber.php?haber_id=102179 (10.05.2006)

⁴²⁷ Özelleştirme İdaresi, Türkiye Elektrik Dağıtım...,s. 6.

⁴²⁸ R.G. 20.10.2006, 26325.

Başkanlığı tarafından 31.08.2006 tarihi itibarıyla ihale açılmıştır.⁴²⁹ Söz konusu ihale sürecinde sektörün özellikleri dikkate alınarak ihaleye katılacak girişimcilere ihaleyi yapan kurum olan Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca birtakım önyeterlilik şartları getirilmiştir.

Diğer taraftan Özelleştirme İdaresince 4046 sayılı Kanun çerçevesinde ihalenin tamamlanmasının ardından Rekabet mevzuatı gereği tüm sektör kuruluşlarına yönelik olarak düzenlenmiş onay sürecine, elektrik sektöründe Elektrik Piyasası mevzuatından kaynaklanan hissedar değişikliği nedeniyle EPDK onay süreci de eklenmiştir. Ancak EPDK tarafından hisse devrinin gerçekleştirilmesi için gerekli görülen esaslara ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.

6. Özelleştirme Çalışmalarında Karşılaşılan Belirsizlikler

a.Elektrik Talebinin Sağlanması İle İlgili Belirsizlikler:

Elektrik Piyasası mevzuatında arz güvenliğinin temini konusunda tam bir açıklık olmaması, bu konuda farklı görüşleri ve uygulamaları ortaya çıkarmıştır.

Elektrik Piyasası mevzuatına göre üretim konusunda karar vericiler özel sektör yatırımcılarıdır. Ancak talep projeksiyonları çerçevesinde önümüzdeki dönemde beklenen ihtiyacın özel sektör kararlarına bırakılarak karşılanması risk olarak algılanmakta ve Bakanlık bünyesinde üretim sektörüne yatırım yapılmasını sağlayıcı girişimlerde bulunmaktadır.

Elektrik sektöründe önümüzdeki dönemde üretim açığını gidermek amacıyla nükleer santrallerin yapımı gündeme gelmiştir. Bu amaçla model arayışları içinde özel sektör temsilcileri ile görüşmeler yapılmıştır. Yürütülen çalışmalarla ilgili olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanınca yapılan açıklamada⁴³⁰ Türkiye'nin önde gelen 14 firma temsilcisinin katılımı ile gerçekleştirilen nükleer santral yapımcıları özel sektör toplantısının ardından nükleer enerji konusunda Hazine'den sorumlu Devlet Bakanı ve Hazine Müsteşarının da katıldığı toplantı ortak bir çözüm bulma takımı çalışması olarak nitelendirilmiştir.⁴³¹ Özel sektörün katılımı ile nükleer santral yapımında kullanılması düşünülen model kamu-özel ortak çalışma modeli (PPP-public private partnership) olarak ortaya çıkmıştır. Yapılan açıklamalara göre⁴³²

⁴²⁹ Dağıtım Bölge Şirketleri İhale İlanı, http://www.oib.gov.tr/duyuru/2006-08-31_elektrik_ihale_ilani.htm (20.09.2006)

⁴³⁰ Dünya Gazetesi, "Bakan Güler:Nükleer Santralleri mutlaka kuracağız.",13.04.2006

⁴³¹ Elektrik Üretim A.Ş. Basın Açıklaması
http://www.euas.gov.tr/_Euas/web/gozlem.aspx?sayfaNo=1012

⁴³² Hürriyet Gazetesi, "Güler: Nükleer santralde yanlışlığa izin vermeyiz",11.05.2006

kamunun lisans ve altyapı konusunda özel sektöre yardımcı olacağı, mevcut kurulan bir santralin yüzde 75 kapasitesiyle maliyetini karşılayıp kara geçebiliyorsa, bu oran yüzde 75'in altına düştüğünde kamunun karşılayacağı ifade edilmiştir.

Yapılan hazırlık çalışmalarında özel sektörün talebi üzerine Hazine garantilerini içermeyen bir modele geçilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır. Konuyla ilgili olarak EPDK Başkanı Yusuf Günay tarafından yapılan açıklamada kamunun ortak olacağı bir nükleer santrale elektrik üretim lisansı verilmesinin mümkün olmadığına, yatırımın özel sektör tarafından yapılmasına dikkat çekilmiştir.⁴³³

Son dönemde “Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışına İlişkin Kanun Tasarısı”⁴³⁴ hazırlanarak TBMM’ye sunulmuştur. Kanun tasarısında ilgili bakanlık ve kurumların görüşleri alındıktan sonra başlatılacak nükleer güç santrali yatırımını gerçekleştirecek şirketlerin belirlenmesi sürecinin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından gerçekleştirileceği, Kanun kapsamında gerçekleştirilecek nükleer güç santrali yatırımını gerçekleştirecek şirketin belirlenmesi sürecine Türkiye Atom Enerjisi Kurumu tarafından belirlenecek teknolojik kriterleri sağlayacak şirketlerin katılacağı, nükleer güç santrali yatırımını gerçekleştirecek şirketin yapılacak seçim sonucunda belirleneceği, kurulacak santralin toplam kurulu gücü, kurulacağı yerin tahsisi, inşası ve işletmeye geçmesi için tahsil edilecek lisans bedeli ve altyapıya yönelik verilecek teşvikler ile santralin kurulmasına ilişkin yapılacak tekliflerin seçimine ilişkin usul ve esasların, hizmetin gereklerine göre Bakanlar Kurulunca belirleneceği, nükleer güç santrallerinden üretilen elektriğin tüketiminin sağlanması için perakende satış lisansı sahibi tüzel kişilerin almakla yükümlü olduğu miktarın oransal olarak her yıl EPDK tarafından yayımlanacağı belirtilmektedir. Belirtilen Kanun tasarısı bu Kanundan yararlanmaya hak kazanan şirket ile bir iktisadi devlet teşekkülünün 8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde iştirak ilişkisi kurabileceğini içermektedir. Kanun tasarısına göre nükleer faaliyetin düzenlenmesi için bir kurum kurulana kadar düzenleme ve denetleme işlemlerini yerine getirmek için Türkiye Atom Enerjisi Kurumunun gerekli önlemleri alacağı belirtilmektedir. Tasarıya göre Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı santrallerin kuruluşu süreci içerisinde yer almakla beraber kuruluş sonrası düzenleme ve

⁴³³ Zaman Gazetesi, 26.04.2006.

⁴³⁴ Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışına İlişkin Kanun Tasarısı, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1260.pdf> (01.01.2006)

denetleme yetkisi Türkiye Atom Enerjisi Kurumuna verilmekte, diğer taraftan nükleer santrallerden üretilen elektriğin belli bir oranda alımı için perakende satış şirketlerine zorunluluk getirileceği ifade edilmektedir. Bu nedenlerle elektrikte nükleer güç kullanımı ile özel sektörün katılımına yönelik Kanun tasarısı Elektrik Piyasası Kanununun çıkarılmasından öncesine ilişkin düzenlemelerden de Elektrik Piyasası Kanunu ile getirilen düzenlemelerden de farklılık göstermekte, rekabet açısından öngörülen sisteme aykırı görülmektedir.

Diğer taraftan Afşin Elbistan kömür havzasında Türkiye'deki kömür rezervinin yaklaşık %40'ının bulunduğu ⁴³⁵ alanda C ve D olarak 30 yıl süre ile sözkonusu sahaların rödovans karşılığı termik üretim santrali yaptırılması amacıyla 22.08.2006 tarihinde ihaleye çıkarılmıştır. Sözkonusu santrallerin 5 yıl içinde tamamlanması öngörülmekte, erken elektrik üretimi rödovans ücretinin yarısı alınarak teşvik verilecektir. Afşin-Elbistan B Termik Santral kömür havzasında bulunan Çöllolar kömür havzasından 17 Milyon ton kömür üretimi için 31.07.2006 tarihinde ihaleye çıkmıştır. Afşin-Elbistan A Termik Santralı'nda yeni teknolojiler kullanılarak santralin verimini yükseltmek ve üretim kapasitesini arttırmak için de ihaleye çıkmıştır. Bu rehabilitasyonla elde edilecek üretim artışı yaklaşık olarak 700 MW'lık bir santrale eşdeğerdir. Önümüzdeki 5 yıl içerisinde; Afşin-Elbistan Havzasına kömür işletmesi ve Termik Santral kurmak üzere yaklaşık 5 Milyar \$ civarında yatırım yapılacaktır. Bu yatırımın tamamı özel sektör eliyle, kamudan hiçbir kaynak ayrılmadan gerçekleştirilecektir. Bu yatırımlar tamamlandığında Ülkemizin bugünkü kömür üretimi %50 oranında artacaktır. Bu üretim artışı, Türkiye'nin şu andaki elektrik enerjisi toplam üretiminin % 18'ne karşılık gelmektedir. ⁴³⁶

Sözkonusu projeler Türkiye'de enerji kaynaklarında kömüre ağırlık verilmesini teminen özel sektör tarafından yapılacak yatırımları teşvik amacıyla başlatılmıştır.

Ancak daha önce çıkarılmış olan Strateji Belgesinde Elektrik Üretim A.Ş.'ye ait santrallerin özelleştirme kapsam ve programına alınarak portföy grupları olarak özelleştirilmesi yer almaktadır. Ancak sözkonusu grupların özelleştirme kapsam ve programına alınmadan önce Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bünyesinde belirtilen bölgede yeni projelere başlanılmış olması, özelleştirme aşamasında bu

⁴³⁵ Dünya Enerji Konseyi, Türk Milli Komitesi, Genel Enerji Kaynakları, Ankara, 2004, s.1-24.

⁴³⁶ Elektrik Üretim A.Ş. Basın Açıklaması, <http://www.euas.gov.tr/Euas/web/gozlem.aspx?sayfaNo=1012> (20.09.2006)

tesislerde farklı sözleşmelerle farklı şirketlerin bulunması özelleştirme sürecini karmaşık bir hale getirmektedir.

b.Bölgelere Göre Kayıp Kaçak Oranları Sorunu

Mevcut tarife yapısında hedef olarak belirlenmiş kayıp kaçak oranlarından daha düşük oranlara ulaşılması halinde bu tutarlar yatırımcılara kar olarak yansıyacak, yüksek olması halinde yatırımcıların zararına yol açacaktır. Bu durumda bölgelere göre farklı hedeflerin verilmesi sağlanmıştır.⁴³⁷

Tablo 13: Bölgelere Göre Kayıp Kaçak Oranları⁴³⁸

KAYIP VE KAÇAK, 2005					
#	BÖLGELER	Alınan Elektrik (GWh)	Satılan Elektrik (GWh)	Kayıp ve Kaçak (GWh)	Kayıp ve Kaçak (%)
1	Dicle EDAŞ	11,219	4,003	7,216	64.3%
2	Vangözü EDAŞ	1,998	757	1,241	62.1%
3	Araz EDAŞ	1,942	1,326	615	31.7%
4	Çoruh EDAŞ	1,943	1,664	279	14.4%
5	Fırat EDAŞ	1,918	1,644	274	14.3%
6	Çamlıbel EDAŞ	1,738	1,560	178	10.3%
7	Toroslar EDAŞ	11,547	10,034	1,513	13.1%
8	Meram EDAŞ	4,652	4,320	332	7.1%
9	Başkent EDAŞ	9,045	8,041	1,004	11.1%
10	Akdeniz EDAŞ	4,447	4,035	412	9.3%
11	Gediz EDAŞ	10,174	9,447	727	7.1%
12	Uludağ EDAŞ	6,643	5,970	674	10.1%
13	Trakya EDAŞ	3,375	3,040	336	9.9%
14	AYEDAŞ	7,049	6,315	734	10.4%
15	Sakarya EDAŞ	4,712	4,134	578	12.3%
16	Osmangazi EDAŞ	3,670	3,418	252	6.9%
17	Boğaziçi EDAŞ	16,804	14,074	2,730	16.2%
19	Menderes EDAŞ	4,453	4,050	403	9.1%
20	Göksu EDAŞ	2,653	2,370	283	10.7%
21	Yeşilırmak EDAŞ	3,393	2,994	399	11.8%
TOPLAM		113,376	93,196	20,181	17.8%

Kayıp kaçak oranlarının en yüksek olduğu bölgelerin aynı zamanda siyasi ayrılıkçı şiddet olaylarının yüksek olduğu bölgeler olması konunun önemli bir siyasi ve toplumsal boyutu olabileceğini göstermektedir.⁴³⁹

Geçiş dönemi içerisinde ulusal tarife uygulanması ile bölgeler arası kayıp kaçak oranlarındaki farklılığın fiyat eşitleme mekanizması yoluyla giderilmesi tasarlanmıştır. Ancak geçiş dönemi sonunda bölge şirketlerinde oluşan kayıp kaçak

⁴³⁷ Özelleştirme İdaresi, Türkiye Elektrik Dağıtım..., s. 5.

⁴³⁸ Özelleştirme İdaresi, Türkiye Elektrik Dağıtım..., s. 16.

⁴³⁹ İzak Atiyas, a.g.k., s. 95.

oranlarının birbirine yakın olmaması halinde uygulanacak mekanizma ile ilgili önlemler alınmaması durumunda maliyet bazlı tarifeye geçildiğinde bölgeler arasında yüksek fiyat farklılıkları ortaya çıkabilecektir.

c.TEDAŞ'a Borçlar:

Özellikle kamu şirketlerinin TEDAŞ'a borçlu durumda olması ve borçlarını ileriki dönemlerde ödememe eğilimleri ve bu konuların yatırımcılara yansıtılması konusu belirsizlikleri artırmaktadır.

TEDAŞ'a 2006 yılı sonu itibariyle Resmi Dairelerin Birikmiş borcu 1.286 YTL, Belediyelerin birikmiş borcu 2.709 milyon YTL olarak belirlenmiştir. ⁴⁴⁰

Elektrik Mühendisleri Odasının hesaplamalarına göre yıllık 302 milyon YTL'yi bulan Genel Aydınlatma giderinin Belediyelerden tahsil edilememesi nedeniyle önümüzdeki dönemde özel şirketlerce üstlenilmemesi amacıyla oluşturulan Kanun tasarısında tüketicilerden (konutlardan 2 YTL, şirketlerden 5 YTL) olmak üzere aylık sabit rakamlarla genel aydınlatma gideri sokak aydınlatması adı altında alınması öngörülmektedir. ⁴⁴¹

d.Tarifeler ve Tüketicilere/Yatırımcılara Yansıtılması İle İlgili Belirsizlikler

Son dönemde 24.08.2006 tarih ve 875-896 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararı ile TEDAŞ'a ait tarifelerin onaylanmasından sonra 28.09.2006 tarih ve 929/2 sayılı Kurul kararı ile geriye dönük olarak 01.09.2006 tarihinden itibaren uygulanacak tarifeler belirlenmiştir. Bu kararla TETAŞ tarafından 20 adet dağıtım bölgesine satılan elektriğin fiyatı 1 Eylül-31 Aralık 2006 tarihleri arasında satılan elektriğin fiyatının 8.63 Ykr/kWh'den (kWh) 10.69 Ykr/kWh'ya çıkarılmıştır.

Bu zamların tüketiciye yansıtılması konusunda yetkililer tarafından farklı görüşler ortaya koyulmaktadır.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Güler açıklamasında⁴⁴² "TETAŞ tarafından yapılan zamların tüketiciye, vatandaşımıza, sanayiciye bir fiyat artışı şeklinde yansımalarının söz konusu olmadığını" belirtmiştir.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, TETAŞ'ın TEDAŞ'a sattığı elektriğin fiyatına yaptığı zammın ardından, TEDAŞ'ın maliyetlerinin arttığını belirterek, bu maliyet

⁴⁴⁰ Milliyet Gazetesi, 16.01.2006.

⁴⁴¹ Milliyet Gazetesi, 17.08.2006.

⁴⁴² Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanının 02.10.2006 tarihli Basın Açıklaması, <http://www.ntvmsnbc.com/news/386582.asp> (03.10.2006)

artışının tüketiciye yansıtılması gerektiğini, aksi takdirde dağıtım özelleştirmelerinin zora gireceğini bildirmiştir.⁴⁴³

Diğer taraftan EPDK⁴⁴⁴ konunun Kurum tarafından inceleneceğini ifade etmektedir. EPDK'nın konuyla ilgili görüş bildirmemesinin elektrik dağıtım şirketlerinin kamu elinde bulunmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Bu açıklamalara bakıldığında elektrik fiyatlarının belirlenmesi ve piyasadaki maliyetlerin tüketiciye nasıl yansıtılacağı, sektörde faaliyet gösteren şirketlerin dolayısıyla özel sektör girişimcilerinin ne düzeyde etkileneceği konusunda belirsizliğin bulunduğu görülmektedir.

Konuyla ilgili olarak bağımsız bir düzenleyici kurum olmasına rağmen EPDK'nın yetkileri Elektrik Piyasası Kanununun Geçici 9. maddesi ile sınırlandırılmıştır. Buna göre TEDAŞ teklif edildiği şekli ile ilk uygulama dönemini kapsayacak metodolojiyi de içeren tarifeler EPDK tarafından onaylanmış olup, Kurul onaylı tarifeler ile çapraz sübvansiyon ancak Bakanlar Kurulu kararı çerçevesinde yapılacak öneri ile değiştirilebilecektir. Bu dönem içerisinde onaylanan tarife metodolojisi dışında EPDK tarafından bir karar alınması mümkün bulunmamakta, ancak metodolojiye göre maliyetler yansıtılabilmektedir.

e.Zamanlama İle İlgili Belirsizlikler :

Dağıtım sektöründe özelleştirme süreci başlamış olan üç şirket (Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş., Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş. ve İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım A.Ş.) ihaleleri proje aşamasında bulunan altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi yanında, özelleştirme sonrasında gerçekleştirilecek yatırımlara ilişkin belirsizliklerin giderilmesi, özellikle ihale süreci devam etmekte olan TEDAŞ'ın bağlı şirketleri Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş., Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş. ve İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin bünyesinde devam etmekte olan havai hatların yer altına alınmasına ilişkin yatırım projelerinin büyük ölçüde tamamlanabilmesi gerekçe gösterilerek ertelenmiş, ertelenme tarihi ise bildirilmemiştir.⁴⁴⁵

Başbakan enerji ihalelerinin ertelenmesi ile ilgili yaptığı açıklamada ise enerji hatlarının yeraltına çekilmesi projesinin kamu tarafından yerine getirileceğinin

⁴⁴³ Hürriyet Gazetesi, 19.10.2006

⁴⁴⁴ <http://www.milliyet.com.tr/2006/11/17/ekonomi/eko17.html>

⁴⁴⁵ Özelleştirme İdaresi Basın Açıklaması http://www.oib.gov.tr/duyuru/2007-01-09_elektrik_dagitimi.htm

yanında benzin fiyatlarının artışıyla kendilerinin hiçbir ilgisi olmamasına rağmen vatandaşların fiyat artışlarından kendilerini sorumlu tuttuklarını, özel sektörün konunun stratejik yönüne ne kadar dikkat edeceğinin bilinmediğini, aynı durumun elektrikte sözkonusu olabileceğini belirtmiştir.⁴⁴⁶ Belirtilen açıklamalardan zamanlama konusunda bir kararsızlık olduğu sonucu çıkarılmakta, özel sektör tarafından, metodoloji çerçevesinde yapılacak zamların tüketiciye yansması yönünden kaygılar bulunduğu anlaşılmaktadır.

Enerji Bakanı tarafından sözkonusu erteleme kararından sonra yapılan bir değerlendirmede de enerji fiyatları ile enflasyon arasında çok yakın bir ilişki bulunduğu, elektrik fiyatlarının sabit tutulması ile konut sektörüne ve sanayiciye destek sağlandığı belirtilmiştir.⁴⁴⁷

İhalelerin ertelenmesi konusu ertelemenin dayandığı esas gerekçeler ve ortaya çıkaracağı sonuçlar açısından ilgili sendika, iş adamı, sivil toplum örgütü temsilcileri, yazarlar tarafından ele alınarak görüşler açıklanmıştır.

Dağıtım ihalelerinin tamamlanmasını isteyen taraflar olduğu gibi bu özelleştirmelerin yapılmasını sakıncalı bulan örgütler de bulunmaktadır. İhalelerin ertelenmesine ilişkin yaptıkları açıklamalarda konuya bakış açılarını yansıtmaktadırlar.

Tes-İş'in üç dağıtım şirketinin özelleştirilmesine ilişkin açılan ihale ilanının ve ilanın dayanağı olan idari işlemin iptali ve yürütmenin durdurulması gerekçesi ile dava açtığı bilinmektedir.⁴⁴⁸ Tes-İş Genel Başkanı tarafından yapılan açıklamada enerjinin özelleştirilmesinden öncelikle ulusal çıkarlar nedeniyle Sendikayı tedirgin ettiği, Devletin Aktaş ve Çukurova-Kepez özelleştirmelerinde olduğu gibi zarara uğratılacağı belirtilmekte ve altyapı yatırımlarının tamamlanmasından sonra da özelleştirme yapılmaması gerektiği üzerinde durulmaktadır.⁴⁴⁹

Elektrik Mühendisleri Odası tarafından da elektrik dağıtım hizmetinin özelleştirilmesi kamu yararına, Anayasa'ya ve yasalara aykırılıklar taşıdığı gerekçesi ile Elektrik Mühendisleri Odası ihale ilanının iptali ve yürütmesinin durdurulması

⁴⁴⁶ Cengiz Çandar, Referans Gazetesi, 05.01.2007, "Zam Yaparlar Fatura Bize Çıkar, Elektriği Şimdi Özelleştirmeyiz" http://www.referansgazetesi.com/haber.aspx?HBR_KOD=56091&ForArsiv=1

⁴⁴⁷ Sabah, 16.01.2007.

⁴⁴⁸ Petrogas Enerji Dergisi, <http://www.petrogas.com.tr/modules.php?name=Elektrik> (21.12.2005)

⁴⁴⁹ Tes-İş Başkanı Mustafa Kumlu'nun Açıklaması, <http://www.tesis.org.tr/tr/haberler.asp?ID=67> (16.01.2007).

istemiyle dava açılmıştır.⁴⁵⁰ İlgili Sendika görüşüne paralel olarak, elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesini, halkın ve ülkemizin çıkarlarına aykırı bir girişim olarak değerlendiren Oda, 20 yıla yakın bir süredir devam eden elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi sürecinde ortaya çıkan bu erteleme girişimini samimi bulmamakta, daha önce yapılan Çeaş, Kepez ve Aktaş uygulamalarını gözönünde tutularak, elektrik enerjisinin (üretim-iletim ve dağıtım) hiç bir aşamasında özelleştirme uygulamasına gidilmemesini, gerekli ve zorunlu yatırımların yerine getirilerek bu stratejik ve yaşamsal hizmetin kamusal niteliğinin korunmasını talep etmektedir.

Konuyla ilgili özelleştirmeyi destekleyici rol alan ve özelleştirmenin Strateji Belgesine göre tamamlanmasını gerekli gören TÜSİAD tarafından yapılan açıklamada⁴⁵¹ durumun özel sektörün enerji üretim yatırımları üzerinde de caydırıcı rol oynayacağı, bu kararlar gündeme gelen açıklamaların 2007'de izlenecek ekonomik politikanın, uzun vadeli sürdürülebilir büyüme yaklaşımından ziyade yaklaşan seçimlerin etkisi altında şekilleneceği endişelerine de yol açacağı, ekonomideki mevcut sorunların gerektirdiği yapısal ve uzun vadeli bir bakış açısı ile uyumlu olmayan bu tür kararların, olası bir dışsal şok karşısında, kırılganlığı artıracığı, yabancı yatırımcıların da çok yakından takip ettiği dağıtım özelleştirmelerinin ertelenmesinin, 2007 yılında öngörülen özelleştirme gelirlerinde azalmaya yol açacağı, ekonomik dengelerin, uluslararası finansman koşullarına son derece hassas olduğu bu dönemde, Türkiye'deki yatırım ortamını ve doğrudan yabancı sermaye girişlerini de olumsuz etkileyeceği belirtilmiştir.

EPDK Başkanı Yusuf Günay tarafından dağıtım ve üretim varlıklarının özelleştirmesine özel önem verildiği ve aktif desteğin sürdüğü belirtilmiş,⁴⁵² belirtilen desteğin sektörde danışmanlık hizmetleri alımı çalışmaları devam ederken 2003 yılında kurumlarının Özelleştirme İdaresi ile imzalanan protokol çerçevesinde üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesi için oluşturulan danışma grubu ile çalışmalarda yer alarak görüş ve öneriler sunması yaklaşımından anlaşılabacağı ifade

⁴⁵⁰ Elektrik Mühendisleri Odası Basın Açıklaması, http://www.emo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=49975&tipi=3&sube=0 (20.11.2006)

⁴⁵¹ Milliyet, 12.01.2007.

⁴⁵² EPDK Başkanı Yusuf Günay'ın Türkiye 9. Kongresi Uluslararası Enerji Fuarı Konuşması, <http://www.epdk.gov.tr/basin/2006/2006konusma/2006-11-29-cnr.html> (22.12.2006).

edilmiştir.⁴⁵³ Erteleme kararı ile ilgili olarak Yusuf Günay açıklamasında 2006 yılında elektrik dağıtım özelleştirmenin alt yapısını oluşturacak bütün hukuki düzenlemelerin EPDK tarafından yapılmış olduğunu, tarifelerin onaylandığını, iç tüketime yönelik düzenlemelerin yapıldığını belirtilerek ihalenin iptal edilmesi konusunda söylenebilecek olumlu bir şey olmadığını belirtmiştir.⁴⁵⁴

İhaleye katılan firmalardan Doğan Holding yöneticisi tarafından⁴⁵⁵ kararın siyasi bir karar olduğu değerlendirilmesi yapılarak yerli yatırımcılar etkilenmese de yabancı yatırımcıların durumdan etkilenecekleri, erteleme süresinin hukuki altyapıyı tamamlama ile geçirilmesinin doğru bir adım haline getirilebileceği belirtilmiştir. Benzer olarak Elektrik Üreticileri Derneği Başkanı ve ihaleye katılan Ak Enerji Genel Müdürü Karaduman, bu süreçte ihale ile ilgili sakıncaların giderilmesini istediklerini, dağıtım özelleştirmesi için belirlenen yöntemin işletme hakkı devri (İHD) olduğunu kaydederek bu yöntemin bazı açmazları olduğunu ve bu nedenle yönteminin uygulanması gerektiğini, tahkimin getirilmesini savunmuş, diğer taraftan özelleştirmelerin Bakanlık tarafından yapılması gerektiğini belirtmiştir.⁴⁵⁶

Sağlam tarafından belirtilen görüşe göre maliyetlerin altında elektrik satış fiyatı uygulanması, özelleştirme için biriken zamların yapılmaması amacıyla erteleme yoluna gidilmiştir.⁴⁵⁷ Civelek tarafından da ertelemelerin elektrik zammı ile bağlantısı üzerinde durularak, enflasyon beklentilerinin zam yapılmasıyla kötüleşeceği varsayımı ile böyle bir tercih kullanıldığı belirtilmektedir.⁴⁵⁸

Sağlam tarafından yapılan başka bir değerlendirmede dağıtımın özelleştirilmesi konusunda farklı kamu kurumlarının farklı görüşleri olduğundan bahisle Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının bu özelleştirmeye karşı olduğu ve ertelemeye rolü olduğu belirtilmektedir.⁴⁵⁹ İlkörur’a göre bu karar alınırken kamu kurumları arasında yeterince konsültasyon yapılmamıştır.⁴⁶⁰

⁴⁵³ EPDK Başkanı Yusuf Günay’a Dünya Gazetesi Enerji Eki İçin Yönetilen Soruların Cevapları <http://www.epdk.gov.tr/basin/2003/2003konusma/aralik2003.html> (10.10.2006).

⁴⁵⁴ Dünya Gazetesi, 18.01.2007.

⁴⁵⁵ Referans Gazetesi, 10.01.2007.

⁴⁵⁶ Referans Gazetesi, 09.01.2007.

⁴⁵⁷ Erdal Sağlam, “Özelleştirmeler bile elektrik sübvansiyonu için kullanılıyor” Hürriyet, 11.01.2007.

⁴⁵⁸ Uğur Civelek, “Elektrikte Yüksek Gerilim”, Radikal, 19.01.2007.

⁴⁵⁹ Erdal Sağlam, “Elektrikte İptali İsteyen Aslında Enerji Bakanlığı” Referans Gazetesi, 10.01.2007.

⁴⁶⁰ Korkmaz İlkörur, “Enerjide Yanlışlık Başka Yerde” Radikal, 16.01.2007.

Yapılacak altyapı yatırımlarının kamu tarafından yapılması konusunda TEDAŞ'ın mali durumunun kötü olduğu, bu yatırımlar için nasıl kaynak bulunacağı tartışmaları da gündeme gelmiştir.⁴⁶¹

Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Abdüllatif Şener elektrik dağıtımının özelleştirilmesiyle ilgili hazırlıkların daha sağlıklı yapılabilmesi ve sağlıklı bir süreç için özelleştirmenin seçimlerden sonraya kaldığını belirtmiş, hükümetin özelleştirme kararlılığından kimsenin şüphe edemeyeceğini, bugüne kadar yapılan özelleştirmelerin de bunun kanıtı olduğunu belirtmiştir.⁴⁶² Kanıt olarak bahsedilen son dönemde yapılan özelleştirme uygulamaları gelir açısından incelendiğinde 2005 yılı içinde 8.222 milyar Dolar, 2006 yılında 8.094 milyar Dolar sağlandığı, 1986-2004 yılları arasında 9.422 milyar ABD Dolarlık özelleştirme geliri elde edildiği dikkate alındığında bu rakamın yüksekliği görülebilir.⁴⁶³ Özelleştirme açısından son dönemde demir-çelik, petrol, telekomünikasyon gibi alanların özelleştirilmesinde önemli adımlar atıldığı görülmektedir, elektrik sektöründe ise hazırlık dönemi sonrası sektörde herhangi bir uygulama yapılmamıştır.

⁴⁶¹ Güngör Uras, "Elektrikte  zelle stirmenin Ertelenme Nedeni" Milliyet, 16.01.2007

⁴⁶² Dünya Gazetesi, http://www.dunyagazetesi.com.tr/news_display.asp?upsale_id=294393 (09.01.2007).

⁴⁶³   B, Yıllar İtibariyle  zelle stirme İşlemleri,   B, Yıllar İtibariyle  zelle stirme İşlemleri http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm (26.01.2007)

SONUÇ

Türkiye’de 1980’lere kadar devlet ekonomik hayatta üretici ve düzenleyici olarak faaliyet göstermekte ve kalkınmada önemli rol üstlenmekteydi. Karma ekonomi ve ithal ikameye dayalı kalkınma 1960’larda planlı kalkınma kavramında birleştirilmişti. Kamu iktisadi teşebbüsleri kalkınma politikalarının uygulanmasının önemli araçları olarak faaliyet göstermişlerdir. Elektrik sektörünün de dahil olduğu altyapı sektörü ile ilgili kamu iktisadi kuruluşlarının kurulmasında doğal tekel niteliği göstermesi nedeniyle özel sektöre teslim edilmeme, sermayedarların sermaye birikimi ve risk üstlenme kabiliyetlerinin büyük sermaye getiren yatırımları yapmaya yetmemesi, memleketin geri kalmış bölgelerini kalkındırmak önemli gerekçeler olmuştur.

Türkiye’de 24 Ocak 1980 kararları ise önemli bir dönüm noktası olmuştur. Elektrik sektörünün geçirdiği değişim ülkemizde uygulanan neoliberal politikalar ile uyum içinde gerçekleşmiştir. Bu değişim ekonomik olarak görünse de yönetim boyutunda da önemli yansımaları bulunmaktadır.

Bu yaklaşım içerisinde Türkiye’de özel sektörün elektrik alanına yatırımları “1980’li yıllarda artan talebi karşılamak” gerekçesine dayandırılmıştır. İlan edilen amaç, özellikle finansmanı sağlamaya yönelik modeller gerçekleştirilmesidir. Sektördeki kamu hizmeti özelliği ve ilgili yargı kararları çerçevesinde yapılan özel sektörün elektrik alanında faaliyet göstermesine yönelik uygulamalar görevlendirme, yap işlet devret modeli, yap işlet modeli ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Büyük ölçüde özel sektörün faaliyet göstermesine olanak sağlayan uygulamalarda Bakanlar Kurulu nihai karar alıcı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı özel sektörün katılımının sağlanması çalışmalarını yürüten örgüt olarak faaliyet göstermiş, tüm denetim fonksiyonu bu Bakanlık ve bağlı kuruluşları tarafından yürütülmüş, Bakanlık özelleştirme çalışmalarının ön plana çıktığı dönemde Enerji İşleri Genel Müdürlüğü kurulmak suretiyle yeniden yapılandırılmış, bu dönemde kuruluşların maliyetlerini tüketicilere yansıtmasını sağlamak üzere fiyat reformu yapılması (elektrikte piyasa fiyatının benimsenmesi ilkesi) önem kazanmıştır. Bunun yanında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı elektrik sektöründeki KİT’lerin bağlı olduğu

Bakanlık olarak faaliyetine devam etmiş, ülkenin enerji ve tabii kaynaklara olan kısa ve uzun vadeli ihtiyacını belirlemek, temini için gerekli politikaların tespitine yardımcı olmak, planlamalarını yapmak fonksiyonu ile bu KİT'lerin yatırım, finansman gibi kararlarında da belirleyici olmuştur. Bu dönemde özel sektörün elektrik alanında faaliyet göstermesine ilişkin yatırım modelleri işletme hakkı devri, yap-işlet-devret, yap-işlet modellerinden işletme hakkı devri hariç diğer modeller yeni tesislerin yapımı ve devreye alınmasına yönelik modeller olmuştur. Elektrik sektörünün kamu hizmeti olarak nitelendirilmesi nedeniyle bu uygulamaların Anayasa ve Danıştay tarafından imtiyaz sözleşmeleri olarak değerlendirilmeleri nedeniyle Anayasa Değişikliği yapılarak devlet tarafından gerçekleştirilen yatırım ve hizmetlerin özel hukuk sözleşmeleri ile yapılabilmesine, bu sözleşmelerden doğacak uyuşmazlıklarda uluslararası tahkime gidilmesine olanak sağlanmıştır.

1980-2000 yılları arasındaki özelleştirme çalışmaları değerlendirildiğinde özel sektör tarafından yapılan yatırımlarla artan talebi karşılamakta doğalgaz santrallerinin tercih edildiği ve dışa bağımlılığın arttığı, maliyet artı kar yönteminin benimsenerek alım garantilerinin verildiği, yatırımcıların risklerinin minimum düzeyde tutulduğu ve sonuç olarak bu uygulamaların elektrik fiyatlarının yükselmesine neden olduğu görülmektedir. Bu husus OECD tarafından hazırlanan Türkiye’de Düzenleyici Reform başlıklı çalışmada da “Gerekli olan elektrik üretim yatırımlarına özel sektörü çekmek için atılan adımların pahalı elektriğin devlet tarafından alınması ile sonuçlandığı” ifadesi ile yer almıştır.

Bu sorunların görülmesi ile Türkiye’de sektör yönetiminde yeni arayışlar dünyadaki yeni eğilimler dikkate alınarak ilk olarak Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı içerisinde yer almıştır. Bu planda kaynak, fiyat, tasarruf, çevre ve yatırım politikaları konusunda bir karar mekanizması ve kurumsal yapı oluşturulacağı belirtilmiştir. Ancak 1999 yılına gelindiğinde herhangi bir aşama kaydedilmemiş, 9 Aralık 1999 tarihinde IMF’ye verilen niyet mektubunda düzenleyici çerçevenin oluşturulması hususu yer almış, 18 Aralık 2000 tarihli niyet mektubunda ise düzenleyici çerçevenin oluşturulması, TEAŞ’ın yeni yapıya hazırlanması hususlarına yer verilmiştir, sektörde Elektrik Piyasası Kanunu ile oluşturulacak yeni yapıya hazırlık olarak TEAŞ’ın üç şirket olarak yapılandırılması Ocak 2001’de tamamlanmıştır. Elektrik Piyasası Kanunu ise Şubat 2001’de ekonomik kriz ortamında TBMM’de hızlı bir şekilde kabul edilmiştir. Söz konusu Kanunun

içeriğinde Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan hususlar doğrultusunda uyum süreci çalışmaları yönlendirici olmuştur. Söz konusu kanun bir çerçeve Kanun niteliğinde olup, uygulamaya esas pek çok düzenleme çıkarılan ikincil mevzuat ile yapılmaktadır. Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında da kanun ve çıkarılan ikincil mevzuatın Avrupa Birliği direktifleriyle uyumlu olduğu belirtilmektedir. 1999-2002 döneminde düzenleyici kurulların artmasına yol açan kanunların çıktıkları dönemin yöneticilerinin de bu kurumları kabullenmesinde zorluklar yaşanmıştır.

Türkiye’de kamu yönetiminde yönetim başlığı ile geliştirilen modelin elektrik sektörüne yansımalarının Elektrik Piyasası Kanunu ile düzenleyici kurum EPDK’nun oluşturulmasıyla gerçekleştiği görülmektedir. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile, elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için şirketlerin rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecekleri, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması amaçlanmıştır.

EPDK elektrik alanında faaliyet gösterecek kişilere lisans yoluyla izin verilmesi, yönetmelik, tebliğ, genelge ve kararlar ile kural koyma, sektörü izlemek, denetlemenin yanında kural koyma ve denetleme yetkisi ile uzantılı olarak yaptırım uygulama yetkilerine sahiptir. Bu yapılanmadaki yaklaşım siyaset ile ekonominin ayrılması, karmaşık olan sektörde yukarıda belirtilen yetkilerin teknik bir bakış açısıyla uzman bir kurum tarafından kullanılması gerekçeleri ile ortaya konulmaktadır. Yapılacak düzenlemelerde piyasadaki oyuncuların görüşlerinin alınması hususu Kanunda da yer almaktadır.

Kanunla Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının rolü ise genel enerji politikalarının tespiti ve uygulanması, özelleştirme ile ilgili görüş verme, ithalat ve ihracat politikaları ve sübvansiyonlar ve teşvikler kanalıyla enerji arz güvenliğinin geliştirilmesine odaklanmıştır. Kanun ile özel sektör girişimcilerinin Hazine tarafından verilen alım garantileri olmadan sektöre girmeleri amaçlanmış, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce kararlaştırılmış projeler için 2002 yılı itibarıyla işletmeye geçmeleri kaydıyla Hazine garantisi verilebileceği, bu projelerden Hazine garantisi verilmiş olanların 2002 yılı sonu itibarıyla işletmeye alınmamış olması

halinde Hazine garantilerinin geçersiz olacağı hükmü, dönemin Ana Muhalefet Partisi tarafından açılan dava sonucu Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Elektrik Piyasası Kanununda belirtilen piyasanın “şirketlerin rekabet ortamında faaliyet gösterecekleri piyasa” ifadesi ile sektörde özel şirketlerin faaliyet göstereceği esas alınmıştır. Söz konusu Kanunda tasarlanan piyasa yapısının çalışması ve rekabetin sağlanması için özelleştirme gerekli görüldüğünden yapılacak özelleştirme işlemlerinin 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun çerçevesinde gerçekleştirilmesine ilişkin hususa da yer verilmiştir. Bu çerçevede elektrik sektöründe yapılacak özelleştirmelerde yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri uygulamalarından farklı olarak Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Özelleştirme Yüksek Kurulu yetkili kurumlar olarak belirlenmiş, ancak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesi ile ilgili görüş bildireceği hükmüne yer verilmiştir. Bu yaklaşım özelleştirmelerin uzman bir kuruluş tarafından yürütülmesinin sağlanmasının yanında özellikle geçmişteki uygulamaların etkisi ile ilgili Bakanlığın değerlendirme yapılabilmesinin sağlanmasına yöneliktir.

Elektrik Piyasası Kanununun 2001 yılında çıkarılmış olması ve öngörülen yapıda rekabet ortamının sağlanması için özelleştirmenin gerekli görülmüş olmasına rağmen belirtilen çerçevede tamamlanan bir özelleştirme uygulaması bulunmamaktadır. 2003 yılında Elektrik Üretim A.Ş.’nin bağlı ortaklık ve işletmesi olarak faaliyet gösteren 11 termik üretim tesisi Elektrik Üretim A.Ş. ve Devlet Su İşlerine ait 16 hidroelektrik tesis, akarsu santralleri ve 19 adet görev bölgesi özelleştirme kapsamına alınmış, daha sonra bir yıl içerisinde özelleştirilmek üzere üç adet termik santral özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır.

Ancak kuruluşlar arasında Elektrik Piyasası Kanununun Türkiye’de uygulanabilirliğine ilişkin tam bir fikir birliği sağlanamamıştır. DPT tarafından 2004 yılı başında hazırlanan bir raporda 4628 sayılı Özelleştirme Kanun ile zorlama ve kopyalama bir sistem olarak oluşturulmaya çalışılan piyasa sisteminin Türkiye şartlarında çalışabilir bir sistem olarak görülmediği, elektrik üretim pazarının mevcut alım garantileri nedeniyle rekabete kapalı olduğu, tam bir serbestleşmeye geçerken uzun bir ara sistem ve dönemden geçilmesi gerektiği, geri dönüşü zor, daha ileri aşamalara geçilmeden 4628 sayılı Kanunun irdelenmesinde fayda görüldüğü belirtilerek, özelleştirme yöntem, amaç ve sorunlarının yeniden irdelenmesini içeren önerilerde bulunulmuştur. Bu önerileri de dikkate almak suretiyle Enerji ve Tabii

Kaynaklar Bakanlığı koordinasyonunda ilgili kamu kuruluşları tarafından yürütülen çalışmalar Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Stratejisi Belgesi ile politika ve hedef saptayan bir niyet belirtisi olarak ortaya konulmuştur. Bu belgede enerji sektörünün Avrupa Birliği müktesebatına uyum hedefi çerçevesinde serbestleştirilmesinin gerçekleşeceği belirtilerek, serbestleşmenin sağlanması açısından özelleştirmenin zamanında ve başarılı yapılması gerekliliği vurgulanmış, özelleştirme ile ilgili hedef ve ilkeler ile sektör ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görevlerini kapsayan iş planı belirlenmiştir. Bu belgede gerek ülkemizdeki bölgeler arasındaki farklı kayıp kaçak oranları nedeniyle elektrikte tüketicilere maliyet bazlı tarife uygulanamayacağı, gerekse mevcut sözleşmelerde alım garantilerinden kaynaklanan kamu tarafından üstlenilmiş yükümlülüklerin tüketiciye yansıtılması yaklaşımı ile geçiş dönemi olarak adlandırılan bir döneme ihtiyaç olacağı ortaya konulmuş, Elektrik Piyasası Kanunu ile ilgili herhangi bir irdeleme yapılmamasına rağmen, bu Kanun ve ilgili ikincil mevzuatta gerekli değişikliklerin yapılacağı hususuna yer verilmiştir.

Strateji Belgesinin niteliği değerlendirildiğinde, son dönemde Avrupa Birliğinin talebi doğrultusunda müktesebata uyum konusunda yapılan çalışmaları karar bağlamak amacıyla sanayi politikaları, tarım ve KOBİ'ler alanında alınan kararlara benzer bir karar olarak enerji sektöründe benimsenen özelleştirme ve reform sürecine ilişkin hedef ve iş planını içeren bir Yüksek Planlama Kurulu kararı ile kabul edildiği görülmektedir. Bu çerçevede Enerji sektörüne ait strateji belgesi hukuk normu olarak görülmemesine rağmen ilgili kamu kurum ve kuruluşlarını planın gereğini yerine getirmeye sevkedecek bir karar olarak ele almak mümkündür. Bu belge özelleştirme ile ilgili bir niyet göstergesi olarak değerlendirilerek Dünya Bankasınca verilen ekonomik reform kredisinin ikinci diliminin serbest bırakılmasında etkili olmuş, Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında zamanlama açısından uyulması gereken bir belge olarak ele alınmıştır.

Belge kapsamında öncelikli özelleştirmesi planlanan Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. Nisan 2004'de özelleştirme kapsam ve programına alınarak 20 adet dağıtım şirketi ile faaliyet göstermek üzere yeniden yapılandırılmıştır. Dağıtım sektörü özelleştirmesinde işletme hakkına dayalı satış yöntemi seçilmiştir, işleme hakkı devir süresi de Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından düzenlenecek lisansa bağlıdır. Kurul, gerekli gördüğü durumda, lisansı iptal edebilmektedir, bu durumda Kanunda

tesislerin tekrar ihaleye çıkarılacağı hükmü yer almakta, uygulamaya ilişkin usul ve esasların ise yönetmeliklerle belirlenmesi konusu Enerji Piyasası Düzenleme Kuruluna bırakılmaktadır.

Sektörde özelleştirmeye hazırlık çerçevesinde yapılan Kanun değişikliklerinin bir bölümü modelin gerektirdiği ve sektörü yatırımcılara cazip hale getirebilmek amacıyla yapılan değişikliklerdir. Değişikliklerin önemli bir bölümü ise Strateji Belgesi ile öngörülen geçiş dönemi gereğince Elektrik Piyasası Kanununda belirlenen rekabet ortamında piyasa yaklaşımının dışına çıkılmasını sağlamak amacıyla yapılmıştır. Bu çerçevede yapılan Kanun değişiklikleri sonucu 2010 yılı sonuna kadar alım garantisi verilmiş olan yap-işlet-devret, yap-işlet, işletme hakkı devri sözleşmeleri ile ilgili alım ve ödemeleri yapan TETAŞ ve Elektrik Üretim A.Ş.'nin bölünmesiyle ortaya çıkan portföy üretim grupları ile serbest olmayan tüketicilerin enerji talebinin en az %85'ini karşılamak üzere alım anlaşmaları yapılmıştır. Geçiş dönemi boyunca ulusal tarife sisteminin devam etmesi öngörülmüştür. Kanunda belirlenen maliyet esaslı tarifeye geçilmeyerek, bölgeler arası maliyet farklılıklarının fiyat eşitleme mekanizması ile dengelenmesine yönelik ikincil mevzuat düzenlenmiştir.

Daha önce sektör ile ilgili düzenlemelerin iptaline neden olan Anayasa Mahkemesi kararları incelendiğinde, elektrik üretim, dağıtım ve iletim varlıklarının sınır getirilmeden yabancılara devredilemeyeceği konusuyla ilgili olarak; Elektrik Piyasası Kanununda yabancılarda sektörde kontrol sahibi olamayacaklarına ilişkin sınırlama getirilmiş olmakla beraber yasanın yorumu ve bu husustaki bundan sonraki düzenlemelerin Kurul yetkisinde olduğu görülmektedir. Doğal zenginlik ve kaynaklardan yararlanarak faaliyet gösteren elektrik tesislerinin satışı ve süresiz devir yasağı ile ilgili olarak yasa da herhangi bir kısıtlama getirilmemiş, bu konunun çözümünde özelleştirme yönteminin belirlenmesinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yürütülen hazırlık çalışmaları çerçevesinde Danıştay'dan istişari görüş alınması yaklaşımı ile hareket edilmiş, dağıtım sektöründe 2004 yılında TEDAŞ'ın özelleştirme kapsam ve programına alınması ve özelleştirme yöntemini belirledikten sonra sektördeki şirketlerin yatırımcılar açısından cazip olmasını sağlayıcı çalışmalar yapılmıştır.

Elektrik piyasası mevzuatı çerçevesinde oluşturulan esas modelde özelleştirme ile ilgili başarı da gerek özelleştirmeye hazırlık, gerek özelleştirme uygulamalarında

verilecek onay, gerekse özelleştirme sonrasında piyasanın düzenlenmesi ve denetimi bakımından EPDK tarafından yapılan düzenleme ve denetimin etkinliğine bırakılmıştır. İhale aşamasında olan dağıtım sektörü incelendiğinde de tüketicileri direkt olarak etkileyen özelleştirme sonrasında uygulanacak tarifeler ve kalite ile ilgili olarak, tarife ve kaliteyi etkileyen yatırımlar, kayıp kaçak oranlarının düşürülmesi hususlarında her türlü denetim ve düzenleme EPDK tarafından belirlenmesi gereken konular olarak ortaya çıkmıştır. Özelleştirme ile ilgili yargı kararlarında özelleştirme sonrasında alıcılar tarafından uyulması gerekli yükümlülükler zaman zaman konu edilmektedir. Eti Alüminyum A.Ş.’nin özelleştirme işleminin iptali ile ilgili Danıştay kararının gerekçesinde “kısıtlı kamu imkanlarıyla yapılması güç olan yatırımların özel sektör tarafından yapılmasının sağlanması hususlarının ihale şartnamesinde yer alması gerektiği” belirtilmektedir. Elektrik dağıtım sektöründe ise sektöre ilişkin yatırımlar tarifelerin bir parçası olarak belirlenmiş olup, bu konudaki izleme ve denetim Kanun gereği EPDK tarafından yerine getirilecektir. Hazırlanan ikincil mevzuatla belirtilen denetim işleminin EPDK’ca belirlenecek şartları yerine getiren ve dağıtım şirketlerince yapılan yatırımların fiziki gerçekleştirmelerini denetlemekle görevlendirilecek olan bağımsız denetim şirketleri tarafından yapılması öngörülmüştür.

Rekabet Kurumu ise tüm özelleştirme uygulamalarında olduğu gibi özelleştirme hazırlık aşamasında alınacak ön izin ve özelleştirmeye ilişkin nihai devirden önce onay alınacak kurum olarak, özelleştirme sonrasında ise rekabet ihlalleri ile ilgili izleme ve yaptırım konusunda karar verebilecektir. Ancak EPDK’na Kanunla “rekabeti sağlamak için iştirakler arası ilişkilere ilişkin standartlar ve kurallar oluşturmak, uygulamak ve bu standartların piyasa faaliyetlerinde karşılıklı iştirak, işletme ve muhasebe konularında kısıtlamalar içermesi gerektiğinde bu kısıtlamaları belirlemek” olarak verilen somut yetki ile Kurumun genel olarak elinde bulunan yaptırım yetkisi dikkate alındığında Rekabet Kurumu ile EPDK arasında birtakım yetki çatışmaları çıkma olasılığı bulunmaktadır.

Diğer taraftan özelleştirme başlatılmadan önce geçiş dönemi olarak kabul edilen 2010 yılına kadar serbest olmayan tüketicilere uygulanacak tarifelerin ve metodolojinin TEDAŞ tarafından teklif edildiği şekliyle onaylanmış olması ve bu suretle Strateji Belgesinde yap-işlet-devret, yap-işlet, işletme hakkı devri projeleri ile ilgili alım maliyetleri ile kamuya ait santrallere ait maliyetlerin tüketiciye

yansıtılacağı dikkate alındığında bu süre içerisinde özelleştirmenin elektrik tarifiesi yönünden tüketiciye yansımalarının görülmeyeceği, ancak geçmişte özel sektörün katımını sağlamaya yönelik yükümlenilen maliyetlerin etkisinin devam edeceği anlaşılmaktadır.

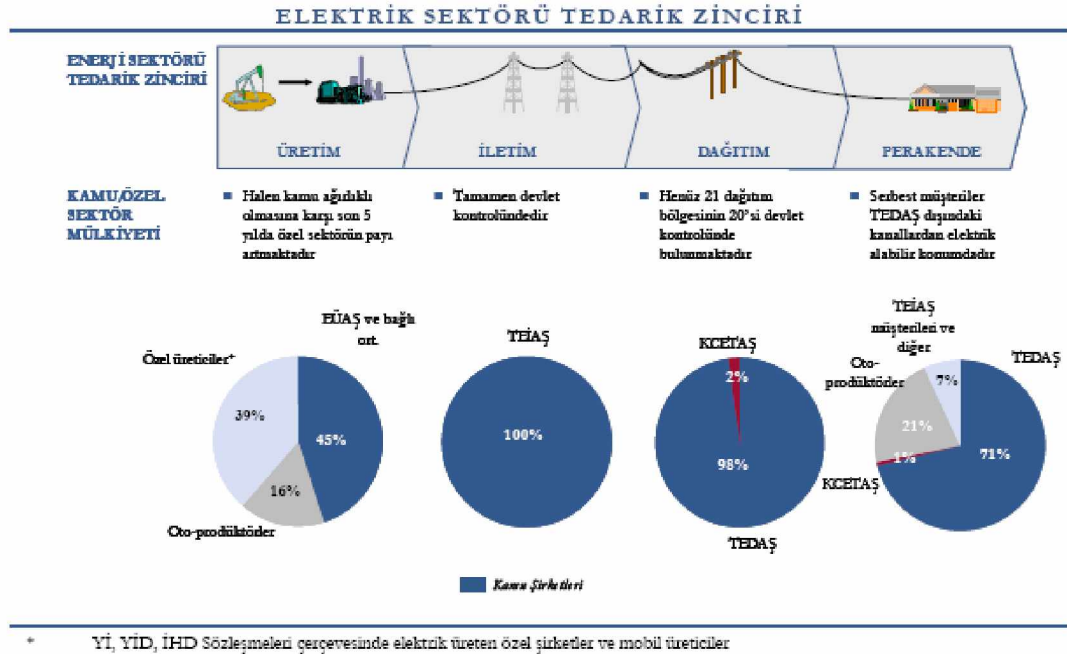
Geçiş dönemi içerisinde tarifelerde değişiklik yapma konusunda ise Bakanlar Kurulunun öneride bulunması gerektiğinden siyasi etki devam edebilecektir.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından yürütülen çalışmalar özellikle talep projeksiyonları çerçevesinde yatırım ihtiyacı olan sektöre yatırım sağlayabilme yönünde olmuştur. Örneğin nükleer enerjiye dönük bazı alım garantilerinin de verilmesi gündemdedir, bu konudaki Kanun tasarısı TBMM'ye gönderilmiştir.

2006 yılında ise dağıtım sektöründe üç bölge şirketinin özelleştirilmesine ilişkin ihale başlatılmış, yerli ve yabancı katılımcıları içeren 82 firma önyeterliliği geçmiş, ancak altyapı yatırımlarının kamu tarafından yerine getirilmesi gerekçe gösterilerek sözkonusu ihaleler tarih belirtilmeden ertelenmiştir. Mevcut elektrik piyasası mevzuatında gerekli düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen, özelleştirme ihalelerinin ertelenmesi döneminde altyapı yatırımlarının kamu tarafından yapılmasının tercih edilmesinin gündeme gelmesi, yöneticiler tarafından yapılan açıklamalarda elektrik fiyatları ile enflasyon arasında çok yakın bir ilişki bulunduğunun ve son yıllarda elektrik fiyatlarının sabit tutulması ile konut ve sanayicilere destekte bulunulduğunun belirtilmesinden sektördeki kamu kuruluşlarının mevcut mevzuat çerçevesinde kar maksimizasyonu dışında hedeflerinin bulunduğu anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, özelleştirmeler başlatılsa da 4628 sayılı Kanunda öngörülen tüketiciye seçim yapma imkanı veren rekabete dayalı piyasa modelinin öngörülen geçiş dönemi nedeniyle tam olarak işlerlik kazanması orta vadede mümkün bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, sektörde önümüzdeki dönemde özelleştirme yapılmasına karar vermek elektrik piyasası mevzuatına işlerlik kazandırmanın başlangıcı olarak görülmektedir. Bu işleyiş içerisinde esas modele göre sektörde karar verici düzenleyici kurumdur. Kamu elinde bulunan şirketlerin özel sektöre geçmesi piyasaya girecek özel şirketlerin temsilcilerinin düzenleyici kurumun karar sürecinde etkili olacakları döneme girilmesini sağlayacak bir aşamadır.

Ek-1 Türkiye’de Sektörün Yapısı⁴⁶⁴

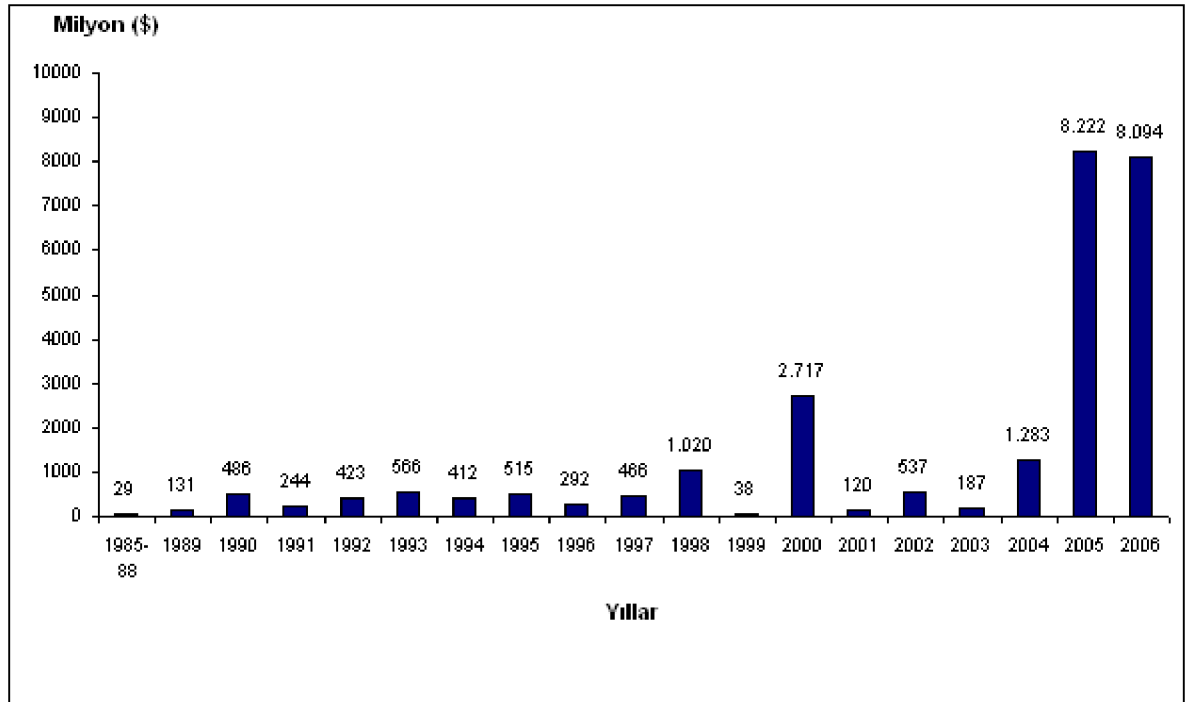


⁴⁶⁴ Özelleştirme İdaresi, Dağıtım Sektörü Bilgi Dokümanı, s. 14.

YILLAR İTİBARIYLA ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİ

1986 – 2006 DÖNEMİ GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİ (\$)						
Özelleştirme Yöntemi	Yıllar	1986-2004	2005	2006	Toplam	
		(\$)	(\$)	(\$)	(\$)	
Blok Satış		3.926.793.478	7.054.000.000	7.178.000.000	18.158.793.478	
Tesis/Varlık Satışı		1.493.143.224	404.272.515	625.610.730	2.523.026.469	
Halka Arz		2.860.019.875	273.719.603	207.820.151	3.341.559.629	
İMKB'de Satış		800.819.126	460.234.642	0	1.261.053.768	
Yarım Kalmış Tesis Satışı		4.368.792	0	0	4.368.792	
Bedelli Devirler		377.823.128	30.013.471	82.027.707	489.604.198	
TOPLAM		9.462.967.632	8.222.240.231	8.093.458.588	25.778.406.334	

YILLAR İTİBARIYLA ÖZELLEŞTİRME



⁴⁶⁵ Özelleştirme İdaresi, Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri
http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm (26.01.2007)

Ek-3 Bazı Ülkelerde Elektrik Fiyatları (Konut)⁴⁶⁶

	(Cent/kWh)										
ÜLKELER	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
KONUT											
AVUSTRALYA	7,2	7,9	8,3	8,0	6,9	7,0	6,3	5,7	6,2		
AVUSTURYA	15,6	19,2	19,4	16,9	16,8	13,4	11,8	11,9	13,0	15,2	17,7
BELÇİKA	17,0	19,8	18,7	16,4	16,3	15,2	13,2				
ÇEK CUMHURİYETİ	0,8	3,7	3,8	3,7	5,0	5,1	5,4	6,0	7,6	8,5	9,7
DANİMARKA	16,5	20,9	21,5	19,5	21,3	20,7	19,7	19,5	20,9	25,6	28,3
FİNLANDİYA	10,3	10,9	11,1	10,0	9,8	9,1	7,8	7,7	8,5	11,2	12,3
FRANSA	15,0	16,7	16,4	13,4	12,9	12,1	10,2	9,8	10,5	12,7	14,1
ALMANYA	16,4	20,3	18,0	15,9	15,9	15,2	12,1	12,4	13,6	17,6	
YUNANİSTAN	11,8	11,4	11,5	10,2	9,9	9,0	7,2	7,0	7,7	9,6	10,7
MACARİSTAN	3,9	5,8	6,0	6,8	7,0	7,3	6,5	6,8	8,0	10,3	13,7
İRLANDA	13,1	13,2	13,5	13,1	12,3	11,7	10,1	9,4	10,7	14,6	17,3
İTALYA	15,7	16,9	17,8	15,9	15,9	14,7	13,5	14,8	15,6	18,6	19,1
JAPONYA	17,7	26,9	23,0	20,7	18,7	21,3	21,4	18,8	17,4	18,6	19,6
KORE	9,6	11,3	11,1	10,1	6,8	8,0	8,3	7,1	7,0	7,4	7,9
LÜKSEMBURG	12,4	14,6	14,2	12,4	12,3	11,8	9,9	9,8	11,2	14,3	15,6
MEKSİKA	4,6	4,5	4,8	5,4	5,5	5,9	6,8	7,5	9,2	9,1	
HOLLANDA	11,7	13,5	14,8	13,0	12,8	13,2	13,1	14,5	15,5	19,4	22,1
YENİ ZELANDA	5,4	7,6	8,7	8,9	7,1	7,0	6,0	5,9	7,1	9,5	11,8
NORVEÇ	7,3	7,8	8,1	7,8	6,7	6,3	3,2	4,4	4,6	8,9	6,9
POLONYA	1,0	6,2	6,5	6,2	6,7	6,5	6,5	7,9	8,4	9,5	10,3
PORTEKİZ	14,7	18,1	17,6	15,6	15,4	14,1	12,0	11,8	12,7	15,6	17,5
İSPANYA	19,0	19,5	19,1	16,3	15,5	14,1	11,7	10,9	11,4	13,7	
İSVEÇ	8,8	9,4	11,0	10,1							
İSVİÇRE	11,1	16,5	15,9	13,6	13,5	13,1	11,1	10,9	11,7	13,3	14,2
TÜRKİYE	5,1	7,6	8,8	8,0	7,9	8,4	8,4	8,4	9,6	10,6	11,1
İNGİLTERE	11,9	12,7	12,5	12,5	12,1	11,7	10,7	10,1	10,5	11,6	13,8
ABD	7,9	8,4	8,4	8,4	8,3	8,2	8,2	8,5	8,4	8,7	8,9
OECD AVRUPA/ OECD	11,9 10,3	14,6 11,7	13,1 11,0	13,1 11,0	13,0 10,5	12,3 10,6	10,7 9,9	10,6	11,4	14,0	

⁴⁶⁶ Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, *Türkiye Enerji İstatistikleri*, Ankara, 2006, s. 49.

Ek-4 Bazı Ülkelerde Elektrik Fiyatları (Sanayi)⁴⁶⁷

	(Cent/kWh)										
ÜLKELER	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
SANAYİ											
AVUSTRALYA	4,6	4,6	4,8	4,0	3,2	3,5	3,3	3,1	3,6		
AVUSTURYA	6,5	8,1	8,1	8,1	7,8	5,7	3,8				9,6
BELÇİKA	6,4	7,7	7,3	6,2	6,1	5,6	4,8				
ÇEK CUMHURİYETİ	0,8	6,1	5,9	5,2	5,2	4,8	4,3	4,3	4,9	5,6	6,6
DANİMARKA	6,2	6,9	7,3	6,4	6,8	6,6	5,8	6,0	7,0	9,2	9,6
FİNLANDİYA	6,3	6,0	6,2	5,2	5,0	4,6	3,9	3,8	4,3	6,5	7,2
FRANSA	5,6	6,0	5,7	4,9	4,7	4,4	3,6	3,5	3,7	4,5	5
ALMANYA	9,1	10,0	8,6	7,2	6,7	5,7	4,1	4,4	4,9	6,5	
YUNANİSTAN	6,5	6,2	5,9	5,4	5,0	5,0	4,2	4,3	4,6	5,6	6,3
MACARİSTAN	7,4	4,5	4,8	5,4	5,6	5,5	4,9	5,1	6,0	7,8	8,9
İRLANDA	6,8	6,5	6,6	6,3	5,9	5,7	4,9	6,0	7,5	9,4	9,6
İTALYA	9,8	9,3	10,1	9,4	9,5	8,6	8,9	10,7	11,3	14,7	16,1
JAPONYA	12,2	15,8	15,7	14,6	12,8	14,3	12,7	11,5	12,2	12,7	
KORE	7,0	7,4	6,0	5,2	3,9	4,6	5,2	4,8	5,1	5,3	
MEKSİKA	4,6	2,7	3,3	4,1	3,8	4,2	5,1	5,3	5,6	6,2	
HOLLANDA	5,2	7,5	7,2	6,3	6,2	6,1	5,7	2,9			
YENİ ZELANDA	3,4	3,8	4,4	4,5	3,7	3,3	2,8	2,7	3,3	4,6	5,4
POLONYA	2,5	4,0	4,0	3,6	3,7	3,7	3,7	4,5	4,9	5,6	6
PORTEKİZ	11,6	11,8	10,8	9,4	9,0	7,8	6,7	6,6	6,8		
İSPANYA	9,7	7,6	7,4	6,1	5,7	4,9	4,3	4,1	4,8	5,4	
İSVEÇ	5,0	3,9	4,5	3,4							
İSVİÇRE	8,9	12,5	12,0	10,2	10,1	9,0	6,9	6,9	7,3	8,1	8,5
TÜRKİYE	8,3	7,6	8,6	7,7	7,5	7,9	8,0	7,9	9,4	9,9	10
İNGİLTERE	7,1	6,8	6,5	6,5	6,5	6,4	5,5	5,1	5,2	5,5	4,7
ABD	4,8	4,7	4,6	4,5	4,5	3,9	4,6	5,0	4,9	5,1	5,1
OECD	7,2	7,6	7,4	6,5	6,5	6,0	5,0	5,4	5,9		
AVRUPA/	6,7	7,9	7,1	6,5	6,2	6,0	5,9	6,0			
OECD											

⁴⁶⁷ Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, *Türkiye Enerji İstatistikleri*, Ankara, 2006, s. 48.

KAYNAKÇA

- Akçollu, Y. (2003), **Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon**, Ankara, Rekabet Kurumu.
- Akçollu, Y. (2005), “Elektrik Arz Endüstrisi ve Özelleştirme”, **Altyapı Ekonomisi Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme**, (Der.) Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural), Ankara, Seçkin Yayıncılık, s.105-120.
- Akıllıoğlu, E. (2005), “Avrupa Topluluğu Kamu Hizmetleri Yükümlülükleri ile Genel Ekonomik Yarar Hizmetleri Üzerine Notlar”, **Rekabet Dergisi**, S. 21, s. 22-57.
- Aksoy, Ş.(1994), “Türkiye’de Özelleştirme”, **Özelleştirme Tartışmaları**, (Ed. Aykut Polatoğlu, Ankara: Bağlam, s. 545-572.
- Aksoy, Ş.(2003), “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ankara, (Ed.) Aykaç, B, Durgun Ş., Yayman H., Ankara: Yargı Yayınevi, s. 545-572.
- Aktan, C. C., Dileyici, D. (2005), “Altyapı Hizmetleri, Doğal Tekeller ve Regülasyon”, **Altyapı Ekonomisi Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme**, Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural, Ankara, Seçkin Yayıncılık, s. 21-42.
- Arın, T. (2002), Elektrik Enerjisinde Teknolojik Değişme, Özel Sermaye ve Metalaşma Biçimleri, **Tes-İş Dergisi**, S. 2002-3, s. 24-28.
- Ataay, F. (2002), “Enerjide Özelleştirme ve Yönetimin Yeniden Yapılandırılması”, **Tes-İş Dergisi**, S. 3 , s. 42-48.

Ataay, F. (2004), “Enerji Sektöründe Özelleştirme, Rekabetçi Bir Piyasada Yönetişim Mi?”, **Praksis**, S. 9, s. 221-245.

Atiyas, İ., (2003), AB’de Elektrik Piyasaları, AB’nin Enerji Politikası ve Türkiye’ye Yansımaları I, s. 92-97.

Atiyas, İ., (2006), **Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform**, Ankara: TESEV.

Bakovic, T., vd. (2003), **Regulation By Contract A New Way to Privatize Energy Distrubution?**, Washington: The World Bank.

Bacon, J, Jones B. (2001), Global Electric Power Reform, Privatization and Liberalization of Electric Power Reform, **Annual Reviews**, Energy and the Environment, S. 26, s. 331-359.

Balcı, A. (2005), “Türkiye AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.38. S.4, s. 23-37.

Bayraktar, N. (2003), Düzenleyici İdari Otoriteler, **Dünya Enerji Konseyi, Türk Milli Komitesi Türkiye 9. Enerji Kongresi**, Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, İstanbul, s. 31-40.

Bayramoğlu, S. (2005), **Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, Ankara: İletişim Yayınları.

Bayramoğlu, S. (2003), Düzenleyici Devlet Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme, **Praksis Dergisi**, S. 9, s. 143-162.

Baytan, İ. (1999), **Özelleştirme**, Ankara: TRT Yayınları.

Bishop, M. vd. (1994), **The Regulatory Challenge**, New York: Oxford University Press.

- Brendan, M. (1994), **Özelleştirme Kimin Yararına**, Ankara: Türk Harb-İş Sendikası.
- Boratav, K. (2003), **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002**, Ankara: İmge Kitabevi.
- Borenstein S., Bushnell J. (2000), Electricity Restructuring: Deregulation or Reregulation?, **Regulation**, Vol: 23, No: 2, s. 46-52.
- Cowan, S. (2001), “Regulatory Reform”, **Lessons From The UK, Trade and Industrial Strategies Forum**, Johannesburg: Misty Hills, Muldersdrift.
- Çakal, R. (1996), **Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon**, Ankara: DPT.
- Deloitte Danışmanlık, Türkiye’de Elektrik Piyasası Beklentiler ve Gelişmeler, 2007.
- Demirbaş B.(2003), “Elektrik Enerjisi Sektörünün Hukuksal Yapılanması ve İlgili Yasal Düzenlemelerle İlişkisi”, **Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi Türkiye 9. Enerji Kongresi**, Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, İstanbul.
- Dolun L, (2002), **Türkiye’de Elektrik Enerjisi Sektörü**, İstanbul: Türkiye Kalkınma Bankası.
- DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Elektrik Enerjisi Özel İhtisas Komisyonu Raporu.
- Duran, L. (1997), “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.30, S.1, s. 3-10.
- Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi (2006), **Dünya ve Türkiye Enerjisi İstatistikleri**, Ankara: DEK, TMK.

Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi (2004), **Elektrik Enerjisi Sektörü**, Ankara: DEK, TMK.

Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi (2004), **Enerjide Sürdürülebilirliğin Sağlanması**, Ankara: DEK, TMK.

Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi (2004), **Türkiye’de Enerji Dinamikleri**, Ankara: DEK, TMK.

Emek U. (2000), “Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinde Tahkim”, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı**, Ankara, s. 504-507.

Emek U. (2004), “Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, (Ed.): Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Ankara: Nobel Yayın, s. 91-122.

EPDK (2003), Elektrik Piyasası El Kitabı.

EPDK 2005 yılı Faaliyet Raporu.

Enerji Çalışma Grubu Raporu (2004), **Türkiye İktisat Kongresi**, İzmir: DPT.

Erdoğan, F. H. (2003), “AB’de Elektrik Piyasaları”, **AB’nin Enerji Politikası ve Türkiye’ye Yansımaları I**, Ulusal Politika Araştırmaları Vakfı, s.126-147.

Eroğlu, E. (2006), “Enerjide Özel Sektöre Dayalı Bir Sistem İçin Atılan Adımlar”, **Tes-İş Dergisi**, S.2006-2, s. 30-39.

Eroğlu, E., (2006)“Geçmiş Dağıtım Özelleştirmelerinin Işığında Bugün”, **Tes-İş Dergisi**, S. 2006-3, s. 32-38.

Fischer, R. vd. (2005), “The Effects of Privatization on Firms: The Chilean Case”, **Privatization in Latin America Myths and Reality**, Ed. Alberto Chong,

Florencio Lopez- de- Silanes, Washington: Stanford University Press and The World Bank, s. 197-274.

Gilardi F.(2002), “Policy Credibility and Delegation To Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis”, **Journal Of Public Policy**, 9:6, s. 873-893.

Gilardi, F. (2005), “The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe,”, **The Annals of The American Academy**, 598, s. 84-101.

Gözübüyük, Ş. (2001), **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, Ş. (2006), **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi.

Güler, B. A. (1996), **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, Ankara: TODAİE.

Güler, B. A. (2005), **Devlette Reform Yazıları**, Ankara: Paragraf Yayınevi.

Günday M. (2001),“Uluslar arası Tahkim Alanında Türkiye’de Gerçekleştirilen Yasal Düzenlemeler”, **Ekonomik İstikrar, Büyüme ve Yabancı Sermaye**, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası İnsan Kaynakları Müdürlüğü, Ankara

Günday, M. (2002), **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık.

Güneş, C. (2002), **Tüm Yönleriyle Enerji ve Altyapı Yatırım Modelleri Uygulamaları ve Mevzuatı**, Ankara.

Güney, E. S. (2005), **Restructuring, Competition and Regulation in The Turkish Electricity Industry**, TEPAV.

Güneşi, O. (2002), “Elektrik Enerjisinde Yeni Dönem”, **Planlama Dergisi**, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı, s.255-262.

Güzelsarı, S. (2003), “Neoliberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, 36/2, s. 17-34.

Hunt, S. (2002), **Making Competition Work in Electricity**, New York: John Wiley Sons Inc.

İstanbul Ticaret Odası (1999), **Türkiye’de Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirme Çalışmaları ve Politikaları**, Hazırlayan: Yurdakul Yiğitgüden, İstanbul.

Joscow, P. L. (1998), Regulatory Priorities for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries, Washington: **Annual World Bank Conference on Development Economics**.

Joscow, P. L. (2006)“Electricity Sector Liberalization, Lessons Learned From Cross Country Studies”, **Electricity Market Reform, An International Perspective**, Ed. Fereidoon Sioshansi, Wolfgang Pfaffenberger, Oxford: Elsevier, s. 1-32.

Karabüber, M. (2002), “Dünya Enerji Piyasasında Görülen Serbestleşme Akımları”, **Hazine Dergisi**, S.15, s. 75-99.

Karacan, A.İ.(2001), “Özerk Kurumların Özerkliği”, **Rekabet Dergisi**, S.8, s. 3-59.

Karahanoğulları, O. (2004), **Kamu Hizmeti**, Ankara: Turhan Kitabevi.

Karakurt, A. (2005), Evrensel Hizmet Yükümlülüğü, **Rekabet Dergisi**, S.21, s. 3-21.

Kaymakçioğlu, F. (2005), **Kamu Yönetiminde Uluslararası Tahkim ve Enerji Politikaları**, Ankara: Paragraf Yayınevi.

Kepenek, Y (1990), **100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, İstanbul: Gerçek Yayınları.

- Kessides, I. N. (2004), **Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition**, Washington: The World Bank and Oxford University Press.
- KİGEM (1998), **Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Hizmeti, Kamu Mülkiyeti**, KİGEM.
- KİGEM, TMMOB/EMO, TÜRK-İŞ,/Tes-İş Sendikası, Petrol-İş Sendikası, T. Maden İş Sendikası, KESK/Enerji-Yapı Yol Sen (2000), **Enerji Karmaşası ve Halkın Çıkarları**, Ankara: Kardelen.
- Kulalı, İ. (1998), **Türkiye’de Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirme Nedenleri**, Ankara: DPT.
- Lamech, R., Saeed K. (2003), **What International Investors Look For When Investing In Developing Countries: Results from a Survey of International Investors in the Power Sector**, Washington: The World Bank.
- Levi-Faur, D. (2005), “The Global Diffusion of Regulatory Capitalism”, **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, March 2005, s. 12-32.
- Levi-Faur, D. (2004), “On The Net Impact of Europeanization: The EU’s Telecoms and Electricity Regimes between The Global and National”, **Comparative Political Studies**, March 2004, s. 3-29.
- Müftüoğlu, T., Karabudak B. (2003), “İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler” **Rekabet Dergisi**, S.11, s.3-15
- Newbery, D. M. (1998), **Issues and Options For Restructuring Electricity Supply Industries**, Department of Applied Economics, CMI, Working Paper 1.

Newbery, D. M. (2000), **Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities**, Londra: The MIT Press.

OECD (1997), The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis.

OECD (2001), Regulatory Institutions in Liberalized Electricity Markets, 2001.

OECD (2002), **Türkiye’de Düzenleyici Reformlar Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek**, TÜSİAD.

Oktay, C. (2003), “Türk Siyasal Yönetim Sisteminin Gelişmesinde Ana Çizgiler”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (Ed.) Aykaç, B, Durgun Ş., Yayman H., Ankara: Yargı Yayınevi, 151-177.

Oral, B. vd. (2003), “Güney Amerika Ülkelerinde Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılanma Süreci”, **Türkiye 9. Enerji Kongresi Enerji Sektöründe Serbestleşme, Yeni Politika, Stratejiler ve Sosyoekonomik Etkileri**, İstanbul, s.137-148.

Onar, S. S. (1966), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul : İsmail Akgün Hak Kitabevi.

Özay, İ .(1996), **Günışığında Yönetim**, İstanbul, Alfa Yayınları.

Özdemir, C. (2003) “Enerji Sektöründe Rekabetin Sağlanması ve Muhtemel Tekelleşme Senaryoları”, **Türkiye 9. Enerji Kongresi Enerji Sektöründe Serbestleşme, Yeni Politika Stratejiler ve Sosyoekonomik Etkileri, Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi**, Ankara, s. 103-113.

Paşaoğlu, Ö. (2003), **Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet, Bir Örnek: İngiliz Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılandırılması**, Ankara: Rekabet Kurumu.

Raineri, R.(2006) “Chile, Where It All Started”, **Electricity Market Reform, An International Perspective**, Ed. Fereidoon Sioshansi, Wolfgang Pfaffenberger, Oxford: Elsevier, s. 77-108.

Ruhi M.E., (2003), **1982 Anayasası çerçevesinde Sosyal Devlet ve Özelleştirme**, Ankara: Nobel Yayın.

Savas, E.S. (1994), **Özelleştirme, Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı**, (Çev.) Ergün YENER, Ankara: MPM.

Savaş, V.F. (1998), “Anayasa Mahkemesi ve Özelleştirme, İktisadi Yaklaşım,” **Anayasa Yargısı**, S. 15, Ankara, s. 79-99.

Serim, B. (1996), **Anayasa ve Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Özelleştirme**, Ankara: İzgi Yayınları.

Sevaioğlu, O. (2001), “Elektrik Sektöründe Rekabet ve Yeni Elektrik Piyasası Kanunu”, **Perşembe Konferansları**, Rekabet Kurumu, Ankara.

Sezen, S. (2003), **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, Ankara: TODAİE.

Sezen, S. (2003), **Türk Kamu Yönetiminde Üst Kurullar Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, Ankara: TODAİE.

Sezen, S., (2002), “The Impact of Globalization on the Organization of Public Administration”, **Turkish Public Administration Annual**, Vol. 27-28, s. 3-26.

Sezen, S. (2005), “Türkiye’de Düzenleyici Kurulları Kimler Nasıl Yönetiyor?” **Amme İdaresi Dergisi**, C. 38, S.4 , s. 85-115.

- Sirmen, L. (1996), “Sözleşme Hukuku Açısından Yap-İşlet-Devret Modeli”, **Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara.
- Somel, C. (2006), “KİT’ler ve Özelleştirme: Emek Açısından Bir Değerlendirme”, **Tes-İş Dergisi**, S.2006-1, s. 57-63.
- Stiglitz, J. (2002), **Küreselleşme, Büyük Hayal Kırıklığı**, (Çev.) Arzu Taşçıoğlu ve Deniz Vural, Ankara: Plan B.
- Şahin, V.(2006), **Enerji Sektöründe Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, İstanbul:Yerküre Kitaplığı.
- Şaylan, G. (2002), “The State’s Regulatory Reforms in Turkey: Critical Appraisal Of OECD’s Report”, **Turkish Public Administration Annual**, Vol. 27-28, s. 27-40.
- Şaylan, G. (1995), **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara: İmge Kitabevi,
- Sweeney, J. (2006), California Electricity Restructuring, Crisis and Its Aftermath, **Electricity Market Reform, An International Perspective**, Ed. Fereidoon Sioshansi, Wolfgang Pfaffenberger, Oxford.
- Şensoy, U, Sevaioğlu O. (1994), Elektrik Sektörünün Devletçi Bir Yapıdan Rekabete Açık Bir Yapıya Kavuşturulması İçin Yapılması Gerekenler Ve Bir Özelleştirme Modeli , **Türkiye 6. Enerji Kongresi Teknik Oturum Tebliğleri**, İzmir.
- Tan, T.(1996), “İdare Hukuku Açısından Yap-İşlet-Devret Modeli”, **Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara.

Tan, T.(2002), “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar, Amme İdaresi Dergisi, C. 35, S.2, s. 11-35.

Tan, T. (2000), Bağımsız İdari Otoriteler, Perşembe Konferansları 4, Rekabet Kurumu, Ankara, 2000, s. 3-32.

Tepe, B., Ardiyok, Ş. (2004), “Devlete Yeni Rol: Regülasyon” **Amme İdaresi Dergisi**, S.37/1, s. 105-130.

Thatcher, M (2002), Delegation To Independent Regulatory Agencies, Pressures, Functions and Contextual Mediation, West European Politics, 25-2002, s. 25-147.

Türel, O.(2003), Özelleştirme Üzerine Notlar, **Tes-İş Dergisi**, S. 2003-3, s. 11-15.

Tuğrul, B. (2005), Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye ve Enerji Açılımları, Küreselleşmenin Enerji Sektöründe Yapısal Değişim Programı ve Enerji Politikaları, TMMOB, V. Enerji Sempozyumu, s. 161-172.

TÜSİAD (1998), **21. Yüzyıla Girerken Türkiye’nin Enerji Stratejisinin Değerlendirilmesi** , Hazırlayan: M.Ö. Ültanır, İstanbul: TÜSİAD.

TÜSİAD (2005), **Türkiye’de Yeniden Yapılanma Arayışları: Seçilmiş Sektör Politika Örnekleri**, No:2, İstanbul: TÜSİAD.

TÜSİAD (2002), **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması** , İstanbul :TÜSİAD-T/2002-12/349.

Türkoğlu, G. (2003), “Çukurova Elektrik Türk Anonim Şirketi (ÇEAŞ)”, **Elektrik Mühendisliği Odası Dergisi**, S.419. s. 62-65.

Türkoğlu, G. (2005), Ülkemiz Elektrik Sektöründe Özelleştirme Uygulaması Üzerine Düşünceler, Ankara, **V. Enerji Sempozyumu**, s. 143-152.

Türkoğlu, G. (2005), Enerji Sektöründe Liberalleşme ve Türkiye Örneği, Elektrik Mühendisliği Dergisi, S. 426, s. 40-46.

Türkiye Sınai Kalkınma Bankası (2005), **Elektrik Sektörü Raporu**.

Uçan, B. (2003), “Kalifornia Elektrik Sektörü Krizi ve Alınması Gereken Dersler”, **Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi Türkiye 9. Enerji Kongresi**, Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, İstanbul.

Ulusoy, A. (1999), **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara: Turhan Kitabevi.

Ulusoy, A. (1999), “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri” **Amme İdaresi Dergisi**, C. 31, S. 2, s. 21-40.

Ulusoy, A. (2001), **Yeni Anayasal Durumda Kamu Hizmeti ve Kamu Hizmetlerinin Görülüş Kavramları Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti**, (A. Ulusoy), Ankara: Liberte Yayınları, 2001 s.1-22.

Ulusoy, A. (2003), “AB’nin Enerji Politikası” **Avrupa Birliğinin Enerji Politikası ve Türkiye’ye Yansımaları IV Konferansı**, Ulusal Politika Araştırmaları Vakfı, Ankara.

Ulusoy, A. (2005), **Elektrik Dağıtım Özelleştirmelerine Hukuki Bakış**, Ankara: Elder.

Varlıer, O. (1996), “Türk Ekonomisinde Yap-İşlet-Devret Modelinin Önemi”, **Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara.

Williams, J. H.(2006), Ghanadan R., “Electricity Reform In Developing and Transition Countries: A Reappraisal”, **Energy Journal**, V:31, Issues 6-7, s. 815-844.

Yalova, Y.(2005), **Türkiye Avrupa İlişkileri Işığında Özelleştirme**, Nobel ,2005,

Yarrow, G (1986),“Privatization in Theory and Practice, **Economic Policy**, April 1986, s. 324-364.

Yarrow, G. (1994), “Privatization, Restructuring and Regulatory Reform in Electricity Supply”, **Privatization and Economic Performance**, Ed. Matthew Bishop, John Kay, Colin Mayer, Oxford : Oxford University Press, s.62-88.

Yeşilkılıç, V. (2003), Liberal Elektrik Piyasalarında Tüketici Korumaları, **Dünya Enerji Konseyi, Türk Milli Komitesi Türkiye 9. Enerji Kongresi**, . İstanbul :Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi..

Yılmaz, E. (1998), **Türkiye’de Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirme Nedenleri**, Ankara: Hazine Müsteşarlığı.

Yılmaz, O. (2005), “Altyapı Projelerinin Finansmanında Yap-İşlet-Devret Modeli”, **Altyapı Ekonomisi Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme** (Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural), Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 21-42.

Yıldırım, T. (2001), “Kamu Hizmeti ve Kar Amacı”, **Kamu Hizmeti ve Kar Amacı, Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti**, (Ed.) Ali Ulusoy, Ankara: Liberte Yayınları, s. 36-46.

Yiğitgüden, Y. (1999), **Türkiye’de Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirme Politikaları ve Çalışmaları**, İTO, 1999.

Zapçı, F.Ç. (2002), Dünya Bankasının Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim”, **A.Ü. SBF Dergisi**, 57 (3), 151-179.

Zenginobuz, Ü. (2001), Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon, Perşembe Konferansları 5, Rekabet Kurumu, s. 101-147.

Internet Adresleri

AKP Seçim Bildirgesi, <http://www.belgenet.com/secim/bildirge/akp2002-3.html>
(20.07.2006)

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, Avrupa Birliği Enerji Politikası,
<http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=0&pId=3&fId=10&prnId=10&hnd=1&ord=9&docId=320&fop=0> (20.08.2006).

Danistay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi,
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp> (21.11.2006)

Eğilmez M, <http://www.mahfiegilmez.nom.tr/> (26.08.2006)

Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirmesi Strateji Belgesi,
http://www.oib.gov.tr/ypk_strateji_belgesi.pdf (20. 04. 2005).

Elektrik Piyasalarında Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği,
<http://www.epdk.org.tr/mevzuat/teblig/elektrik/uzlastirma/uzlastirmatebson.doc> (05.09.2006)

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği,
<http://www.epdk.gov.tr/mevzuat/yonetmelik/elektrik/lisans/lyson.doc> (15.12.2006)

Elektrik Üretim A.Ş. Basın Açıklaması
<http://www.euas.gov.tr/Euas/web/gozlem.aspx?sayfaNo=1012> (20.07.2006)

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanının 02.10.2006 tarihli Basın Açıklaması,
<http://www.ntvmsnbc.com/news/386582.asp> (03.10.2006)

EPDK Başkanı Yusuf Günay'ın Türkiye 9. Kongresi Uluslararası Enerji Fuarı
Konuşması, <http://www.epdk.gov.tr/basin/2006/2006konusma/2006-11-29-cnr.html> (22.12.2006).

EPDK Başkanı Yusuf Günay'a Dünya Gazetesi Enerji Eki İçin Yöneltilen Soruların
Cevapları <http://www.epdk.gov.tr/basin/2003/2003konusma/aralik2003.html>
(10.10.2006).

EPDK Eşleştirme Projesi İle İlgili Basın Açıklaması,
<http://www.epdk.org.tr/basin/2005basin/2005-04-06-twinning.html>
(20.04.2006)

Hazineden sorumlu Devlet Bakanının Açıklaması,
http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin2004/AB_Dunya_Bankasi_20040410.pdf
(25.05.2006).

“Hidroelektrik Santraller El Değiştiriyor”,
http://www.haber3.com/haber.php?haber_id=102179 (10.05.2006)

Izaguirre A.K., Private Power Projects, Public Policy For The Private Sector, World
Bank 2004, s. 2. <http://ppi.worldbank.org/book/281Izaguirre.pdf>
(15.06.2006).

Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş. Hakkında, <http://www.kcetas.com.tr/kurhak.htm>
(21.08.2006)

Kigem, Eti Alüminyum A.Ş. ile Birlikte Satılan Oymapınar HES Dosyası
<http://www.kigem.org.tr/yonetim/resimler/etialuminyumveoymapinarhes%20dosyasi.doc>
(12.09.2006)

Kilci M, Enerji Piyasası Serbestleşmesi ile İlgili Konuşma Metni., Abant
20.03.2004. http://www.oib.gov.tr/baskanlik/baskan/2004-03-20_enerji_serbestlesmesi.htm (20.06.2006)

Klein M, Rodger N., Back To The Future, Public Policy For The Sector,
<http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/030klein.pdf>
(20.08.2006)

Metalurji Mühendisleri Odası Basın Açıklaması, 3.7.2006
<http://www.metalurji.org.tr/index.php?name=News&file=article&sid=68>
(11.08.2006).

Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışına İlişkin Kanun
Tasarısı, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1260.pdf> (01.01.2006)

Official Journal Of The European Union, Directive 2003/54 EC
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/l_176/l17620030715en00370055.pdf (15.8.2006).

Özelleştirme İdaresi, Dağıtım Sektörü Bilgi Dokümanı,
http://www.oib.gov.tr/tedas/bilgi_dokumani_turkce.pdf (5.09.2006).

Özelleştirme İdaresi, Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları Bülteni,
<http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (27.06.2006)

Özelleştirme Sosyal Destek Projesi, Özelleştirme Sosyal Destek Projesi,
<http://www.osdp.org.tr> (16.01.2007)

Özelleştirme İdaresi, Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri,
http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm (26.01.2007)

Özeren K, “Ulusal Alüminyum Sektörü Üzerinde Kara Bulutlar” Metalurji Dergisi,
S.128, s. 16,, http://www.metalurji.org.tr/dergi/dergi128/d128_1617.pdf
(20.8.2006).

Petrogas Enerji Dergisi, <http://www.petrogas.com.tr/modules.php?name=Elektrik>
(21.12.2005)

Pollitt M., Electricity Reform in Chile, Center for Energy and Environmental Policy Research <http://web.mit.edu/ceep/www/2004-016.pdf> (27.05.2006).

Private Power Projects, Public Policy For The Private Sector, World Bank 2004 <http://ppi.worldbank.org/book/281Izaguirre.pdf> (25.07.2006).

Rekabet Kurumu, Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.’nin Özelleştirilmesine İlişkin Rekabet Kurulu Görüşü, Ankara <http://www.rekabet.gov.tr/gorus/tedasgorus.doc> (21.09.2006).

TEİAŞ, Türkiye Elektrik Enerjisi Talep Gelişimi, [www. teias.gov.tr](http://www.teias.gov.tr) (5.02.2005).

The World Bank, California Power Crisis, Lessons for Developing Countries, 2001 http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/e_calex0400.pdf s.3 (21.08.2006).

The World Bank, Implementation Completion Report (SCL 45490) on a Loan of 759 million to Republic of Turkey for an Economic Reform Loan, 15.02.2005 http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSPContentServer/WDSP/IB/2005/02/23/000012009_20050223093335/Rendered/INDEX/31606.txt (16.06.2006)

TMMOB Başkanı Güvenç’in Açıklaması, <http://www.bianet.org/2003/09/17/23839.htm> (27.09.2006)

Tes-İş Başkanı Mustafa Kumlu’nun Açıklaması, <http://www.tesis.org.tr/tr/haberler.asp?ID=67> (16.01.2007).

Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet Modeli Kapsamında Yaptırılan Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporu Hakkında Özet Bilgi http://www.sayistay.gov.tr/rapor/diger/2004/Enerji/EnerjiRaporu_Ozet.doc (21.08.2006)

Zenginobuz Ü, Oğur S, Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon, s. 2

http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet_metin_tebliğ5.php
(25.08.2006).

Zhang Y. vd., Competition, Regulation and Privatization of Electricity Generation in Developing Countries: Does the Sequencing of the Reforms Matter? 2004,

S.7 http://www.competition-regulation.org.uk/publications/working_papers/WP62.pdf (25.07.2006).

1312 sayılı Kanunun Gerekçe Raporu,

http://www.emo.org.tr/resimler/ekler/657c1fffd38824e_ek.pdf?dergi=1
(16.08.2006)

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun Gerekçesi

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss597m.htm> (20.08.2006)

5398 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun Gerekçesi

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss975m.htm> (15.09.2006)

5496 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun Gerekçesi

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1099m.htm> (15.09.2006)

Başlıca Mevzuat

1312 sayılı Kanun, R.G. 25.07.1970, 13559.

2705 sayılı Kanun, R.G. 11.09.1982, 2819.

3213 sayılı Maden Kanunu, R.G. 15.6.1985, 18785.

2805 sayılı Etibank Kanunu, RG: 22.06.1935, 2819

2819 sayılı Elektrik İşleri Etüt İdaresi Teşkiline Dair Kanun, R.G. 24.06.1935, 3036.

3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, R.G. 19.12.1984, 18610.

3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli, Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun, R.G. 13.06.1994, 21959.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G. 27.11.1994, 22124.

4283 sayılı Yap İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun, R.G. 19.07.1997, 23054.

4446 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun , R.G. 14.08.1999, 23786.

4492 sayılı Danıştay Kanunu Ve İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,

4501 sayılı Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma Ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkelere Dair Kanun, R.G. 22.01.2000 , 23941

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, R.G. 03.03.2001 , 24335 (1.Mükerrer)

4686 sayılı Milletlerarası Tahkim Kanunu, R.G. 5.7.2001, 24453.

5398 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, R.G. 21.07.2005, 25882.

5496 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G. 24.5.2006, 26177.

Uluslararası Kuruluşlar İle İlgili Belgeler:

9 Aralık1999 tarihinde IMF'ye Verilen Niyet Mektubu.
3 Mayıs 2001 tarihinde IMF'ye Verilen Niyet Mektubu.
31 Temmuz 2001 tarihinde IMF'ye Verilen Niyet Mektubu.
8 Kasım 2000 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi.
2001 yılı Ulusal Program.
2003 yılı Ulusal Program.
Avrupa Birliği 2000 yılı Türkiye Düzenli İlerleme Raporu.
Avrupa Birliği 2001 yılı Türkiye Düzenli İlerleme Raporu.
Avrupa Birliği 2002 yılı Türkiye Düzenli İlerleme Raporu.
Avrupa Birliği 2003 yılı Türkiye Düzenli İlerleme Raporu.
Avrupa Birliği 2004 yılı Türkiye Düzenli İlerleme Raporu.
Avrupa Birliği 2005 yılı Türkiye Düzenli İlerleme Raporu.

Gazete ve Dergiler:

Cumhuriyet Gazetesi, çeşitli tarihler.
Dünya Gazetesi, çeşitli tarihler.
Global Elektrik, çeşitli tarihler.
Hürriyet Gazetesi, çeşitli tarihler.
Kaynak Elektrik, çeşitli tarihler.
Milliyet Gazetesi, çeşitli tarihler.
Radikal Gazetesi, çeşitli tarihler.
Referans Gazetesi, çeşitli tarihler.
Zaman Gazetesi, çeşitli tarihler.

Varoğlu, Cavide Pınar, Elektrik Yönetiminde Kamudan Piyasaya Geçiş Üzerine Bir İnceleme, Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Prof. Dr. Birgül Ayman Güler, 188 s.

ÖZET

Türkiye’de kamu işletmeciliğine bakıştaki değişim büyük ölçüde Dünyada yaşanan evrimi yansıtmaktadır. 1970’lerdeki ekonomik krizlerin ardından refah devleti uygulamalarına bir tepki olarak küçülen devlet kavramı gündeme gelmiştir.

Türkiye’de Dünyadaki dönüşüme paralel olarak 1980’li yıllardan itibaren liberal ekonomiye geçişte temel adımlar atılmıştır. Özellikle doğal tekel olması ve stratejik önemi nedeniyle kamu eliyle yürütülen elektrik sektörü faaliyetinin özel sektör tarafından görülmesi için 1980’lerden sonraki dönemde yeni düzenlemeler getirilmiş, bu çalışmalar sektördeki kuruluşların yeniden yapılandırılmalarını da içermiştir. Bu dönemde alınan Anayasa Mahkemesi kararlarında elektrik sektörü kamu hizmeti olarak görülmüş, bu çerçevede imtiyaz sözleşmeleri ile yaptırılması gereği ön planda olmuştur. Özel sektör tarafından yapılan yatırımlarda alım garantisi Devlete ait olmuştur. 1999 yılında yapılan Anayasa değişikliği özel sektörün elektrik alanına girmesini sağlamak bakımından hizmetin görülüş usullerinin imtiyaz sözleşmesi dışına çıkarılması konusunda değişiklik içeren bir aşamadır.

Anayasa değişikliğinden sonra çıkarılan Elektrik Piyasası Kanunu ile elektrik piyasasının işleyişine ilişkin yenilikler getirilmiş, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun kurulmasını da içeren kamudaki idari yapılanmada önemli değişiklikler ortaya çıkmıştır. Kanunda özelleştirme tasarlanan piyasa yapısının çalışabilmesi için bir gereklilik olarak ortaya konulmuştur. Belirtilen mevzuata göre piyasada faaliyet gösteren şirketlerle ilgili düzenleme, denetim, yaptırım, uyuşmazlık çözme yetkileri bulunduğu dikkate alındığında özelleştirme hazırlık sürecinde ve özelleştirme uygulaması ve özelleşmeden sonraki dönemde özellikle Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından yapılacak çalışmaların önemi ortaya çıkmaktadır.

Bu tez çalışması ile sektörün özellikleri dikkate alınarak reform süreci içerisinde özelleştirmenin yeri öngörülen düzenleyici kurum modeli ile bağlantılı olarak incelenmektedir.

Varoğlu, Cavide Pınar, An Evaluation of Electricity Management: From Public To Private Ownership, Master's Thesis, Advisor: Prof. Dr. Birgül Ayman Güler, 188 p.

ABSTRACT

Change in the approach for public role in business in Turkey reflects the evolution in the world . After the crisis in 1970's as a reaction to welfare state practice diminishing public sector operations has come into the picture.

In parallel to the transformation in the world Turkey has taken basic steps for transition to liberal economy. Particularly for natural monopoly and strategic importance electricity sector was operated by state organizations, after 1980's new regulations have been made to provide private sector to take part in electricity field, these endeavours included restructuring of organizations in the sector.. In this period, electricity sector was appraised as public service and in this framework private sector to make participation of private sector by concession agreements was kept in the foreground. For the investments of private sector state purchase guarantees were given by the state. Change made in the Constitution in 1999 is an important stage to involve private sector in electricity sector and as it includes changes to supply service by other methods in addition to concession agreements.

Electricity Market Law enacted after Constitution amendment brought new changes in electricity market operations and important administrative structure changes have arisen as Energy Market Regulatory Authority EPDK has been established by this law. In this law privatization has been stated necessary to operate the designated market structure. When it is considered that in this legislation Energy Market Regulatory Authority has authorization to regulate, monitor, make sanctions, dispute resolutions in the sector importance of the practices to be made by this organization can be seen.

In this study role of privatization in the sector is discussed in relation with regulatory authority model considering peculiarities of the sector.