

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

KAMU POLİTİKASI ANALİZİ: ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜ

Doktora Tezi

Nejat TAMZOK

Ankara-2007

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

KAMU POLİTİKASI ANALİZİ: ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜ

Doktora Tezi

Nejat TAMZOK

Tez Danışmanı

Prof.Dr.Birgöl Ayman GÜLER

Ankara-2007

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

KAMU POLİTİKASI ANALİZİ: ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Prof.Dr.Birgöl Ayman GÜLER

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

.....	
.....	
.....	
.....	
.....	
.....	

Tez Sınavı Tarihi

İÇİNDEKİLER

Sayfa

GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM : ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜ VE NEO-LİBERAL YENİDEN YAPILANMA POLİTİKASI.....	8
I. KAMU POLİTİKASI ANALİZİ.....	9
A. Kamu Politikası.....	12
B. Kamu Politikası Süreci.....	15
1. Problemin Tanımlanması ve Gündeme Gelmesi.....	17
2. Politika Formülasyonu ve Meşruiyetinin Sağlanması.....	21
3. Kamu Politikası Sürecinde Politika Transferi Olgusu.....	22
4. Politikanın Uygulanması.....	24
5. Politikanın Değerlendirilmesi.....	25
C. Politika Analizi.....	31
D. Politika Çalışmalarında Kuramsal Yaklaşımlar.....	41
E. Kuramsal Yaklaşımların Araştırmadaki Yeri.....	54
F. Elektrik Enerjisi Sektöründe Kamu Politikası Analizi Üzerine Çalışmalar.....	57
II. ELEKTRİK SEKTÖRÜ.....	62
A. Dünya Elektrik Sektörü.....	62
B. Elektrik Sektörünün Tanımı ve Genel Özellikleri.....	66
C. Elektrik Sektörünün Tarihsel Gelişimi.....	73
1. İkinci Dünya Savaşı Öncesi.....	73
2. 1945–1970.....	74

3. 1970'li Yıllar - Dünya Petrol Krizleri	76
4. 1980 Sonrası	76
III. ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDE NEO-LİBERAL YAPILANMA	80
A. Elektrik Enerjisi Sektöründe Neo-Liberal Yapılanmanın Gerekçelerini Oluşturan Temel Varsayımlar	80
B. Dünyada Elektrik Sektöründe Neo-Liberal Dönüşüm	84
C. Avrupa Birliği'ndeki Gelişmeler	89

İKİNCİ BÖLÜM: NEO-LİBERAL POLİTİKANIN KURUMSAL

SONUÇLARI

I. NEO-LİBERAL POLİTİKANIN KURUMSAL YAPI ÖNERİSİ	103
II. TÜRKİYE ELEKTRİK SEKTÖRÜNDE NEO-LİBERAL DÖNÜŞÜM	109
A. Sektörde Serbestleşme Çabaları	112
1. Serbestleşmeye Yönelik Yasal ve Yönetmelik Düzenlemeler	112
2. Dünya Bankası Kredilerinin Rolü	127
3. Kalkınma Planlarında Elektrik Sektörü	132
B. Sektörde Regülasyon Dönemi	136
1. Dünya Bankası Danışman Firması Öncülüğünde Politika Formülasyonu	136
2. Yeniden Yapılanmada Uluslararası Kuruluşların Rolü	142
a. Dünya Bankası Kredi Anlaşmalarında Yeniden Yapılanma	142
b. IMF ve Niyet Mektupları	145
c. Avrupa Birliği Uyum Süreci	148
3. Sektörde 1998 Sonrası Politika Oluşumu ve Uygulaması: Elektrik Piyasası	156
a. Yasal ve Yönetmelik Düzenlemeler	157
b. Yeni Yönetmelik Yapı	166
c. Özelleştirme Strateji Belgesi	174
d. Kalkınma Planlarında Yapısal Reform Vurgusu	178
e. Adalet ve Kalkınma Partisi Döneminde Elektrik Sektörü Politikaları	181

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: NEO-LİBERAL POLİTİKANIN SEKTÖREL UYGULAMA SONUÇLARI	184
I. KÜRESEL BULGULAR	187
A. Piyasa Modeli ve Rekabet Sorunu	187
B. Yeni Model ve Gelişmekte Olan Ülkelerin Sermaye Sorunu	196
1. Veri Tabanı	197
2. Bulgular	200
C. İki Model ve Verimlilik	205
D. Teknoloji Sorunu	214
E. Model Değişikliği ve Seçme Özgürlüğü	216
II. TÜRKİYE'DE POLİTİKA UYGULAMA SONUÇLARI	217
A. Elektrik Üretimi ve Dış Ticaret	217
B. Kurulu Güç	218
C. Kişi Başına Elektrik Tüketimi ve Kurulu Gücün Gelişimi	219
D. Elektrik Üretiminde Birincil Kaynak Kullanımı	220
E. Elektrik Üretimi ve Kurulu Gücün Üretici Kuruluşlara Dağılımı	221
F. Elektrik Sektöründe Yatırımlar ve Reform Sürecinde Elektrik Sektörüne Özel Sermaye Girişi	226
G. Elektrik Sektöründe Rekabet	231
H. Sektörde Verimlilik	232
1. Kurulu Güç Verimliliği	232
2. İşgücü Verimliliği	234
3. Maliyet ve Fiyatlar	238
4. Kayıp-Kaçak Oranları	240
5. Arz Güvenliği	242
III) POLİTİKA DEĞERLENDİRMESİ	244
SONUÇ	255
ÖZET	265

ABSTRACT	266
KAYNAKÇA	267
EK – ÜLKE SINIFLANDIRMALARI	290

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AB (15)	Avrupa Birliği'ne 2004 yılındaki son genişleme öncesi üye "lkeler topluluğu (Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Lüksemburg, Portekiz ve Yunanistan).
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation / Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği Örgütü
APERC	Asia-Pacific Energy Research Center / Asya-Pasifik Enerji Araştırma Merkezi
BE	Bağımsız Elektrik reticisi
BOT	Build – Operate - Transfer / Yap – İşlet - Devret
BOOT	Build – Operate - Own - Transfer / Yap – İşlet – Sahip Ol - Devret
BOTAŞ	Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi
CCGT	Combined Cycle Gas Turbine / Birleşik Çevrim Gaz Türbini
ÇEAŞ	Çukurova Elektrik Anonim Şirketi
DB	Dünya Bankası
DOE	Department of Energy /ABD Enerji Bakanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	Devlet Su İşleri
DSO	Distribution System Operator / Dağıtım Sistemi İşleticisi
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EC	European Commission
EdF	Electricité de France
EEF	Elektrik Enerjisi Fonu
EIA/DOE	Energy Information Administration/US Department of Energy

EİEİ	Elektrik İşleri Etüt İdaresi
EİGM	Enerji İşleri Genel Müdürlüğü
EMO	Elektrik Mühendisleri Odası
ENEL	Ente Nazionale per l'energia ELettrica
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
EPK	Elektrik Piyasası Kanunu
ERGEG	European Regulators' Group for Electricity and Gas / Avrupa Elektrik ve Gaz Düzenleyicileri Grubu
ERL	Economic Reform Credit / Ekonomik Reform Kredisi
ETKB	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
EÜAŞ	Elektrik Üretim Anonim Şirketi
FDI	Foreign Direct Investment / Doğrudan Yabancı Sermaye
GATS	General Agreement on Trade in Services - Hizmet Ticareti Genel Anlaşması
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GW	Gigawatt (1 Watt x 10 ⁹)
GWh	Gigawatt hour
İDT	İktisadi Devlet Teşekkülü
IEA	International Energy Agency / Uluslararası Enerji Ajansı
İHD	İşletme Hakkı Devri
IMF	International Monetary Fund / Uluslararası Para Fonu
IPP	Independent Power Producer / Bağımsız Elektrik Üreticisi
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİGEM	Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi Vakfı
KİK	Kamu İktisadi Kuruluşu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOB	Katılım Ortaklığı Belgesi
kW	Kilowatt / Kilovat (1 Watt x 10 ³)
kWh	Kilowatt hour / Kilovat saat
LNG	Liquefied Natural Gas / Sıvılaştırılmış Doğal Gaz

MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi
MTA	Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü (daha sonra Genel Müdürlük)
Mtoe	Million tonnes of oil equivalent / Milyon ton petrol eşdeğeri
MW	Megawatt / Megavat (1 Watt x 106)
MWh	Megawatt hour / Megavat saat
NAFTA	North American Free Trade Agreements - Kuzey Amerika Serbest Ticaret Bölgesi
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries / Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü
ÖİB	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ÖYK	Özelleştirme Yüksek Kurulu
PFPSAL	Programmatic Financial And Public Sector Adjustment Loan / Programlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi
PİGM	Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
PMUM	Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezi
PSIRU	Public Services International Research Unit, University of Greenwich
SAL	Structural Adjustment Loan / Yapısal Uyum Kredisi
SECAL	Sectoral Adjustment Loan / Sektörel Uyum Kredisi
TAEK	Türkiye Atom Enerjisi Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEAŞ	Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TEİAŞ	Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TEK	Türkiye Elektrik Kurumu
TEMSAN	Türkiye Elektromekanik Sanayii Anonim Şirketi
TETAŞ	Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi
TKİ	Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TOOR	Transfer of Operating Rights / İşletme Hakkı Devri
TPAO	Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
TPES	Total Primary Energy Supply / Toplam Birincil Enerji Arzı
TSO	Transmission System Operator / İletim Sistemi İşleticisi
TTK	Türkiye Taşkömürü Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TW	Terawatt (1 Watt x 10 ¹²)
TWh	Terawatt hour
W	Watt (1 joule per second)
WEC	World Energy Council / Dünya Enerji Konseyi
Yİ	Yap İşlet
YİD	Yap İşlet Devret
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

TABLÖLAR

Sayfa

Tablo 1. Ülkelere Göre Elektrik Sektörü Örgütlenme Modelleri.....	88
Tablo 2. Kurulu Gücün Üretici Kuruluşlara Dağılımı.....	174
Tablo 3. Elektrik ve Gaz Sektörlerinde Şirket Birleşme ve Satın Alma Amacıyla Yapılan İşlem Adet ve Miktarları.....	188
Tablo 4. Reform Sürecindeki Bazı Ülkelerde En Büyük 3 Üretici Firmanın Pazar Payları.....	190
Tablo 5. Üretim Büyüklüğüne Göre Avrupa'nın İlk 7 Elektrik Şirketi.....	194
Tablo 6. Ulusötesi Şirketlerin AB İçerisindeki Hareketleri.....	194
Tablo 7. AB Elektrik Üretim ve Satışlarında Büyük Şirketlerin Pazar Payları.....	195
Tablo 8. Özel Sektör Katılımlı Yatırımların Yatırım Türlerine Göre Dağılımı.....	203
Tablo 9. Gelişmekte Olan ya da Geçiş Ülkelerinde 1987-2004 Döneminde Yapılan Elektrik Yatırımlarında Yabancı Sermaye.....	204
Tablo 10. Gelişmekte Olan ya da Geçiş Ülkelerinde 1987-2004 Döneminde Yapılan Elektrik Yatırımlarında Küresel Şirketler.....	205
Tablo 11. OECD Ülkeleri Elektrik, Gaz Ve Su Sektörlerinde Reform Sürecinde İstihdam.....	208
Tablo 12. AB Ülkeleri Elektrik Sektörlerinde İstihdam.....	209
Tablo 13. OECD Ülkeleri Elektrik, Gaz ve Su Sektörlerinde İşçi-Saat Verimliliği Endeksi.....	211
Tablo 14. Bazı Ülkelerde Elektrik Satış Fiyatları ve Fiyatlardaki Değişim Oranları.....	212
Tablo 15. Bazı Ülkelerde Elektrik Satış Fiyatları ve Fiyatlardaki Değişim Oranları.....	213

Tablo 16. IEA Ülkeleri Enerji AR-GE Bütçeleri.....	214
Tablo 17. Dünya Elektrik Üretiminin Kaynaklara Dağılımı.....	215
Tablo 18. AB Ülkeleri Elektrik Sektörlerinde Tedarikçi Değişirme Oranları	217
Tablo 19. Dönemler İtibariyle Elektrik Üretimi ve Üretimdeki Artış Oranları.....	218
Tablo 20. Dönemler İtibariyle Kurulu Güç ve Artış Oranları	219
Tablo 21. Kurulu Güç Ve Elektrik Üretimi İçerisinde Birincil Enerji Kullanım Payları.....	220
Tablo 22. Elektrik Enerjisi Üretiminin Üretici Kuruluşlara Dağılımı.....	221
Tablo 23. Kurulu Gücün Birincil Kaynaklara Göre Üretici Kuruluşlara Dağılımı	222
Tablo 24. Elektrik Santrallarının İşletici Kuruluşlara Dağılımı.....	223
Tablo 25. Kamunun Elindeki Önemli Termik Santrallar	224
Tablo 26. Mobil Santrallar	225
Tablo 27. Üretim Şirketlerince Kurulan Santralların Yakıt Cinslerine Göre Dağılımı.....	226
Tablo 28. Dönemler İtibariyle Elektrik Sektöründe Kamu Yatırımları.....	227
Tablo 29. Elektrik Sektöründe Yıllar İtibariyle Özel Sermaye Yatırımları.....	229
Tablo 30. Yİ Çerçevesinde Kurulan Santrallar	230
Tablo 31. 2006-2015 Döneminde Elektrik Üretimi Amaçlı Yatırım İhtiyacı.....	230
Tablo 32. Yıllar İtibariyle Kurulu Güç Verimliliği.....	233
Tablo 33. TÜİK Elektrik İstatistikleri, 1993-2001.....	235
Tablo 34. TÜİK Elektrik İstatistiklerinde Yer Alan Verilerin Açıklamaları.....	235
Tablo 35. Elektrik Sektöründe Verimlilik Göstergeleri	237
Tablo 36. Elektrik Enerjisi Üretim Maliyetleri	238
Tablo 37. Yıllar İtibariyle Elektrik Satış Fiyatları.....	239
Tablo 38. İletim ve Dağıtımda Kayıp-Kaçak Oranları.....	240
Tablo 39. Elektrik Üretiminde Birincil Enerji Kaynak Payları.....	243

ŞEKİLLER

Sayfa

Şekil 1. Enerji Sektörünün Şematik Gösterimi	67
Şekil 2. Elektrik Sektörünün Bileşenleri	68
Şekil 3. Dünyada Elektrik Sektörlerinde Mülkiyet ve Liberalizasyon	89
Şekil 4. Avrupa Birliği'nde Piyasa Açıklık Oranları	93
Şekil 5. Dikey Yönde Bütünleşik TEK Modeli	99
Şekil 6. Dikey Bütünleşik Tekel Modeli	104
Şekil 7. Alıcı Tekeli Modeli	105
Şekil 8. Toptan Elektrik Piyasasında Rekabet Modeli	106
Şekil 9. Müşteri Merkezli Model	107
Şekil 10. Türkiye Elektrik Sektörünün Neo-liberal Yeniden Yapılandırılma Süreci ve Toplam Elektrik Üretiminde Özel Sektör Payı	111
Şekil 11. Dünya Elektrik ve Gaz Endüstrilerinde Şirket Birleşme ve Satın Almalarına İlişkin Harcamalar	188
Şekil 12. Gelişmekte Olan ya da Geçiş Ülkelerinde Özel Sektör Katılımıyla Yapılan Elektrik Projelerinin Toplam Yatırım Tutarları	201
Şekil 13. Gelişmekte Olan ve Geçiş Ülkelerinde Özel Sektör Katılımlı Elektrik Yatırımlarının Yatırım Türü Bakımından Dağılımı	202
Şekil 14. Yıllar İtibariyle Elektrik Sektöründe Kamu Yatırımları	227
Şekil 15. Yıllar İtibariyle Elektrik Sektöründe Kurulu Güç Verimliliği	234
Şekil 16. Yıllar İtibariyle Elektrik Satış Fiyatları	239
Şekil 17. İletim ve Dağıtımda Kayıp-Kaçak Miktarı	241
Şekil 18. Dünyada Kayıp-Kaçak Oranları	242
Şekil 19. Gelişmekte Olan ve Geçiş Ülkeleri Elektrik Sektörlerinde Toplam Yatırım İhtiyacı ve Gerçekleşen Özel Sektör Yatırımları	246

GİRİŞ

1970'li yıllardan itibaren kapitalist sistemin yaşadığı kriz, neo-liberal ideolojiyi üretmiştir. Söz konusu ideoloji, gelişmiş ülkelerde refah devleti anlayışını, gelişmekte olan ülkelerde ise ulusal kalkınma politikalarını eleştirmiş, krizi aşmaya yönelik olarak devletin rolünün yeniden tanımlanmasını talep etmiş ve yeni tanımlama çerçevesinde devletin yeniden yapılandırılmasını gündeme getirmiştir.

Bu süreçte, "ekonomi yönetiminde kamusal mekanizmaların yerine piyasa mekanizmalarının konulması gerektiği, verimlilik ve refahın bu yolla sağlanacağı" şeklindeki politikaların yönlendirmeleriyle çok sayıda ülkede pek çok sektör aynı anda dönüştürülmeye ve yeniden yapılandırılmaya başlanılmıştır. Kamu yönetimi yapı ve örgütlenmeleri değişikliğe uğratılmıştır. "Reform" adı altında sürdürülen ve temel kavramları yeniden yapılanma, yeniden düzenleme, ticarileştirme, şirketleştirme ve özelleştirme olarak sıralanabilecek bu dönüşüm sürecine 1980'li yıllardan itibaren Türkiye de katılmıştır.

Söz konusu sürece koşut olarak, elektrik enerjisi üretim, iletim ve dağıtımının merkezi bir tekel tarafından yapılmasının, gerek ekonomik verimliliğin, gerekse sektörün planlanmasında etkinliğin sağlanması bakımından en iyi sonuçları vereceği düşüncesi de, neo-liberal ideolojinin eleştiri alanı içerisine girmiştir. Tekel yapısının, kaynakların etkin kullanımı, verimlilik ve hizmet kalitesi yönünden olumsuzluklara neden olduğu, sektördeki üretim ve dağıtımın, serbest rekabet koşullarında faaliyet gösteren özel sermayeli şirketler tarafından yerine getirilmesi durumunda ekonomik ve toplumsal yararın elde edilebileceği düşüncesi ileri sürülmüştür.

Sektörün yönetimine ilişkin son yirmi yıldaki bu keskin düşünce değişiminin sonucu olarak, pek çok ülke, elektrik sektörlerinde bir dönüşüm çabasına girmiştir. Dünya Bankası, IMF, OECD, Uluslararası Enerji Ajansı

gibi kuruluşlar tarafından gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelere ısrarla önerilen elektrik sektörünün yeni yönetim modelinde, sektördeki kamu kuruluşları ve kamu planlaması ortadan kaldırılmakta, yerine serbest piyasanın “görünmez el”i konulmaya çalışılmaktadır.

Elektrik sektörünün yeniden yapılandırılmasında, sektör için önerilen modeller ile varılmak istenen "ideal" hedef, üretim ve perakende satış alt sektörlerinde tam rekabetin sağlandığı, müşterinin çok sayıda satıcı arasından sınırsız seçme olanağına sahip olduğu, kendi kendini yöneten ve devletin ise, sadece belirli bir çerçevede düzenleme ve denetleme görevi gördüğü bir elektrik piyasasıdır. Elektrik enerjisinin metalaştırılarak, bir alım satım piyasasının oluşturulması, fiyatların bu piyasada çalışan özel sektör üreticileri ve tüketiciler arasında serbestçe oluşması, kamu hizmeti niteliğinin tamamen ortadan kaldırılması hedeflenmektedir. Bu yolla, özel sektör üreticilerinin elektrik üretiminde kullanacakları birincil enerji kaynaklarını daha düşük fiyattan temin edecekleri, kaynakların daha verimli kullanımıyla ürettikleri elektriği daha ucuza satacakları, tüketicilerin de ucuz ve kaliteli elektriği seçme haklarının olacağı ileri sürülmektedir.

Söz konusu yeni yapıya ilişkin olarak ileri sürülen gerekçeler, son derece caziptir. Buna göre; piyasa mekanizması içerisinde kaynakların etkin kullanımı sağlanacak, rekabet ile maliyet ve fiyatlar düşecek, verimlilik artacak, hizmet kalitesi yükselecek, gelişmekte olan ülkelerdeki sermaye sıkıntısı aşılabacak, yeni teknolojilerin kullanılacak olması nedeniyle sektörün çevreye olumsuz etkileri azalacak, tüketicinin seçme özgürlüğü sağlanacak ve bu sayede katılımcı demokrasi gelişecektir.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle, günümüzde, Amerika Birleşik Devletleri'nden Çin'e, Avrupa Birliği'nden NAFTA ve APEC'e kadar hemen tüm ülke ve ülkelerarası birlikler, başta elektrik alt sektörü olmak üzere tüm enerji sektörlerinde bir dönüşüm çabasına girmişlerdir. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelere yaşanmakta olan bu dönüşüm sürecinin yol haritası

ve yolun sonunda enerji piyasalarının alacağı nihai yasal ve yönetsel yapılar, büyük oranda yukarıda bahsedilen uluslararası kuruluşlar tarafından tasarılanmış bulunmaktadır.

Elektrik enerjisi sektöründe çeşitli ülkelerce uygulanmakta olan yönetim modelleri incelendiğinde, mülkiyet yapısı ve piyasa liberalizasyonu bakımından farklılaşan çeşitli örgütlenme modellerinin bulunduğu görülmektedir. Bu modeller, dikey yönde bütünleşik tekel modellerinden müşteri merkezli tam rekabet piyasası modellerine doğru geniş bir yelpaze oluşturmaktadır. Hemen her ülkenin elektrik sektörleri, bu modellerden biri ya da birkaçının bir kombinasyonu çerçevesinde örgütlenmektedir. Bu modellerin, aynı zamanda, elektrik enerjisi sektörü için belirlenen "ideal" hedefe varma yolunda atılması gereken adımları, geçilmesi gereken aşamaları da tanımladığı görülmektedir.

Elektrik sektörünün yapısal dönüşümüne ilişkin kamu politikaları, dünyada ve Türkiye’de uzun bir süredir sürdürülmekte olup, söz konusu politikaların sonuç ve etkileri de giderek şekillenmeye başlamıştır. Bu çalışmada, Türkiye’de 30 yıla yakın bir süredir neo-liberal ideoloji çerçevesinde yapılandırılmaya çalışılan elektrik enerjisi sektörüne ilişkin politikanın analizi yapılmaktadır. Söz konusu analiz; bir “süreç analizi” biçiminde; problemin tanımlanması ve gündeme gelmesi, politika formülasyonu ve meşruiyetinin sağlanması ile politika uygulama aşamalarını da içermekle beraber, büyük oranda, uygulanan politikanın sonuçlarına odaklanmış ve formüle edilen politikadan başlangıçta beklenen sonuçlar ile gerçekleşen sonuçlar arasında bir karşılaştırma ve değerlendirme yapılmıştır.

Bununla beraber, politika değerlendirmesi, sadece politikadan başlangıçta beklenen sonuçların gerçekleşip gerçekleşmediğinin araştırılması değildir. Bunun da ötesinde, bir “etki değerlendirmesi”ni gerekli kılmaktadır. Çalışmada, neo-liberal düşüncenin elektrik enerjisi sektörü için formüle ettiği politikaya ilişkin etki değerlendirmesine de yer verilmektedir.

Bu itibarla, çalışma, aynı zamanda hem politikadan beklenen sonuçlara hem de gerçekleşen sonuç ve etkilere odaklanmıştır. Dolayısıyla, çalışma, bir taraftan politikanın ulaşmak istediği hedefe ulaşip ulaşmadığının ölçülmesi ve bu bakımdan değerinin saptanmasını (değerlendirmeci yaklaşım), diğer taraftan politikanın gerçekleşen etkilerine göre değerlendirilmesini (etki değerlendirmesi) amaçlamaktadır.

Ülkemizde, elektrik enerjisine ilişkin söz konusu politikanın en önemli niteliklerinden biri de, gerek gündeme gelmesi ve gerekse formülasyonu ile meşruiyetinin sağlanması süreçlerinde belirgin bir “politika transferi”nin söz konusu olmasıdır. Politikanın bu niteliği, söz konusu politikanın transfer edildiği diğer ülkelerdeki süreçlerin de izlenmesini, bu ülkelerdeki politika uygulama sonuçlarının da değerlendirilmeye tabi tutulmasını gerekli kılmıştır. Bu çerçevede, elektrik enerjisi sektörü için tasarılan modelin, uygulamaya konulan ülkelerde ve Türkiye’de, yukarıdaki belirtilen varsayımlara ulaşmada ne ölçüde başarılı olduğu, başarı ya da başarısızlığının nedenleri, yeniden yapılandırma sürecinin söz konusu ülkeler ve Türkiye açısından sonuçları, bu çalışmanın temel sorun alanlarını oluşturmakta, elektrik enerjisi sektöründeki kapsamlı dönüşümün, düşünsel temellerini ne ölçüde haklı çıkardığı araştırılmaktadır.

Bu amaçlarla; elektrik enerjisi sektörünün yeniden yapılanma süreci, çeşitli ülkelerde ve Türkiye’de izlenmekte, politikanın oluşumunda etkili olan iç ve dış tüm faktörler incelenmekte, oluşan yapıların ortak ya da farklı nitelikleri saptanmakta ve uygulama ile elde edilen sonuçların, neo-liberal kuramın elektrik enerjisi sektörü için geliştirdiği modelin gerekçeleri olarak ortaya konulan hususları doğrulayıp doğrulamadığı, nedenleriyle belirlenmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde, genel olarak, kamu politikası, kamu politikası süreci ve politika analizi kavramları üzerinde durulmakta, politika

alışmalarında yararlanılan kuramsal yaklaşımlar ile elektrik enerjisi politika analizi üzerine yapılmış çalışmalara değinilmektedir. Bölüm içerisinde, elektrik enerjisi sektörünün tanımı ve genel özellikleri ile tarihsel gelişimi aktarılmakta, enerji sektörü içerisinde elektrik enerjisinin konumu, genel yapısı ve ana bileşenleri incelenmekte, dünyada elektrik enerjisinin durumu sayısal verilerle ortaya konulmaktadır. Yüz yılı aşkın süredir mevcut olan elektrik enerjisi sektörünün, başlangıçtan günümüze kadar çeşitli ülkelerde yönetsel yapısındaki farklılıklar dönemler itibariyle incelenmektedir. Bu çerçevede; elektrik enerjisi sektörünün gelişimi, neo-liberal dönüşümden önceki yapısı, yeniden yapılanmanın gerekçeleri ve kaynakları, sektör için tasarımılanan modelin yapısı, dönüşüm süreci, bu süreci yaşayan ülkelerde oluşturulan yeni yapının nitelikleri, çeşitli ülkelerde uygulanan piyasa ve yönetim modelleri bu bölümün diğer başlıklarını oluşturmaktadır.

Türkiye elektrik enerjisi sektöründe 30 yıla yakın bir süredir gündemde olan politikaya ilişkin; problemin tanımlanması, gündeme gelmesi/getirilmesi, politikanın formülasyonu, meşruiyetinin sağlanması ve uygulanması şeklinde sıraladığımız kamu politikası süreci ile bu politikanın kurumsal yapıdaki sonuçları çalışmanın ikinci bölümünde yer almakta, oluşan yeni yapıların nitelikleri bu bölümde ortaya konulmaktadır.

Neo-liberal politikanın kurumsal yapıya ilişkin önerilerinin de ele alındığı bu bölümde, çalışmanın tarihsel bütünlüğünü sağlamak bakımından, analiz öncesi döneme de yer verilmiş, analiz dönemini oluşturan 1980’li yıllardan günümüze kadar, ülkemiz elektrik sektöründe hız kazanan yönetsel reform çabaları, tarihsel süreç içerisinde ve söz konusu politikanın resmi ya da gayri resmi belgeleri ele alınarak incelenmiştir.

Türkiye elektrik sektörünün yeniden yapılanmasına ilişkin düşünsel temel, yapılanma öncesi politikalara göre net bir dönüşümü – kamudan piyasaya geçiş şeklinde - ifade etmekle birlikte, bu çalışmadan, söz konusu politika değışikliğinin, bir “sıçrayış” biçiminde değil, ama, uzun bir süreç

boyunca adım adım ilerleyen “artımcı” nitelikte olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, yapılanma dönemi, politika uygulaması sonuçlarının değerlendirilerek sık sık geriye dönülüp politikanın yeniden ama “artımcı” bir yaklaşım temelinde formülasyonu ve yeniden uygulanması döngüsünü sıklıkla yaşamıştır. Bununla beraber, söz konusu döngünün; formülasyon, uygulama ve değerlendirme aşamalarından oluştuğu, ancak değerlendirme sonuçlarından hareketle problemin yeniden tanımlanması gerektiği noktasına hiç bir zaman gelinemediği, süreç boyunca problemin başlangıç tanımlarının doğru kaldığının varsayıldığı gerçeğine dikkati çekmek gerekir.

Politika sürecinde etkili olan tüm iç ve dış aktörlerin ele alındığı bu bölümde, ağırlık kazanan bir diğer unsur ise “politika transferi”ne ilişkindir. Türkiye elektrik sektörüne ilişkin 1980 sonrası kamu politikasının en belirgin niteliklerinden biri “transfer” edilmiş olmasıdır. Bu itibarla, politikanın “transfer” edildiği kuruluşlarla olan ilişkiler, bu bölümde ağırlıklı olarak yer almaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, politika uygulamasının sektörel temeldeki sonuçları incelenmektedir. Bu bölümde, dönüşümün başlangıç varsayımlarının günümüz itibarıyla doğrulanıp doğrulanmadığı gerek farklı ülkelerin deneyimlerinden gerekse Türkiye’deki uygulamalardan yola çıkılarak araştırılmaktadır. Bu amaçla;

- i) Rekabet sorunu ele alınmakta, mevcut tekel yapıları ortadan kaldırıldığında, sektörde genel verimliliği tesis etmeye yönelik yeni rekabet piyasalarının oluşup oluşmadığı incelenmektedir.
- ii) Yeni yapı ile, gelişmekte olan ülkelerdeki sermaye sorununun aşılabileceği, kamu tarafından yapılamayan yatırımların özel sermaye tarafından gerçekleştirilebileceği hususu, dönüşümün en temel gerekçelerinden birini oluşturmaktadır. Söz konusu varsayım, gelişmekte olan ülkeler grubundan alınan verilerin analizi suretiyle araştırılmaktadır.

- iii) Sektördeki verimlilik sorunu incelenmekte, istihdama ilişkin gelişmeler ortaya konulmakta, dönüşüm öncesi ve sonrasında oluşan fiyatlar karşılaştırılmaktadır.
- iv) Başlangıç varsayımı, liberal elektrik piyasasında eski teknolojilerin terk edileceğini, üreticilerin çevre dostu kaynaklara yönelmesinin sağlanacağını, böylelikle sektörün çevreye olumsuz etkilerinin azaltılmış olacağını ileri sürmektedir. Teknoloji boyutu, gelinen noktada elde edilen sonuçlar itibariyle ele alınmaktadır.
- v) Liberal elektrik piyasası ile katılımcı demokrasi arasındaki ilişki incelenerek, yeni sektör yapısının bu husustaki etkileri araştırılmaktadır.

Çalışmanın sonuç kısmında ise, çalışma bütününden elde edilen sonuçlar ışığında uygulanmakta olan politikanın değerlendirilmesi yapılmakta, Türkiye elektrik sektörünün yönetimine ilişkin görüş ve öneriler üretilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜ VE NEO-LİBERAL YENİDEN YAPILANMA POLİTİKASI

Genel enerji sektörü içerisinde ağırlıklı bir paya sahip olan elektrik sektörü, başlangıcından itibaren, bir taraftan stratejik bir değer olarak görülmüş, diğer taraftan tedarik edilmesi toplumsal bir kamu yükümlülüğü olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla, elektrik arzına yönelik hizmetin bir kamu hizmeti olduğu kabul edilmiş, sektöre ilişkin kamu problemi, elektriğin vatandaşa sürekli ve güvenilir olmasının yanında eşit ve ödenebilir düzeyde arz edilmesi olarak ifade edilmiştir. Ortaya konulan problem tanımlamalarından yola çıkılarak, sektördeki hizmetlerin kamu eliyle gördürülmesi gerektiği genel kabul görmüş ve politikanın formülasyonu ve uygulama bu çerçevede gerçekleştirilmiştir.

Bununla beraber, özellikle 1980'li yıllar boyunca, sektöre ilişkin problem tanımlamalarının yeniden yapılmasının gerektiği gündeme gelmiş, bu çerçevede etkili olan neo-liberal ideoloji, tanımlamaları, dolayısıyla politika formülasyonunu tersine çevirmeyi talep etmiştir. En genel çerçevede, kamunun yerine piyasayı koyan farklı bir formülasyon, büyük oranda uluslararası kuruluşların desteğinde gündeme getirilmiş ve dünyanın pek çok ülkesinde uygulamaya konulmuştur.

Otuz yıla yakın bir süredir uygulanmakta olan elektrik sektörüne ilişkin söz konusu kamu politikası, sonuçlarının da her geçen gün şekillenmeye başlamış olması bakımından, giderek daha fazla politika analizi çalışmalarına konu olmaktadır.

I. KAMU POLİTİKASI ANALİZİ

Genel olarak, toplumsal problemlerin çözümüne ilişkin alternatif kamu politikalarının doğası, nedenleri ve etkileri üzerine odaklanan kamu politikası çalışmaları¹, başlangıcından itibaren kamu yönetimi disiplininin ilgi alanı içerisinde olmuştur. Bununla beraber, söz konusu çalışmalarda ağırlık noktası kamu politikasının kendisi üzerine değil, kamu politikalarının şekillendiği kamu yönetimi kurum ve yapıları ile politika yapımına ilişkin davranış ve süreçler üzerinedir.² Bu çerçevede, kamu yönetimi disiplini, geleneksel olarak kamu yönetiminin iç işleyişleri üzerinde durmuş; kamu politikalarının şekillendiği yapılar ile bu politikalar arasındaki ilişkilerin araştırılması ya da idarenin amaçları ve bu amaçlara yönelik politika oluşturma boyutu nadiren gündeme gelmiştir.

Bununla beraber, İkinci Dünya Savaşı sonrasında, özellikle ABD olmak üzere Batı kaynaklı siyaset bilimi literatüründe, kamu politikası çalışmalarına giderek daha fazla yer verilmiş, bu kapsamda özellikle kamu politikalarının tanımlanması, analizi, neden ve sonuçlarının izah edilmesine yönelik çalışmalar hızlanmıştır. Bu çerçevede, *“Bugün, pek çok siyaset bilimci, ilgilerini kamu politikasına, kamu yönetimi faaliyetlerinin sebep ve sonuçlarının tanımlanması ve açıklanmasına çevirmektedir. Bu ilgi, kamu politikasının içeriğinin tanımlanmasını; toplumsal, ekonomik ve politik güçlerin kamu politikasının içeriği üzerindeki etkisinin analizini; çeşitli kurumsal düzenlemelerin ve politik süreçlerin kamu politikası üzerindeki etkilerinin araştırılmasını ve kamu politikasının toplum üzerindeki beklenen ve beklenmeyen sonuçlarının değerlendirilmesini kapsamaktadır.”*³

Nagel, kamu politikası çalışmalarının ABD içerisinde yoğunluk kazanmasında, başlangıçta üç faktörün etkili olduğunu ileri sürmektedir⁴:

¹ Stuart S. Nagel, **Contemporary Public Policy Analysis**, The University of Alabama Press, 1984, s. 1.

² Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy**, Prentice Hall, New Jersey, 1995, s. 2.

³ a.k., s. 3.

⁴ Stuart S. Nagel, a.g.k., s. xiii.

Bunlar; (1) 1960'lı yılların sonlarında –özellikle insan hakları, yoksullukla mücadele, silahsızlanma, kadın hakları, çevre gibi- politik sorunlara karşı yoğun kamuoyu ilgisi, (2) alternatif politikaların değerlendirilmesinde kullanılabilecek yeni analitik ve disiplinlerarası yöntemlerin geliştirilmiş olması ve (3) araştırmalarda finansal destek sağlaması bakımından devlet kurumlarının, akademik çevrelerin gözünde çekiciliğinin artması.

İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda politika analizine ilişkin ilk sistematik çalışma olan ve Daniel Lerner ile Harold D. Lasswell tarafından kaleme alınan "*The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*" başlıklı çalışma 1951 yılında yayınlanmış⁵, söz konusu çalışmayı takiben sayıları hızla artan kamu politikası çalışmaları, genel olarak dört ana başlıkta toplanmıştır⁶: (1) müstakil alan araştırmaları, (2) değerlendirme ve etki analizi çalışmaları, (3) kamu politikası sürecine ilişkin çalışmalar ve (4) politika tasarımına ilişkin çalışmalar.

Sabatier, kamu politikası çalışmalarındaki artışta, yukarıda sıralanan faktörlerin yanında, 1960'lı yıllarda yapılan iki çalışmanın da etkili olduğunu ileri sürmektedir⁷. Bunlardan ilkinde, Dawson ve Robinson tarafından, yönetimin politika kararlarında, gelir düzeyi, eğitim ya da işsizlik gibi sosyoekonomik etkenler yerine kamuoyu düşüncesi ya da siyasi partiler arasındaki rekabete ilişkin geleneksel kaygıların rol oynadığı ortaya konulmakta ve bu çerçevede kamu politikası sürecinin temel dinamikleri açıklanmaya çalışılmakta⁸, diğ erinde ise, David Easton tarafından, politika talebinden politika formülasyonu ve uygulamasına ve toplum üzerindeki etkilerine kadar tüm bir kamu politikası sürecinin anlaşılmasına yönelik bilimsel bir çerçeve ortaya konulmaktadır⁹.

⁵ William N. Dunn, **Public Policy Analysis: An Introduction**, Prentice Hall, 1981, s. 19.

⁶ Paul A. Sabatier, "Political Science and Public Policy", **Political Science and Politics**, Vol. 24, No. 2, June 1991, s. 144.

⁷ a.k.

⁸ Richard Dawson ve James Robinson, "Interpretary Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States", **Journal of Politics**, May, 1963, s. 265-289.

⁹ David Easton, **A Systems Analysis of Political Life**, John Wiley and Sons, 1965.

Sabatier'e göre, en azından 2. Dünya Savaşı'ndan beri çoğu siyaset bilimcisi, çalışmalarını, ya belirli bir örgüt tipi (yasama meclisi, hükümet, mahkemeler, çıkar grupları, idari birimler, yerel idareler, siyasi partiler) ya da belirli politik davranış tipleri (kamuoyu düşüncesi, oy kullanma) üzerinde yoğunlaştırma eğiliminde olmuşlardır.¹⁰ Kamu politikası ile ilgilenen araştırmacılar ise, bu alt alanlar içinde kalmamışlar ve çalışmalarında, siyaset bilimcileri tarafından genellikle ihmal edilen bazı hususları öne çıkarmışlardır. Bu hususlar;

- a) Bürokratlar, yasama üyeleri, çıkar grubu liderleri, araştırmacılar ya da uzmanlar gibi çeşitli tarafların (aktörlerin) içinde yer aldığı, politika oluşum ağının (sisteminin) araştırılması. Sabatier'e göre, siyaset bilimcilerin geleneksel tek örgüt ya da tek kamu yönetimi kademesi üzerine odaklanmaları, politika sürecini anlamak bakımından yeterli olmamaktadır.
- b) Politikaya ilişkin müstakil ve kapsamlı bilginin elde edilmesi. Kamu politikası araştırmalarında müstakil ve kapsamlı bilginin mevcudiyeti önem taşımaktadır. Pek çok durumda, analizcinin, belirli bir politika alanındaki kapsamlı tartışmaları anlayabilmek bakımından, o alanda uzmanlaşması gerekmektedir.
- c) Genel kamuoyu ile politika yapıcılar arasındaki etkileşimin incelenmesi.
- d) Politika çalışmalarında, belirli bir zaman kesiti yerine, on yıl veya daha uzun bir sürecin ele alınması.
- e) Politika tiplerine göre politik davranıştaki farklılıkların dikkate alınması.

¹⁰ Paul A. Sabatier, "Toward Better Theories of the Policy Process", **Political Science and Politics**, Vol. 24, No. 2, June, 1991, s. 147-156.

A. Kamu Politikası

Politika sözcüğünün, Türkçede, genel olarak iki karşılığı bulunmaktadır. İlkinde, İngilizce “politics” sözcüğünün karşılığı olarak politika, siyaset yapma anlamını taşımakta, diğerinde ise, İngilizce “policy” sözcüğünün karşılığı olarak; tutulan yol, yöntem, program gibi anlamları içermektedir¹¹. İkinci anlamıyla politika sözcüğü, en doğru karşılığını enerji politikası, eğitim politikası ya da sağlık politikası gibi kavramlarda bulmaktadır.

Etimolojik olarak, “policy” (=politika) sözcüğünün kökeni Sanskritçe, Eski Yunanca ve Latince’den gelmektedir. Yönetme, hükümet etme ya da idare etme şekli olarak da tanımlanabilecek olan “policy” sözcüğü, Sanskritçe “pur, puram” (=şehir, kale) ve Eski Yunanca “politeia” (=devlet, idare, hükümet, vatandaşlık), “polites” (=vatandaş), “polis” (=şehir, devlet) sözcüklerinden, önce Latince’de “politia” (=devlet) sözcüğüne ve daha sonra 14. yüzyılda ise Eski Fransızca “policie” (=sivil idare) sözcüğüne evrilmiştir¹². “Eylem planı” ya da “yönetim şekli” karşılıklarını ise, ilk defa 15. yüzyılın hemen başında aldığı kaydedilmektedir¹³.

“Kamu politikası” kavramının çok sayıda tanımı yapılmış, farklı bakış açılarına sahip araştırmacılar tarafından birbirinden farklı açıklamalar ortaya konulmuştur. Bu bakımdan, “kamu politikası” kavramının genel kabul görmüş tek bir tanımı mevcut değildir. Örneğin, Dye, kamu politikasını, kısaca, “*kamu yönetimlerinin (ya da hükümetlerin) yapmayı ya da yapmamayı seçtikleri şeyler*” olarak tanımlamakta ve kamu politikasını sadece kamu yönetiminin yürüttüğü faaliyetler ile sınırlı tutmamakta, aynı zamanda idarenin yapmadığı ya da yapmak istemediği faaliyetleri de kamu politikası olarak

¹¹ Hasan Hüseyin Çevik, “Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi”, Asım Balcı (ed.) **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (içinde)**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003, s.141-142.

¹² Online Etymology Dictionary, <<http://www.etymonline.com/index.php?term=policy>>, Erişim tarihi: 8 Ağustos 2007.

¹³ a.k.

değerlendirmektedir¹⁴. Dolayısıyla, bu bakış açısına göre, kamu yönetimi toplumsal bir sorunun çözümü amacıyla belirli bir faaliyette bulunmayı seçebileceği gibi eylemsiz kalmayı da tercih edebilecektir.

Bununla beraber, Anderson, Dye'ın yukarıdaki tanımına itiraz etmektedir. Anderson'a göre, bu tanım, yönetimin yapmaya karar verdikleriyle gerçekte yaptıkları arasındaki ayrımı ortaya koyamamakta, ayrıca yönetim tarafından icra edilen, ancak kamu politikası olarak görülemeyecek günlük idari işleri de içermesi bakımından açıklayıcı olamamaktadır.¹⁵ Anderson, "yönetimin amaçlı davranışı" kavramının kamu politikası tanımı içerisinde yer alması gerektiği yönünde görüş belirtmekte, politika tanımının, neye niyet edildiğine değil gerçekte ne yapıldığına odaklanması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu çerçevede Anderson'ın önerdiği kamu politikası tanımı şöyledir: *"Bir sorunu çözmeye yönelik olarak, ilgili taraflar (aktörler) tarafından izlenen amaçlı hareket tarzı."*¹⁶

Dolayısıyla, Anderson'ın tanımına göre, kamu politikasının belirli nitelikleri bulunmaktadır:¹⁷

- a) Kamu politikası rasgele davranışlar ya da tesadüfi oluşumlar değil amaçlı ya da hedefe yönelik eylemlerdir. Dolayısıyla, siyasal sistemlerde kamu politikaları, her zaman sonuç alınmasa dahi, belirli hedefleri gerçekleştirmek ve tanımlı sonuçlar üretebilmek amacıyla tasarımlanır.
- b) Politikalar, kamu görevlileri tarafından alınan müstakil ya da münferit kararlardan değil, söz konusu görevliler tarafından zaman içerisinde yerine getirilen hareket tarzlarından oluşur. Dolayısıyla, politika, sadece herhangi bir konu hakkında bir yasa ya da kuralın konulması kararını değil, aynı zamanda söz konusu yasa ya da

¹⁴ Thomas R. Dye, a.g.k., s. 2.

¹⁵ James E. Anderson, **Public Policymaking – An Introduction**, Houghton Mifflin Company, Boston, 1994, s. 5.

¹⁶ a.k., s. 5-6.

¹⁷ a.k., s. 6-8.

kuralı uygulamaya geçirmek için gereken alt kararları da kapsamaktadır.

- c) Kamu politikaları, kamu sorunlarına ilişkin olarak vatandaşların, çıkar grubu temsilcilerinin ya da kamu görevlilerinin yine kamu görevlileri ya da kuruluşları nezdinde yaptıkları politika talepleri ya da eylem veya eylemsizlik istemlerine karşılık olarak ortaya çıkar. Söz konusu taleplere cevap olarak, kamu görevlileri ya da kamu kuruluşları, kamu politikasına içerik ve yön kazandıran kararları alırlar.
- d) Politika, kamu yönetiminin yapmaya niyet ettiği ya da yapacağını söylediği şey değil, fiili olarak yapılan şeylerdir.
- e) Kamu politikası talebine karşı verilecek cevap, olumlu yönde olabileceği gibi olumsuz yönde de olabilir. Dolayısıyla, kamu yönetimi, bir kamu probleminin çözümüne yönelik bir eylem talebini olumlu karşılayıp bu yönde çaba gösterebileceği gibi, o konuda eylemsiz kalmayı da tercih edebilir. Kamu yönetimi eylemsiz kalmayı seçtiğinde, eylemsizlik başlıbaşına bir kamu politikası niteliğini almış olur.
- f) Kamu politikası, - en azından olumlu biçiminde - yasalara dayanır ve bu bakımdan emredicidir, yaptırım gücü taşır. Sonuçları bakımından bağlayıcılığı vardır.

Kamu politikasına ilişkin olarak Dunn tarafından yapılan tanım ise, “seçme” eylemine vurgu yapmaktadır. Buna göre, kamu politikası, *“kamu görevlileri ya da kurumları tarafından yapılan ve hiçbir şey yapmama kararları da dahil, az ya da çok birbirleriyle ilişkili seçimler dizisidir.”*¹⁸ Dunn’un bu tanımından da görülebileceği gibi, kamu politikası, sürekli kararlar almayı gerektiren kesintisiz bir süreçtir.

Howlett ve Ramesh’e göre ise, kamu politikası, çok sayıda birey ve örgüt tarafından alınan çok sayıda kararın oluşturduğu karmaşık bir olgudur.

¹⁸ William N. Dunn, a.g.k. s. 61.

Genellikle, geçmiş politikalardan şekillendirilir ve sıklıkla diğer ilgisiz görünen kararlarla yakından ilişkilidir.¹⁹

B. Kamu Politikası Süreci

Modern siyasal sistemlerde kamu politikası süreci, genellikle, karmaşık ve düzensiz bir süreçtir. Resmi ya da resmi olmayan pek çok tarafın politika sürecine düzenli ya da düzensiz biçimde katılımları söz konusudur. Politika süreci, genellikle, ilgili tarafların işbirliği içerisinde kamu problemlerine tarafsız, nesnel çözümler arama süreci değil, tersine, çıkarları çatışan tarafların mücadelesi biçiminde ortaya çıkmaktadır. Politikayı gerek biçim gerekse içerik bakımından şekillendiren çok sayıda parametre bulunmaktadır. Politika süreci, aynı zamanda sürekli değişen bir çevrede devam etmektedir. Dolayısıyla, değişen çevrede politikaya ilişkin pek çok parametre ile birlikte politikanın kendisinin de değişimi söz konusudur.

Gerçekte, uygulanmakta olan pek çok kamu politikası, rutin yönetsel süreçler haline gelmiştir. Söz konusu rutin süreçler, yeni bir kamu probleminin ortaya çıkması ya da fark edilmesi suretiyle kesintiye uğrayabilmekte ve yeni problemin tanımlanmasıyla süreç yeniden başlayabilmektedir.

Kamu politikası süreci, genel olarak, kamu politikalarının geliştirilip uygulandığı toplam süreci ifade etmekte olup, bir dizi tanımlanabilir faaliyetten oluşmaktadır. Kamu politikası sürecini, ayrı dönemler ayırmak suretiyle kamu politikası çalışmalarını basitleştirmek düşüncesi, ilk defa Harold Lasswell tarafından ortaya konulmuştur. Lasswell 1956 tarihli çalışmasında politika sürecini yedi döneme ayırmıştır:²⁰ (a) bilgilenme, (b)

¹⁹ Michael Howlett ve M. Ramesh, **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**, Oxford University Press, New York, 1995, s.7.

²⁰ (Harold Lasswell, **The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis**, College Park: University of Maryland, 1956) şeklinde alıntılan: Michael Howlett ve M. Ramesh, a.g.k., s.10.

teşvik, (c) reçete oluşturma, (d) yürütmeyi başlatma, (e) uygulama, (f) uygulamayı tamamlama ve (g) değerlendirme. Bununla birlikte, son yıllarda, politika incelemelerinde araştırmaya yol gösterici olması bakımından, politika sürecine ilişkin olarak aşağıdaki çerçeve yaygın kabul görmektedir:²¹

- a) Problemin tanımlanması ve gündeme gelmesi,
- b) Politika formülasyonu ve meşruiyetinin sağlanması,
- c) Politikanın uygulanması,
- d) Politikanın değerlendirilmesi.

Her ne kadar politika sürecini yukarıdaki gibi bileşenlere ayırarak incelemek, araştırma amaçlı olarak yararlıysa da, gerçek dünyada politika sürecinin bu şekilde yürümediğini bilmek araştırmaya başlarken önemlidir. Gerçekte, söz konusu aşamalar, genellikle bir arada ve iç içe yürümekte olup, sık sık geriye dönüşler söz konusudur. Anderson, konuyla ilgili olarak, politika sürecinin bir “*otomobil montaj hattı*” şeklinde düşünülmemesi gerektiğini vurgulamaktadır.²² Dolayısıyla, Anderson’a göre, politika sürecinin doğrusal yerine devrevi ve sonlu yerine sürekli bir faaliyet olarak düşünülmesi daha doğru olacaktır.

“Politika sürecinde; bir kamu problemi teşhis edilir, tanımlanır, kamu yönetiminin gündemine getirilir, alternatif politikalar üretilir ve sunulur, içlerinden biri (politika) resmi olarak kabul edilir, uygulama başlar, politikaya ilişkin bazı değerlendirme ve geri beslemeler yapılır, yasal ya da yönetsel değişiklik ya da düzeltmeler söz konusu olabilir, uygulamaya devam edilir, yeni değerlendirme ve geri beslemeler yapılır, yeni yasal ve yönetsel değişiklik ya da düzeltmeler gerçekleştirilebilir, uygulamaya devam edilir, değerlendirme ve geri besleme tekrar yapılır, nadiren politika uygulaması durdurulabilir ve süreç bu şekilde devam eder. Süreç içerisinde bir noktada, politika çevresindeki değişim nedeniyle, politikanın ilişkili olduğu problem yeniden tanımlanır.”²³

²¹ Thomas R. Dye, a.g.k., s. 5-6; James E. Anderson, a.g.k., s. 37; Wayne Parsons, **Public Policy - An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**, Edward Elgar, 1995, s. 77-78; Charles O. Jones, “The Policy Approach: An Essay on Teaching American Politics”, **Midwest Journal of Political Science**, Vol. 13, No. 2, May, 1969, s. 293.

²² James E. Anderson, a.g.k., s. 36.

²³ a.k., s. 281.

Politika süreci, politika yapılan alan ya da sektörlerle göre değişiklikler göstermekte, kamu politikalarındaki farklılıklar, politika yapım sürecindeki tarz ve tekniklere de yansımaktadır. Ayrıca, ülkelerin kendilerine özgü ekonomik, toplumsal ve siyasal yapıları kamu politikası süreci üzerinde etkili olmaktadır.

Politika sürecinin ana bileşenleri, dört kısımda ele alınabilir²⁴: (a) politika talepleri: politik sistemin içinde ve/veya dışında ortaya çıkan eylem talepleri, (b) politika kararları: siyasi otorite tarafından verilen ve rutin işlemlerin dışındaki kararlar, (c) politika çıktıları: politikanın maddi ya da maddi olmayan üretimi ve (d) politika sonuçları (ya da etkileri): politikanın uygulanması ya da uygulanmaması ile ortaya çıkan amaçlanmış ya da amaçlanmamış sonuçlar.

1. Problemin Tanımlanması ve Gündeme Gelmesi

Toplumsal problemlerin tanımlanması ve alternatif çözümlerin önerilmesi politika sürecinin en önemli safhalarından biridir. Toplumda politika problemi olarak tanımlanmamış ve çözüm alternatifleri konulmamış konular hiçbir zaman politika konusu haline gelemeyizler.

Dunn'a göre, politika problemi, tanımlanmış ve oluşturulacak bir politika uygulaması ile karşılanabilecek bir ihtiyaç, değer ya da fırsattır²⁵. Anderson ise, politika problemini, *“insanlar arasında ihtiyaçları ya da hoşnutsuzlukları üreten ve bu nedenle bir çare ya da düzelmenin arandığı bir durum”* olarak tanımlamaktadır.²⁶ Anderson, politika problemine ilişkin bazı özellikleri aşağıdaki gibi sıralamaktadır:²⁷

²⁴ Bill Jenkins, “Policy Analysis: Models and Approaches”, Michael Hill (ed), **The Policy Process : A Reader (içinde)**, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1993, s.35-37.

²⁵ William N. Dunn, a.g.k., s. 60.

²⁶ James E. Anderson, a.g.k., s. 85.

²⁷ a.k., s. 85-86.

- Herhangi bir durumun bir politika problemi haline dönüşebilmesi, aynı zamanda o konunun kamu yönetiminin harekete geçmesi için uygun bir konu olması ve kamu yönetimi tarafından o konuya ilişkin bir çözümün sağlanabilir olması gerekmektedir,
- Herhangi bir durumun problem olarak tanımlanması, genellikle doğrudan etkilenenlerin dışındaki kişiler tarafından yapılmaktadır,
- Süreklilik arz eden pek çok probleme ilişkin tanımlamalar, zaman içerisindeki toplumsal değişikliklere göre farklılık gösterir,
- Bir zaman kesitinde normal kabul edilebilecek konular, toplumsal değişiklikler neticesinde başka bir zaman kesitinde problem olarak tanımlanabilirler,
- Problem tanımlama eylemi, genellikle, sonuçları uygun çözümleri belirlemeye yardımcı olacak politik bir süreçtir.

Politika probleminin tanımlanmasında, probleme neden olan faktörlerin ortaya konulması önemlidir. Probleme ait çevresel koşulların, problemten etkilenen kitlenin, probleme ilişkin çatışan amaçların, kabul edilebilir bir çözüm olasılığının mevcudiyetinin ve benzeri hususların araştırılması, problemin ortaya konulması bakımından gerekli olmaktadır.

Parsons'a göre, politika oluşum süreci, problemin fark edilmesiyle başlamaktadır. Bununla beraber, herhangi bir konunun bir problem sayılması ya da o problemin nasıl tanımlandığı, büyük oranda politika yapıcılarının konuya yaklaşımlarına bağlıdır²⁸. Genellikle, ortadaki konunun ne olduğuna ilişkin görüş birliğine varabilmek güç değildir. Ancak, o konuya ilişkin problemin tam olarak ne olduğu ve dolayısıyla uygulanması gereken politikanın ne olması gerektiği noktasında görüş birliğine varabilmek her zaman kolay olmamaktadır. Parsons'a göre, problemin tanımlanma, yapılandırma, belirli sınırlar içerisine yerleştirilme ve isimlendirilme süreci, probleme ilişkin bir kamu politikası oluşturmak bakımından son derece önemlidir. Problemi tanımlarken, analiz ederken ya da sınıflandırırken

²⁸ Wayne Parsons, a.g.k., s. 87-88.

kullanılacak sözcük ya da kavramlar, gerçeği modellemeleri bakımından, çözüm amacıyla uygulanacak politika formülasyonunun da bir çerçevesini oluşturacaktır. Dolayısıyla, problem tanımlama sürecinde, gerçekliğin algılanmasında etkili olan; değer yargıları, inanışlar, ideolojiler, çıkarlar ve önyargılar, bir taraftan problemin tanımlamasında rol oynarken diğer taraftan, uygulanacak politikanın şekillenmesine de katkıda bulunmaktadır. Dolayısıyla, “*bir problemin tanımı, problemin bir parçası*”²⁹ haline gelmektedir.

Dunn’a göre ise, politika yapıcılar, doğru tanımlanmış problemlere yanlış çözümler bulmaları nedeniyle değil, genellikle, yanlış tanımlanmış problemleri çözmeye çabaladıkları sırada hata yapmaktadırlar³⁰. Politika probleminin yanlış tanımlanmasına yol açabilen bir diğer unsur ise, politika problemine taraf olan çıkar grupları arasındaki çatışmadan kaynaklanmaktadır. Söz konusu çatışma ortamı, politika problemlerinin sorunlu yapılandırılmalarına neden olmaktadır.

Tanımlanan problemlerin bir politika gündemi haline gelmesi ise, bu konudaki taleple ilişkilidir. Belirli bir zaman kesitinde, vatandaşlar, çıkar grupları ya da kamu görevlileri tarafından, tanımlanmış problemlerle ilgili politikaların oluşturulması gereği yönünde kamu yönetimine çok sayıda talepte bulunulur. Bununla beraber, kamu problemleriyle ilgili politika talepleri, zaman ve kaynak kısıtları nedeniyle kamu yönetimlerinin dikkatini çekmek bakımından birbirleriyle rekabet halindedir. Söz konusu taleplerin sadece bir kısmı politika yapıcılar tarafından dikkate alınmaya değer bulunmaktadır. Dolayısıyla, bir kamu politikasına ilişkin gündem oluşturma, çok sayıda politika probleminin rekabet içinde bulunduğu bir süreçtir.

Bir kamu probleminin gündeme gelebilmesi için bir “sorun” haline dönüşmesi ya da kamuoyunun dikkatini çeken bir konu haline gelmesi gerekmektedir. Kamu politikalarının gündeme gelmesinde rol oynayan

²⁹ a.k.

³⁰ William N. Dunn, a.g.k., s. 133-134.

başlıca unsurlar; seçmenler, siyasal partiler, kamu yönetimi, çıkar grupları ve medya şeklinde sıralanabilir. Anderson'a göre, herhangi bir zaman diliminde politika yapıcısının harekete geçmeyi seçtiği ya da en azından harekete geçer gibi görüldüğü talepler politika gündemini oluşturmaktadır³¹.

Bir konunun gündemde yer alıp almaması çok sayıda faktöre bağlıdır. Söz konusu faktörlerin en önemlilerinden biri, çıkar gruplarının etkinlikleridir. Genel olarak, bir çıkar grubu ya da gruba ait kişilerin mevcut durumlarını koruma ya da iyileştirme yönündeki talepleri, çıkar grubunun liderliği tarafından doğrudan kamu yönetimine iletilir. Protesto hareketleri ya da şiddet içerenler dahil yapılan eylemler, bazı problemlerin politika yapıcıların gündemine taşınmasında bir araç olarak işlev görürler. Gündem oluşturma sürecinde bir diğer etkili unsur, kamu yönetimi birimleridir. Kamu yönetimi birimleri, herhangi bir probleme öncelik vermek suretiyle gündeme getirilmelerini sağlayabilirler. Problemlerin gündeme taşınmasında en önemli araçlardan biri ise medyadır. Bu kapsamda, medyanın, gerek olumlu gerekse olumsuz yönde önemli işlevleri bulunmaktadır. Dye'a göre, medyanın etkisi üç bölümde incelenebilir³²: (1) politika konularını tanımlamak ve politika yapıcılar için gündem oluşturmak, (2) politika konularına ilişkin davranış ve değerleri etkilemek, (3) seçmenlerin ve karar vericilerin davranışlarını değiştirmek.

Genellikle, herhangi bir kamu probleminin istenildiği zaman politika gündemi haline getirilebilmesi oldukça güçtür. Genel olarak kamu yönetimleri, kamu görevlilerine daha kolay erişebilen, daha örgütlü ya da daha zengin çıkar gruplarına kamu görevlileriyle iletişim olanakları sınırlı, örgütlenme düzeyleri daha düşük ya da parasal imkânları daha kısıtlı çıkar gruplarına olduğundan çok daha olumlu tepkiler vermektedir.

Bir konuyu politika problemi olarak gündeme taşımanın yanında, o konuyu gündemden uzak tutmak da kamu politikası sürecinin önemli bir

³¹ James E. Anderson, a.g.k., s. 89.

³² Thomas R. Dye, a.g.k., s. 303-304.

boyutu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede, kendisi başlıbaşına bir politika olarak tanımlanan “eylemsiz kalma” ya da bir kamu problemini gündeme taşımama seçeneği, örneğin politik sistemin egemen değerlerine ya da toplumun çıkarlarına herhangi bir tehdit söz konusu olduğunda, kamu yönetiminin ya da çıkar gruplarının bir tercihi olarak ortaya çıkabilmektedir. Parsons’un bu konudaki tanımlaması; “*kamu politikası sürecinde bir grubun diğer grubun düşünce, kaygı, çıkar ya da problemlerinin gündeme gelmesini engelleme kapasitesi*” şeklindedir.³³

2. Politika Formülasyonu ve Meşruiyetinin Sağlanması

Politikanın formülasyonu, kamunun gündemindeki problemlere ilişkin olarak, genellikle alternatif, öneri ya da seçenek olarak da adlandırılan kabul edilebilir hareket tarzlarının geliştirilmesi sürecidir³⁴. Söz konusu süreçte, tanımlanmış problemle başa çıkabilmek için politika önerileri ortaya konulur ve değerlendirme sonucu içlerinden biri uygulanacak politika olarak seçilir. Politikanın tanımlanması ve gündeme getirilmesi sürecinde rol oynayan taraflar, politika önerilerinin geliştirilmesi sürecinde de etkindirler.

Politika formülasyonu, iki aşamalı bir faaliyeti gerektirmektedir. İlkinde, probleme ilişkin olarak ne yapılması gerektiğine karar verilir, bu sorun çözüldüğünde ise, politikaya ilişkin yasal ya da yönetsel kurallar oluşturulmaktadır. Genellikle teknik bir konu olan kuralların oluşturulması aşaması, kamu politikasının uygulamadaki gerçek içeriğini belirleyecek olması bakımından son derece önemlidir.

Politikanın kabulü aşaması, seçeneklerin incelenmesi ve bunların arasından birinin seçilmesi sürecidir. Bu aşamayla ilgili olarak gündeme gelecek olan karar vermeye ilişkin kuramlar, ilerleyen kısımlarda ele alınmaktadır.

³³ Wayne Parsons, a.g.k., s. 135-136.

³⁴ William N. Dunn, a.g.k., s. 60.

Bir politika alternatifinin uygun politika olarak kabul edilmesi, politikanın değiştirilmesi ya da reddedilmesi, kamu görevlileri ya da kamu kurumları tarafından karara bağlanır. Politika alternatifinin uygun politika olarak kabul edilmesini takiben, söz konusu politikanın meşruiyetinin sağlanması gerekir. Meşruiyet, her zaman yasallık anlamına gelmemekte, daha çok, kamu yönetimi eylemlerinin vatandaşın gözünde haklılığını ya da uygunluğunu ifade etmektedir. Kamu yönetiminin yasallığı olan her eylemi, kamuoyu nezdinde meşru olarak görülmeyebilir.

Belirlenen politikanın uygulanabilmesi için gerekli yasal düzenlemeler bu aşamada yapılır. Söz konusu düzenlemeler, yasa, tüzük, yönetmelik ya da idari emirler şeklinde olabilmektedir. Ayrıca, politikanın uygulanabilmesi bakımından gerekli olan plan, program ve projelerin geliştirilmesi, gerekli kaynak, araç, gereç ve imkânlar ile görev, yetki ve sorumlulukların kurumlar ve kişiler arasında dağıtımının yapılması da yine bu aşamada söz konusu olmaktadır.

3. Kamu Politikası Sürecinde Politika Transferi Olgusu

Gerek politika probleminin gündeme gelmesi, gerekse politika formülasyonu ve meşruiyetinin sağlanması süreçlerinde, küreselleşme olgusuna da bağlı olarak giderek yoğunluk kazanan “politika transferi” kavramı ortaya çıkmaktadır. *“Günümüzde ‘kamu politikası’nda egemen kuramsal yaklaşım, bir yandan neo-liberal kamu reformlarını yönetme sorunlarına çözüm üretirken, bir yandan da reformların uluslararası sistem içinde transfer ediliş sorunlarına çözüm üretmeye odaklanmıştır.”*³⁵

Parsons’a göre, günümüz dünyasının politika alanındaki en önemli gelişmelerinden biri, politika sürecinin, artık sadece ulusal sınırlar içerisinde kalamayacağına ilişkindir³⁶. Özellikle yeni üretim ve ticaret biçimleriyle dönüşmekte olan dünya ekonomisi üzerinde uluslararası şirketler ve

³⁵ Birgül Ayman Güler, **Kamu Politikası Analizi Dersi Tanıtmağı**, Şubat 2006, s.1.

³⁶ Wayne Parsons, a.g.k., s. 232.

uluslararası kurumların giderek daha fazla etkili olması, ulusal politikaların gündeme getirilmesi ve ulusal gereksinimler doğrultusunda formüle edilebilmesi imkânlarını azaltmakta, kamu politikaları giderek daha fazla, küresel politikalar çerçevesinde şekillenmektedir.

Küresel politikaların ayırt edici nitelikleri aşağıda sıralanmaktadır³⁷:

- Karmaşıklık ve çeşitlilik: Küresel gündemde yer alan politika konularının sayısı giderek artmakta, artık sadece savunma ve uluslararası ilişkiler gibi konularla sınırlı kalmamaktadır.
- Yoğun etkileşim biçimleri: Ulus devletlerin birbirleriyle olan etkileşim düzeyi giderek artmaktadır.
- Ulus devletin geçirgenliği: Ulus devletin uluslararası alandaki yapısal bağlantıları, ulusal politika gündemini diğer ülkelerdeki gelişmelere daha açık hale getirmekte, dolayısıyla ulus devlet, politika gündemini geçmişte olduğundan daha az kontrol edebilmektedir.
- Hızlı değişim: Küresel politika gündemindeki değişim son derece hızlı gerçekleşmektedir.
- Kırılganlık: Küresel işleyiş, ulus devletlerde olduğundan daha az sağlam ve daha kırılgandır. Küresel düzeyde geliştirilmiş politikalara yerel düzeyde uyum sağlama bakımından gerekli olan yaptırımlar önemli ölçekte değişebilmekte ve sıklıkla yetersiz kalabilmektedir.

Küreselleşme olgusu, kamu politikası sürecinde “politika transferi”ni giderek daha fazla yaygınlaştırmaktadır. “*Bir siyasal sistemdeki stratejilerin diğer bir sistemce kullanılmak üzere transfer edilmesi*”³⁸ olarak tanımlanan politika transferi olgusu, ulusal düzeyde politika yapıcılarının, yerel ya da

³⁷ Mc Grew ve Lewis'den alıntılan: Wayne Parsons, a.g.k., s. 235-236.

³⁸ Harold Wolman'dan alıntılan: Naim Kapucu ve Muhammet Kösecik, “Ülkeler Arasında Yönetimsel Reform Transferi: Yeni Kamu Yönetimi Örneği”, **Küresel Sistemde Siyaset, Yönetim ve Ekonomi** (içinde), Der. M.Akif Çukurçayır, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s. 195.

küresel çeşitli etkiler nedeniyle politikalarını, ülke dışında formüle edilen modeller çerçevesinde oluşturmaları anlamını taşımaktadır.

4. Politikanın Uygulanması

Dunn, politika uygulamasını, politika eylemlerinin yürütümünü ve yönetimini kapsayan bir süreç olarak tanımlamaktadır.³⁹

Çağdaş politik sistemlerde, kamu politikası, temel olarak kamu yönetimi ya da bürokrasi tarafından yürütölmekteyse de, bu süreçte, yasama, yargı, çıkar grupları gibi çeşitli taraflar da rol oynayabilmektedirler. Söz konusu taraflar, politika uygulamasında doğrudan yer alabilecekleri gibi, kamu yönetimini etkileme anlamında da faaliyette bulunurlar.

Politika uygulaması, yasama organından geçen politikaları yürötmek amacıyla tasarlanan tüm faaliyetleri içerir. Bu faaliyetler, yeni örgütlerin kurulmasını ya da mevcut örgötlere yeni sorumlulukların atanmasını da içermektedir. Örgütler, politikaların uygulanmasını teminen, yasaları işlevsel kural ve yönetmeliklere dönüştürörlər. Personel alımı, sözleşme yapımı, harcamaların yapılması gibi çok çeşitli idari görevleri yerine getirirler.

Politika uygulaması sonucunda, başlangıçta belirlenen amaçlara tam olarak ulaşılammaması, sıklıkla rastlanılan bir durumdur. Anderson, politika hedeflerine ulaşma bakımından engelleyici nitelikte olan faktörleri aşağıdaki gibi sıralamaktadır:⁴⁰

- Politika uygulaması için yetersiz kaynak tahsis edilmesi,
- Politikaların, potansiyel etkilerini azaltacak biçimde yönetilmesi,
- Kamu problemlerinin ortaya çıkmasında genellikle çok sayıda parametre etkili olurken, politikanın, parametrelerin sadece bir veya birkaçı üzerine yönlendirilmesi,

³⁹ William N. Dunn, a.g.k., s. 60.

⁴⁰ James E. Anderson, a.g.k., s. 263-265.

- Vatandaşların, kamu politikalarının istemedikleri etkilerine karşı önlemler geliştirebilmeleri,
- Politikaların, birbirleriyle uyumsuz ve çelişen amaçlar içermesi,
- Bazı kamu problemlerinin çözümlerine dair politikaların, vatandaşların kabul edebileceklerinden daha yüksek maliyet ve sonuçlara sahip olabilmesi,
- Pek çok kamu probleminin en azından tamamen çözümsüz olabilmesi,
- Dikkatleri, ilgilenilen problem yerine kendi üzerine çeken başka yeni problemlerin ortaya çıkması,
- Politika uygulamasının, genellikle ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde bir koordinasyon gerektirmesi bakımından, yürütmede sorunların oluşabilmesi.

5. Politikanın Değerlendirilmesi

Genel olarak, kamu politikalarının değerinin saptanması olarak tanımlanan politika değerlendirmesi, politika sürecinin en önemli aşamalarından birini oluşturmaktadır.

Politika değerlendirmesi, Dye tarafından, “*kamu politikasının sonuçları hakkında bilgi edinmek*” şeklinde tanımlanmaktadır.⁴¹ Buna göre, politika değerlendirmesi, kamu politikasının sonuçları hakkında bir öğrenmedir. Genel olarak, ortaya konulan kamu politikasının, amaçlarıyla buluşmadaki etkinliğinin değerlendirilmesi anlamına gelmektedir. Politika değerlendirmesinde; mevcut politikaların amaçlanan hedeflere ulaşp ulaşmadıkları nesnel, sistematik ve/veya deneysel yöntemlerle incelenir. Bununla beraber, politikanın başlangıç amaçlarını her zaman kesin olarak bilmek mümkün olmayabilir. Bu nedenle, değerlendirmenin amaçlarla sınırlı kalmayıp, tüm sonuçlarıyla bir “etki değerlendirmesi” biçiminde olması daha doğru sonuçları verecektir. Dolayısıyla, “politika etkisi”, sadece amaçlananlar

⁴¹ Thomas R. Dye, a.g.k., s. 351.

üzerindeki değil genel olarak bütün politika çevresi üzerine olan etkileri kapsamaktadır.

Dye'a göre, değerlendirmede, bugün ve gelecekte oluşacak tüm fayda ve maliyetler, maddi ve sembolik boyutlarıyla ölçülmelidir.⁴² Politikanın etkisinin ölçülmesi, genel olarak politika çıktılarının değerlendirilmesinden farklılık göstermektedir. Örneğin, bir hedef grubun üyeleri için harcanan belirli miktarda bir para, gerçekte grup üzerindeki politika etkisinin bir ölçümü değil, politika uygulamasının bir ölçümüdür. Dye, bu konuda *“kuşun kanatlarını kaç defa çarptığını değil, ne kadar uzağa uçtuğunu bilmeliyiz”* demektedir. Bir kamu politikasının net etkisinin hesaplanması oldukça güç bir faaliyettir. Net etki; bugün ve gelecekte oluşacak sembolik ve maddi faydalarından bugün ve gelecekte oluşacak sembolik ve maddi maliyetlerinin çıkarılmasıdır. Politika fayda ve maliyetleri söz konusu olduğunda genellikle parasal boyut akla gelmektedir. Bununla beraber, kamu politikalarının dolaylı ya da sembolik fayda ve maliyetleri de son derece büyük önem taşımaktadır.

Anderson'a göre ise, politika değerlendirmesi, politika içeriğinin, uygulamasının ve etkilerinin değerlendirilmesi anlamına gelmektedir.⁴³ Yazar, politika değerlendirmesi kavramına ilişkin olarak, politika çıktıları ile politika sonuçları arasındaki ayrıma dikkat çekmektedir. Buna göre, politika çıktıları, politika uygulamaları sonucu ortaya çıkan, örneğin yıllık elektrik üretimi ya da toplam santral kurulu gücü gibi somut ve genellikle sayısal olarak ifade edilebilen hususlardır. Politika sonuçları ise, kamu yönetiminin belirli bir politikayı uygulaması ya da uygulamaması sonucunda toplum üzerindeki amaçlanan ya da amaçlanmayan etkileri ifade etmektedir. Örneğin, enerji arz güvenliği bu kapsam içerisindedir. Anderson'a göre, politika etkisi, politikanın amaçlanan ya da amaçlanmayan etki ya da sonuçları anlamına gelmekte olup, bir politika değerlendirme çalışmasında yer verilen politika çıktıları ile politika sonuçlarının tümü, genel olarak politika etkisini oluşturmaktadır.

⁴² a.k., s. 321.

⁴³ James E. Anderson, a.g.k., s. 238.

Politika etkisinin politika değerlendirme çalışmalarında dikkate alınması gereken önemli boyutları bulunmaktadır:⁴⁴

- Politikalar üzülmesi amaçlanan kamu sorununu ve sorunla ilgili vatandaşları etkiler. Dolayısıyla, politika ile etkilenmesi amaçlananlar tanımlanmalı ve politikanın amaçlanan etkileri belirlenmelidir. Bununla beraber, politikanın başlangıçta amaçlanmayan sonuçlarının da olabileceği dikkate alınmalıdır.
- Politikalar, hedeflenenlerin dışındaki durum ya da grupları da etkileyebilir. Bu olgu, nc taraf etkisi, yayılma etkisi ya da dışsallık şeklinde adlandırılmaktadır. Söz konusu etki olumsuz yönde olabileceği gibi olumlu yönde de olabilir.
- Politikanın mevcut duruma olduğu gibi geleceğe ilişkin etkileri de söz konusudur. Bazı politikaların, olumlu ya da olumsuz yöndeki etkileri, gelecekte, bugün olduğundan çok daha büyük olabilir.
- Değerlendirmede dikkate alınması gereken bir unsur politikanın fayda ve maliyetleridir. Örneğin, parasal gelir ya da harcamalar söz konusu olduğunda politika fayda ve maliyetlerinin belirlenmesi görece daha kolaydır. Bununla beraber, fayda ve maliyetler, sıklıkla, parasal karşılığını belirlemenin oldukça güç olduğu dolaylı fayda ve maliyetler şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Politika değerlendirmesinin kendine özgü sorun alanları bulunmaktadır. Öncelikle, politika amaçlarının net olarak ortaya konulmamış olması, politikanın amaçlarına ulaşıp ulaşmadığının belirlenmesi noktasında önemli güçlüklere neden olmakta ve bu durum, genellikle politikaya ilişkin yasa ya da kural koyma aşamasındaki sorunlardan ortaya çıkmaktadır. Söz konusu aşamada, farklı çıkarlara ya da farklı değer yargılarına sahip grupların müdahaleleri, politika amaçlarının uygulamaya yönelik ortaya konulan yasa ya da kurallar içerisinde açık şekilde yer almasını engelleyebilmektedir.

⁴⁴ a.k., s. 240-243.

Politika değerlendirmesinde bir diğer sorun alanı, neden-sonuç ilişkilerinin tam olarak belirlenebilmesine ilişkindir. Ortaya çıkan herhangi bir sonucun tamamen politika uygulamasından kaynaklandığını belirleyebilmek her zaman mümkün değildir. Sonuç üzerinde, politikanın dışında pek çok başka parametre de etkili olabilmektedir.

Politika değerlendirmesi, politika sürecinin, basit bir şekilde, peş peşe sıralanmış evrelerinden sonuncusu olarak düşünülmemelidir. Bir başka deyişle, değerlendirme, kamu politikası süreci boyunca gerçekleştirilebilecek sürekli bir faaliyettir. Söz konusu faaliyet, politikanın içeriği, uygulaması ve etkilerini de -çoğu zaman birlikte- içermektedir.

Nagel'e göre kamu politikası değerlendirmesi; ekonomik, teknolojik, toplumsal, politik, uluslararası ya da yasal problemlerle başa çıkabilmek için yapılması gerekenle ilgili olarak tartışılan alternatif yollar arasında karar vermeyi gerektiren bir eylemdir.⁴⁵ En iyi alternatifte karar verebilmek amacıyla yapılacak sistematik değerlendirme; (a) ulaşılması gereken amaçların, (b) bu amaçlara ulaşmak için elde mevcut alternatiflerin ve (c) amaçlar ile alternatifler arasındaki ilişkilerin incelenmesini gerektirir.

Dror, politika değerlendirmesini iki temel adıma dayandırmaktadır⁴⁶: Buna göre; (1) Politika sürecinin –nicel ve nitel- kalite seviyesini araştırmak üzere bir ölçüt kullanılır ve (2) araştırılan kaliteyi değerlendirmek üzere bir standart kullanılır.

Politika sürecini değerlendirmek üzere birincil düzeyde kullanılan en açık ölçüt, girdi eksi çıktı şeklinde tanımlanan net çıktıdır. Dror, kaliteyi değerlendirmede kullanılan standartları ise yedi ana grupta toplamaktadır⁴⁷:

⁴⁵ Stuart S. Nagel (ed.), **Handbook of Public Policy Evaluation**, Sage Publications, London, 2002, s. xi.

⁴⁶ Yehezkel Dror, **Public Policymaking – Reexamined**, Transaction Boks, New Brunswick, 1983, s. 25-29.

⁴⁷ a.k.

- Politika uygulaması ile ulaşılan sonuçların, geçmiş politikalar ile ulaşılan sonuçlara göre karşılaştırılması.
- Politika uygulama sonuçlarının, benzer örgütlerce yapılan uygulama sonuçları ile karşılaştırılması.
- Ulaşılan sonuçların, kitlenin taleplerini karşılayıp karşılamadığının belirlenmesi.
- Ulaşılan sonuçların, kabul edilmiş standartları taşıyıp taşımadığının belirlenmesi.
- Ulaşılan sonuçların, minimum standartları karşılayıp karşılamadığının belirlenmesi.
- Ulaşılan sonuçların, planlanan sonuç kadar iyi olup olmadığının saptanması.
- Ulaşılan sonuçların, optimal bir modele göre ne düzeyde olduğunun belirlenmesi.

Dunn'a gre⁴⁸, politika değerlendirmesi, geçmiş ve/veya gelecekteki eylem biçimlerinin hedefleri ve değeri (ya da bedeli) hakkında bilgi üreten bir politika analiz yöntemidir. Politika analizcisi, politika eylemini izlemek suretiyle elde ettiği bilgiyi politika sonuçları hakkında değerlendirme yapmak amacıyla kullanır. Politikanın izlenmesi, politikanın neden ve sonuçları hakkında bilgi üretmek amaçlı yapılan analitik bir işlemdir. İzleme ile, "ne, nasıl ve neden oldu?" sorularına yanıt aranır. Değerlendirme ile ise, "ne fark oldu, ne fark yaratıldı?" soruları yanıtlanmaktadır.

Dunn'a göre, değerlendirme, politika analizinde bazı temel işlevleri yerine getirmektedir.⁴⁹ Değerlendirme ile, politika performansı hakkında güvenilir ve geçerli bilgi elde edilmekte, politika eylemi sonucunda ihtiyaçların, değerlerin ya da fırsatların hangi oranda karşılandığının belirlenmektedir. Bu ereve, değerlendirme ile belirlenen amaçlara ya da hedeflere hangi oranda ulaşıldığının ortaya konulmakta ve politika probleminin

⁴⁸ William N. Dunn, a.g.k., s. 59.

⁴⁹ a.k., s. 341.

ne derecede çözülebildiği hakkında pratik çıkarımlar yapabilmek mümkün olmaktadır. Değerlendirme, ayrıca, amaç ve hedeflerin seçiminde temel oluşturan değerlerin aydınlatılması ve eleştirisine de katkıda bulunmakta, başlangıçta belirlenen amaçlar ve hedeflerin ilgili oldukları problemle ne ölçüde uyumlu olduklarının sorgulanmasına olanak tanımaktadır. Dolayısıyla, değerlendirme ile, politika probleminin yeniden yapılandırılması ya da amaç ve hedeflerin yeniden tanımlanması gerekip gerekmediğine ilişkin bilgi üretilmektedir. Aynı şekilde, değerlendirme, yeni politika seçeneklerinin tanımlanmasına, önceden seçilen politika alternatifinden vazgeçilerek bir başka politika seçeneğinin gündeme getirilebilmesine de olanak tanımaktadır.

Buna göre, politikanın değerlendirilmesi ile elde edilecek bilgi, politika sürecini dört ayrı şekilde etkileyebilmektedir.⁵⁰ (a) politika uygulaması yeni koşullara göre ayarlanabilir, (b) politika uygulaması, herhangi bir ayarlama ya da düzeltme gerekmeksizin sürdürülebilir, (c) uygulanmakta olan politikadan tamamen vazgeçilebilir ve (d) politika probleminin yeniden tanımlanması/yapılandırılması gerekebilir.

Dunn, politika değerlendirmesinde, analizci tarafından kullanılan değerlendirme ölçütlerini ise altı grupta toplamaktadır.⁵¹

- a) Etkililik (effectiveness): Politika uygulaması ile başlangıçta öngörülen sonuçlara ulaşıldı mı?
- b) Verimlilik (efficiency): Öngörülen sonuçlara ulaşmak için ne kadar çaba (kaynak, zaman, vb) harcandı?
- c) Yeterlilik (adequacy): Öngörülen sonuçlar belirlenen problemi ne ölçüde çözmekte?
- d) Eşitlik (equity): Uygulanan politika ile fayda ve maliyetler farklı gruplar arasında eşit dağıtılabildi mi?

⁵⁰ a.k., s. 341-342.

⁵¹ a.k., s. 342-343.

- e) Yanıt verme (responsiveness): Uygulama sonuçları belirlenmiş grupların gereksinimlerini karşılıyor mu?
- f) Uygunluk (appropriateness): Öngörülen sonuçlar (hedefler) gerçekten bir değer taşıyor mu?

Politika değerlendirmesi sonucunda, politikanın sonuçları ya da maliyetleri konusunda bir olumsuzluk ortaya çıkar ya da politika karşısındaki muhalefetin artması söz konusu olursa, politikada değişiklikler yapılması ya da tamamen durdurulması gündeme gelebilir.

C. Politika Analizi

Genel olarak kamu politikasına ilişkin çalışmalar, bilimsel, mesleki ve siyasal olmak üzere üç farklı amaç kategorisinde yapılmaktadır.⁵² Bilimsel amaçlı kamu politikası çalışmaları, politika kararlarının neden ve sonuçlarının anlaşılması ve topluma ilişkin bilginin geliştirilmesi bakımından önem taşımaktadır. Bu tür çalışmalar, iki yönde gelişmektedir. İlkinde, kamu politikası bağımlı değişken olarak alınmakta ve politikanın biçimlendiği sosyo-ekonomik koşullar, siyasal sistem karakteristikleri, kurumsal yapılar, çevresel koşullar ya da politikanın aktörleri gibi parametrelerin kamu politikası üzerine olan etkileri araştırılmaktadır. Diğerinde ise kamu politikası bağımsız değişken olarak alınmakta ve uygulanan kamu politikasının toplum ve siyasal sistem üzerindeki etkileri incelenmektedir.

Kamu politikasının mesleki amaçlı çalışılması, sosyal bilimler bilgisinin pratik problemlerin çözümü doğrultusunda kullanılmasına olanak tanımaktadır. Bu tür çalışmalarda, kamu politikasının şekillenmesi ya da neden ve sonuçlarına ilişkin temel dinamiklerin anlaşılması birincil amaç olarak görülmemektedir. Burada, mevcut toplumsal problemlere yönelik en yüksek yararı sağlayacak seçeneklerin belirlenmesi ya da uygulanmakta olan

⁵² Thomas R. Dye, a.g.k., s. 4-5; James E. Anderson, a.g.k., s. 22-25.

belirli bir kamu politikasının toplumsal etkilerinin değerlendirilmesi amaçları ön plana çıkmaktadır.

Kamu politikası, ülkenin “doğru” amaçlara ulaşmak için “doğru” politikaları benimseyip uygulamasını sağlamak üzere politik amaçlarla da çalışılabilmektedir. Kamu politikasının politik amaçlı çalışılması, sıklıkla, hükümetler ya da siyasi partilerin uyguladıkları kamu politikalarının başarılı ya da başarısız olduğunun kanıtlanması amacını taşımaktadır. Dolayısıyla, bu tür çalışmaların genellikle bilimsel nesnellikten uzak olduğu, bu nedenle gerçekleri belirlemek bakımından yetersiz kalacağı söylenebilir.

Kamu politikasının mesleki ya da politik amaçlarla çalışılması, kuşkusuz belirli bir taraftarlığı da içermektedir. Bu çerçevede, siyaset bilimcisinin, kamu politikası çalışmaları sırasında tamamen kendi değer yargılarından arınmış olması gereğine ilişkin olarak farklı görüşler bulunmaktadır. Siyaset bilimcilerinin, kamu politikalarını çalışırken tarafsız olmaya çalışmalarının gerektiğine inanmayan, tersine bilim adamının kamu politikası çalışmaları ile, kamu yönetimlerini doğru kamu politikalarına yönlendirmelerini sağlamaları gerektiğini düşünen görüşler de mevcuttur. Bu yöndeki görüşler, politika analizcilerinin değer yargılarından arınmış olmaları gerektiğini reddetmekte ve siyaset biliminin mevcut politik ve toplumsal sorunlarla en iyi nasıl başa çıkılır noktasında sessiz kalmaması gerektiğini ileri sürmektedir.

Bununla beraber, politika çalışmalarında politika taraftarlığının söz konusu olmaması gerektiğine ilişkin görüşler literatürde çok daha fazla yer bulmaktadır. Bu kapsamda, Anderson’a göre, politika analizinde politika taraftarlığının söz konusu olması, araştırmacının kendi öznel görüşlerini desteklemek amacıyla kanıt geliştirme arzusunu ön plana çıkaracak olması bakımından çarpıktır. Anderson’a göre, bilimsel amaçlı politika çalışmaları araştırmacının değer yargılarından tamamen bağımsız yürütülmelidir.⁵³

⁵³ James E. Anderson, a.g.k., s. 24.

Benzer şekilde Dye da, politika analizinin politika taraftarlığından ayırt edilmesinin önemli olduğunu belirtmektedir.⁵⁴ Dye'a göre, kamu politikalarının neden ya da sonuçlarının açıklanması, kamu yönetimlerine akıl verilmesi ya da kamu yönetimlerinin takip etmeleri gereken politikaların önerilmesi anlamına gelmemelidir. Politika çalışmalarında, kamu politikasına ilişkin nedenler ve sonuçları hakkında bilimsel bilginin geliştirilmesi hedeflenmeli, politik taraftarlık söz konusu olmamalıdır. Taraftarlık ya da politikaya ilişkin reçeteler ise, ancak söz konusu bilimsel araştırmalar üzerine tesis edilebilir. Dolayısıyla, kamu politikası çalışmaları reçeteler geliştirmek yerine, öğrenme ya da anlama üzerine kurulmalıdır.

Dunn da, politika taraftarlığı konusuna benzer biçimde yaklaşmakta ve politika taraftarlığını, sorunların muhtemel çözümlerine ilişkin politika talebi ya da politika teklifi oluşturmak için politika ile ilgili bilginin kullanılması olarak tanımlamaktadır⁵⁵.

Kamu politikasını anlamak hem bir sanat hem de bir zanaattır.⁵⁶ Bir sanattır, çünkü toplumsal problemleri teşhis edip tanımlamada, bu sorunları azaltmak için gerekli kamu politikalarını ortaya koymada ve bu politikaların meseleleri daha iyiye mi yoksa daha kötüye mi götürdüğünü bulma konusunda özel bir kavrayış, yaratıcılık ve hayal gücü gerekmektedir. Diğer taraftan, aynı zamanda bir zanaattır. Çünkü kamu politikası çalışmaları; ekonomi, siyaset bilimi, kamu yönetimi, sosyoloji, hukuk ve istatistik gibi çeşitli disiplinlere ait bilgileri gerektirmektedir. Bu çerçevede, politika analizinin, tüm bu geleneksel akademik disiplinlerin uygulamalı bir alt disiplini olarak görülmesi de mümkündür.

⁵⁴ Thomas R. Dye, a.g.k., s. 6.

⁵⁵ William N. Dunn, a.g.k., s. 60.

⁵⁶ Thomas R. Dye, a.g.k., s. 15.

Dye, kamu politikası hakkında öğrenebileceklerimizi üç ayrı grupta toplamaktadır. Tanımlar, nedenler ve sonuçlar.⁵⁷ Bu çerçevede; tanımlama yoluyla, belirli bir konuda kamu yönetiminin ne yaptığını ya da ne yapmadığını, o konuda kamu politikasının ne olduğunu, konuyla ilgili hangi tespitlerin yapıldığını ve ne tür çözümlerin önerildiğini öğrenmemiz mümkün olur.

Nedenlerin araştırılması, kamu politikasının belirleyici parametreleri hakkında bilgi sahibi olmamızı sağlar. Bu sayede, siyasal kurumların, süreçlerin ya da davranışların kamu politikaları üzerindeki etkilerinin ortaya konulabilmesi mümkün olur ve toplumsal, ekonomik ve kültürel parametrelerin kamu politikasının şekillenmesindeki etkileri incelenebilir. Sonuçların incelenmesi ise, kamu politikasının insanların yaşamı, siyasal kurumlar ya da süreçler üzerindeki etkilerinin öğrenilebilmesini mümkün kılar.

Fischer'e göre politika analizi kavramının tanımlanması, sorunlu bir iştir. Ona göre, literatürde, "politika analizi" ve "politika değerlendirme" kavramlarıyla ilgili anlamsal bir karmaşa bulunmaktadır. Fischer, "politika analizi" kavramını, kamu politikasının değerlendirilmesiyle ilgilenen uygulamalı bir alan olarak kullanmakta, buna karşın "politika değerlendirme" kavramını ise, politika analizi alanı altında politikanın değerlendirilmesi işi olarak tanımlamaktadır.⁵⁸

Wildavsky, politika analizinin tanımına ilişkin çabaları gereksiz bulmaktadır. Ona göre, politika analizi; *"sabit bir programı bulunmayan, yaratıcılıkla eşanlamlı, kuram tarafından harekete geçirilip pratik tarafından etkili hale getirilen ve öğrenilebilen ancak öğretilemeyen"* bir faaliyettir.⁵⁹

⁵⁷ Aaron B. Wildavsky, **Speaking Truth to Power – The Art and Craft of Policy Analysis**, Transaction Publishers, 1987, s. 15-16; Thomas R. Dye, a.g.k., s. 5-6.

⁵⁸ Frank Fischer, **Evaluating Public Policy**, Nelson-Hall Publishers, Chicago, 1995, s. 2-3.

⁵⁹ Aaron B. Wildavsky, a.g.k., s. 3.

Bununla beraber, Anderson, bir kamu politikası çalışması olarak politika analizini, bir sorunu halletmek üzere en etkili yolu tanımlamaya çalışan ekonomik kuramdan yararlanan araştırma olarak tanımlamaktadır.⁶⁰

Ukeles ise, politika analizinin, alternatif politika seçeneklerinin sistematik incelenmesi ve her seçenek için olumlu ya da olumsuz yönde kanıt toplayarak bu kanıtları bütünleştirmek şeklinde tanımlanabileceğini belirtmektedir.⁶¹

Dunn'a göre ise, politika analizi, en genel anlamda, politika sürecinde ya da politika sürecine ilişkin bilginin üretilme süreci olarak anlaşılabilir.⁶² Dunn, daha geniş bir tanımlamasında, politika analizini, kamu problemlerinin çözümüne ilişkin politika oluşumunda yararlanılmak üzere politikayla ilgili bilginin üretimi ve dönüştürülmesi amaçlı çeşitli araştırma yöntemi ve tez, argüman, düşünme biçimi kullanan uygulamalı bir disiplin olarak tanımlamaktadır.⁶³ Politika analizinin kapsam ve yöntemleri kısmen tanımlayıcıdır ve politikanın neden ve sonuçları hakkında gerçek, olgulara dayanan bilgi, kamu problemlerinin anlaşılması bakımından gereklidir.

Dunn'a göre, uygulamalı bir disiplin olarak politika analizi; siyaset bilimi, kamu yönetimi, hukuk, felsefe, etik, sistem analizi ve uygulamalı matematik gibi çok sayıda disiplinden yararlanır.⁶⁴ Politika analizcisinden üç çeşit soru hakkında bilgi ve tez üretmesi beklenir: (a) erişilmesinin, problemin çözülüp çözülmediğine ilişkin temel testi oluşturan "değerler", (b) varlıkları değerlerin erişilmesini sınırlandıracak ya da geliştirecek olan "gerçekler" ve (c) uygulanmaları değerlere erişilmesini ya da problemin çözümünü sağlayacak olan "eylemler". Dunn'a göre, bu üç çeşit soru hakkında bilgi ve gerekçeli argüman üretilmesinde, analizci üç analiz yaklaşımından birini ya da birkaçını

⁶⁰ James E. Anderson, a.g.k., s. 296.

⁶¹ Jacob B. Ukeles, "Policy Analysis: Myth or Reality?", **Public Administration Review**, May/June, 1977, s. 223.

⁶² William N. Dunn, a.g.k., s. 7.

⁶³ a.k., s. 60.

⁶⁴ a.k., s. 35-36.

kullanabilir: Deneysel yaklaşım, değerlendirmeci yaklaşım ve normatif yaklaşım.

Deneysel yaklaşım, temel olarak, kamu politikasının neden ve etkilerini tanımlamakla ilgilidir. Burada, temel soru, olgulara, somut verilere dayanmaktadır: Bir şey oldu mu? Üretilen bilgi çeşidi ise betimleyici niteliktedir. Analizci, örneğin, sağlık, eğitim ya da karayolları için yapılan kamu harcamalarını tanımlayabilir, açıklayabilir ya da tahmin edebilir. Değerlendirmeci yaklaşım ise, tersine, temel olarak politikanın değerini belirlemekle ilgilenmektedir. Bu yaklaşımda, soru değere ilişkindir: Değeri nedir? Burada üretilen bilgi tipi ise değerlendirmeci niteliktedir. Örneğin, çeşitli vergilendirme politikaları hakkında açıklayıcı bilgileri elde eden analizci, politikaların ahlaki sonuçlarına göre vergi yükünün dağıtımındaki farklı politikaları değerlendirebilir. Son olarak, normatif yaklaşım ise, kamu problemini çözebilecek olan gelecekteki eylem tarzını önermekle ilgilidir. Bu yaklaşımdaki soru, eyleme ilişkindir: Ne yapılmalı? Burada üretilen bilgi tipi, savunu niteliğindedir. Örneğin, bu yaklaşımda, vatandaşlar için minimum yıllık geliri garanti eden bir politika, toplumsal eşitsizlik problemini çözmek üzere önerilebilir.

Dunn'a göre, politika analizinde dört analitik yöntemin kullanımı söz konusudur⁶⁵: (a) izleme, politikaların geçmiş neden ve sonuçları hakkında bilgi üretmemize olanak verir, (b) tahmin, politikaların gelecekteki sonuçları hakkında bilgi üretmemizi sağlar, (c) değerlendirme, geçmiş ve gelecek politikaların değerleri hakkında bilgi üretmemize imkân verir ve (d) öneri, gelecekteki eylem tarzlarının değerli sonuçlar oluşturacağına ilişkin olasılıklar hakkında bilgi üretmemizi sağlar. Dunn, bu dört analitik yöntemle ilave olarak iki yöntemin daha bulunduğunu belirtmektedir: Problem yapılandırma ve pratik sonuç çıkarma. Dunn'a göre, bir politikayı analiz etmek için, analizcinin, öncelikle politika problemi ve muhtemel çözümleri hakkında bazı duygu ya da düşüncelerinin olması gerekir. Problemlerin nihai ve kesin tanımı nadiren

⁶⁵ a.k., s. 39-40.

yapılabilmektedir. Bunun yerine, analizci, analiz ve tekrar analiz yaptıkça, problem, farklı yönlerde ve farklı şekillerde yeniden yapılandırılır. Problem yapılandırma, tüm politika analiz sürecinde merkezi düzenleyici bir işlev görür. Pratik sonuç çıkarma ise, politika probleminin çözülebildiği kapsam hakkında sonuçlara varmamıza olanak sağlar.

Dunn'a göre, politika analizi; politika problemi, politika seçenekleri, politika eylemleri, politika çıktıları ve politika performansı olmak üzere beş tip bilgi üretmek için yapılmaktadır. Bu beş tip bilgi, birbirleriyle ilişkili ve birbirlerine bağımlıdır.⁶⁶

Politikanın sonuçları hakkında bilginin, politika analizi ile, hem politika uygulaması öncesi hem de politika uygulaması sonrası üretilebilmesi mümkündür. Politikanın performansının ölçümü ise, politika uygulamasının amaçlanan hedeflere ne ölçüde katkıda bulunduğunun belirlenmesidir. Gerçekte, politika problemleri, nadiren tam olarak çözülebilmektedir. Sıklıkla problem yeniden tanımlanmakta, politika yeniden formüle edilmekte ya da problem hiç çözülememektedir. Bu nedenle, politika analizi, problemleri çözmek için bir araç olmaktan çok, problem yapılandırma için bir yöntem olarak görülebilir.

Nagel, kamu politikası analizini, verilen amaçlar, kısıtlar ve koşullar ışığında, en iyi politika ya da karara ulaşmak için alternatif politika ya da kararların değerlendirmesi şeklinde tanımlamaktadır.⁶⁷ Bu tanımlama, politika analizinin beş temel unsurunu ortaya koymaktadır⁶⁸: (a) amaçlar, (b) amaçları yerine getirmek için mevcut alternatif politikalar, (c) politikalar ve amaçlar arasındaki ilişkiler, (d) amaçlar, politikalar ve aralarındaki ilişkilerin ışığında hangi politika ya da politikalar bileşiminin en uygun olduğuna ilişkin geçici bir kanaat ve (e) diğer alternatif politikaların, en uygun olarak kanaat getirilen politikaya göre hangi konumda bulunduğuna ilişkin değerlendirme.

⁶⁶ a.k., s. 44.

⁶⁷ Stuart S. Nagel, **Contemporary Public...**, s. xiii.

⁶⁸ Stuart S. Nagel, Conceptual Theory and Policy Evaluation, **Public Administration & Management: An Interactive Journal**, 2001, s. 71-72.

Nagel, kamu politikası analizine ilişkin çalışmalarını son yıllarda kazan-kazan (win-win policy analysis) yaklaşımı üzerinde yoğunlaştırmıştır. Politika problemlerinin çözümüne ilişkin politikaların, politika taraflarının en iyi ilk beklentilerini aşan çözümleri bulabilecek şekilde formüle edilmesi şeklinde tanımlanan bu politika analiz yönteminde temel olarak beş adım bulunmaktadır.⁶⁹

- a) Mevcut bir politika problemine hangi politika seçeneğinin uygulanması gerektiğine ilişkin olarak tartışan tarafların başlıca amaçlarının ortaya konulması.
- b) Politika problemi ile başa çıkabilmek üzere, tarafların başlıca alternatif politikalarının belirlenmesi.
- c) Farklı amaçlar ve alternatif politikalar arasındaki ilişkilerin saptanması.
- d) Hangi yeni ortaya konulacak politika alternatifinin; bir tarafın amaçlarını yine aynı tarafın ortaya koyduğu alternatif politikalardan daha iyi karşılayabilme kapasitesine sahipken, aynı zamanda diğer tarafın amaçlarını da yine o tarafın politika alternatiflerinden daha iyi karşılayabilme kapasitesine sahip olduğunun belirlenmesi. Bu iki ölçütü birlikte yerine getiren yeni alternatif, “kazan-kazan alternatifi” ya da “süper optimum çözüm” şeklinde adlandırılmaktadır.
- e) Ortaya konulan “kazan-kazan alternatifi”nin, kamu politikası ile sıklıkla ortaya çıkan politik, idari, teknolojik, yasal, psikolojik ya da ekonomik engel ya da yüklerin de üstesinden gelip gelemeyeceğinin belirlenmesi.

⁶⁹ Stuart S. Nagel (ed.), **Handbook of Public Policy...**, s. 5-6; Stuart S. Nagel, Win-Win Equity, **Public Administration & Management: An Interactive Journal**, 2001, s. 91-110; Stuart S. Nagel, Win-Win Justice, **Public Administration & Management: An Interactive Journal**, 2001, s. 111-121.

Bickers ve Williams, politika analizini iki ana grupta toplamaktadır:⁷⁰ Uygulama öncesi analiz (ex-ante analyses) ve uygulama sonrası analiz (ex-post analyses). Uygulama öncesi analizde, politika seçeneklerine rehberlik etme bakımından geleceğe yönelik bir analiz yapılır. Uygulama sonrası analizde ise, geçmişte karar verilen politika seçeneklerinin göreceli başarı ya da başarısızlıkları değerlendirilmek üzere geçmişe yönelik bir analiz söz konusudur.

Uygulama öncesi analizin başlıca araçlarından biri, fayda-maliyet analizidir. Fayda-maliyet analizindeki temel düşünce, en yüksek net yararı sağlayan politikanın uygulanması gerektiği şeklindedir. Uygulama sonrası politika analizi ise, geçmiş politika performansının değerlendirilmesi amacıyla tasarlanır ve genel olarak politika etki çalışması ya da politika etki değerlendirmesi şeklinde tanımlanır.⁷¹

Ukeles, 1977 tarihli çalışmasında, politika analizinde tutulması gereken yola ilişkin genel bir modeli aşağıdaki gibi ortaya koymaktadır⁷²:

Adım 1: Analizci ve ilgili karar vericilerin içinde çalıştıkları politika oluşum çevresini değerlendirir.

Adım 2: Çözülmesi gereken politika sorusunu ya da problemini tanımla.

Adım 3: Politika oluşum çevresi ve karar vericiler için uygun politika seçeneklerini tanımla.

Adım 4. Seçenekler arasından seçim yapmak amacıyla uygun ölçütleri tanımla.

Adım 5. Elde mevcut bilgileri ve varsayımları kullanarak, her seçeneğin ilgili ölçütler bakımından olumlu ya da olumsuz taraflarını değerlendir.

⁷⁰ Kenneth N. Bickers ve John T. Williams, **Public Policy Analysis: A Political Economy Approach**, Houghton, Mifflin Company, Boston, 2001, s. 202.

⁷¹ a.k., s. 220.

⁷² Jacob B. Ukeles, a.g.k., s. 226.

Politika analizi, sorunların ortaya çıktığı ve çözüm arandığı ortamdaki toplumsal, politik ve ekonomik durumun dikkate alınmasını gerektirmektedir. Politika analizcisi, modern toplumlarda devletin rolü ve farklı toplumsal gruplar arasındaki güç dağılımı gibi daha önemli sorulara cevap bulabilme bakımından günlük politikadan ayrı kalabilmelidir. Dolayısıyla, kamu yönetimi eylemlerinin yeterince anlaşılabilmesini sağlamak bakımından, tüm bir politika oluşum sisteminin incelenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, politika analizinde, politika yapım ve uygulama sistemini içeren örgütlerde kararların nasıl alındığına ilişkin hususlar, sistemi içeren örgütsel düzenlemeler hakkındaki hususlar ve devletin rolü ile devletin toplumla ilişkileri hakkındaki hususları dikkate almak önem taşımaktadır.⁷³

Politika analizi çalışmalarında, üzerinde durulması gereken bir diğer unsur ise politika analizinin yapılma amacıdır. Politika analizi başlığı altında yapılan çalışmalar arasındaki farklılık, politika için analiz ile politikanın analizi ayrımında mevcut olan amaç farklılıklarından kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede, Gordon ve arkadaşları, beş ayrı politika analiz biçimi ortaya koymaktadırlar⁷⁴:

- Politika taraftarlığı: Bir politika ya da o politikayla ilgili bir grubun taraftarlığı şeklinde ortaya çıkan ve doğrudan o politika ya da grubu desteklemek amacıyla yapılan politika çalışmasıdır.
- Politika için bilgi üretimi: Bu çalışma şeklinde, araştırmacının görevi, politika yapıcıya bilgi ve/veya öneri sağlamaktır. Buradaki amaç, politikanın yenilenmesi ya da politikada değişiklik yapılmasına yönelik bilginin sağlanmasıdır.
- Politika izleme ve değerlendirme: İzleme ve değerlendirme, belirli bir politikanın etkisi ya da etkililiği hakkında politika yapıcısına doğrudan bilgi sağlamanın dışında, gelecekteki bir politikanın

⁷³ Christopher Ham ve Michael Hill, **The Policy Process in the Modern Capitalist State**, Hemel Hempstead : Harvester Wheatsheaf, 1993, s. 18.

⁷⁴ Ian Gordon, Janet Lewis ve Ken Young, "Perspectives on Policy Analysis", Michael Hill (ed), **The Policy Process : A Reader (içinde)**, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1993, s.5-7.

tasarımına ilişkin fizibilite analizi amaçlı da kullanılmaktadır. Buradaki amaç, politika yapıcısını, politikanın yapılabilirliği konusunda bilgilendirmektir.

- Politika belirlenmesinin analizi: Buradaki amaç, kamu politikasının oluşumuna dair parametrelerin ve oluşum sürecinin ortaya konulmasıdır.
- Politika içeriğinin analizi: Belirli bir politikanın kökeni, amaçladıkları ve işleyişine dair bilginin ortaya çıkarılmasını hedeflemektedir. Bu tarz çalışmaların sonuçları politika yapıcılar için kullanılabilir olsa da, asıl amaç akademik bilginin elde edilmesidir.

Dror, politika analizinin, disiplin içerisinde ayrı bir alan olarak kurumsallaşmasında önemli rol oynayan araştırmacılar arasındadır. 1986 tarihli çalışmasında bu konuya ilişkin olarak üç hususu vurgulamaktadır:⁷⁵

- Kantitatif araçlara ve ekonomi disiplini ağırlıklı görüş açısına vurgu yapan sistem analizi, kamu yönetimlerine yardımcı olabilmek bakımından sınırlı kalmaktadır.
- Politika analizi, kalitatif yöntemlerle birlikte, denenmiş sistem analizi yöntemlerini kullanmalıdır.
- Politika analizi, politika yapımına katkı sağlamak üzere, kamu yönetimleri içerisinde ayrı bir işlev yüklenerek kurumsallaştırılmalıdır.

D. Politika Çalışmalarında Kuramsal Yaklaşımlar

Politika analiziyle ilgili olarak diğer tüm yöntemlere tercih edilebilecek ya da kamu problemlerine tutarlı olarak en iyi çözümleri üretecek tek bir model ya da yöntem bulunmamakla birlikte, kamu politikalarının analizine yönelik olarak biri ya da birkaçı birlikte kullanılabilir farklı kuramsal

⁷⁵ Yehezkel Dror, **Policy-making Under Adversity**, Transaction Books, New Brunswick, 1986, s. 197-203.

modeller bulunmaktadır. Dye, kamu politikası çalışmalarında kullanılan kavramsal modellerin amaçlarını aşağıdaki gibi ortaya koymaktadır:⁷⁶

- Kamu politikası hakkındaki düşüncelerimizi basitleştirmek ve netleştirmek,
- Politika problemlerine ilişkin önemli hususları tanımlamak,
- Politik yaşamın temel özellikleri ile ilgilenenlerin aralarında iletişim kurabilmelerine yardımcı olmak,
- Neyin önemli ve neyin önemsiz olduğunu ileri sürmek suretiyle çabalarımızı kamu politikasını daha iyi anlamaya yönlendirmek,
- Kamu politikası için açıklamalar önermek ve politika sonuçlarını tahmin etmek.

Söz konusu amaçlarla, kamu politikası çalışmalarında kullanılan kuramsal yaklaşımları, Dye, dokuz grupta toplamaktadır:⁷⁷

- Kurumsalcı model
- Süreç modeli
- Grup modeli
- Seçkin model
- Rasyonel model
- Artımcı model
- Oyun kuramı
- Kamu tercihi kuramı
- Sistem yaklaşımı

Dye'a göre, bu modellerin herhangi birisinin "en iyi" model olduğunu söyleyebilmek mümkün değildir. Her biri politik yaşam üzerine ayrı bir bakış sağlamakta ve kamu politikası hakkında farklı şeyler anlamamıza yardım etmektedirler. Modeller, politik yaşamın sadece birer soyutlaması, birer

⁷⁶ Thomas R. Dye, a.g.k., s. 18.

⁷⁷ a.k.

benzetimidir. Gerçek dünyayı basitleştirmek, netleştirmek ve politika hakkında gerçekten önemli olanı anlamak için kullanılan yöntemlerdir.⁷⁸

Kurumsalcı Model: Bu model, genel olarak, örgütler ve örgütlerarası ilişkileri açıklamakla ilgilenen bir yaklaşımdır. Kurumsalcı model yaklaşımı ile kamu politikası analizi; politikanın oluşturulması ya da uygulanması sürecinde rol oynayan örgütlerin yapısal ve yasal yönlerinin incelenmesine ağırlık vermektedir. Burada, *“politika analizi çerçevesindeki temel analiz birimi, örgüt sınırları içerisindeki bireyler arasındaki “işlemler” ile ilişkilidir.”*⁷⁹

Anderson, kurumsalcı modeli, kamu politikalarının oluşumunda kurumsal düzenleme ve kuralların önemine vurgu yapan bir kuram olarak tanımlamaktadır.⁸⁰

Genel olarak, politik faaliyetler belirli kamu yönetimi kurumları çevresinde merkezlenmektedir. Bu bakımdan, kamu politikası ile kamu yönetimi kurumları arasındaki ilişki son derece belirgindir. Herhangi bir politikanın kamu politikası niteliğini kazanabilmesi için kamu yönetimi kurumları tarafından benimsenip uygulanması gerekmektedir.

Geleneksel olarak, kurumsal yaklaşım, belirli kamu yönetimi kurumları, bunların yapıları, örgütlenmeleri, görevleri ve işlevleri üzerinde odaklanmakta, kurumsal özelliklerin politika çıktıları üzerindeki etkilerini ya da kamu yönetimi kurumları ile kamu politikası içeriği arasındaki ilişkileri çok fazla sorgulamamaktadır.⁸¹

Bununla beraber, kurumsalcı yaklaşımın, politika analizinde yetersiz kaldığı noktalar bulunmaktadır. Kamu yönetimi kurumlarının ya da bu kurumlardaki yapısal değişimlerin politika içeriğini de etkileyeceği öngörüsüne dikkatli yaklaşmak gerekir. Aslında, kurumsal yapı da politika da

⁷⁸ a.k., s. 40-41.

⁷⁹ Michael Howlett ve M. Ramesh, a.g.k., s.26-28

⁸⁰ James E. Anderson, a.g.k., s. 295.

⁸¹ Thomas R. Dye, a.g.k., s. 19-20.

toplumsal dinamikler tarafından belirlenmektedir. Toplumsal dinamiklerin yokluğunda, kurumsal yapıdaki değişikliklerin politika içeriğini değiştirmesi sınırlı olmaktadır. Kurumsal yapılar, düzenlemeler ya da kurumsal işlemler kamu politikalarının içerikleri ve oluşturulmalarıyla ilgili olarak önemli oranda etkili olmakla beraber, politika oluşumunun ancak sınırlı bir kısmını açıklayabilmektedirler.

Süreç Modeli: Politika süreci, belirli işlevlere sahip bir faaliyetler bütünü şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu süreçte, daha önce de değinildiği gibi; problemlerin tanımlanması, gündemin belirlenmesi, politikanın formülasyonu ve meşruiyetinin sağlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi aşamaları öne çıkmaktadır. Süreç modelinde, araştırmacı, genel olarak, kamu politikasının içeriğinden çok kamu politikası sürecine odaklanmaktadır.

Bu modelde, araştırmacı; kim, neyi ve neden yaptı gibi sorularla ilgilenmemekte, çalışmalarını politika süreciyle sınırlandırmakta, politikaya ilişkin kararların nasıl alındığı ya da politikanın nasıl yapıldığı üzerine bilgi üretmemektedir.

Bu modele olan eleştiriler, politika süreci ile politikanın içeriği arasındaki ilişkilerin araştırılmasını göz ardı etmesi noktasında yoğunlaşmaktadır.

Grup Modeli: Anderson'a göre grup modeli, kamu politikalarının politik gruplar arasındaki çatışma ve mücadeleler sonucu olduğunu savunan kurama dayanmaktadır.⁸²

Grup teorisi, gruplar arasındaki etkileşimin politikanın esası olduğuna ilişkin önerme ile başlamaktadır. Ortak çıkarlara sahip bireyler bir araya gelmek suretiyle resmi ya da gayri resmi olarak kamu yönetimine talepleriyle

⁸² James E. Anderson, a.g.k., s. 295.

ilgili baskı yaparlar. Gruplar, birey ve devlet arasında ana köprüyü oluşturmaktadırlar. Politika, gerçekte, kamu politikasını etkilemek amaçlı olarak gruplar arasındaki mücadele ile şekillenmektedir. Politik sistemin görevi ise; (1) grup mücadelesinde oyunun kurallarını koyarak, (2) uzlaşmaları düzenleyerek ve çıkarları dengeleyerek, (3) uzlaşmaları kamu politikası şeklinde düzenleyerek ve (4) uzlaşmaları yürürlüğe koyarak grup çatışmasını yönetmektir.⁸³

Grup teorisyenlerine göre, herhangi bir zamandaki kamu politikası, toplumsal gruplar arasındaki çatışmada erişilen denge durumunun bir sonucudur.⁸⁴ Bu denge, çıkar gruplarının göreceli etkileri tarafından belirlenmektedir. Çıkar gruplarının göreceli etkilerindeki değişimlerin, kamu politikasında değişikliklerle sonuçlanması beklenilir. Politika, etkili gruplar tarafından arzu edilen yönde şekillendirilir. Grupların etkileri; sayıları, zenginlikleri, örgütsel güçleri, liderlik kapasiteleri ve karar vericilere erişimleri gibi faktörler tarafından belirlenmektedir.

Seçkin Model: Çoğulculuk kuramına eleştiri olarak ortaya çıkan seçkin kuramda, kamu politikası, yöneten bir seçkinler grubunun tercih ve değerleri olarak ele alınmaktadır.⁸⁵ Seçkin kurama göre, vatandaşlar kamu politikaları hakkında kayıtsız ve bilgisizdirler. Vatandaşlar, kamu sorunlarına ilişkin seçkinlerin düşüncelerini değil, seçkinler, vatandaşların görüşlerini şekillendirmektedir. Böylelikle, kamu politikası, gerçekte seçkinlerin tercihleri anlamına gelmektedir. Kamu görevlileri, seçkinler tarafından karar verilen politikaları yürütmektedirler.⁸⁶

Dye, seçkin modeli aşağıdaki gibi özetlemektedir:⁸⁷

⁸³ Thomas R. Dye, a.g.k., s. 23-24.

⁸⁴ a.k.

⁸⁵ Christopher Ham ve Michael Hill, a.g.k., s. 31-34.

⁸⁶ Thomas R. Dye, a.g.k., s. 19-20; James E. Anderson, a.g.k., s. 29-31; Wayne Parsons, a.g.k., s. 248-252.

⁸⁷ Thomas R. Dye, a.g.k., s. 26.

- Toplum, güce sahip azınlık ve güce sahip olmayan çoğunluk olarak iki kısma bölünür: Bu bölünmede, kamu politikalarına kitleler karar vermemekte, sadece az sayıda seçkin, toplumsal değerleri topluma tahsis etmektedir.
- Yöneten azınlık yönetilen çoğunluktan farklıdır. Seçkinler orantısız şekilde, toplumun üst sosyoekonomik katmanlarından gelmektedir.
- Seçkin olmayanların seçkin konumuna gelmeleri, stabiliteyi korumak ve devrimden kaçınmak bakımından yavaş ve sürekli olmak durumundadır. Seçkin olmayanlar arasında, sadece temel seçkin konsensüsünü kabul edenler yönetim çevrelerine kabul edilebilir.
- Seçkinler toplumsal sistemin temel değerleri ve sistemin korunması adına görüş birliği içerisindedirler. Örneğin, ABD’de, seçkin konsensüsü; özel mülkiyetin kutsallığı, sınırlı devlet ve birey özgürlüğü temelinde şekillenmektedir.
- Kamu politikası kitlenin taleplerini yansıtmaz, buna karşın seçkinlerin egemen değerlerini yansıtır. Kamu politikasında değişim devrimsel olmaktan çok aşamalı, yani adım adım olacaktır.
- Seçkinler kitleleri, kitlelerin seçkinleri etkilediğinden daha fazla etkilerler.

Seçkin teoriinin politika analizi bakımından sonucu, kamu politikasındaki değişim ve yeniliklerin, seçkinlerin kendi değerlerini yeniden tanımlamaları ile ortaya çıktığı noktasındadır. Seçkin kuram, seçkinlerin oluşturdukları kamu politikalarının kitle refahına karşı olması anlamına gelmemekte, kuram, kitle refahının sorumluluğunun seçkinlerin omuzlarında olduğu hususuna vurgu yapmaktadır.⁸⁸

Seçkin kuram, kitleleri büyük oranda edilgen, ilgisiz ve bilgisiz görmektedir. Seçkinlerin kitle düşünce ve duygularından etkilenmelerinden çok kitle düşünce ve duyguları seçkinler tarafından manipüle edilmektedir.

⁸⁸ a.k., s. 27.

Dolayısıyla, seçkinler ve kitle arasındaki iletişim genellikle aşağıya doğrudur. Bu nedenle, genel seçimler ya da siyasi partiler rekabeti kitlelerin yönetimini sağlamaz. Politika sorunları nadiren seçimler yoluyla kitleler tarafından veya politika alternatiflerinin politik partiler tarafından sunulmasıyla karara bağlanır. Seçkinler, kitlelere seçim günü oynayabilecekleri bir rol ve tanımlayabilecekleri bir politik parti vererek onları politik sisteme bağlı tutmaya yardım ederler.

Seçkin teori, seçkinlerin toplumsal sistemi çevreleyen temel normlar hakkında bir konsensüsü paylaştıklarını ileri sürer. Bu çerçevede, seçkinler, toplumsal sistemin devam etmesi yanında oyunun temel kuralları hakkında da fikir birliği içindedirler. Sistemin stabilitesi, hatta devamı sistemin temel değerleri adına seçkin konsensüsüne bağlıdır ve sadece paylaşılan konsensüs içerisine düşen politika alternatifleri ciddiyetle dikkate alınır. Seçkin teori, seçkin grubun üyelerinin hiç anlaşmazlığa düşmediklerini ya da egemenlik için rekabet etmediklerini ileri sürmez. Aksine, seçkinler arasında rekabetin bulunmadığı bir toplum olmadığını, ama rekabetin çok sınırlı bir aralıkta odaklandığını ve seçkinlerin anlaşmazlıktan çok anlaşabildiklerini ima eder.⁸⁹

Rasyonel Model: Rasyonel politika, “maksimum toplumsal kazanım”ı sağlayan politikadır.⁹⁰ Buna göre, kamu yönetimi, toplum için kazanımları maliyetlerinden daha fazla olan politikaları seçmeli, eğer kazanımlar maliyetleri geçmiyorsa bu politikalardan kaçınmalıdırlar. Diğer bir deyişle, politika uygulaması ile elde edilen değerle üstlenilen maliyet arasındaki fark pozitif ise ve diğer herhangi bir politika alternatifinden daha fazla ise o politika rasyonel kabul edilir. Dolayısıyla, rasyonalizm, kamu politikası uygulaması sonucu elde edilen ya da feragat edilen tüm toplumsal, politik ve ekonomik değerlerin hesaplanmasını gerekli kılar.

⁸⁹ a.k.

⁹⁰ a.k.; Christopher Ham ve Michael Hill, s. 81-84.

Dolayısıyla, rasyonel bir politikayı seçmek için, politika yapıcı, (1) toplumun tüm değer tercihlerini ve bu tercihlerin göreceli ağırlıklarını bilmelidir, (2) mevcut tüm politika alternatiflerini bilmelidir, (3) her politika alternatifinin tüm sonuçlarını bilmelidir, (4) her politika alternatifinin fayda/masraf oranını hesaplamalıdır ve (5) en etkili politika alternatifini seçmelidir.⁹¹ Buna göre, rasyonel model, tüm alternatif politikalar hakkındaki bilgiyi, farklı politikaların sonuçlarını doğru olarak görebilme kapasitesini ve fayda/maliyet oranını doğru olarak hesaplayabilme yeteneğini gerektirir.

Bununla beraber bu modelin önemli sorunları bulunmaktadır. Bunlar⁹²:

- Genellikle toplumsal yarar üzerinde tam bir fikir birliği sağlanamaz. Birey ya da grup yararları, çoğu zaman çatışma halindedir.
- Pek çok çatışan maliyet ya da yarar, karşılaştırılamaz ya da ağırlıklandırılmaz.
- Politika yapıcılarının toplumsal amaçlar temelinde karar alma motivasyonları yoktur. Kendi çıkarlarını –güçlerini, statülerini, tekrar seçilmelerini, paralarını vs- maksimize etmeye çalışırlar.
- Politika yapıcıları, net toplumsal kazanımı maksimize etmek üzere en iyi yolu bulana kadar aramazlar, bunun yerine, çalışabilecek bir alternatif bulduklarında araştırmayı durdururlar.
- Mevcut program ve politikalara yapılan geniş yatırımlar (sunk costs), politika yapıcılarının kararlarından vazgeçerek diğer alternatifleri dikkate almalarını önler.
- Tüm muhtemel politika alternatiflerini ve her birinin sonuçlarını bilmek için gereken tüm bilginin toplanmasında sayısız engel bulunmaktadır. Bunlar arasında; bilgi toplamının maliyeti, bilgiye erişimdeki güçlükler ve bilgi toplamak için gerekli zaman da bulunmaktadır.
- Ne toplumsal ve davranışsal ne de fiziksel ve biyolojik bilimlerin tahmin kapasitesi, karar vericilerin her politika alternatifinin fayda

⁹¹ Thomas R. Dye, a.g.k., s. 27-28.

⁹² a.k., s. 28-30.

ve maliyetlerini tam olarak anlamalarını sağlayacak kadar gelişmemiştir.

- En ileri bilgisayar tekniklerine sahip karar vericiler bile, çok sayıda politik, toplumsal, ekonomik ve kültürel değer söz konusu olduğunda, fayda ve maliyetleri doğru olarak hesaplamak için yeterli kapasiteye sahip değildir.
- Çeşitli politika alternatiflerinin sonuçları hakkındaki belirsizlik, karar vericileri, muhtemel kötü ve beklenmeyen sonuçları azaltmak bakımından eski politikalara daha fazla tutunmaya zorlamaktadır.

Artımcı Model: Artımcılık, kamu politikasını, geçmiş kamu yönetimi faaliyetlerinin adım adım yapılan değişiklikler ile sürdürülmesi olarak görür. Siyaset bilimci Charles E. Lindblom, artımlı modeli, geleneksel rasyonel karar verme modelinin bir eleştirisi olarak gündeme getirmiştir. Lindblom’a göre, karar vericiler, kararlarını rasyonel model çerçevesinde şekillendirmemektedirler. Yani, karar verme süreci; toplumsal hedeflerin tanımlanması, mevcut ve önerilen politikaların tamamının gözden geçirilmesi, bu amaç ve hedefleri elde etmek üzere alternatif politikaların fayda ve maliyetlerinin araştırılması, her politika alternatifinin maksimum net fayda bakımından tercih sıralamasının yapılması ve en sonunda tüm sağlanan bilgiler temelinde bir seçim yapılması şeklinde gerçekleşmez. Zaman, bilgi ve maliyet kısıtları, karar vericileri, politika alternatiflerinin tümünün değerlendirmesini yapabilmek bakımından sınırlamaktadır. Söz konusu kısıtlar, net bir toplumsal amaç ortaya koymayı ve fayda/maliyetlerin doğru şekilde hesaplanmasını güçleştirmektedir.⁹³

Artımcı modelde ise, mevcut politikalar bir başlangıç noktası olarak dikkate alınmakta ve bu politikaların geliştirilmesi ya da tadilatı üzerine odaklanılmaktadır.⁹⁴ Böyle yapılmak durumundadır, çünkü mevcut politikaya karşı tüm alternatif politikaların araştırılabilmesi için gereken zaman, bilgi ve kaynak yeterli oranda mevcut değildir. Dolayısıyla, tamamen “rasyonel” bir

⁹³ a.k., s. 30-32.

⁹⁴ a.k.; Christopher Ham ve Michael Hill, s. 84-88.

politika, o politikayı geliştirmek için gereken zaman ve maliyet çok fazla olduğunda “verimsiz ve etkisiz” bir politikaya dönüşebilmektedir.

Politika yapıcılar, genellikle, tamamen yeni ve farklı politikaların sonuçları hakkındaki belirsizlik nedeniyle bilinen politikalara bağlı kalmayı daha ėuven verici bulmaktadırlar. Belirsizlik koşulları altında, politika yapıcıları, etkiliklerini kanıtlamış olsunlar ya da olmasınlar geçmiş politika ve programları sürdürmek eğilimindedirler.

Karar vericilerin, artımcı model çerçevesinde hareket etmelerine neden olan bir diğer unsur, mevcut politikalar için yapılmış ve radikal bir değişimi güçleştiren yatırımların (sunk costs) varlığıdır. Bu yatırımlar para, bina ve donanım gibi maddi kaynaklar olabileceği gibi psikolojik hazırlıklar, idari uygulamalar ya da örgütsel yapılar da olabilir.

Artımcı modele uygun hareket etmek, karar verici açısından, politik olarak da daha uygundur. Tartışmalı, çatışmalı hususlar söz konusu olduğunda, küçük değişiklikler yoluyla politika oluşturma konusunda görüş birliği, çok daha kolay sağlanabilmektedir. Dolayısıyla, artımcılık, çatışmayı azaltma ve mevcut durumu koruma bakımından politika yapıcısı tarafından daha uygun görülmektedir.

Oyun Kuramı: Oyun kuramı, iki veya daha fazla katılımcının tercihinin söz konusu olduğu ve bir kişinin bağımsız olarak yapacağı “en iyi” tercihin sonucunun diğerlerinin tercihlerine bağlı olduğu bir konumda rasyonel karar verme olgusuna ilişkindir. “Oyun” dşnncesinde, karar vericiler, karşılıklı bağımlı seçeneklerle karşı karşıyadırlar. “Oyuncular”, hareketlerini, sadece kendi arzu ve yeteneklerine göre değil, aynı zamanda diğerlerinin yapacaklarına ilişkin beklentilerine göre de ayarlarlar.⁹⁵

⁹⁵ Thomas R. Dye, a.g.k., s. 32-35.

Oyun kuramı, rekabetçi ortamlarda nasıl karar verildiğine ilişkin bir model ortaya koymaktadır. Oyun kuramında “ödül veya ceza” her oyuncunun kendisinin ya da rakibinin aldığı sonuca göre değerlendirilir. Burada, anahtar kavram stratejidir. Strateji, bütün rakiplerin tüm muhtemel hareketlerini dikkate aldıktan sonra optimum sonucu elde edebilmek amacıyla planlanan eylemler bakımından rasyonel karar vermeyi ifade etmektedir. Oyun kuramcıları, bir oyuncu için, rakiplerinin yaptıklarına bakmaksızın ya maksimum kaybı minimize eden ya da minimum kazancı maksimize eden rasyonel stratejiye işaret etmek üzere “minimax” terimini kullanmaktadırlar. Minimax stratejisi, bir oyuncuyu rakibinin en iyi oyununa karşı korumak üzere tasarlanır. Söz konusu strateji, büyük kayıp riskiyle maksimum kazanımların peşinden gitmektense, riskleri, dolayısıyla kayıpları azaltmak ve böylelikle minimum kazanımı sağlamak üzere tasarlanan bir stratejidir.

Oyun kuramı, sosyal bilimciler tarafından bir analitik yöntem olarak sıklıkla kullanılmaktadır. Oyun kuramının koşullarıyla, gerçek hayatta nadiren karşılaşılır. Nadiren politika seçenekleri bir matrix içerisinde tam olarak gösterilebilir. Daha da önemlisi, politika yapıcıları nadiren değişik politika alternatiflerinde kendileri ve rakipleri için gerçek ödül ya da ceza değerlendirmesi yapabilir.

Kamu Tercihi Kuramı: Kamu tercihi kuramı, neo-klasik ekonomi prensiplerinin siyaset bilimine uygulanmasıdır. Söz konusu kuram; politikacı, seçmen, siyasal parti ya da bürokratların davranışlarını ekonomi disiplininin bakış açısından ele almakta, vatandaş ya da örgütleri kendi çıkarlarının peşinde koşan ve kendi çıkarları çerçevesinde rasyonel hareket eden birimler olarak tanımlamaktadır.⁹⁶

Kuramın en önemli kurucularından James Buchanan, “... tüm kamu tercihi kuramı, insanların, bütün davranışsal kapasitelerinde rasyonel birer

⁹⁶ Michael Howlett ve M. Ramesh, a.g.k., s.19-20; Thomas R. Dye, a.g.k., s. 35-38; James E. Anderson, a.g.k., s. 32-34; Wayne Parsons, a.g.k., s. 306-312.

çıkar en çoklayıcı (maximizer) olarak görülmesi gerektiğinin 'keşfedilmesi' ya da 'yeniden keşfedilmesi' şeklinde özetlenebilir.” demektedir.⁹⁷

Buna göre, devlet ya da kamu örgütleri toplumsal refahı değil, kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışan kişilerden oluşmaktadır. Politikacı ya da siyasi partiler seçilme kaygısı ile hareket etmekte, bürokratlar ise bütçe ve büro maksimizasyonunu sağlamaya çalışmaktadırlar.

Kamu tercihi kuramı, bireyin, politika alanında piyasada olduğundan farklı davrandığı düşüncesine karşı çıkmaktadır. Söz konusu kuram, bütün politik aktörlerin, -seçmenlerin, vergi mükelleflerinin, yasa yapıcıların, bürokratların, çıkar gruplarının, siyasi partilerin ya da hükümetlerin-, aynı piyasada olduğu gibi kendi kişisel çıkarlarını maksimize etmeye çabaladıklarını ileri sürmektedir. Dolayısıyla, bireyler, piyasada bir araya geldikleri gibi, benzer şekilde, kendi ortak yararları için politika alanında da bir araya gelmekte ve aralarında yaptıkları anlaşmalar (ya da sözleşmeler) ile kendi durumlarını piyasada alışveriş yapar gibi iyileştirebilmektedirler.⁹⁸

Söz konusu kurama göre, seçmenler ve politik partiler, kendi arzularına erişimi maksimize etmek amacıyla rasyonel karar vericiler gibi davranmaktadırlar. Böylece, partiler, en fazla oyu kazandıracak politikaları formüle etmekte ve seçmenler ise kamu politikalarına ilişkin tercihlerini kendi kişisel çıkarlarını maksimize etmek üzere şekillendirmektedirler. Dolayısıyla, siyasi partiler, seçimleri kazanabilmek amacıyla, en fazla sayıda seçmen elde edebilmek bakımından davranış ve söylemlerini ideolojik spektrumun merkezine doğru yönlendirirler. Seçimlerde oy kullanma durumunda olan seçmenlerin ise, kişiden kişiye değişen çok sayıda tercihleri bulunmaktadır. Seçmenler, rasyonel bireyler olarak, tercihlerini en fazla arzu edilenden en az

⁹⁷ (James M. Buchanan et al., **The Economics of Politics**, Institute of Economic Affairs, London, 1978, s. 17) şeklinde alıntılan: Michael Howlett ve M. Ramesh, a.g.k., s.19-20.

⁹⁸ Thomas R. Dye, a.g.k., s. 35-38.

arzu edilene kadar sıralarlar ve bu tercih sıralamasına göre hareket ederek kazanabilecekleri faydayı maksimize etmeye çalışırlar.⁹⁹

Kamu tercihi kuramının taraftarları, demokratik olarak seçilmiş görevlilerin halkın değil kendi çıkarlarının peşinde olduklarını ileri sürerlerken, aynı zamanda, daha az devletin daha iyi devlet olduğu yargısına da vurgu yapmaktadırlar.

Sistem Yaklaşımı: İlk olarak David Easton tarafından tasarılan sistem modelinde politik sistem çevresiyle birlikte bir bütün olarak ele alınmaktadır. Bu çerçevede, kamu politikası, politik sistemin çevresinden gelen tepkilere bir karşılık olarak şekillenmektedir.

Kamu politikası çalışmalarının, politikanın oluştuğu çevreden bağımsız yürütülmesi, çalışmanın sonuçları bakımından önemli hatalara yol açacaktır. Tüm bir politika süreci, gerçekte, içinde bulunulan çevre ile sürekli etkileşim halinde devam etmektedir. Bu çerçevede; iklim, doğal kaynaklar, coğrafi durum gibi karakteristiklerden demografik karakteristiklere, politik kültürden toplumsal yapıya ya da sınıf sisteminden ekonomik sisteme kadar tüm parametreler, politika çalışmalarında dikkate alınmak durumundadır.

Sistem teorisi, kamu politikasını politik sistemin bir çıktısı olarak ele almaktadır. Politik sistem, girdiler (talepler), çıktılar (kamu politikası) ve çevreden oluşmaktadır. Burada, çeşitli talepleri bulunan toplum, toplumsal talepleri otoriter kararlara çevirmek üzere mevcut olan kamu yönetimi ve faaliyetler kümesi tanımlanmakta, bu unsurların, aynı zamanda birbirleriyle de etkileşim içerisinde bulunduğu ve sistemin kendi çevresindeki etkilere tepki gösterdiği vurgulanmaktadır.

Dye'a göre, politika analizinde sistem yaklaşımı, aşağıdaki sorulara cevaplar aranmasını gerektirmektedir¹⁰⁰:

⁹⁹ James E. Anderson, a.g.k., s. 32-33.

- Politik sistemde talepleri üreten çevrenin boyutları nelerdir?
- Politik sistemin, talepleri kamu politikasına dönüştürebilecek ve zaman içerisinde kendisini koruyabilecek olması bakımından önemli karakteristikleri nelerdir?
- Çevresel girdiler politik sistemin karakterini nasıl etkiler?
- Politik sistemin karakteristikleri kamu politikası içeriğini nasıl etkiler?
- Çevresel girdiler kamu politikası içeriğini nasıl etkiler?
- Kamu politikası, geri besleme yoluyla çevreyi ve politik sistemin karakterini nasıl etkiler?

Sistem teorisi yaklaşımında, politika eylemine ilişkin talepler politika çevresindeki problemler ve çatışmalardan kaynaklanır ve gruplar, kamu görevlileri ya da diğerleri tarafından politik sisteme aktarılır. Bu çerçevede, politik kültür, politika oluşumu bakımından önemlidir. Çeşitli ülkelerde kamu politikası ve politika yapma konularındaki farklılıklar, en azından kısmen politik kültürdeki farklılaşmalara bağlanabilir. Bu farklılaşma, birey ya da grupların politika sürecine katılımları bakımından da farklılıklar yaratır.¹⁰¹

E. Kuramsal Yaklaşımların Araştırmadaki Yeri

Politika analizi, en genel anlamda, politika sürecine ilişkin bilginin çeşitli araştırma yöntemlerinin kullanılması suretiyle üretilmesidir. Bununla beraber, daha önceki bölümlerde de değinildiği gibi, politika analizinde, diğer tüm yöntemlere tercih edilerek tek başına kullanılabilecek bir analiz yöntemi ya da her durumda “en iyi” yaklaşım mevcut değildir. Tersine, tek bir kavramsal model, politika sürecinin yalnızca sınırlı bir kısmını açıklayabilmektedir. Bu çalışmada da, söz konusu yaklaşımlar birer analiz

¹⁰⁰ Thomas R. Dye, a.g.k., s. 39-40.

¹⁰¹ James E. Anderson, a.g.k., s. 46.

aracı olarak görülmüş ve her birinin farklı bakış açısından kamu politikasının değişik yönlerini anlamak bakımından yararlanılmıştır.

Bu çerçevede, araştırmaya konu olan elektrik sektörü politikasının çeşitli aşamalarında etkili olan örgütlerin ve örgütlerarası ilişkilerin açıklanmasında kurumsalcı model, ağırlıklı olarak yararlanılan yaklaşımlardan biri olmuştur. Söz konusu politikanın şekillenmesinde, ulusal kamu yönetimi kurumlarının belirli bir düzeyde işlevi bulunmaktadır. Bununla beraber, politika sürecinde asıl etkili olan örgütsel yapılar uluslararası kuruluşlardır. Bu bakımdan, uluslararası kuruluşların politikaya etkileri ve bu çerçevede ulusal örgütlerle olan ilişkilerinin araştırmada dikkatle ele alınması bir zorunluluk olmuştur. Bu çerçevede, söz konusu kurumların kamu politikası içeriği üzerindeki etkileri, politika sürecinin anlaşılabilmesi bakımından önemli görülmüştür.

Kamu politikasının; problem tanımlama, gündem belirleme, formülasyon, uygulama ve değerlendirme aşamalarından oluşan bir faaliyetler bütünü şeklinde ortaya çıkması, politika analizinde süreç analizinin ağırlıklı olarak yer almasını gerektirmektedir. Dolayısıyla, araştırma boyunca en fazla yararlanılan yaklaşımlardan bir diğeri de süreç modeli olmuştur. Çalışmada, neo-liberal ideoloji çerçevesinde yapılandırılmaya çalışılan elektrik enerjisi sektörüne ilişkin politikanın analizi, bir “süreç analizi” biçiminde; problemin tanımlanması ve gündeme gelmesi, politika formülasyonu ve meşruiyetinin sağlanması ile politika uygulama aşamalarını da içerecek şekilde yapılmıştır. Bu çerçevede, politika süreci ile politika içeriği arasındaki ilişkilerin araştırılması, zaman zaman araştırmanın kronolojik bir yapı içerisinde tasarlanması gerektirmiştir.

Genel olarak enerji sektörünün, gruplar arasındaki çatışmaların en yoğun yaşandığı iktisadi alanlardan birini oluşturması bakımından, çalışmada grup teorisinden de yararlanılmıştır. Çeşitli çıkar gruplarının ya da farklı enerji lobilerinin resmi ya da gayri resmi yollardan politika yapıcılara baskıda

bulunarak politikayı kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirmeye çalışmaları, sektörde son derece yaygındır. Elektrik sektörü politikalarının, özellikle uluslararası büyük şirketlerin egemen olduğu dış kaynaklı çıkar grupları tarafından tasarımılandığı, ulusal büyük sermaye tarafından da önemli ölçüde desteklendiği analizin her aşamasında gözlenmektedir. Bununla beraber, kamu politikasının, toplumsal gruplar arasındaki çatışmada erişilen denge durumunun bir sonucu olduğu dikkate alındığında, elektrik sektörü politikası üzerine uluslararası örgütlerin etkileri, diğer gruplar ile karşılaştırıldığında son derece baskındır ve bu itibarla, çıkarları olan politikanın uygulanılmasına karar verilmesi noktasında önemli bir güçlükleri olmamıştır.

Araştırmada, rasyonel modelin kavramlarından da önemli oranda yararlanılmıştır. Politika uygulaması ile elde edilen değerler ile üstlenilen maliyetler, büyük oranda sayısal verilerle ortaya konulmaya çalışılmış, bu konuda önemli güçlükler bulunmakla birlikte belirli bir ölçekte fayda/maliyet analizi yapılmaya çalışılmış, bu çerçevede politikanın rasyonel olup olmadığı araştırılmıştır.

Rasyonel modelin eleştirisine dayanan artımcı model ise, ülkemiz elektrik sektörünün yeniden yapılanma sürecinin genel karakterinin belirlenmesinde yararlı olmuştur. Söz konusu süreçte, uygulanan politikalar sonucu köklü bir değişimi zorlaştıran maliyetlerin ortaya çıktığı ve bu maliyetler nedeniyle politika değişikliğinin giderek daha da güçleştiği gözlenmiştir. Gerçekten, çalışmada, Türkiye elektrik sektörünün yeniden yapılanmasına ilişkin politika değişikliğinin, bir “sıçrayış” biçiminde değil, ama, uzun bir süreç boyunca adım adım ilerleyen “artımcı” nitelikte olduğu saptaması yapılmaktadır. Dolayısıyla, yapılanma dönemi, politika uygulaması sonuçlarının değerlendirilerek sık sık geriye dönülüp politikanın yeniden ama “artımcı” bir yaklaşım temelinde formülasyonu ve yeniden uygulanması döngüsünü sıklıkla yaşamıştır.

Son olarak, sistem yaklaşımından çalışmanın bütününde yararlanılmıştır. Kamu politikasının, çevresiyle etkileşim halinde bulunan bir politik sistem içerisinde ve söz konusu çevre ile olan ilişkiler sonucu ortaya çıkması nedeniyle, bütün bir sisteme ait parametreler, sistemin sürekli bir değişim içerisinde bulunduğu olgusu da dikkate alınarak incelenmiştir.

F. Elektrik Enerjisi Sektöründe Kamu Politikası Analizi Üzerine Çalışmalar

Elektrik enerjisi sektöründeki kamu politikalarının analizine ilişkin olarak, gerek kuramsal gerekse ampirik, çok sayıda uluslararası araştırma bulunmaktadır.

Neo-liberal kamu politikalarının elektrik sektörüne olumlu yönde etkileri olacağına ilişkin çalışmaların¹⁰², özellikle Dünya Bankası veya Uluslararası Enerji Ajansı menşeli olması şaşırtıcı değildir. Bununla beraber, çok sayıda araştırma ise, söz konusu politikaların sektöre olan etkileri konusunda daha ihtiyatlı konumda bulunmaktadır.

Pollitt tarafından yapılan 1995 tarihli bir çalışmada¹⁰³, elektrik sektöründe uygulanan politikalar, üretim tesislerinin mülkiyeti bakımından sorgulanmış ve bu amaçla çok sayıda kamu ve özel elektrik tesisi karşılaştırılmıştır. Çalışmada, verimlilik bakımından sistematik bir farklılık bulunamamıştır.

¹⁰² IEA, **Lessons from Liberalised Electricity Markets**, Paris, 2005; IEA, a.g.k. (1999); IEA, a.g.k. (2001); IEA, **Electricity Reform: Power Generation Costs and Investment**, Paris, 1999; Fernando Manibog, **Power for Development: A Review of the World Bank Group's Experience with Private Participation in the Electricity Sector**, World Bank, 2004; World Bank, a.g.k. (1993).

¹⁰³ Michael G. Pollitt, **Ownership and Performance in Electric Utilities: The International Evidence on Privatisation and Efficiency**, Oxford University Press, Oxford, 1995.

Yunos ve Hawdon, 27 gelişmekte olan ülke elektrik üretimlerini karşılaştırdıkları 1987 tarihli çalışmalarında¹⁰⁴, incelenen ülkelerde rekabet ortamının bulunmamasına rağmen kamu elektrik tesislerinin özel sektör tesisleri kadar etkin çalışabildiklerini ortaya koymuşlardır.

19 OECD ülkesinden aldığı verilerle 2000 yılında yaptığı araştırmada, Steiner, elektrik sektöründeki düzenleyici reform politikalarının genel olarak verimlilik üzerine etkilerini incelemiştir¹⁰⁵. Steiner, araştırma sonuçlarının, reform politikalarıyla verimlilik arasında doğrusal bir ilişkinin bulunabileceğini, ancak analizin başka parametrelerin de incelenmesiyle doğrulanmaya ihtiyacı olduğunu saptamaktadır.

Yine, Bortolotti ve arkadaşları¹⁰⁶, 38 ülkede 1977–1997 dönemindeki elektrik üretimi alanındaki özelleştirmeleri incelemiş ve özelleştirme politikasının doğrudan sektör performansı üzerine etkisinin olmadığı sonucuna varmıştır.

Zhang and Kirkpatrick, 51 ülkeden aldıkları verileri kullanarak yaptıkları ekonometrik çalışmada¹⁰⁷, özelleştirme, rekabet ve yeniden yapılanma politikalarının elektrik sektörünün performansı üzerindeki etkilerini incelemişlerdir. Çalışmanın sonuçlarına göre; tek başına özelleştirmelerin sektörün ekonomik performansı üzerine bir etkisi bulunmamaktadır. Buna karşın, sektördeki liberalizasyon ve rekabet, sadece kısmi bir özelleştirme söz konusu olsa bile sektörel performans üzerinde etkilidir.

¹⁰⁴ J. M. Yunos ve D. Hawdon "The Efficiency of the National Electricity Board in Malaysia: an Inter-country Comparison Using DEA", **Energy Economics**, 1997.

¹⁰⁵ Faye Steiner, "Regulation, Industry Structure and Performance in the Electricity Supply Industry", **Economics Department Working Papers**, OECD, Paris, 2000.

¹⁰⁶ B. Bortolotti, M. Fantini ve D. Siniscalco, "Regulation and Privatisation: The Case of Electricity", **Working Paper in Department of Economics and Finance**, University of Turin, 1998.

¹⁰⁷ Yin-Fang Zhang, David Parker, Colin Kirkpatrick, "Electricity Sector Reform in Developing Countries: An Econometric Assessment of the Effects of Privatisation, Competition and Regulation", **Working Paper in Centre on Regulation and Competition**, University of Manchester, 2002.

Weinmann, çalışmasında¹⁰⁸, uygulanan kamu politikası, sektör yapısı ve sektör performansı arasındaki ilişkileri, incelenen ülkenin kaynak zenginliği ya da sektörün kendine has özelliklerinin reform sürecini ve sonuçlarını ne şekilde etkileyebileceğine de dikkat çekerek saptamaya çalışmıştır.

Newbery, elektrik sektöründe uygulanması gereken kamu politikalarına ilişkin 1999 tarihli çalışmasında¹⁰⁹, elektrik sektörünün sermaye yoğun bir alan olduğunu ve sektörün başarısının büyük oranda yatırım programlarının doğru yönetilmesiyle ilişkili olduğu saptamasını yapmakta, gelişmekte olan ülke elektrik sektörlerinin probleminin zaten yetersiz olan sektör yatırımlarının kötü yönetildiği noktasında bulunduğunu ileri sürmektedir. Newbery'e göre, sorun, sektörün etkin yönetimi bakımından yeterli özendiricilerin bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Sektördeki düzenlemeler etkili özendiricileri sağlamaya ve yatırımların sürdürülebilirliğini garanti etmeye yönelik olarak tasarlanmalıdır. Bunun için, sektördeki mülkiyet ile düzenleme ve denetleme yetkisinin birbirinden ayrılması gerekmektedir. Bu da, en iyi özelleştirmeler yoluyla yapılabilecek olup, doğru tasarlanmış düzenlemelerle sektördeki özelleştirmeler verimliliği getirecektir. Newbery'e göre, sektörde etkin düzenlemeler yapıldığı ve genel makroekonomik koşullar kararlı olduğu ve özel sermayeyi desteklediği takdirde, sektörde rekabet sağlanabilecek ve bunun sonucu olarak da üretim maliyetleri ve fiyatlar düşecektir. Benzer şekilde, dağıtımın özelleştirilmesi de dağıtımdan kaynaklanan kayıpları ve etkin işletmecilikle maliyet ve fiyatlar düşeceğinden kaçak miktarlarını azaltacaktır.

Elektrik sektöründeki neo-liberal reform politikalarının önde gelen savunucularının bulunduğu Cambridge Üniversitesi'nden Jamasb ve arkadaşları, 2004 tarihli çalışmalarında¹¹⁰, gelişmekte olan ülkelerde elde

¹⁰⁸ Jens Weinmann ve Derek Bunn, "Resource Endowment and Electricity Sector Reform", **EMG Working Paper**, 2004.

¹⁰⁹ David M. Newbery, **Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities**, MIT Pres, 1999.

¹¹⁰ Tooraj Jamasb, Raffaella Mota, David Newbery ve Michael Pollitt, "Electricity Sector Reform in Developing Countries: A Survey of Empirical Evidence on Determinants and Performance", **Cambridge Working Papers in Economics**, University of Cambridge, 2004.

edilmekte olan sonuçların, reform politikalarının başlangıç mantığı ile uyumlu olup olmadıklarını araştırmışlardır. Araştırmacıların bulgularına göre, kurumsal yapı ve sektör yönetimi reform politikalarının başarı ya da başarısızlığına doğrudan etki etmektedir. Reform politikaları, işletme verimliliğini ve elektriğin kentlerdeki kullanım oranlarını arttırmakta, bununla beraber işletme verimliliği elektrik tüketicilerine yansımamakta ve kırsal kesimlerin elektriğe erişimlerini geliştirmemektedir. Söz konusu araştırmanın bir diğer sonucu ise, reform politikalarına ilişkin kesin bir değerlendirme yapabilmek bakımından henüz yeterli verilerin elde edilmediği yönündedir. Yazarlara göre, reform uygulamaları, kesin veriler elde edilene kadar ideolojik temelde yürütölmeye devam edilecektir.

Jamasb ve Pollitt¹¹¹, yaptıkları araştırmada, elektrik sektöründeki özelleştirmelerin başarı ya da başarısızlığının özelleştirme öncesi düzenlemelerin etkinliğine bağlı ve politik ve toplumsal standartların gelişmişlik düzeyi ile ilişkili olduğunu ortaya koymuşlardır.

Bergara ve arkadaşlarının, 87 ülke verileri temel alınarak yaptıkları istatistik çalışmada¹¹², elektrik sektöründe özel sermaye tarafından yapılan yatırımlar ile söz konusu ülkedeki kurumsal kalite ve politik sistemin yapısı arasında bir ilişki olduğu ortaya konulmuştur.

Zelner ve Henisz, 78 ülkenin 1970–1994 dönemi verilerini kullanarak yaptıkları ekonometrik çalışmalarında¹¹³, güvenilir demokratik kurumların varlığıyla elektrik sektöründe uygulanan politikaların performansı arasında doğrudan bir ilişki bulunduğu sonucuna varmışlardır.

¹¹¹ Tooraj Jamasb ve Michael Pollitt, "Benchmarking and Regulation of Electricity Transmission and Distribution Utilities: Lessons from International Experience", **Cambridge Working Papers in Economics**, University of Cambridge, 2000.

¹¹² Mario Bergara, Witold J. Henisz ve Pablo T. Spiller, "Political Institutions and Electric Utility Investment: A Cross-Nation Analysis", **University of California Energy Institute Working Paper**, Berkeley, 1997.

¹¹³ Bennet Zelner ve Witold J. Henisz, "Political Constraints, Interest Group Competition and Infrastructure Investment in the Electricity Utility Industry: A Cross National Study", **Working Paper of the Reginald H. Jones Center**, Philadelphia, 2000.

Elektrik sektöründe neo-liberal politikaların düşük gelir düzeyli gruplar üzerindeki etkilerine ilişkin çalışmalar da bulunmaktadır. Söz konusu çalışmalara göre, elektrik sektöründeki reform politikaları, daha çok sektörün finansal performansı üzerine yoğunlaşmakta, buna karşın elektriğin özellikle düşük gelir gruplarına arzı ya da herkes tarafından erişilebilir olması gibi amaçlar gündeme alınmamaktadır.¹¹⁴

Elektrik sektöründe neo-liberal dönüşüm sürecine en önemli itirazlar, Greenwich Üniversitesi'nde kurulu Public Services International Research Unit (PSIRU) araştırmacılarından gelmekte olup, bu birimde, dönüşüm sürecinin olumsuz sonuçlarına ilişkin çok sayıda çalışma mevcuttur.¹¹⁵

Ülkemizde ise, elektrik sektöründeki dönüşüm sürecini ya da yeni oluşan yasal ve yönetsel yapıyı incelemeye yönelik çok sayıda araştırma bulunmakla beraber, uygulanan politikanın sonuçları itibariyle değerlendirildiği çalışma sayısı daha azdır.

İhsan Kulalı, 1997 tarihli çalışmasında¹¹⁶, Türkiye elektrik sektörünün mevcut yapısı ile ağırlıklı olarak İngiltere ve Arjantin elektrik sektörlerindeki özelleştirme uygulamalarını incelemiş, elektrik hizmetlerinin özelleştirme yoluyla özel sektöre karşılanmasına yönelik bir politika önerisi sunmuştur.

¹¹⁴ James Haselip, "The Globalisation of Utilities Liberalisation: Impacts Upon the Poor in Latin America", **CSGR Working Paper**, 2004; A.R. Sihag, Neha Misra and Vivek Sharma, "Impact of Power Sector Reform on the Poor: Case-studies of South and South-East Asia", **Energy for Sustainable Development**, Volume VIII, No. 4, 2004; Stephen Karekezi ve John Kimani, "Status of Power Sector Reform in Africa: Impact on the Poor", **African Energy Policy Research Network**, 2002.

¹¹⁵ Steve Thomas, "Corporate Concentration in the EU Energy Sector", **PSIRU Reports**, University of Greenwich, London, 2007; Steve Thomas, "Recent Evidence on the Impact of Electricity Liberalisation on Consumer Prices", **PSIRU Reports**, University of Greenwich, London, 2006; Jane Lethbridge, "The Impact of Public Sector Reforms on Public Sector Workers", **PSIRU Reports**, University of Greenwich, London, 2006; Steve Thomas, "Electricity Liberalisation: The Beginning of the End", **PSIRU Reports**, University of Greenwich, London, 2004.

¹¹⁶ İhsan Kulalı, **Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması**, DPT Uzmanlık Tezi, 1997.

Atiyas'ın 2006 tarihli çalışmasında¹¹⁷ ise, elektrik sektöründe farklı ülke deneyimleri ile reform sürecinde Türkiye'de atılmış olan adımlar değerlendirilmiş ve sektörde rekabetin gelişmesi için gerekli olan adımlar ile öncelikler hakkında önerilerde bulunulmuştur.

II. ELEKTRİK SEKTÖRÜ

A. Dünya Elektrik Sektörü

İnsanlık tarihi boyunca enerji, ekonomik ve toplumsal kalkınmanın en temel araçlarından biri olmuştur. Gerek ulusal gerekse uluslararası alanlarda üzerinde en çok durulan konulardan biri olan enerji, uluslar için giderek artan yaşamsal niteliği ile zaman zaman sıcak çatışmalara varan sorunlara yol açmıştır. Günümüzde, enerji kıtlığı, gelişmiş ülkeler için yaşam kalitesinin düşmesi, gelişmekte olan ülkeler için ise yoksulluk anlamına gelmektedir.

Ülkelerin ekonomik, siyasal ve toplumsal gelişmelerinde anahtar rol oynamakta olan enerji, bu nedenle ulusların kalkınmalarında ve refaha ulaşmalarında büyük önem taşımaktadır. Ülkelerin enerji gereksinimleri, sanayileşme, nüfus ve kentleşme oranının artışına bağlı olarak büyümekte, enerji üretim maliyetleri, giderek ülke ekonomisindeki genel başarı ya da başarısızlık düzeyinin en belirleyici parametresi olmaktadır.

Enerji kaynaklarının gelişimi incelendiğinde; Sanayi Devrimi ile beraber kömürün, daha sonra petrol ve doğalgazın dünya ekonomileri üzerindeki belirleyici konumları çarpıcıdır. Her ne kadar yeni ve yenilenebilir kaynaklar üzerindeki enerji teminine yönelik araştırma ve çalışmalar sürdürülmeğe de, fosil kaynakların söz konusu ağırlıklarını bugün de devam ettirdikleri açıktır. İçinde bulunduğumuz süreçte, bir ikincil enerji kaynağı olan elektrik enerjisinin giderek öne çıktığı görülmektedir. Elektrik

¹¹⁷ İzak Atiyas, a.g.k.

enerjisi; aydınlatmadan mikrodalga fırınlara, televizyondan telefon ve bilgisayarlara kadar son derece yaygın kullanım alanı ile insan yaşamı için vazgeçilmez olduğu kadar, genel ekonomi içerisindeki üretim, ulaştırma-dağıtım ve iletişim faaliyetleri bakımından da olmazsa olmaz konumuna erişmiştir. Bu özelliği ile elektrik enerjisi, ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin artışı oranında diğer enerji formlarının yerini almaktadır.

1973 yılından 2004 yılına kadar geçen 30 yıllık dönemde, dünya nihai enerji tüketiminde kömürün payı %5 ve petrolün payı %4,2 azalırken doğalgazın payında önemli bir değişiklik gözlenmemiştir. Bununla beraber, elektrik enerjisinin dünya genel enerji tüketimi içerisindeki payı 1973 yılında %9,5 iken 2004 yılında %16,2 düzeyine yükselmiştir¹¹⁸. OECD¹¹⁹ içerisindeki artış oranı daha da çarpıcıdır. 1973 yılında %11,4 olan elektrik enerjisi payı 2004 yılında %19,7 olmuştur¹²⁰.

Dünya elektrik üretimi, 1990 yılında 11.731.000 GWh iken yaklaşık %50 artarak 2004 yılında 17.408.000 GWh'e yükselmiştir¹²¹. Söz konusu artış, büyük oranda gelişmekte olan ülkelerden, özellikle de, başta Çin olmak üzere gelişmekte olan Asya ülkelerinden kaynaklanmaktadır. Aynı dönemde, artış oranı OECD ülkelerinde %34 ve AB ülkelerinde %29 civarında iken, gelişmekte olan ülkelerdeki artış oranı %148 ve gelişmekte olan Asya ülkelerinde¹²² ise %195'dir. Sadece Çin'deki artış oranı ise %244 olmuştur¹²³.

Dünya elektrik üretiminin birincil enerji kaynaklarına göre dağılımında fosil kaynaklar ilk sırayı almaktadır. 2004 yılı itibarıyla dünya elektrik üretiminin %66,1'i fosil kaynaklardan gerçekleştirilmiştir. Fosil kaynakları %16,1 ile su kaynakları ve %15,7 ile nükleer izlemektedir. Jeotermal, güneş ya da rüzgar gibi yeni ve yenilenebilir kaynakların elektrik üretimindeki toplam

¹¹⁸ IEA, **Key World Energy Statistics 2006**, Paris, 2006, s. 28.

¹¹⁹ Bu çalışmada kullanılan ülke gruplandırmaları, IEA tarafından yapılan sınıflandırmalar temel alınarak yapılmış olup, "Ek – Ülke Sınıflandırmaları" bölümünde yer almaktadır.

¹²⁰ a.k., s. 29.

¹²¹ IEA, **World Energy Outlook 2006**, Paris, 2006, s. 493.

¹²² Doğu ve Güney Asya ülkeleri.

¹²³ a.k., s. 493-527.

payı ise son derece sınırlıdır (%2,1). Fosil kaynaklar içerisinde ise, ağırlık kömürdedir. Kömür kullanımı, 2004 yılında % 39,8 oranında gerçekleşmiştir. Doğalgaz kullanımı %19,6 ve petrol kullanımı ise %6,7 düzeyindedir¹²⁴.

2004 yılında elektrik üretimindeki kaynak kullanım dağılımı 1973 elektrik üretimi ile kıyaslandığında, en çarpıcı gelişmenin petrol kullanımında olduğu görülmektedir. Elektrik üretiminde petrolün kullanımı 1973 yılından beri %18 oranında azalmıştır. Buna karşın, aynı dönemde, nükleer kullanımı %12,4, doğalgaz kullanımı %7,5 ve kömür kullanımı ise %1,5 oranında artmıştır. Bu dönemde, yeni ve yenilenebilir kaynakların kullanımında önemli bir artış olduğunu söyleyebilmek oldukça güçtür. Jeotermal, güneş ya da rüzgar gibi yeni kaynakların kullanımı sadece %1,4 artarken su kaynaklarının kullanımı ise %4,9 azalmıştır¹²⁵.

Yaygın olarak, bir kalkınmışlık göstergesi olarak kullanılan kişi başına elektrik tüketiminde, 2004 yılında dünya ortalaması 2.516 kWh/kişi olarak gerçekleşmiştir. Bu göstergenin OECD ortalaması 8.204 kWh/kişi, Asya ortalaması 617 kWh/kişi, Latin Amerika ortalaması 1,645 kWh/kişi ve Afrika ortalaması ise 547 kWh/kişi olmuştur. Türkiye, kişi başına 1.766 kWh elektrik kullanımı ile pek çok ülkenin gerisinde kalmaktadır¹²⁶.

Dünya elektrik talebinin gelecekteki yapısına ilişkin olarak IEA tarafından yapılan bir araştırmada¹²⁷, 2004 yılında 17,4 milyon GWh olan yıllık elektrik üretiminin yılda ortalama %2,6 artarak 2030 yılında 33,8 milyon GWh'e ulaşacağı öngörülmektedir. Bu artış eğiliminin, iletişim teknolojilerindeki hızlı gelişim ile daha da hız kazanacağı söylenebilir.

Elektrik kullanımındaki en önemli artışlar, bu dönemde de gelişmekte olan ülkelerde ve özellikle hızlı ekonomik büyümenin elektrik talebini

¹²⁴ IEA, **Key World...**, s. 24.

¹²⁵ a.k.

¹²⁶ a.k., s. 48-57.

¹²⁷ IEA, **World Energy...**, s. 493.

ateşleyeceği ve buzdolabı, klima, fırın, ısıtıcılar, bilgisayar gibi elektrikli ve elektronik cihaz talebinin hızla artacağı Asya'da beklenmektedir.

Söz konusu araştırmaya göre, 2004–2030 döneminde, Çin'in elektrik talebi ortalama olarak yılda %4,8 büyüyecek ve dönem sonunda yaklaşık 3,4 kat artmış olacaktır. Bu dönemde talep artışları; Latin Amerika ülkelerinde 2,3 kat ve gelişmekte olan Asya ülkelerinde ise 3,2 kat. Gelişmekte olan ülkelerde toplam artışın, dönem başına göre 2,3 kat olması beklenmektedir. Buna göre, dönem sonunda gelişmekte olan ülkelerdeki toplam elektrik enerjisi talebi 17 milyon GWh olacaktır. Bununla beraber, nüfus artışının durduğu, ekonomik faaliyetlerdeki büyümenin azaldığı ve enerji kullanımında verimliliğin görece artış gösterdiği gelişmiş ülkelerdeki elektrik talep artış oranının ise, her yıl biraz daha düşeceği tahmin edilmektedir. Söz konusu araştırmaya göre, 2004–2030 döneminde, elektrik talebindeki yıllık ortalama artış oranı OECD ülkelerinde %1,4 ve AB ülkelerinde ise %1,2 olacak ve dönem sonunda OECD ülkelerinde elektrik tüketimi %43 artışla 14,5 milyon GWh ve AB ülkelerinde ise %36 artışla 4,3 milyon GWh olacaktır¹²⁸.

Elektrik enerjisi sektöründe sermaye sıkıntısı çekmekte olan ve sektördeki serbestleşme ile bu sıkıntıyı aşabileceği varsayılan ülkeleri, gelişmekte olan ülkeler ve geçiş ülkeleri¹²⁹ oluşturmaktadır. Yine aynı araştırmaya göre, bu ülkelerde 1990 yılında toplam 4,2 milyon GWh olan elektrik üretimi, 2004 yılında 7,3 milyon GWh olarak gerçekleşmiş olup, 2004–2030 döneminde talep toplam 2,6 kat artacak ve dönem sonunda 19,3 milyon GWh düzeyine ulaşacaktır. Böylelikle, 2030 yılı ve sonrasında, dünya elektrik enerjisi talebinin yaklaşık %60'ı bugün sermaye sıkıntısı içerisinde bulunan bu ülkelerden gelecektir.

Yukarıda da aktarıldığı gibi, giderek artan oranlarda büyüyen dünya elektrik sektörünün toplam yıllık satış hâsılatı, 1 trilyon ABD Doları

¹²⁸ a.k., s. 493-527.

¹²⁹ Ek – Ülke Sınıflandırmaları.

civarındadır¹³⁰. Elektrik sektöründeki toplam yatırım hacmi ise önümüzdeki 30 yıl için yılda yaklaşık 350 milyar ABD Doları olarak tahmin edilmektedir¹³¹.

B. Elektrik Sektörünün Tanımı ve Genel Özellikleri

Elektrik sektörü, genel enerji sektörünün içerisindeki alt sektörlerden birini oluşturmaktadır. Enerji sektörü ise, genel olarak, doğadaki tüm enerji kaynaklarını kapsamakta olup, bu kaynaklar iki ana sınıfa ayrılmaktadır¹³²:

- i) Yenilenemez (tükenebilir) enerji kaynakları, ekonomik yönden işletilebilir durumda ya da ileride ekonomik olarak değerlendirilebileceği bilinen veya beklenen, kullanıldıkça tükenen doğal enerji kaynaklarıdır. Bunların en yaygın kullanılanları; kömür, linyit, turba, odun, biokütle, petrol, doğalgaz, uranyum ve toryum şeklinde sıralanabilir.
- ii) Yenilenebilir enerji kaynakları, ekonomik yönden işletilebilir durumda olup, kullanımları nedeniyle tükenmeyen doğal enerji kaynaklarıdır. Bunlar arasında; sugücü, güneş enerjisi, jeotermal enerji, rüzgar enerjisi, dalga ve gelgit enerjisi, hidrojen enerjisi, biokütle ve biyogaz enerjisi öne çıkmaktadır.

Yukarıda sıralanan enerji türleri, "birincil enerji" olarak adlandırılırlar. Bu kaynakların, çevrim teknolojileri kullanılmak suretiyle dönüştürülmesiyle elde edilen elektrik, kok, havagazı gibi enerji türlerine ise "ikincil enerji" denilmektedir. İkincil enerjinin en önemli ve en çok kullanılan türleri ısı ve elektrik enerjisidir.

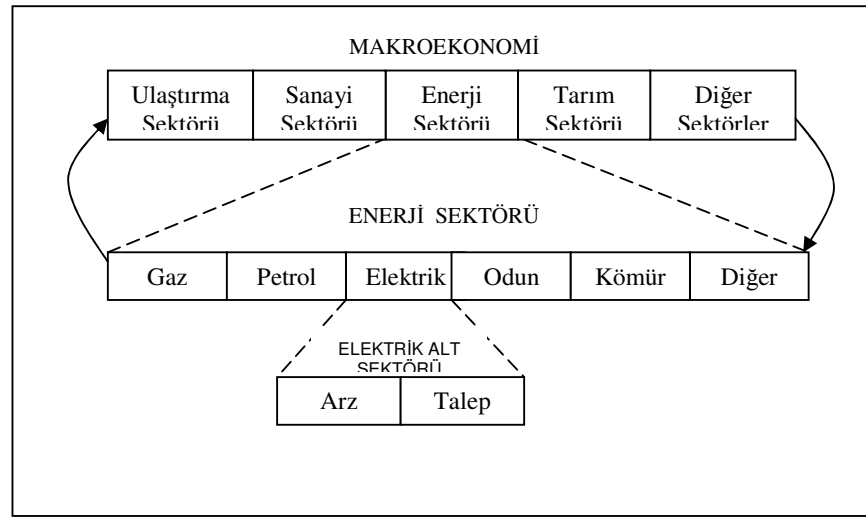
¹³⁰ APERC, **Electricity Sector Deregulation in the APEC Region**, Tokyo, 2000, s. 11.

¹³¹ IEA, **World Energy Investment Outlook 2003 Insights**, Paris, 2003, s. 339.

¹³² F. Behçet Yücel, **Enerji Ekonomisi**, Akay Ofset, Ankara, 1994, s. 5-6.

Isı, elektrik veya diğer enerji türlerini kullanmak suretiyle, çeşitli insan etkinliklerini mümkün kılan teknolojiler (otomobil, bilgisayar, iş makineleri, vs.) ise, son kullanım teknolojileri olarak adlandırılırlar.

Genel ekonomi içerisinde enerji sektörü ve elektrik alt sektörünün şematik gösterimi Şekil 1'de verilmektedir¹³³.



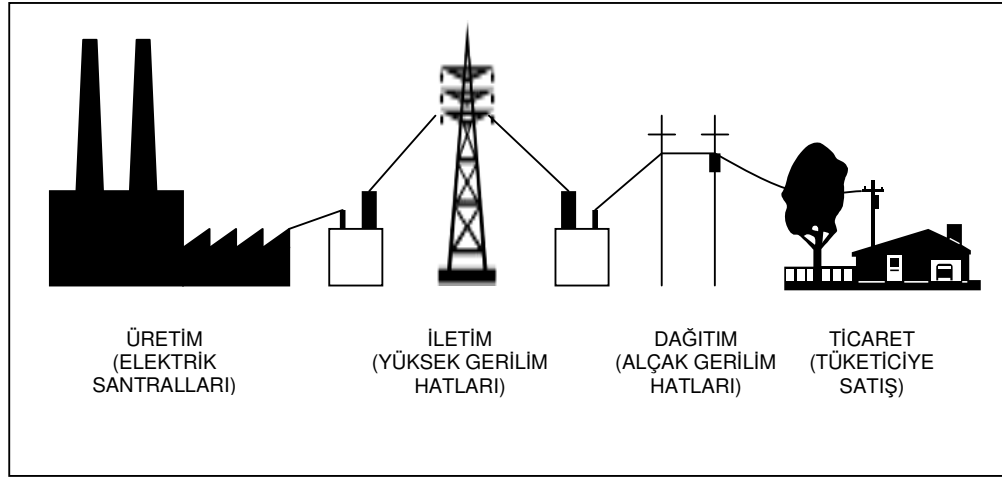
Şekil 1. Enerji Sektörünün Şematik Gösterimi (Munasinghe 1988)

Elektrik enerjisi sektörü, dört ana bileşenden oluşmaktadır: a) üretim, b) iletim, c) dağıtım ve d) ticaret (Şekil 2). Dolayısıyla, elektrik sektörünün yönetimi, karşılıklı etkileşimlerini de dikkate almak suretiyle, bu dört bileşenin yönetimidir. Bu sistem içerisinde elektrik arzı; enerji hammaddesinin satın alınması, enerji santralının tesisi, elektrik enerjisinin üretimi, iletim ve dağıtım ağlarının kurulması, geliştirilmesi, işletimi ve bakımı, elektriğin alım satımı, perakende satışı gibi çeşitli faaliyetleri gerektirmektedir¹³⁴.

¹³³ Mohan Munasinghe, "Integrated National Energy Planning and Management - Methodology and Application to Sri Lanka", **World Bank Technical Paper**, 1988, s. 7.

¹³⁴ Elektrik enerjisinin iletimi, enerjinin üretim santrallerinden yüksek gerilim hatları vasıtasıyla dağıtım sistemine nakli; dağıtımı ise, enerjinin iletim sisteminden genellikle daha düşük gerilimli sistemler vasıtasıyla tüketiciye ulaştırılması anlamına gelmektedir. Perakende satış ise; sayaç okuma, faturalama, tahsilat ve şikayet değerlendirme gibi müşteri hizmetlerini içermektedir.

Elektrik üretimi, bir diğer enerji biçiminin elektrik enerjisi biçimine dönüştürülmesidir. Elektrik enerjisi, enerji santrallerinde üretilmekte olup, üretimde kullanılan birincil enerji kaynağına göre termik, hidrolik, nükleer, rüzgar, güneş ve benzeri şekilde sınıflandırılmaktadır. Ayrıca, kojenerasyon teknolojileri ile, üretim süreçlerinde ortaya çıkan atık ısıdan da elektrik enerjisi üretilmektedir¹³⁵.



Şekil 2. Elektrik Sektörünün Bileşenleri

Elektrik enerjisi, çoğunlukla tüketicilerin bulunduğu yerlerden uzakta kurulan tesislerde üretilmektedir. Dolayısıyla, bu tesislerde üretilen elektriğin tüketim yerlerine iletilmesi gerekmektedir. İletim, elektriğin yüksek voltajda taşınmasıdır. Elektriğin kablolar üzerinden iletimi sırasında bir kısmının kaybedilmesi söz konusudur. Bu kayıplar elektrik gerilimi yükseldikçe azalmaktadır. Uzun mesafeli iletimin yüksek gerilim hatları vasıtası ile yapılmasının nedeni budur. Yüksek gerilim hatlarının oluşturulması büyük hacimde yatırımları gerekli kılmaktadır. Tüketim yerlerine yüksek gerilimli hatlar vasıtasıyla gelen elektrik enerjisi, transformatörlerden geçirilerek tüketiciler tarafından kullanılacak gerilim düzeyine indirilmekte ve yerel dağıtım ağları ile tüketicilere iletilmektedir.

¹³⁵ Kojenerasyon, enerjinin elektrik ve ısı formlarında beraber üretilmesidir. Sistemin kojenerasyon şeklinde kullanılması ile, sistemden dışarıya atılacak olan ısı enerjisinin bir bölümü tekrar kullanılabilir enerjiye dönüştürülür. Bu tekniğe, "birleşik ısı-güç sistemleri" ya da "kojenerasyon" denilmektedir.

Elektrik iletim ve dağıtım hizmetlerinin karmaşıklığı ve yüksek yatırımları gerektirmesi nedeniyle, söz konusu hizmetlerin ikinci bir ağ ile yapılması kaynak israfına neden olmaktadır. İletimin tek bir ağ üzerinden gerçekleşmesi zorunluluğu, enterkonnekte sistemi gerekli kılmaktadır. Enterkonnekte sistem ile, üretilen enerjinin tek elden yönetilmesi ve talebin en az maliyetle karşılanabilmesi bakımından sistemin koordinasyonu mümkün olabilmektedir.

Elektrik enerjisinin, diğer enerji kaynaklarından ya da diğer pek çok ticari maldan farklı, kendine has özellikleri bulunmaktadır. Söz konusu özellikler aşağıda sıralanmaktadır:

- a) Elektrik enerjisinin kısa dönemde ikame edilmesi oldukça zordur. Dolayısıyla, elektriğe olan talebin, fiyat ve gelir elastikiyetleri düşüktür. Elektrik fiyatları yükseldiğinde, tüketicinin kısa sürede bir diğer ürünü ikame edebilmesi genellikle mümkün değildir.
- b) Düşük maliyetlerde ve büyük miktarlarda depolanabilme özelliği bulunmamaktadır. Dolayısıyla, üretilen elektrik enerjisinin biriktirilerek daha sonraki bir zaman kesitinde kullanılabilmesi söz konusu değildir. Depolanabilme özelliği bulunan malların ticaretinde, fiyatlar yükseldiğinde stokları azaltmak ya da fiyatlar düştüğünde stokları artırmak suretiyle talep ve fiyat hareketlerini düzeltme olanağı bulunmaktadır. Elektrik arzında ise, böyle bir işleyiş mümkün olmamaktadır.
- c) Stoklanamaması nedeniyle, üretilen elektrik enerjisinin miktarı, üretim anındaki talep miktarıyla dengede olmalıdır. Bu durum, elektrik enerjisi sektörünün, girdi olarak kullanıldığı sektörlerdeki hareketlerden aşırı etkilenmesi sonucunu doğurmaktadır.
- d) Arz ile talebin sürekli dengede tutulması gereği, toplam sistem yönetiminin etkinliğini diğer sektörlerle göre daha önemli kılmaktadır. Söz konusu dengeyi sağlamaya yönelik olarak sistemin doğru yönetilememesi durumunda sistem güvenliği ile ilgili

sorunlar yaşanmaktadır. Diğer mal ya da hizmet sektörlerinden farklı olarak, sistemin sorunsuz işletilebilmesi bakımından, sistemdeki tüm hareketleri izleyerek üretim ve tüketim arasındaki eşgüdümü sağlamak üzere hızlı karar alabilecek bir merkezi planlama ve işletme yönetimi zorunlu olmaktadır. *“Yükteki kısa süreli değişikliklerin önceden belirlenmeye çalışılması ve üretimin buna göre ayarlanması, elektrik üretim sistemleri işletmesinde en önemli işlemlerdir.”*¹³⁶ Sistem işletmecisi üretim ve tüketimi sürekli izlemek suretiyle üretimi arttırarak ya da azaltarak arz ve talebi dengede tutar. Üretim ve iletim tesislerinin aşırı yük karşısında arızalanmaları ve giderek tüm bir sistemin çökme riskiyle karşı karşıya olması, sistemin sürekli izlenerek denetim altında tutulmasını gerekli kılmaktadır. Sistem işletmecisi, o andaki mevcut talebe göre, farklı üretim maliyetlerine sahip elektrik santrallerini devreye alır ya da devreden çıkarır. Sistemdeki gerilim ve frekansı sürekli olarak denetim altında tutar.

- e) Önemli bir kısmının ısıtma ya da soğutma amaçlı kullanılması nedeniyle elektrik talebi, aylara, günlere ve günün saatlerine göre değişkenlik göstermektedir. Bununla beraber, elektrik enerjisi arzının kesintisiz sağlanması gerekmektedir. Bu nedenle, elektrik santrallerinin kurulu güç kapasitelerinin en yüksek elektrik talebini karşılamak üzere tasarlanmaları ve üretimde daima belirli bir yedek kapasitenin hazır bulundurulması gerekmektedir. Böyle yapılmadığı durumda, toplam arz miktarının üzerindeki talep, aşırı yüke neden olmakta, bu durum sistemin arızalanmasına ve elektrik kesilmelerine, dolayısıyla önemli ekonomik kayıplara yol açmaktadır. *“Bu nedenle elektrik üretimi ve bu üretimin tüketicilere ulaştırılması için gerekli iletim ve dağıtımda eşgüdümün, merkezi bir planlamanın önemi kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Eğer bu eşgüdüm ve planlama sağlanamaz ise ya gereksinimden fazla üretim tesisi yapılır ya da tüketimi karşılayacak kadar üretim iletim*

¹³⁶ F. Behçet Yücel, a.g.k., s. 281.

tesisi yapılamaz ise ülke karanlıkta kalır, sanayi çalışamaz duruma gelir.”¹³⁷

- f) Elektrik üretim tesislerinin devre dışı kalması ya da talebin ani artış risklerine karşı her an yeterli yedek tesislerin bulundurulması zorunluluğu vardır. Aynı gereklilik iletim sistemi için de geçerlidir. İletim sisteminde mevcut hatlara aşırı yüklenmeleri önlemek için yedek kapasitenin bulundurulması zorunludur.
- g) Elektrik enerjisi tüketimi, günün her saatinde birbirinden farklı miktarlarda olmaktadır. Belirli saatlerde tüketim en üst seviyeye (puant talep) çıkarken, özellikle gece saatlerinde en düşük seviyeye (baz yük seviyesi) inmektedir. Diğer taraftan, elektrik enerjisinin tüketileceği anda üretilmesi gerektiğinden, sistemdeki santralların hepsinin aynı anda tam kapasitede üretim yapmaları mümkün değildir. Talebin değişimine göre, santralların sisteme verdikleri güç seviyesi de değişecektir. Bazı santrallar, baz yük seviyesinde çalıştırılırken, talep puant değerine yaklaştıkça diğer santralların üretim miktarları arttırılacaktır. Baz yük seviyesinde, devreye alınıp çıkarılmaları görece daha zor olan baz yük santralları, baz yük seviyesinin üstünde kalan ve tüketim miktarının sürekli değişkenlik gösterdiği kısımda ise, ani yük değişimlerine hızlı uyum sağlayabilen ve devreye alınıp çıkartılmaları daha kolay olan puant santrallar çalıştırılmaktadır¹³⁸.
- h) Elektrik üretimi amacıyla kullanılan doğalgaz, kömür ve benzeri girdiler, doğrudan ısı, hareket ya da aydınlatma amaçlı kullanılabilmeleri bakımından, aynı zamanda elektrik enerjisinin rakibi durumundadırlar.

¹³⁷ Teoman Alptürk, "Özelleştirme ve Elektrik Enerjisi Sektörü", **Elektrik Mühendisliği Dergisi**, Sayı: 361-362, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1988, s. 377.

¹³⁸ Baz yük santrallarını; yüksek yatırım maliyeti, yüksek verimlilik ve düşük yakıt maliyetine sahip termik, nükleer ya da kanal tipi hidroelektrik santrallar; puant santralları ise, düşük yatırım maliyeti, düşük verimlilik ve yüksek yakıt maliyetine sahip barajlı hidroelektrik santrallar ile sıvı yakıtlı santrallar oluşturmaktadır.

- i) Elektrik enerjisi üretim, iletim ve dağıtımı genellikle çok büyük ölçekte yatırımları, uzun planlama ve yatırım sürelerini gerektirmektedir.
- j) Elektrik enerjisi sanayinin temel girdisidir. Bu nedenle sanayi ve elektrik planlamasının eşgüdüm halinde yapılması gerekmektedir. Enerji maliyetleri, doğrudan sanayi maliyetlerini etkilemekte olması bakımından genel ekonomi için son derece önemlidir.

Elektrik sektörünün bir diğer temel özelliği, özellikle 1940'lı yıllardan itibaren 1980'li yıllara dek tüm dünyada "doğal tekel" olarak kabul edilmiş ve bu yönde yapılandırılmış olmasıdır.

Kökeni genellikle John Stuart Mill'e atfedilen doğa tekeli kavramının tanımı üzerine tartışmalar olmakla beraber, genel olarak doğa tekeli ölçek ekonomisinin varlığı ile açıklanmaktadır. Buna göre; eğer herhangi bir sektörde en düşük üretim maliyeti, tek bir firma üretimi söz konusu olduğunda sağlanabiliyorsa, o sektör doğa tekeli özelliğini göstermektedir¹³⁹. Sektörde birden fazla firmanın bulunması durumunda ise üretim ölçegi küçölümekte, bir yandan sabit yatırım maliyetleri diğer yandan ise değişken maliyetler artmaktadır. Doğal tekel olduğu ileri sürölün sektörler arasında, telekomünikasyon, su ve posta hizmetleri de bulunmaktadır.

"Belirli özellikler doğa tekelleri diğer mal ve hizmet üreten endüstrilerden ayırdetmektedir. Doğal tekellerin hemen hemen tamamı hizmet sunarlar ve hizmetlerin bir mal gibi stoklanması mümkün değildir. Bu nedenle, tüketici talebinin zirvede olduğu zamanlarda (peak demand) talebi karşılamak üzere kapasite fazlasına ihtiyaç vardır. Aynı zamanda doğa tekellerde hizmetler genellikle tüketiciye bir boru hattı ya da tel aracılığıyla ulaştırılır.

Genellikle tüketicinin birden fazla hattan su, enerji ve gaz alması hem ekonomik hem de pratik bir çözüm değildir. Bu endüstrilerde birden fazla firmanın faaliyet göstermesi şebekelerde dublikasyona ve dolayısıyla kaynakların israfına neden olur. Şebekenin dublikasyonundan doğan kaynak israfı ve aşırı maliyet artışlarından

¹³⁹ Thomas J. DiLorenzo, "The Myth of the Natural Monopoly", **The Review of Austrian Economics**, 1996, s. 43.

kaçınmak için bu hizmetler tek bir firma tarafından yani tekel olarak sağlanmaktadır.”¹⁴⁰

Elektrik sektörünün “doğal tekel” olduğuna ilişkin görüş, sonraki bölümlerde de değinileceği gibi, 1980’li yıllardan itibaren neo-liberal ideoloji tarafından eleştirilmiş ve sektörün rekabete açılması gerektiği savunulmuştur. Sektörün tarihsel gelişim sürecindeki kurumsal yapısına ilişkin olarak, bu ayrım önemlidir.

C. Elektrik Sektörünün Tarihsel Gelişimi

Yüz yılı aşkın bir süredir mevcut olan elektrik enerjisi sektörü, başlangıcından günümüze kadar çeşitli ülkelerde gerek yönetsel gerekse yasal bakımdan çok farklı yapılar almıştır. Bu bölümde, söz konusu yapıların dünyadaki gelişim süreçleri dönemler itibariyle incelenmektedir.

1. İkinci Dünya Savaşı Öncesi

Binlerce yıl boyunca ısınmada odun, saman ve tezek, ulaşımda at ya da rüzgar, tarlada veya işliğinde ise hayvan veya su ve rüzgar gücüne başvuran insanoğluna, Sanayi Devrimi’nden itibaren bu kaynaklar yetmemeye başladı. 1800’lerin başında, James Watt tarafından icat edilen kömürle işleyen buhar motorları çok geçmeden lokomotifleri, fabrikaları ve tarım makinelerini çalıştırdı. Kömür, binaların ısıtılmasında, demir-çelik sanayisinde ve ilk defa 1880’de elektrik jeneratöründe kullanıldı. Thomas Edison’un New York’ta kurduğu tesis, bu kente ilk elektriği getirdi.

Elektrik kullanımının yaygınlaşması, gelişmiş toplumların enerji kullanım alışkanlıklarını ve dolayısıyla yaşam tarzlarını kökünden değiştirdi. Elektrik santrallarının kapasiteleri giderek arttı, büyük termik santrallar ve

¹⁴⁰ Recep Çakal, **Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon**, DPT Uzmanlık Tezi, 1996, s. 18.

devasa hidroelektrik barajlar inşa edildi. Şehirler ve köyler arasında yüzlerce kilometrelik enerji hatları oluşturuldu. Enerji kullanımı her on yılda bir ikiye katlandı. Enerji üretim maliyetleri sürekli olarak düştü ve enerjinin verimli kullanımı kavramı bu dönemde bir sorun olarak ortaya çıkmadı.

Birinci Dünya Savaşı öncesinde, çoğu gelişmiş ülke elektrik sektörü, günümüzdekinden çok daha parçalı bir yapıdadır. Büyük oranda özel firmaların faaliyet gösterdiği sektörde, -en azından Avrupa'nın önemli bir kısmında - etkin bir denetim bulunmamaktadır. İletim – dağıtım ağlarının yayılımı sınırlıdır ve büyük şehirler ya da endüstriyel bölgeler gibi yoğun tüketim alanlarında elektrik arzını ya da sektör altyapısını sağlayan firmalar arasında şiddetli bir rekabet mevcuttur. Otoprodüktör¹⁴¹ üretimi, özellikle yüzyılın ilk yarısında daha yaygındır.¹⁴²

Elektrik piyasalarını denetlemeye yönelik ilk girişimler, ulusal hükümetler ya da yerel idareler tarafından 1920 ve 1930'larda gündeme gelmiştir. Söz konusu yıllarda, hükümetler, elektrik enerjisini giderek bir lüks tüketim değil, ama gündelik bir ihtiyaç olarak görmeye başlamışlardır. Bu dönem, kamu kaynaklarıyla finanse edilen ve mülkiyeti kamuya ait büyük hidroelektrik enerji santrallerinin gündeme geldiği bir dönemdir. Elektrifikasyon programları ile iletim ağları özellikle kırsal alanlara doğru yaygınlaştırılmaya başlanmıştır. Sektörde çok sayıda özel ya da kamu şirketi bir arada yer almaktadır. İletim, parçalı yapıdadır ve ağ denetiminin olmaması, önemli elektrik kayıplarına ve belirsiz arz miktarlarına yol açmaktadır.¹⁴³

2. 1945–1970

İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan teknolojik gelişmeler, elektrik üretim ve iletim ekonomilerini etkilemiş, minimum etkili santral ölçeği büyük

¹⁴¹ Otoprodüktör, esas olarak kendi elektrik enerjisi ihtiyacını karşılamak üzere elektrik üretimi yapan kişi ya da gruplar şeklinde tanımlanmaktadır.

¹⁴² IEA, **Electricity Market Reform – An IEA Handbook**, Paris, 1999, s. 19-20.

¹⁴³ a.k.

oranda artmıştır. Gelişmiş sanayi ülkelerindeki iletim ve dağıtım ağıları, bu dönemde, hemen hemen tamamlanmıştır. Ölçek ekonomisi, pek çok eski ve küçük ölçekli elektrik santralını ekonomik olarak işlemez hale getirmiştir.¹⁴⁴

Pek çok Avrupa hükümeti, bu dönemde, elektrik sektörünün tamamının doğal tekel olduğuna karar vermiş, çok sayıda küçük üretici tek bir ulusal ya da birkaç büyük bölgesel elektrik kuruluşu içerisinde birleşmek zorunda kalmıştır.¹⁴⁵ Elektrik enerjisi sektörü, dikey entegrasyonlu tekeller¹⁴⁶ şeklinde örgütlenmiştir. Bu dönemde genel kabul gören düşünce, tekелci yapının olumsuzluklarından kaçınabilmek bakımından en iyi yolun tüm elektrik sektörünün kamu mülkiyetinde ve yönetiminde işletilmesi gerektiği yönündedir.

Fransa, 1946 yılında kamu tekeli EdF'i oluşturmuştur. İtalya ise, bu eğilimi izleyen son Avrupa ülkesidir ve 1962 yılında kamu elektrik tekeli ENEL'i kurmuştur. Sektörün, doğal tekel olduğu genel görüşü, pek çok ülkenin, ya elektrik sektörüne girişi açık olarak yasaklamasını ya da sektörü genel rekabet yasalarından muaf tutmak üzere yeni yasalar çıkarmasını gerekli kılmıştır. Avustralya ve Yeni Zelanda, Avrupa'da yaygınlaşmakta olan modele benzer bir model benimsemişlerdir. Bu modele Avrupa'daki en kayda değer istisna İspanya'dır. İspanya, sektöre girişe yasal bir engel koymamış, özellikle Barcelona merkezli bir bölgede belirli oranda bir rekabet sürmüştür. Amerika Birleşik Devletleri'nde farklı bir model geçerli olmuştur. Özel bir elektrik tekeli, bağımsız düzenleyici bir kurul tarafından denetlenmiştir. Bununla beraber, federal ya da yerel yönetime ait çok sayıda elektrik şirketi sistemde var olmaya devam etmişlerdir.¹⁴⁷

¹⁴⁴ a.k.

¹⁴⁵ a.k., s. 20-21.

¹⁴⁶ Hammadde temininden başlayarak, elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve nihai tüketicilere perakende sunumuna kadar olan sürecin bir ya da bir kaçında tek bir firmanın faaliyet göstermesi durumunda, sektör, dikey bütünlük ya da dikey entegrasyonlu olarak tanımlanmaktadır.

¹⁴⁷ a.k., s. 21.

3. 1970'li Yıllar - Dünya Petrol Krizleri

1970'li yıllar, o dönemde elektrik santrallerinin temel girdisi olan petroldeki fiyat artışlarının neden olduğu petrol krizleri dönemidir. Söz konusu krizler, bir kısım ülkeyi mevcut nükleer programlarını hızlandırmaya, bir kısmını ise bu programları başlatmaya teşvik etmiştir. Aynı zamanda, ABD, Avrupa ve Japonya'da elektrik üretiminde petrol kullanımının yasaklanması ve petrolü kömür ile ikame etme girişimleri hız kazanmıştır. Petrol şokları, batılı ülkelerin enerji politikalarında yapısal değişikliklere gitmelerine neden olmuş ve hemen her ülke, bu politikaların yönetiminde merkeziyetçi bir yapıyı tercih etmiştir.

Elektrik enerjisi sektörü açısından petrol krizlerinin olumlu etkileri de olmuştur. Söz konusu krizler nedeniyle, elektrik üretiminde güneş, rüzgar ve jeotermal gibi yeni enerji kaynaklarına yönelinmiş ve bu konudaki araştırma-geliştirme çalışmaları hızlanmıştır. Ayrıca, enerjinin verimli kullanımı kavramı ortaya çıkmış, enerjide yerli kaynaklara yönelim artmış ve enerjinin çevre boyutu gündeme gelmiştir. Böylelikle enerji sektöründe planlama kavramı da giderek daha fazla ön plana çıkmıştır.¹⁴⁸ Petrol fiyatlarındaki artışlar, hemen her ülkede enerji maliyetleri konusunda duyarlılığın gelişmesine neden olmuş, üretim maliyetleri ile ilgili araştırmalar artış göstermiştir. Aynı dönemde, nükleer santral programlarının hız kazanması ile bu santrallerin işletilmesine ve nükleer atıkların güvenliğine ilişkin kaygılar da ifade edilmeye başlanmıştır. Bu dönemdeki diğer bir gelişme ise, elektrik sektörünün doğal bir tekel olup olmadığına ilişkin tartışmaların başlamasıdır.

4. 1980 Sonrası

Elektrik sektörünün doğal bir tekel olup olmadığına ilişkin tartışmaları tetikleyen bir dizi teknolojik etken de söz konusudur. Bunlar arasında; petrol krizleri nedeniyle ağırlık verilen petrol aramaları sırasında geniş doğalgaz

¹⁴⁸ H. Ali Yiğit, "Elektrik Enerjisi Planlaması ve Bazı Temel Kavramlar", **Türkiye 2. Enerji Sempozyumu**, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 2000, s. 239.

rezervlerinin bulunması¹⁴⁹, bu gelişme paralelinde birleşik gaz çevrim türbin (CCGT) teknolojisinin¹⁵⁰ gelişimi ile sektördeki minimum üretim ölçeğinin düşmesi, bilgi teknolojilerindeki hızlı gelişim sonucu karmaşık ölçüm cihazları ve şebeke denetim ekipmanlarının fiyatlarındaki düşüşler önemli rol oynamıştır.¹⁵¹ Bununa beraber, sektördeki yönetsel dönüşümün arkasındaki dinamikler teknolojik olmaktan çok ideolojiktir.

Kapitalist sistemin 1970'lerden itibaren özellikle petrol krizlerinin etkisiyle içine girdiği bunalımla eşzamanlı ortaya çıkan neo-liberal ideolojinin küresel ölçekte propaganda yeteneği, "Küreselleşme" ve "Yeni Dünya Düzeni" kavramları ile birlikte devletin küçültülmesi, kamu yönetimi yapılarının değişimi, özelleştirmeler ile ekonomi ve alt sektörlerinin "yeniden yapılandırılması" gündeme gelmiştir. Söz konusu politikaların elektrik sektörüne yansımaları ise, gelişmiş ya da gelişmekte olan hemen her ülkede kamu mülkiyet ve denetiminde olan elektrik sektörünün özelleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması şeklinde olmuştur.

Enerji sektöründe elektriğin üretim, iletim ve dağıtımının merkezi bir tekel tarafından yapılmasının en rasyonel sonucu vereceği düşüncesi, bu dönemin başından itibaren yerini, üretim ve dağıtım unsurlarının en verimli olarak serbest rekabet koşullarında faaliyet gösteren özel sermayeli şirketler tarafından yerine getirilmesi durumunda elde edileceği düşüncesine bırakmıştır. Bu düşünce, bir yandan Uluslararası Enerji Ajansı ve Dünya Enerji Konseyi gibi enerji alanındaki uluslararası kuruluşlar tarafından tüm ülkelere önerilmiş, diğer yandan Dünya Bankası ve IMF gibi kredi

¹⁴⁹ APERC, a.g.k., s. 27-30.

¹⁵⁰ Birleşik gaz çevrim türbin teknolojisi kullanan elektrik santralleri, gerek ilk yatırım maliyetlerinin düşüklüğü gerekse tesis süresinin daha kısa olması bakımından diğer santrallara göre avantajlı konumda bulunmaktadır. Bununla beraber, doğalgaz üreticisi olmayan ülkeler için, gerek ithalata bağımlılığı artırması gerekse doğalgaz fiyatlarındaki son yıllardaki artışlar nedeniyle işletme maliyetlerinin yükselmesiyle söz konusu avantajlı durum ortadan kalkabilmektedir.

¹⁵¹ IEA, a.g.k. (1999), s. 23-24.

kuruluşlarınca kredi pazarlıklarında bir ön koşul olarak ileri sürülmüştür.¹⁵² Bu süreçte, IMF'nin "istikrar programları" ile Dünya Bankası'nın "yapısal uyarlama kredileri" önemli bir rol oynamıştır.

Bu dönemde, elektrik sektörünün yönetsel yapısına ilişkin paradigma değişimi, Dünya Bankası'nın 1990'lı yılların başında yayınladığı rapordan izlenebilmektedir:

"Gelişmekte olan pek çok ülkede, elektrik sektörü, kamu tekeli tarafından işletilen ulusal bir kuruluştan oluşmaktadır. Bu yapı; elektriğin stratejik ve kamu tarafından sağlanması gereken bir emtia olarak görülmesi ve insanların elektriği düşük fiyatlardan alma haklarının bulunduğu görüşünü temel almıştır. Son otuz yılda, kamu tekeli yaklaşımı, elektrik sektörünün gelişmesini kolaylaştırmış, ekonomik ölçek bu sayede yakalanmış, kıt yönetsel ve teknik kaynakların etkin kullanımı sağlanmıştır... Dünya Bankası kredileri, doğrudan üretken sektörler tarafından talep edilen temel altyapının kurulmasına yardımcı olmak amacıyla, kamu tekeli elektrik kuruluşlarını büyük ölçüde desteklemiştir...

... Gelişmekte olan ülkelerdeki elektrik sektörlerinin etkileyici gelişimine karşın ... elektrik kurumlarının toplam teknik, kurumsal ve finansal performansları çoğu gelişmekte olan ülkede bozulmuştur... 1979-1988 döneminde ortalama reel elektrik tarifeleri 5,2 cent düzeyinden 3,8 cent seviyesine düşmüş, hizmet kalitesi bozulmuş, teknik ve teknik olmayan kayıplar ve yakıt tüketimi artmaya devam etmiş, mevcut tesislerin bakımı ihmal edilmiştir...

... Pek çok hükümet, elektrik sektörünü, ... aynı zamanda toplumsal adaleti sağlamak amacıyla kullanmaktadır. Deneyimler, bu tür politikaların maliyetli ve etkisiz olduğunu göstermiştir. Sübvansiyon edilen elektrik, daha sonra elektrik kuruluşlarının bütçelerini bozmakta ve sonuçta oluşan bütçe açıkları genellikle vergiler ile finanse edilmektedir.

... Elektrik sektörünün şeffaf olmayan yönetim ve denetimi, yetersiz tanımlanmış amaçlar, hükümetin günlük işlere müdahalesi ve finansal özerkliğin yokluğu, verimlilik ve kurumsal performansı etkilemiştir... Bu koşullarda, ne gelişmekte olan

¹⁵² Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE Yayınları, 1996, s. 57-58; R. W. Bacon ve J. Besant-Jones, "Global Electric Power Reform, Privatisation, and Liberalisation of the Electric Power Industry in Developing Countries", **Annual Review of Energy and Environment**, 26: 331-359, 2001, s. 7; TNI (Transnational Institute), "Lights Off!: Debunking the Myths of Power Liberalisation", **Monograph**, TNI, Amsterdam, 2002, s.3.

lkeler ne de Dünya Bankası elektrik sektörü yönetimini "her zamanki" yaklaşımla ile sürdüremez... Ticari ilkeler temelinde yeniden yapılandırma ve değerlendirme amaçlı yeni yaklaşımların yokluğunda... elektrik sektörü yatırımlarının 1990'larda harekete geçirilmesi mümkün olamayacaktır.

... Banka, gelişmekte olan ülke elektrik sektörlerinin ticarileştirilmesi, şirketleştirilmesi, özelleştirilmesi ve özel sektör katılımını şiddetle destekleyecektir... Dünya Bankası kredileri, sektör performansını bu ilkeler doğrultusunda geliştirmeye ilişkin açık taahhütte bulunan ülkeler üzerinde yoğunlaşacaktır... Elektrik sektöründe özel yatırımları teşvik etmek amacıyla ve özel yatırımcıların ilęisini arttıracak programları desteklemek üzere bankanın finansal kaynakları kullanılacaktır."¹⁵³

Dünya Bankası, bu manifestosuyla, bir dönemin sona erdiğini ve bundan böyle elektrik sektörlerini neo-liberal tasarıma uygun yapılandırmayan ülkelerle herhangi bir finansal ilişkiye girmeyeceğini ilan etmektedir.

Sektörün yönetimine ilişkin, son yirmi yıldıki bu keskin düşünce değişiminin sonucu olarak, hemen tüm ülkeler, başta elektrik alt sektörü olmak üzere tüm enerji sektörlerinde bir dönüşüm çabasına girmişlerdir. Temel kavramları; yeniden yapılanma, yeniden düzenleme, ticarileştirme, şirketleştirme ve zelleştirme olarak sıralanabilecek bu dönüşüm sürecine en başından itibaren Türkiye de katılmıştır.

Elektrik sektöründeki söz konusu yapısal değişiklik girişimlerini 1970'li yılların sonlarından itibaren izleyebilmek mümkündür. Bununla beraber, sektörel bölünme ve özelleştirmeleri de kapsayan yapısal reformların elektrik sektöründe mevcut sorunlara yönelik küresel çözüm olarak sunulması ve bu yöndeki neo-liberal yapılanma, büyük oranda 1990'lardan itibaren başlamıştır.¹⁵⁴

¹⁵³ World Bank, **The World Bank's Role in the Electric Power Sector**, Washington, 1993, s. 11-18.

¹⁵⁴ John Byrne ve Yu-mi Mun, "Rethinking Reform in the Electricity Sector: Power Liberalisation or Energy Transformation", ed. Njeri Wamukonya, **Electricity Reform: Social and Environmental Challenges**, Roskilde, 2003, s. 49; Stephen Littlechild, "Electricity: Regulatory Developments Around the World", **The Beesley Lectures on Regulation Series XI**, 2001, s. 1-3.

III. ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDE NEO-LİBERAL YAPILANMA

A. Elektrik Enerjisi Sektöründe Neo-Liberal Yapılanmanın Gerekçelerini Oluşturan Temel Varsayımlar

Elektrik, tarihsel olarak, bir yandan ulusal stratejik bir değer olarak algılanırken, diğer taraftan elektrik arzı, diğer ticari malların arzından farklı olarak kamunun yerine getirmesi gereken toplumsal bir yükümlülük olarak görülmüştür. Bu çerçevede, elektrik arzı, toplumun tüm bireylerine bir hak olarak ve eşit şekilde sağlanacak bir kamu hizmeti şeklinde tanımlanmıştır. Söz konusu hizmetin iki temel niteliği bulunmaktadır:

- i) Elektrik, talep eden her vatandaşa ve ayırım yapılmaksızın sağlanmalıdır,
- ii) Elektrik fiyatları vatandaşlarca ödenebilir düzeyde olmalıdır.

Bu çerçevede, elektrik sektörünün yasal ve yönetsel yapısı, 20. yüzyılın ilk yarısından itibaren söz konusu kamu hizmetinin istenilen niteliklerde yerine getirilmesini sağlayacak biçimde düzenlenmiştir. Elektrik enerjisi sektörünün, dikey bütünleşik tekeller tarafından yönetilmesinin en verimli sonucu vereceği düşüncesi, gerek sektör yöneticileri gerekse politikacılar tarafından paylaşılmış ve hemen her ülkede bu tarz bir yönetim biçimi uzun yıllar sektöre egemen olmuştur. Genellikle dikey entegrasyonlu tekel görevini devlet kendisi üstlenirken, az sayıda ülkede (örneğin; ABD, Almanya ve Japonya) bu görev bir özel sermaye kuruluşuna verilmiş ve bu durumda devlet düzenleyici rol üstlenmiştir.¹⁵⁵ Büyük kapasiteli santralların tesisi ve yaygın ulusal elektrik ağlarının oluşumu da devletin bu alanda merkezi teşkilatlanmaya gitmesi sonucunu doğurmuştur.

¹⁵⁵ Tekel görevini özel sermaye kuruluşunun yerine getirmesi durumunda, elektrik fiyatlarının belirlenmesi ve yatırım planlaması, genellikle kamu tarafından yapılmıştır.

Bir tekel olarak, devlete, elektrik enerjisinin üretim, iletim, dağıtım ve ticaret altyapısının kurulması ve işletilmesi ile sektörün planlama ve yönetimi görevlerinin verilmesinin çok çeşitli tarihi ve pratik nedenleri olmakla birlikte, bunların içerisinde üçü öne çıkmaktadır:

- i) Ölçek ekonomisi, iletim ve dağıtım ağlarıyla eşgüdüm ve uyum içerisinde çalışacak büyük kapasiteli üretim tesislerinin yapımını gerektirmekte, büyük kapasiteli tesislerin yapımı için gerekli olacak büyüklükteki sermaye ise ancak devletçe sağlanabilmektedir¹⁵⁶.
- ii) Sektörün büyüklüğü, diğer sektörlerle olan etkileşim özelliği ve kendi alt sektörlerinin entegre yapısı, merkezi planlama ve yönetimi gerekli kılmaktadır.
- iii) Enerji kaynakları stratejik değerlerdir ve merkezi hükümetin denetiminde tutulmaları gereklidir.

Dikey bütünleşik tekel yapısının temel özelliği; tüm üretim, iletim ve dağıtım tesis ve sistemlerinin mülkiyetinin ve elektriğin tüketicilere satışının bir tekele ait olmasıdır. Sektördeki tüm planlama ve yönetim işlevleri bu tekelin merkezi örgüt yapısı tarafından yerine getirilir. Bu modelde söz konusu tekelin, tüketicilerin taleplerini karşılama yükümlülüğü bulunmaktadır.

Bu örgütlenme ve yönetim modeli, hızlı sanayileşmenin altyapıda hızlı büyümeyi gerektirdiği bir dönemde elektrik endüstrisinin kendine özgü nitelikleri sonucu ortaya çıkmıştır. Elektrik enerjisi, son kullanıcıya arzı bakımından diğer birçok tüketim malına göre farklılık göstermekte ve elektrik enerjisinin iletimi arz ve talebin sürekli denetimini gerektirmektedir. Sektörün üretim, iletim ve dağıtım bileşenlerinin birbiriyle bütünleşik yapısı, endüstride ölçek ekonomisinin önemli olduğu günlerde, büyük kapasiteli santrallerin ve

¹⁵⁶ Tekelci yapı, yeni yatırımlar için gerekli finansmanın fiyat ayarlamaları yoluyla karşılanmasını mümkün kılmıştır. Tüketicilerin tek bir tedarikçiye bağımlı olmaları nedeniyle istikrarlı bir gelir kaynağının varlığı yatırımların zaman içerisinde karşılanmasını kolaylaştırmıştır. Bu şekilde, pek çok ülkede kamu kuruluşları, yeni yatırım için mali piyasalardan finansman bulabilmiştir.

iletim sistemlerinin bir arada yapılmasını ve merkezi bir kuruluş tarafından yönetilmesini gerekli kılmıştır. Bu model, 1980'li yıllara kadar, elektrik ağının kırsal alanlar dahil tüm ülkeye yayılmasına ve enerjinin göreceli gelişmemiş yörelere dek götürülmesine olanak tanımıştır.

Ancak, 1970'li yılların sonlarından itibaren elektrik sektörünün mevcut yapısı verimsizliğe neden olduğu, pahalı ve kalitesiz hizmet ürettiği, artan talebi karşılayamadığı, sübvansiyonlar nedeniyle genel bütçeye yük olduğu gerekçeleriyle neo-liberal düşünce tarafından eleştirilmeye başlanmıştır. Teknolojideki gelişmeler nedeniyle üretimde ekonomik ölçeğin küçüldüğü ve bu nedenle elektrik üretiminin tekel olmasına gerek olmadığı ve perakende elektrik satışının da rekabete açılabilir olduğu ileri sürülmüştür.

Bu çerçevede, elektrik sektörü için neo-liberal düşünce tarafından geliştirilen tasarım, elektrik enerjisinin kamu hizmeti niteliğinin ortadan kaldırılarak diğer ticari mallar gibi metalaştırılmasını, bir elektrik piyasası oluşturularak alım satımın bu piyasa içerisinde satıcılar ve müşterileri arasında serbestçe yapılabilmesini hedeflemiştir.

Elektrik sektörünün bu yeni yapısına ilişkin olarak neo-liberal düşünce tarafından geliştirilen gerekçeler aşağıda sıralanmaktadır:¹⁵⁷

- i) Politik karışmaların varlığı ve üretim maliyetlerinin düşürülmesi ya da hizmet kalitesinin artırılması yönünde özendiricilerin bulunmaması nedenleriyle dikey entegrasyonlu tekel modeli verimsizliğe neden olmaktadır, piyasa mekanizması içerisinde kaynakların etkin kullanımı sağlanacaktır.

¹⁵⁷ IEA, **Competition in Electricity Markets**, Paris, 2001, s. 22-25; R. W. Bacon ve J. Besant-Jones, a.g.k., s. 1-2; WEC, **The Benefits and Deficiencies of Energy Sector Liberalisation**, Volume 1, World Energy Council, Londra, 1998, s. 11-12; IEA, a.g.k., (1999), s. 37-38; Stephen Powell ve Mary Starks, "Does Reform of Energy Sector Networks Improve Access for the Poor?", **Public Policy for the Private Sector**, World Bank, Washington, 2000, s. 4-5; D. M. Newbery, "Issues and Options for Restructuring Electricity Supply Industries", **Cambridge Working Papers in Economics**, University of Cambridge, London, 2002, s. 7-9.

- ii) Önerilen modelde yerli ve yabancı özel sektör katılımı ile rekabet sağlanacak, maliyetler ve fiyatlar düşecek, ekonomik verimlilik artacak ve hizmet kalitesi yükselecektir.
- iii) Gelişmekte olan ülkelerdeki sermaye kıtlığı bu yolla aşılabilecektir.
- iv) İletim, iletişim ve enformasyon teknolojilerindeki hızlı gelişim sonucu enerji arzında ortaya çıkan küresel rekabet koşullarına bu model ile daha kolay uyum sağlanabilecektir.
- v) Liberalizasyon, eski teknolojilerin terk edilmesini ve tüketicilerin çevre dostu kaynaklara yönelmesini sağlayacak, böylece sektörün çevreye olumsuz etkileri azaltılmış olacaktır.
- vi) Tüketicilerin gerek hizmet kalitesi gerekse ürün çeşitliliği konusunda giderek artan talepleri bu model ile karşılanabilecektir, piyasa mekanizmaları ile tüketicinin seçme özgürlüğü sağlanacak, katılımcı demokrasi gelişecektir.

Aynı dönemde yabancı sermaye için artan talep yukarıdaki gerekçelerle başlayan elektrik sektörü yeniden yapılanma sürecini hızlandırmış, hükümetleri, yabancı sermayeyi enerji sektörlerine çekebilmek amacıyla en uygun ortamı sağlayacak yasal ve yönetsel düzenlemeleri yapmaya itmiştir. Yine, Dünya Bankası ve IMF gibi kredi kuruluşlarının, sermaye kıtlığı içerisindeki ülkelerle yaptıkları kredi görüşmelerinde elektrik sektöründe liberalizasyonu ön koşul olarak ortaya koymaları bu süreçte önemli bir rol oynamıştır. Son olarak, dünyadaki ticari bloklaşma eğiliminin bu dönemde giderek artması da bu yönde itici bir etki yapmıştır. Avrupa Birliği, Kuzey Amerika Serbest Ticaret Bölgesi (NAFTA) gibi bloklara girebilmenin ön koşullarından biri de enerji sektöründe istenilen liberalleşmeyi gerçekleştirmek amacıyla gereken adımların atılması olmuştur. Elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması, hizmet ticaretinin liberalizasyonuna yönelik Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) kapsamında da önemli bileşenlerden biri durumundadır.

B. Dünyada Elektrik Sektöründe Neo-Liberal Dönüşüm

Elektrik sektörü neo-liberal dönüşüm süreci, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde hemen hemen aynı dönemlerde başlamıştır. Gerek kullanılan yöntemler gerekse süre bakımından ülkeden ülkeye farklılıklar gösteren söz konusu süreç, özellikle 1990'ların ortalarından itibaren çok sayıda ülkede hız kazanmıştır.

İlk girişimler, elektrik üretiminin mevcut elektrik tekelinin dışındaki yeni yatırımcılara kısmi açılması şeklinde olmuştur. Bu çerçevede, ilk olarak 1978 yılında ABD'de, kamu tesislerinin kojeneratör ya da küçük elektrik üreticilerinden elektrik satın almalarının yolunu açan "Kamu İşletmeleri Düzenleyici Politikaları Kanunu" (Public Utility Regulatory Policies Act) yasalaştırılmıştır.

Elektrik sektöründe özelleştirmeleri başlatarak sektörü yabancı sermayeye açan Şili'deki diktatörlük yönetimi ise, gelişmekte olan dünyadaki elektrik sektörü reformlarının öncüsü olmuştur. Şili Hükümeti, büyük tüketicilerin kendi tedarikçisini seçebilme ve fiyat pazarlığını serbestçe yapabilmesine olanak sağlayan yasal düzenlemeyi 1982 yılında yürürlüğe koymuştur.¹⁵⁸ Şili elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması sürecinde, öncelikle sektörün üretim ve iletim faaliyetleri dağıtımdan ayrıştırılmıştır. Ayrıştırma sonrasında ise, büyük kamu üretim şirketleri halka hisse arzı ile özelleştirilmiştir.

Elektrik üreticileri arasında belirli düzeyde bir rekabetin söz konusu olduğu ve bir ölçüde piyasa mekanizmalarından bahsedilebilecek ilk model, 1990 yılında kurulan "İngiltere ve Galler Elektrik Piyasası" olmuştur. Küresel

¹⁵⁸ Michael G. Pollitt, "Electricity Reform in Chile - Lessons for Developing Countries", **Center for Energy and Environmental Policy Research Working Papers**, Massachusetts Institute of Technology, 2004, s. 2.

anlamda bir elektrik sektörü reform süreci ilk defa İngiltere'deki söz konusu radikal özelleştirme ve reform girişimleri sonrası gündeme gelmiştir.¹⁵⁹

Avrupa kıtasındaki serbestleşme girişimleri İngiltere ile sınırlı kalmamış, İskandinav elektrik piyasası 1991 yılında Norveç'te çalışmaya başlamıştır. Söz konusu piyasa, 1996 yılında İsveç ve daha sonra Finlandiya ve Danimarka'nın da katılımıyla genişlemiş ve "NordPool" adını almıştır.

Avustralya'da, liberal elektrik piyasası, Victoria ve New South Wales eyaletlerinde 1994 yılında çalışmaya başlamış, Avustralya Ulusal Elektrik Piyasası (Australian National Electricity Market, NEM) 1998 yılında kurulmuştur. Aynı tarihlerde Yeni Zelanda'da liberalizasyona yönelik girişimler başlamış, liberal piyasa resmi olarak 1996 yılında devreye girmiştir.

ABD'de ise, liberal elektrik piyasaları, ülkenin kuzeydoğu eyaletlerinde 1990'lı yılların sonlarına doğru çalışmaya başlamıştır. Bunlar arasında; Pennsylvania - New Jersey - Maryland (PJM) Enterkonnekte Sistemi, New England Piyasası ve New York Piyasası bulunmaktadır. Kalifornia Piyasası 1998 yılında açılmıştır. Teksas ve Kanada - Alberta Piyasaları ise 2001 yılında başlamıştır.¹⁶⁰

Latin Amerika, kapsamlı elektrik sektörü reformlarını yaşama geçiren en önemli bölgelerden biri olmuştur. 1982 yılında Şili ile başlayan reform hareketi, 1990'lı yıllar boyunca hemen tüm Latin Amerika bölgesini kaplamıştır.¹⁶¹ Telekomünikasyon ve su hizmetleri gibi diğer temel kamu hizmetlerinde de büyük ölçüde özelleştirmeler yapan Latin Amerika ülkelerinde neredeyse tüm kamu elektrik kuruluşları özelleştirilmiş, sektör tamamen çokuluslu şirketler tarafından domine edilmiştir. Brezilya, Bolivya, Şili, Kolombiya ve Peru'da kamu mülkiyetindeki elektrik kuruluşlarının

¹⁵⁹ TNI, a.g.k., s. 4.

¹⁶⁰ IEA, **Lessons From Liberalised Electricity Markets**, Paris, 2005, s. 28-29.

¹⁶¹ David Hall, "Electricity in Latin America", **PSIRU Reports**, University of Greenwich, London, 2004; Jens Weinmann, "An Institutional Characterisation of Electricity Sector Restructuring in Latin America", **ISNIE International Conference at the MIT**, Boston, 2002.

özelleştirilmesi Dünya Bankası kaynaklı yapısal reformlarla eşzamanlı olarak başlamıştır. Aynı çerçevede Arjantin elektrik sektöründeki liberal reformlar, ilk defa 1992 yılında gündeme gelmiş, Arjantin elektrik sektörü, Başkan Menem tarafından yürürlüğe sokulan reorganizasyon ve özelleştirme programının bir parçası olarak büyük oranda yeniden yapılandırılmıştır.¹⁶²

Latin Amerika'daki radikal reformlara karşın, Asya'da neo-liberal reform hareketlerine daha mesafeli bakılmıştır. Genellikle bağımsız elektrik üreticileriyle elektrik alım anlaşmalarının yapılması tercih edilirken, özelleştirmeler sınırlı tutulmuş, mevcut tesislerin mülkiyeti kamu kuruluşlarının elinde tutulmaya devam edilmiştir.¹⁶³

Doğu Avrupa ülkelerindeki reform süreci Avrupa Birliği ile entegrasyon sürecine koşut ilerlemiştir. Polonya ve Macaristan sektörel bölünmeyi gerçekleştirmişler, tek alıcı toptan piyasasını oluşturmuşlar, üretim ve dağıtımı büyük ölçüde özelleştirmişlerdir. Litvanya, elektrik sektörünü büyük oranda ticarileştirmiş ve dikey ayrıştırmayı sağlamıştır. Romanya ve Bulgaristan elektrik sektörlerinde bölünmeyi sağlamışlar ve bir kısım dağıtım tesislerini özelleştirmişlerdir. Diğer Doğu Avrupa ülkelerinden Ukrayna, sektörel bölünmeyi sağlamış ve dağıtımın yarısından fazlasını özelleştirmiştir. Gürcistan, dağıtım ve üretimin bir kısmını özelleştirmiştir. Moldova, beş dağıtım kuruluşundan üçünü özelleştirmiş ve üreticiler ile dağıtıcılar arasında ikili anlaşmalar temelinde bir toptan piyasayı devreye sokmuştur.¹⁶⁴

John E. Besant-Jones tarafından yapılan 2006 tarihli çalışmada¹⁶⁵, 150 gelişmekte olan ya da geçiş ülkesinin elektrik sektörleri liberalizasyon düzeyleri bakımından incelenmiştir. Çalışmada, söz konusu ülkelere 79

¹⁶² Michael G. Pollitt, "Electricity Reform in Argentina: Lessons for Developing Countries", **Cambridge Working Papers in Economics**, University of Cambridge, 2004, s. 2.

¹⁶³ M. Ananda Covindassamy, Daizo Oda ve Yabei Zhang, **Analysis of Power Projects with Private Participation Under Stress**, Energy Sector Management Assistance Program Report, World Bank, Washington, 2005, s. 12; John E. Besant-Jones, "Reforming Power Markets in Developing Countries: What Have We Learned?", **World Bank Energy and Mining Sector Board Discussion Paper**, 2006, s. 24-26.

¹⁶⁴ a.k.

¹⁶⁵ a.k.

adedinin elektrik sektörlerinde yeniden yapılandırma çabasına girmeyip dikey bütünleşik tekel yapısını korudukları, 71 adedinin ise elektrik sektörlerinde neo-liberal dönüşüm çabası içerisine girdiği saptanmaktadır. Besant-Jones, söz konusu 71 ülkenin liberalizasyon düzeylerini belirlemek amacıyla, elektrik sektörlerinin örgütlenme modellerini incelemiş ve uygulanmakta olan modele göre ülkeleri 5 ayrı grupta toplamıştır (Tablo 1). Buna göre; her ülkenin elektrik piyasasının yapısı, özel sermayenin piyasaya katılım düzeyi ve düzenleyici çerçevenin niteliği, sektörün örgütleniş biçimine göre farklılıklar göstermektedir.

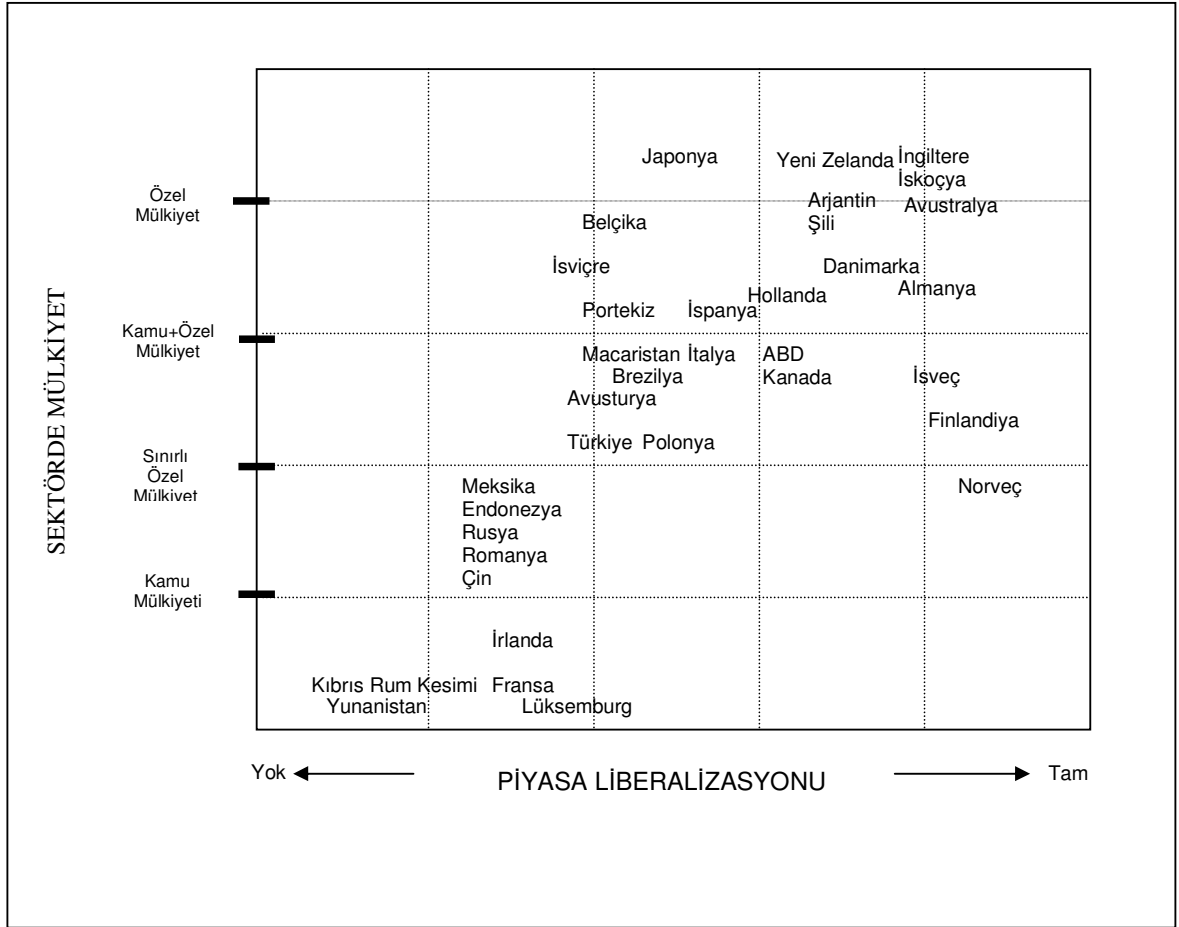
Tablo 1'den de görüldüğü gibi, gelişmekte olan ve geçiş ülkeleri arasında reform sürecinde en fazla yol alan ülkeler Latin Amerika ile Doğu Avrupa ülkeleridir. Afrika, Asya ve Orta Doğu ülkelerindeki reform çabaları ise son derece sınırlıdır.

Tablo 1. Ülkelere Göre Elektrik Sektörü Örgütlenme Modelleri

Dikey bütünleşik tekel (79 ülke) Angola, Antigua and Barbuda, Azerbaycan, Barbados, Belarus, Benin, Bhutan, Botswana, Burundi, Cape Verde, Orta Afrika Cumhuriyeti, Çad, Comoros, Kongo, Djibouti, Dominik, Ekvador Ginesi, Eritre, Etiyopya, Fiji, Gabon, Gambia, Grenada, Gine, Guyana, Haiti, İran, Irak, Kiribati, Kuzey Korea Kırgızistan, Lübnan, Lesotho, Liberya, Libya, Madagaskar, Malawi, Maldivler, Mali, Marshall Adaları, Moritanya, Micronesia Fed. Sts., Moğolistan, Mozambik, Myanmar, Namibya, Nikaragua, Nijer, Paraguay, Ruanda, Samoa, São Tomé and Príncipe, Suudi Arabistan, Seychelles, Sierra Leone, Solomon Adaları, Somali, Güney Afrika, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and Grenada, Sudan, Surinam, Swaziland, Suriye, Tacikistan, Timor-Leste, Togo, Tonga, Türkmenistan, Uruguay, Özbekistan, Vanuatu, Venezuela, Yemen, Zambia, Zimbabwe
Dikey bütünleşik tekel ve bu tekele elektrik satan bağımsız elektrik üreticileri (36 ülke) Bengaldeş, Belize, Burkina Faso, Kamboçya, Kamerun, Çin, Kosta Rika, Côte d'Ivoire, Hırvatistan, Küba, Çek Cumhuriyeti, Dominik, Mısır, Gana, Honduras, Hindistan (bazı eyaletler), Endonezya, Jamayka, Lao People's Democratic Republic, Malezya, Mauritius, Meksika, Fas, Nepal, Nijerya, Umman, Pakistan, Papua Yeni Gine, Senegal, Sri Lanka, Tanzanya, Tayland, Trinidad and Tobago, Tunus, Vietnam, West Bank and Gaza
Tek alıcı-satıcı konumunda olan bir ulusal üretim-iletim-dağıtım, üretim-iletim veya iletim-dağıtım tekeli, bu tekele elektrik satan bağımsız elektrik üreticileri ve tekel yapısından ayrılmış bölgesel dağıtım kuruluşları (16 ülke) Arnavutluk, Cezayir, Ermenistan, Bosna Hersek, Estonya, Gürcistan, Hindistan (bazı eyaletler), Ürdün, Kenya, Letonya, Litvanya, Makedonya, Filipinler, Sırbistan Karadağ, Slovak Cumhuriyeti, Uganda
Tekel yapısından ayrılmış dağıtım ve üretim kuruluşları ile yine tekel yapısından ayrılmış ve tek alıcı konumunda olup kamu ya da özel üreticilerden aldığı elektriği dağıtım kuruluşları ya da büyük kullanıcılara satan bir iletim kuruluşu (6 ülke) Bulgaristan, Ekvador, Macaristan, Moldova, Polonya, Rusya
Üretim ve dağıtım kuruluşları ile bir iletim kuruluşu, elektrik sistem işleticisi ve elektrik piyasası yöneticisinin yer aldığı ve elektriğin serbest rekabet ortamında ticaretinin yapıldığı düzenlenmiş bir piyasa (13 ülke) Arjantin, Bolivya, Brezilya, Şili, Kolombiya, El Salvador, Guatemala, Kazakistan, Panama, Peru, Romanya, Türkiye, Ukrayna

Kaynak: John E. Besant-Jones, "Reforming Power Markets in Developing Countries: What Have We Learned?", World Bank Energy and Mining Sector Board Discussion Paper, 2006, s. 24-26.

Elektrik sektörlerinde mülkiyet yapıları ve liberalizasyon dereceleri bakımından çeşitli ülkelerin konumları Şekil 3'de özetlenmektedir¹⁶⁶.



Şekil 3. 2000 Yılı İtibariyle Dünyada Elektrik Sektörlerinde Mülkiyet ve Liberalizasyon

C. Avrupa Birliği'ndeki Gelişmeler

Enerji piyasalarının liberalizasyonuna yönelik olarak Avrupa'da yürütülen çalışmalar başlangıcından itibaren tüm ülkeleri etkilemiş, özellikle İngiltere ve İskandinavya elektrik sektörlerindeki düzenlemeler diğer ülkeler

¹⁶⁶ Grafiğin oluşturulması için gereken bilgilerin alındığı kaynaklar: 1) Union of the Electricity Industry, **Report on the Existing Regulatory Framework in Non-EU Countries**, Regulatory and Competitive Issues Working Group, 1999. 2) Union of the Electricity Industry, **Statistics and Prospects for the European Electricity Sector (1980-1998, 2000-2020)**, EURPROG Network of Experts, 2000. 3) APERC, a.g.k. 4) Jens Weinmann, a.g.k.

için ilham kaynağı olmuştur. Serbestleşme süreci Avrupa Birliği içerisinde halen devam etmekte olup, eşitli ynleriyle de tartışılmaktadır. Sz konusu sre ve sonuçlarının elektrik sektörüne ilişkin ortaya konulan liberal modelin srdrlebilirliğini de büyük oranda belirleyeceği açıktır. Bu erevede, Avrupa Birliği elektrik sektörlerindeki gelişmeler büyük önem kazanmaktadır.

Elektrik sektörünün serbestleştirilmesine yönelik Avrupa Birliği içerisindeki çalışmaların, önemli bir boyutu da elektrik piyasalarının entegrasyonu ve bununla ilişkili sınır ötesi ticarete ilişkindir. Söz konusu çalışmalar, ayrı ayrı ulusal elektrik piyasalarının tek bir Avrupa elektrik piyasası içerisinde uyumlaştırılmasını amaçlamaktadır. Bu erevede, Avrupa elektrik piyasalarının liberalizasyonu amaçlı çalışmalar, farklı ülke elektrik piyasalarının entegrasyonunun sağlanması yönünde dünyada yürütülmekte olan en kapsamlı idari ve hukuksal reform çalışmasıdır.

Avrupa’da elektrik piyasalarının liberalizasyonuna yönelik çabalar 1990’lı yılların başlarında ve enerji arz güvenliğinin grel olarak daha az problemli olduğu bir dönemde başlamıştır. Soğuk savaşın sona ermesiyle, Rus doğalgazını daha az riskli bir ortamda Avrupa’ya getirmek ve yeni doğalgaz santrallerinin kurulabilmesi ile üretim kapasitesi fazlalığı olan bir dönemde reformlara girişebilmek mümkün olmuřtur¹⁶⁷. Kombine evrim gaz türbin teknolojisindeki gelişmeler de bu süreçte etkilidir.

Tek bir Avrupa elektrik piyasası yaratılmasına yönelik çabaların merkezinde Avrupa Komisyonu bulunmaktadır.¹⁶⁸ Söz konusu komisyon tarafından erevesi çizilen reformlar, birbirini tamamlayan iki koldan srdrlmřtr¹⁶⁹: Bunlardan ilki, Avrupa Birliği Elektrik Piyasası Direktifleri’dir. Elektrik i pazarına ilişkin ortak kuralları belirleyen birinci

¹⁶⁷ Tooraj Jamasb ve Michael Pollitt, “Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress Toward Liberalization & Integration”, **Cambridge Working Papers in Economics**, University of Cambridge, 2005, s. 6.

¹⁶⁸ European Commission, **Towards An Efficient Internal Energy Market, Conclusions of the 2005 Report on the Functioning of the Electricity and Gas Markets**, Brussels, 2005, s. 1.

¹⁶⁹ Tooraj Jamasb ve Michael Pollitt, a.g.k., s. 6.

direktif, yaklaşık 5 yıl süren ve mevcut elektrik kuruluşlarının yoğun muhalefeti altında geçen tartışmalardan sonra¹⁷⁰, 30 Ocak 1997 tarihinde yayınlanmıştır.¹⁷¹

Bu ilk direktifle, rekabetçi bir elektrik piyasasının inşası, Avrupa enerji iç pazarının oluşturulması bakımından ilk adım olarak görülmüştür. Üye devletlerden yapmaları istenen düzenlemelerin amaçları arasında, elektrik üretim, iletim ve dağıtımında verimliliğin artırılması, arz güvenliğinin ve rekabetin güçlendirilmesi ve çevresel korumanın sağlanması sayılmıştır. Bu çerçevede, AB'ye üye tüm ülkelerden devlet tarafından kurulmuş olan tekelsel yapıları terk etmeleri ve elektriğin ticari olarak alınıp satılmasını sağlayacak piyasaları oluşturmaları talep edilmiştir.

Direktif ile, yürürlüğe girdiği 1997 yılı başından itibaren, üye ülkelerin yeni üretim kapasitelerini oluştururken sektöre ilişkin kendi ulusal planlarını uygulamaktan vazgeçmeleri istenmektedir¹⁷². İstenilen düzenlemeler arasında, genel olarak, üye ülkedeki dikey bütünleşik elektrik kuruluşunun üretim ve dağıtım faaliyetlerinin ayrılarak sektörel bölünmenin sağlanması¹⁷³ ve üye ülkelerden kendi iç pazarlarına girişi düzenleyerek piyasalarını liberalleştirmeye yönelik adımları atmaları¹⁷⁴ bulunmaktadır. Direktife göre; 1997 yılı başından itibaren yılda en az 40 GWh, 2000 yılından itibaren 20 GWh ve 2003 yılından itibaren ise 9 GWh elektrik kullanan tüketiciler istedikleri tedarikçiyi seçme hakkına sahip olacaklardır.

Söz konusu direktif, başlangıçta yoğun eleştirilere konu olmakla beraber, genellikle AB üyesi ülkeler direktifi büyük oranda uygulamışlar ve

¹⁷⁰ Steve Thomas, "Electricity Industry Reforms in Smaller EU Countries: Experience from the Nordic Region", **PSIRU Reports**, University of Greenwich, London, 2004, s. 3.

¹⁷¹ European Commission, **Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 Concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity**, Official Journal of the EU: 30/01/1997.

¹⁷² Steve Thomas, a.g.k., s. 3-4.

¹⁷³ European Commission, a.g.k., Article 15; Buna göre, İletim Sistemi İşleticisi (TSO) ile Dağıtım Sistemi İşleticisi (DSO)'nin yönetsel yapıları, elektrik üretim ve perakende satış faaliyetlerinden ayrı örgütlenmelidir.

¹⁷⁴ European Commission, a.g.k., Article 16-22.

elektrik sektörlerinde daha liberal bir yapıyı kurma yönünde direktifin gereği adımları atmışlardır.

Bununla beraber, özellikle Kaliforniya elektrik sektörünün yaşadığı ağır kriz ile New York ve Avrupa'nın bazı bölgelerinde gündeme gelen yoğun elektrik kesintileri sonucu, liberalizasyona yönelik reformlar konusundaki siyasi kararlılık 2000-2001 yıllarında büyük oranda azalmıştır.

İkinci direktif ise, 15 Temmuz 2003 tarihinde yürürlüğe girmiş olup, Avrupa Elektrik İç Pazarı'nı tesis eden temel düzenleme niteliğindedir.¹⁷⁵ Bu direktif ile, sektöre girişin düzenlenmesine ilişkin çalışmaların artırılması ve bağımsız düzenleyiciler oluşturularak rekabetin teşvik edilmesi talep edilmiştir.

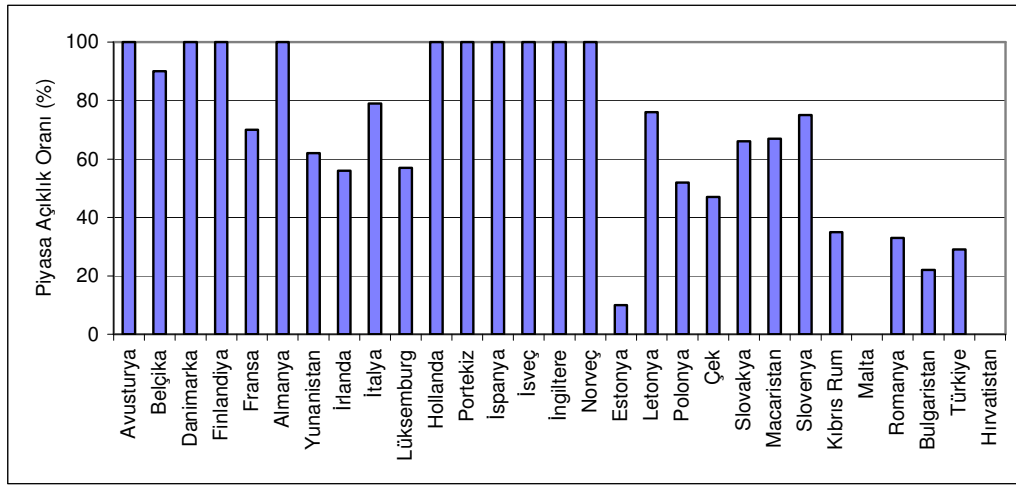
Söz konusu direktifin gereği olarak, üye ülkeler Temmuz 2004 tarihine kadar kendi ulusal mevzuatlarını direktif doğrultusunda uyumlaştıracaklar ve bu çerçevede Avrupa Elektrik İç Pazarı 2007 yılı itibariyle tam olarak çalışmaya başlayacaktır. Direktif ile, 1 Temmuz 2004 tarihine kadar sanayi abonelerinin ve 1 Temmuz 2007 tarihine kadar ise tüm tüketicilerin serbest tüketici olarak tedarikçilerini seçebilmeleri öngörülmektedir (Madde 21). Bu direktif ile üye ülkelerin en geç 2007 Temmuz tarihine kadar aşağıdaki hususları sağlamaları amaçlanmıştır: a) iletim ve dağıtımda sektörel bölünmenin sağlanması, b) üretim sektörüne girişin serbestleştirilmesi, c) arz güvenliğinin izlenmesi, d) pazarın tam açılması, e) yenilenebilir kaynakların teşvik edilmesi, f) düzenleyicinin rolünün güçlendirilmesi.

Bu direktifte de ilk direktifte olduğu gibi, üye ülkelerden, elektrik sektörlerini ulusal planlama yerine piyasa mekanizmaları içerisinde yönetmeleri istenmiş, ancak ilk direktiften farklı olarak, çoğu üye ülke direktif gereklerini yerine getirmek konusunda çok istekli olmamıştır.

¹⁷⁵ European Commission, **Directive 2003/54/EC of The European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC**, Official Journal of the EU: 15.7.2003.

Avrupa'daki reformların diğer kolunu ise, Avrupa Komisyonu'nun, ulusal pazarlar arasındaki engelleri kaldırmaya yönelik olarak sınır ötesi ticaret kurallarını gevşetmeye ve bunun yanında sınırlar arasındaki iletim hatlarının geliştirilmesine ilişkin çabaları oluşturmaktadır. Bu çerçevede, ülkeler arası iletim hatlarının geliştirilmesine yönelik yatırımların AB tarafından sübvansede edilmesi de bulunmaktadır.

Avrupa Komisyonu raporlarında yer alan elektrik sektörü piyasa açıklık oranı¹⁷⁶, aynı zamanda sektördeki liberalizasyon derecesi olarak da algılanmaktadır (Şekil 4). Bununla beraber, rekabetin söz konusu olmadığı piyasalarda piyasa açıklığının sadece kâğıt üzerinde kalan bir düzenleme olduğu, dolayısıyla söz konusu oranın tek başına elektrik sektöründeki liberalizasyonu temsil etme yeteneğinin son derece sınırlı olduğu da açıktır.



Şekil 4. Avrupa Birliği'nde Piyasa Açıklık Oranları (EC 2005b; EC 2006a)

¹⁷⁶ Piyasa açıklık oranı; elektriği tedarik edecekleri kaynağı seçme serbestliğine sahip tüketicilerin tükettikleri elektrik enerjisi miktarının toplam elektrik enerjisi tüketimine oranı şeklinde belirlenmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

NEO-LİBERAL POLİTİKANIN KURUMSAL SONUÇLARI

Bugün, Türkiye Devleti sınırları içerisinde yaşayan halkın elektrik enerjisi ile ilk tanışması, 1902 yılında Tarsus'ta olmuştur. Bu tarihte, girişken bir yabancı teknisyen, Dörfler, Tarsus Belediyesi'ni ikna etmiş, kasabadaki bir su değirmeni milinden transmisyonla çevrilen 2 kilowat'lık bir dinamo ile elektrik üreterek bunu kasabaya vermiştir¹⁷⁷. Tarsus'tan sonra, 1905 ve 1908 yılları arasında, sırasıyla İzmir ve o dönem Osmanlı şehirleri olan Selanik, Şam ve Beyrut elektrikleştirilmiştir¹⁷⁸.

Elektrik enerjisi ile ilgili olarak 1 Ekim 1910 tarihi önemlidir. Bu tarihte, Osmanlı Hükümeti, sanayide kullanılacak elektriğin üretimi ve İstanbul yakasında dağıtımını imtiyazını, 50 yıl süresince, Budapeşte merkezli Ganz Anonim Elektrik Şirketi'ne vermiştir. Elektrik enerjisinin yönetimi ile ilgili, ilk defa olarak bu imtiyaz ile şekillenen Osmanlı resmi devlet politikası, bugün, "Yap-İşlet-Devret" ifadesi ile tanımlanan finansman modelinin bir uygulamasıdır¹⁷⁹. Bu uygulama ile, Osmanlı Devleti, özel şirketlere imtiyaz vermek suretiyle enerji üretim tesislerini kurdurtmayı, belirli bir süre için işletme ve satış izni vererek, özel şirketin, yatırımını tüketicilerden kârıyla tahsil edebilmesini, belirlenen sürenin sonunda ise söz konusu üretim tesisini devralmayı planlamıştır.

Ganz Anonim Elektrik Şirketi, bir yıl sonra, "Banque Generale de Credit" ve "Banque de Bruxelles" ile ortaklık yaparak "Osmanlı Anonim Elektrik Şirketi"ni kurmuş ve daha sonra Türkiye'nin ilk taşkömürü santrali olan Silahtarağa Santrali'ni bitirerek, 11 Şubat 1914 tarihinde İstanbul'a

¹⁷⁷ Kamil Toktaş, "Enerji Politikalarının Oluşturulması, Yönlendirilmesi ve Uygulamasında Devletin Rolü", **Türkiye 4. Enerji Kongresi**, İzmir, 1986, s.339-352.

¹⁷⁸ Elektrik Mühendisleri Odası Enerji Komisyonu, "Türkiye'de Elektrik Enerjisi Sektörünün Yapısı ve Tarihsel Gelişimi", **Elektrik Mühendisliği Dergisi**, Sayı: 278, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1981, s. 81-91.

¹⁷⁹ Kamil Toktaş, "Elektrik Sektörünün Özelleştirilmesi", **Elektrik Mühendisliği Dergisi**, Sayı: 392, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1993, s.101-107.

elektrik vermeye başlamıştır¹⁸⁰. *“Bu şirket, imtiyazlı bir özel şirket olarak 1 Temmuz 1938 tarihine kadar varlığını sürdürmüş ve bu tarihte kamu tarafından satın alınarak devletleştirilmiştir.”*¹⁸¹

Cumhuriyet'in başında, Türkiye'de, çoğunluğu motor gücü ile çalışan 38 enerji santrali bulunmaktadır ve bu santrallerin 14 tanesi şahıslara, 13 tanesi ortaklıklara ve 11 tanesi ise belediyelere aittir. Halkın %94'ü elektrik enerjisinden yoksundur¹⁸². Bu dönemde elektrik üretimi, küçük boyutlu yerel enerji santrallerinden yapılmış ve bu enerjinin dağıtımı ise, birbirlerinden izole yerel dağıtım ağları ile sağlanmıştır.

Nafia (Bayındırlık) Bakanlığı bünyesinde kurulu bir imtiyazlı şirketler teşkilatı, söz konusu şirketlerle olan iletişimi sağlamaktadır, ancak, kurumsal temelde elektrik enerjisinin yönetimi merkezi değildir ve ilgili her kamu işletmesi ya da belediye, kendi elektriğini üretmekte ya da ettirmekte ve dağıtım ve kullanımını da kendisi düzenlemektedir.

Enerji sektöründe ilk ciddi ve sistemli politikanın oluşturulması, 1933 yılında kabul edilip uygulamaya konan Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı ile olmuştur. Bu plan kapsamında kaleme alınan "Elektrifikasyon Meselesi ve Enerji Teşkilatı" başlıklı raporda, yeni enerji politikasının ana gerekçesi, bir önceki dönem için tanımlanan enerji üretim ve dağıtım sisteminin bu sektörde verimsizliğe ve maliyet artışına neden olduğu şeklinde ortaya konmuştur:

Söz konusu rapor ile mevcut yönetim, yürütmek istediği elektrik enerjisi politikasını açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Buna göre:

a) Kurulmakta olan sanayinin rasyonel çalışabilmesi, enerji maliyetlerinin düşürülmesi ile mümkündür,

¹⁸⁰ Kamil Toktaş, "Enerji Politikalarının...", s.339-352.

¹⁸¹ Kamil Toktaş, "Elektrik Sektörünün Özelleştirilmesi", s.101-107.

¹⁸² TEİAŞ, **Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri**, <www.teias.gov.tr>, 2005, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

b) Ucuz enerji üretimi, mevcut küçük boyutlu yerel santraller ile değil ancak büyük kapasiteli santrallerle olabilir,

c) Enerji kaynakları, yapılacak santrallara yönelik olarak belirlenmeli, santrallerin kullanacakları kaynaklar ve kuruluş yerleri enerji maliyetini minimize edecek şekilde ve proje çalışmaları ile belirlenmelidir,

d) Söz konusu proje çalışmaları İktisat Vekâleti bünyesinde kurulacak bir Enerji Bürosu tarafından yürütülmelidir,

e) Mevcut enerji santralleri da, yeniden değerlendirilmek ve denetlenmek üzere, İktisat Vekâleti'ne devredilmeli, bu şekilde elektrik enerjisi sektöründe merkezi planlama ve denetim sağlanmalıdır.

Yönetim, yukarıda ifade edilen politikalar çerçevesinde, ilgili yasal ve kurumsal yapıyı 1935 yılında gerçekleştirmiştir. Bu tarihte; Maden Tetkik Arama Enstitüsü, Elektrik İşleri Etüd İdaresi ve madenleri ve enerji tesislerini kurup işletme amacıyla Etibank, birbirlerine bağlı bir biçimde kurulmuşlardır.

İkinci Dünya Savaşı'nın bitiminden sonra, enerji sektöründeki en önemli tarih 30 Ağustos 1948'dir. Bu tarihte, Zonguldak Çatalağzı Santralı hizmete girmiştir. Bu santral, yerli kaynaklara dayalı büyük kapasiteli enerji santrallerinden oluşan bir Ulusal Elektrik Sistemi kurulmasına yönelik politikanın ilk ürünü olmuştur. Ayrıca, 1952 yılında bu santraldan İstanbul'a çekilen iletim hattı da bugünkü enterkonnekte sistemin ilk adımı olacaktır.

1950-1960 yılları arası dönemde enerji sektörünün kurumsal yapısı, sektörün boyutlarının büyümesine paralel olarak, karmaşık bir hale gelmiştir. Sektörde söz sahibi kuruluş sayısı artmıştır: Etibank, kömür havzalarında küçük kapasiteli kömür santralleri kurup işletmekte ve enerji iletim tesisleri kurmaktadır. İller Bankası, yine küçük kapasiteli dizel ve hidrolik santrallerin tesis ve işletme işini yürütmektedir. 1953 yılında büyük barajların tesisi amacıyla kurulan Devlet Su İşleri, hidrolik santraller kurmaktadır. Çeşitli sanayi kuruluşları ile belediyelerin de kurup işletmekte olduğu santraller vardır.

Üretim ve nakil hatlarının tesisi ile işletmeciliğin farklı kuruluşlar eliyle yapılması enerji sektöründe genel olarak bir yönetim sorunu ortaya çıkarmıştır. Bu sorunların çözümüne yönelik olarak 1953 yılında düzenlenen "Birinci Enerji İstişari Kongresi"nde elektrik enerjisi politikası tartışılmış ve TEK'in kurulmasına ilişkin çalışmalar, söz konusu kongre ile gündeme gelmiş, bununla birlikte çeşitli nedenlerle o tarihlerde kuruluş gerçekleştirilememiştir¹⁸³. TEK'in kuruluşu ancak 1970'li yıllarda mümkün olabilmıştır:

İdari bakımdan, 1920-1949 tarihleri arasında İktisat (daha sonraki adıyla "Ekonomi") Bakanlığı ve 1949-1957 arasında ise kısmen İşletmeler Bakanlığı tarafından yönetilen enerji sektörü, 1957 yılında İşletmeler Bakanlığı'nın kaldırılıp yerine Sanayi Bakanlığının kurulması ile bu Bakanlığın yönetimine geçmiştir¹⁸⁴.

Ancak, enerji sektörünün bütünü Sanayi Bakanlığı'nın yönetiminde değildir. Sektördeki başlıca kurumlar; Sanayi Bakanlığı (Enerji İşleri Dairesi Başkanlığı), Sanayi Bakanlığı'na bağlı EİEİ ve Etibank, Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı DSİ, Tarım Bakanlığı (Toprak-Su), İller Bankası ve

¹⁸³ "TEK'in kuruluş düşüncesine 1946'da Fransa'da Electricite de France (EdF), 1947'de İngiltere'de British Electriciry Authority, 1950'de Yunanistan'da Public Power Corporation (PPC) ve daha sonra İtalya'da 1962'de Ente Nazionale per L'energia Electrica (ENEL) gibi kuruluşlar öncülük ve esin kaynağı olmuştur." (Korkut Öngün, "Türkiye'de Enerji Üretimi, İletimi ve Dağıtımı", **Elektrik Mühendisliği Dergisi**, Sayı: 350, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1987, s. 359-361).

¹⁸⁴ 4. Menderes Hükümeti'nin 9 Aralık 1955 tarihli programında Sanayi Bakanlığı'nın kurulması ihtiyacının yanında, ayrıca enerji işlerini yönetmek üzere bir Enerji Bakanlığı'nın da kurulması gerekliliğine vurgu yapılmaktadır: "*Hususi teşebbüs sektörünün günden güne inkişaf etmekte olduğunu nazarı itibara alarak bu inkişafı daha süratli ve emniyetli bir şekilde teşvik etmek maksadiyle İşletmeler Vekâleti yerine bir Sanayi ve Maden Vekâletinin kurulması lüzumuna kaani bulunuyoruz. Bunun gibi yine bir rasyonalizasyon mevzuu olarak çok geniş adımlar atmak suretiyle daha bugünden büyük ehemmiyet kazanmış olan enerji işlerimizi de bir kül olarak sevk ve idare edebilmek maksadiyle ayrı bir vekâlet kurulmasının lüzumu üzerindeki tetkiklerimiz yakında bir neticeye bağlanacaktır.*" (IV. Menderes Hükümeti Programı, <www.tbmm.gov.tr>, Aralık, 1955, (Erişim tarihi: Nisan 2007)).

belediyelerdir¹⁸⁵. Ancak, bu yapı, kaynak israfına neden olması gerekçesiyle eleştirilere maruz kalmaktadır¹⁸⁶.

Söz konusu eleştirilerin sonucunda, 1963 yılında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın kuruluşu gerçekleştirilmiştir.¹⁸⁷ Böylece, bu döneme kadar Başbakanlık ile Sanayi, Bayındırlık ve Ticaret Bakanlıklarına dağılmış olan enerji ile ilgili çeşitli kuruluşlar, bu tarihte aynı bakanlık çatısı altında toplanmıştır.

Enerji üretiminde planlanan hedeflere varılamamasının nedenleri arasında, kaynak kullanımı ve üretilen enerjinin dağıtımı ve kullanımı ile ilgili çalışmaların eşgüdüm içerisinde yürütülememesinin olduğu, 1950'li yıllardan beri ifade edilmiştir. Birinci Beş Yıllık Plan'da, Türkiye Elektrik Kurumu'nun "hemen" kurulacağı ve elektrik enerjisi alanının tek bir kurum eliyle yürütüleceği belirtilirken, İkinci Beş Yıllık Plan'da, bu kurumun "kısa bir süre sonra" kurulacağı ifade edilmiştir. TEK'in kurulmasına ilişkin tasarı, 1963 ve 1966 yıllarında birer kez meclise getirilmiş, nihayet, 1970 yılında 1312 sayılı kanunla kurulabilmiştir.¹⁸⁸

Dönemin Başbakanı Süleyman Demirel imzalı Türkiye Elektrik Kurumu Kanunu Tasarısı Gerekçesi'nde¹⁸⁹, özellikle 1965 yılı kış aylarında yaşanan elektrik kesintilerinden İstanbul ve civarındaki sanayii tesislerinin önemli

¹⁸⁵ TODAİE, **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1963, s. 236.

¹⁸⁶ Söz konusu eleştiriler, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın kurulmasına neden olacaktır.

¹⁸⁷ 3154 Sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ise, Bakanlığın kuruluşundan 22 yıl sonra 19 Şubat 1985 tarihinde yasalaşacak ve 1 Mart 1985 tarih ve 18681 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanacaktır. Söz konusu yasa ile ETKB'nin kuruluş amacı, "*enerji ve tabii kaynaklarla ilgili hedef ve politikaların, ülkenin savunması, güvenliği ve refahı, milli ekonominin gelişmesi ve güçlenmesi doğrultusunda tesbitine yardımcı olmak, enerji ve tabii kaynakların bu hedef ve politikalara uygun olarak araştırılmasını, geliştirilmesini, üretilmesini ve tüketilmesini sağlamak*" olarak belirlenmiştir.

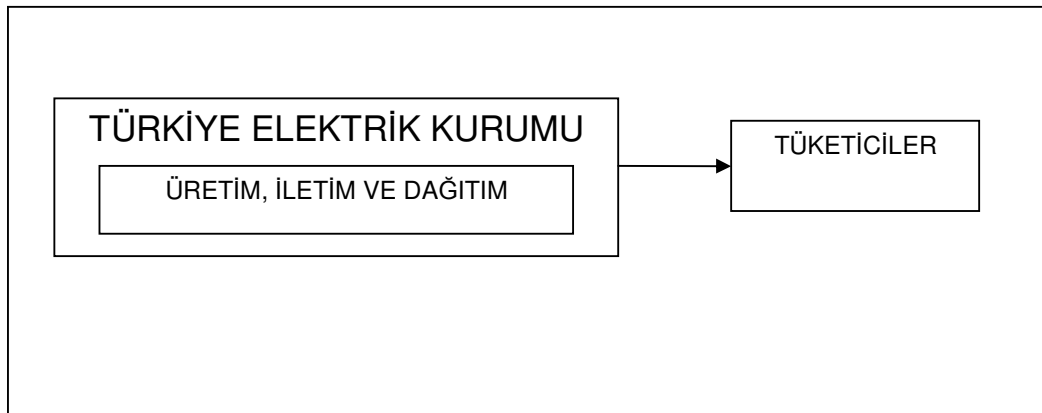
¹⁸⁸ **Türkiye Elektrik Kurumu Kanunu**, Kanun No: 1312, Kabul Tarihi: 15.07.1970. (Elektrik Mühendisliği Dergisi, Elektrik Mühendisleri Odası, Sayı: 341-342, 1987, s. 48-55) içinde.

¹⁸⁹ **Türkiye Elektrik Kurumu Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi**, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi, Sayı, 71-215/10129, 25.12.1969. (Elektrik Mühendisliği Dergisi, Elektrik Mühendisleri Odası, Sayı: 341-342, 1987, s. 56-60) içinde.

ölçülerde etkilendiği saptaması yapılmış ve bu durumun, enerji üretim tesislerinin ayrı ayrı idarelerde bulunması nedeniyle olduğu vurgulanmıştır.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlı TEK'in kuruluşu gerçekleştirilmiş, ancak, "elektrik üretim, iletim ve dağıtımının tek bir elde toplanması" şeklinde ifade olunan başlangıç amacı gerçekleşmemiştir: Etibank, İller Bankası ve DSI gibi kamu kuruluşları elindeki santraller ve iletim-dağıtım ağıları TEK'e devredilmiş, ancak, belediyelere ait santraller ve elektrik iletim-dağıtım ağıları yine belediyelerde ve şehir şebekeleri tesisi İller Bankası'nda kalmış, hidrolik santrallerin tesisi DSI'de, elektrik işlerinin etüdü ise EİEl'de bırakılmıştır. TEK ile birlikte, imtiyazlı özel elektrik ortaklıkları politikasından vazgeçilmiş ve elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti tekeli bu kuruma verilmiştir¹⁹⁰.

TEK'in kuruluşuyla, elektrik sektöründe dikey bütünleşik tekel yapısı büyük ölçüde tesis edilmiş olmaktadır (Şekil 5). Söz konusu yapının temel özelliği; tüm üretim, iletim ve dağıtım tesis ve sistemlerinin mülkiyetinin ve elektriğin tüketicilere satışının kamu tekeli olan Türkiye Elektrik Kurumu'na ait olmasıdır. Böylelikle, Türkiye elektrik enerjisi sektöründe planlı döneme de TEK'in kuruluşuyla geçilmiş olmaktadır.



Şekil 5. Dikey Yönde Bütünleşik TEK Modeli

¹⁹⁰ Ancak, geçmiş tarihlerde oluşturulan Çukurova Elektrik T.A.Ş. ile Kepez ve Antalya Havalisi Elektrik Santralleri T.A.Ş. gibi şirketler, yasa gereği varlıklarını koruyabilmişlerdir.

Oluşan yapıda; Türkiye'de elektrik enerjisi ile ilgili hedef ve politikaların saptanması ve uygulanması, elektriğin üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin politikalara uygun şekilde kurulmaları ve işletilmeleri için gerekli tedbirlerin alınması, fiyatlandırma esaslarının tespit edilmesi, enerji kaynak ve tesislerinin işletilmesine ilişkin hakların verilmesi, bu konuda çeşitli nitelikte sözleşmeler yapılması ve gerekli denetimlerin gerçekleştirilmesi Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın yetki ve sorumluluğunda bulunmaktadır. TEK ise, elektrik enerjisi sektöründe elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticaretinden sorumlu kamu kuruluşu olarak görev yapacaktır. TEK'e, 1312 Sayılı Kanunla verilen başlıca faaliyet konuları aşağıda sıralanmaktadır:

- a) Türkiye'nin genel elektriklenme plan ve programlarını hazırlamak,
- b) Elektriğin üretim, iletim, dağıtım ve ticareti için (su kaynakları hariç) gereken her türlü etüt ve projeler ile inşaat ve tesisleri yapmak, tesisler işletmek ve bunların kurulması ve işletmesiyle ilgili her türlü maddeleri tedarik etmek,
- c) Köy elektrikleştirilmesini özel bir teşkilat kurmak suretiyle yapmak,
- d) Tesislerin kurulması ve işletilmesi için lüzumlu elektrik makina cihaz ve malzemesi üzerinde etüt ve araştırma yapmak ve özel ve diğer devlet teşekküllerinin imkânlarını gözönüne almak suretiyle, lüzumu halinde bunları memleket içinde imal etmek.

1970'li yıllar boyunca, giderek artan talep baskısı, elektrik enerjisi üretimi amaçlı yatırımlardaki gecikmeler¹⁹¹ ve elektrik üretiminde petrole olan yüksek bağımlılık, 1973 ve 1977 yıllarında petrol fiyatlarındaki aşırı artışlarla birleşince, ülkede ağır bir enerji bunalımı ortaya çıkmıştır. Bu sorunlar Türkiye'yi büyük ölçüde etkilemiş ve bu dönemde elektrik kesintileri yaygın şekilde gündeme gelmiştir.

¹⁹¹ "İkinci Plan döneminde ... üretim tesisleri zamanında bitirilememiş ve bu durum plan dönemi başında dikkate alınmayan pahalı, dışa bağımlı üretim kaynaklarını kullanan, nisbeten kısa ömürlü bazı yeni tesislerin ele alınmasını gerektirmiştir." (DPT, **Kalkınma Planı – Üçüncü Beş Yıl - 1973-1977**, Ankara, 1972, s. 619). İkinci Plan döneminde yapımına başlanan santraller; Hopa 2, Seyitömer 2, Gökçekaya 1, 2, 3, Çıldır ve Kadıncık II, Keban 1, 2, 3, 4, Seyitömer 3, Keban 5, 6, Tunçbilek II, Afşin-Elbistan 1 ve Hasan Uğurlu 1, 2 üniteleri şeklindedir. (DPT, a.g.k.(1972), s. 630).

Söz konusu kriz nedeniyle, Türkiye, Sovyetler Birliği ve Bulgaristan'dan yüksek miktarlarda elektrik enerjisi ithal etmek durumunda kalmıştır. Dönem boyunca sürekli artış gösteren ithalat, 1980 sonrası da devam etmiş, 1984 yılında toplam elektrik enerjisi tüketiminin %8'i düzeyine kadar yükselmiştir¹⁹².

ETKB ve TEK'in kuruluşları gerçekleştirilmiş olmasına karşın, sektördeki dağınıklık devam etmiştir. Dönem başında kurulan I. Erim Hükümeti Programı'nda¹⁹³ "Enerji ve Tabii Kaynaklar" konusu ayrı bir başlık altında düzenlenmiş ve enerji sorununun içinde bulunduğu dağınıklıktan kurtarılacak yeni bir düzene konulacağı ifade edilmiş, bu amaçla uzun vadeli bir enerji plan ve programının hazırlattırılacağı belirtilmiştir. Yine II. Erim Hükümeti Programı'nda ise, "*Türkiye Elektrik Kurumu(nun) yurdumuzdaki bütün enerjiyi üreten kuruluş haline gelinceye kadar, kurum dışındaki şirketlerin, elektrik üretimi plan ve programına göre işletilmeleri(nin) sağlan(ması)*"¹⁹⁴ hedeflenmiştir. Bu yıllarda, siyasi iradenin, tüm elektrik üretim, iletim ve dağıtım işlerinin yönetimini bir kamu tekelinin eline verme isteği son derece açıktır. Sektörün, kamu hizmeti niteliğine ilişkin herhangi bir tartışma henüz ortada yoktur. Hemen tüm kesimler bu konuda mutabakat halindedirler.

Özellikle 1973 ve 1977 yıllarındaki petrol krizleri nedeniyle, Üçüncü Plan döneminde elektrik sektörü, önemli bir darboğaz içine girmiştir. Planlanan yatırımlarda uzun süreli gecikmeler yaşanmıştır¹⁹⁵

Yine, bu dönemde kömür, petrol, hidrolik enerji ile elektrik planlamaları ve politikaları yanısıra, nükleer enerji planlaması ve politikası, alternatif enerji kaynakları politikası gibi yeni politikalar biçimlenmeye başlamıştır. "Ulusal

¹⁹² TEİAŞ, a.g.k.

¹⁹³ I. Erim Hükümeti Programı, <www.tbmm.gov.tr>, Mart, 1971, (Erişim tarihi: Nisan 2007).

¹⁹⁴ II. Erim Hükümeti Programı, <www.tbmm.gov.tr>, Aralık, 1971, (Erişim tarihi: Nisan 2007).

¹⁹⁵ Bununla beraber, bu dönemde Keban Barajı'nın devreye girmesi sağlanabilmiştir.

Enerji Planı” kavramı, bir hükümet programında ilk defa 1977 yılında yer almıştır: “*Yeterli enerjinin kendi kaynaklarımızdan sağlanmasını hızlandırmak üzere bir ulusal enerji planı uygulanacaktır.*”¹⁹⁶ Enerji sektörünün, giderek ekonominin en önemli konusu haline geldiği bu dönemde, enerji politikası öncelikleri bakımından değişik hükümetler arasında dikkate değer herhangi bir farklılık bulunmamaktadır. Dönemler itibariyle farklı partilerin oluşturduğu siyasi iktidarlar elektrik enerjisi konusunda hemen hemen aynı şeyleri söylemektedirler: Sektör, kamu hizmeti alanıdır, dikey bütünleşik kamu tekeli yapısı güçlendirilerek korunmalıdır, elektrik üretiminde yerli kaynaklara ağırlık verilmelidir, sektörde kullanılan yatırım mallarının ülke içerisinde üretimleri sağlanmalıdır, yerli kaynak kullanan nükleer santrallerin yapımı gerçekleştirilmelidir.

Bununla beraber, dünyada esmeye başlayan neo-liberal rüzgârlar, elektrik sektörüne ilişkin kamu politikalarının, gelecek dönem içerisinde giderek alt üst olmasına yol açacaktır. Özellikle 1970’li yıllardan itibaren tüm dünyada ortaya çıkan enerji krizleri, üretim ve yatırıma ilişkin güçlükleri daha da derinleştirmiş, sektöre ilişkin problemler giderek daha fazla gündeme gelmeye başlamıştır. Bu ortamda etkili olan neo-liberal ideoloji, elektrik sektörü kamu politikası formülasyonunu tersine çevirmeyi talep etmiş, kamunun yerine piyasanın konulmasının sektörün pek çok problemini çözeceğini iddia etmiştir.

Dolayısıyla, 1980 sonrası elektrik sektörüne ilişkin kamu politikasının temel niteliği “transfer” edilmiş olmasıdır. Gerek gündeme gelme gerekse politika formülasyonu ile politika meşruiyeti süreçleri, ülkenin kendi iç dinamiklerinden kaynaklanan gereksinimler doğrultusunda değil, uluslararası kuruluşlar tarafından bir “ideoloji” giderek bir “inanış” çerçevesinde geliştirilmiştir. Dönüşüm sürecinin yol haritası ve bu süreçte gereken yasal ve yönetsel yapılar, büyük oranda uluslararası kuruluşlar tarafından tasarılanmıştır.

¹⁹⁶ **II. Ecevit Hükümeti Programı**, <www.tbmm.gov.tr>, Haziran, 1977, (Erişim tarihi: Nisan 2007).

Bu bölümde, Türkiye elektrik sektöründe, özellikle, 1980 sonrası neo-liberal kamu politikalarına ilişkin problem tanımlama, gündeme gelme, formülasyon, meşruiyet ve uygulama süreçleri ele alınmaktadır. Uygulanan kamu politikasının sektörel etkilerinin yanında, önemli kurumsal sonuçları da bulunmaktadır. Kamudan piyasaya geçişte, mevcut yapıdaki kamu kurumlarının, özelleştirme amacına yönelik olarak parçalanması ve piyasanın düzenlenmesine yönelik yeni bir oluşum olan bağımsız düzenleyici bir kurumun oluşturulması, bu gelişmeler arasında öne çıkmaktadır.

I. NEO-LİBERAL POLİTİKANIN KURUMSAL YAPI ÖNERİSİ

Neo-liberal politika; elektrik enerjisinin kamu hizmeti niteliğinin tamamen ortadan kaldırılarak metalaştırılması, sektörde bir alım satım piyasasının oluşturulması ve fiyatların bu piyasada çalışan özel sektör üreticileri ve tüketiciler arasında serbestçe belirlenmesi amaçlarına yönelik yeni bir kurumsal yapı önermektedir. Söz konusu yapı, sektörün geleneksel dikey bütünleşik tekel yapısının parçalanarak, tüketicilerin çok sayıda elektrik satıcısı arasından tercih yapabildikleri, sektörün üretim, dağıtım ve perakende satış aşamalarında tam rekabetin söz konusu olduğu ideal bir piyasa yapısına karşılık gelmektedir. Elektrik sektöründe çeşitli ülkelerce uygulanmakta olan piyasa modellerinin incelenmesi sonucu, dikey bütünleşik tekel yapısından nihai ideal tasarıma dönüşüm sürecinde, mülkiyet yapısı ve piyasa liberalizasyonu bakımından birbirinden farklılaşan dört ayrı model ortaya çıktığı görülmektedir¹⁹⁷:

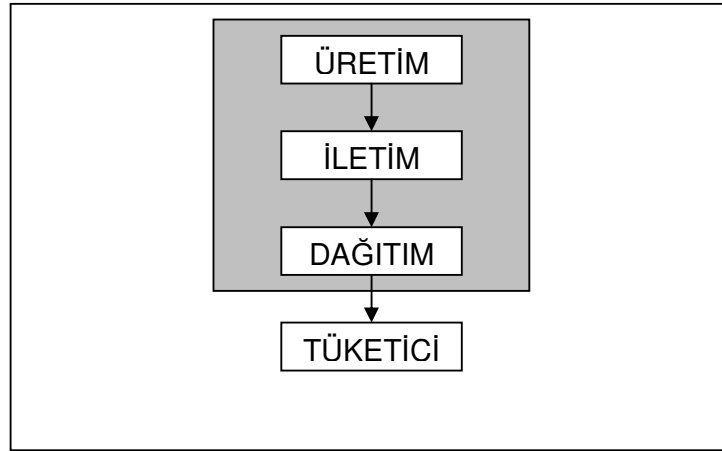
- Dikey yönde bütünleşik tekel modeli,
- Alıcı tekeli modeli,
- Toptan elektrik piyasasında rekabet modeli,
- Müşteri merkezli model.

¹⁹⁷ APERC, a.g.k., s. 31-40; R. W. Bacon ve J. Besant-Jones, a.g.k., s. 6-7.

Hemen her ülkenin elektrik sektörü, aşağıda ele alınmakta olan bu modellerden biri çerçevesinde örgütlenmektedir. Bu sınıflandırmanın, aynı zamanda, neo-liberal kamu politikası çerçevesinde tasarımılanan "ideal" modele varma yolunda atılması gereken adımları, geçilmesi gereken aşamaları da tanımladığı görülmektedir.

- Dikey Bütünleşik Tekel Modeli

Bu modelde (Şekil 6) tüm üretim, iletim, dağıtım tesis ve sistemlerinin mülkiyeti ve elektriğin tüketicilere satışı bir tekel elindedir. Bazı ülkelerde devlet tekelinin yerini özel sektör tekeli almakta, bununla beraber, sektörün genel işleyişi bakımından önemli farklılıklar olmamaktadır.



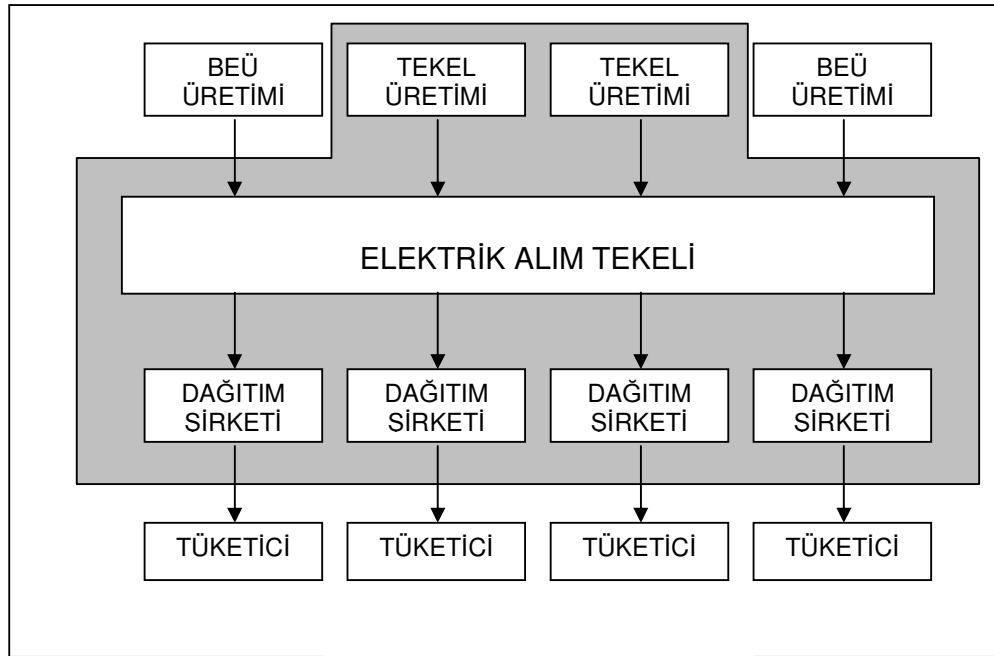
Şekil 6. Dikey Bütünleşik Tekel Modeli

Bu model; günümüzde, Kanada, Fransa, Japonya, Yunanistan, Hong Kong, Kıbrıs Rum Kesimi ve Vietnam'da uygulanmaya devam edilmektedir.

- Alıcı Tekeli Modeli

Bu modelde, yine bir dikey yönde bütünleşik tekel, sektörün yönetim ve denetimini elinde tutmakta (Şekil 7), ancak aynı zamanda özel sermaye şirketleri (Bağımsız Elektrik Üreticileri, BEÜ) de elektrik üretip satmak üzere lisanslı olarak çalışmaktadır. BEÜ'ler, üretim tesislerine özelleştirme yoluyla

ya da kendi kaynakları ile sahip olurlar, yakıt temini için kendi özel anlaşmalarını yaparlar ve ürettikleri elektriği bölgede görevli üretim ve/veya dağıtım kuruluşlarına veya tüketicilere satmak üzere devletle uzun dönemli anlaşmalar yaparlar. Bu modelde, devlet tekelinin yanında özel sermayeye de üretim yapma izni tanınması ile elektrik üretiminde belirli bir rekabet söz konusudur. Ancak, üretilen elektriği tek bir alıcı toptan satın almaktadır ve elektrik iletim ve dağıtımının yönetim ve denetimi hala bu tekeldedir. İmtiyazlı dağıtım şirketleri bu tekel tarafından denetlenmektedir.



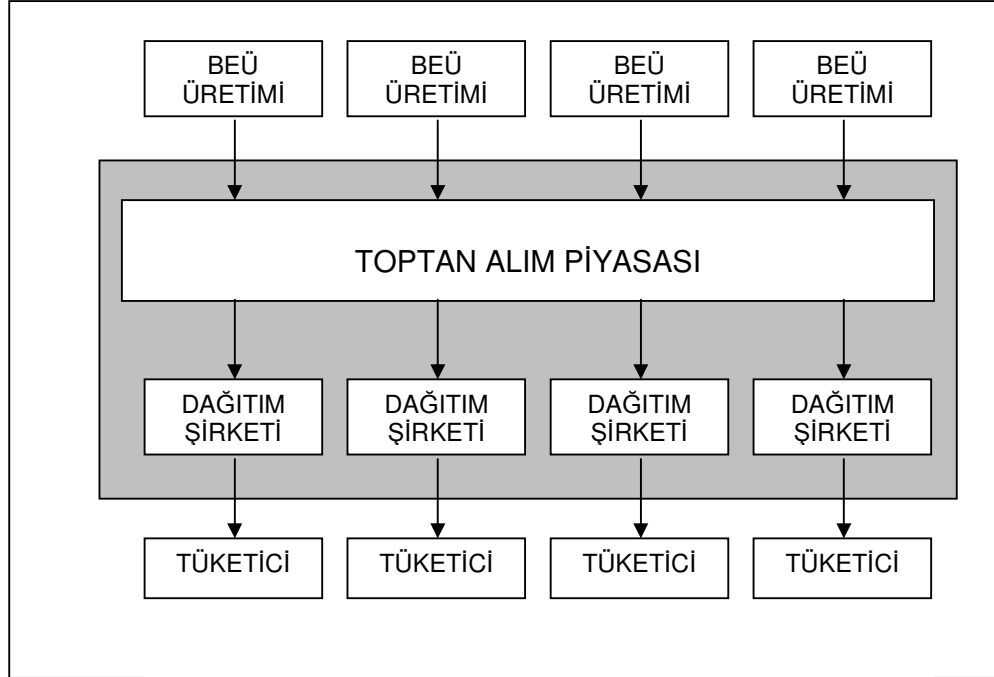
Şekil 7. Alıcı Tekeli Modeli

Bu modelde de mevcut üreticiler, kırsal yöreler de dâhil bütün tüketicilerin enerji talebini karşılamakla yükümlüdürler. Yine bu modelde, bütün tüketicilere, arz merkezlerinden ya da iletim ağlarından ne kadar uzak olurlarsa olsunlar aynı fiyatlar uygulanır.

Çin, Endonezya, Rusya, Meksika, Güney Kore, Tayland, Malezya, Filipinler, Avusturya, İspanya, İsveç, Lüksemburg ve Türkiye gibi çok sayıda ülkede bu model uygulanmaktadır.

- Toptan Elektrik Piyasasında Rekabet Modeli

Bu modelde (Şekil 8), elektrik üreticileri, ürettikleri elektriği bir toptan elektrik piyasasında (elektrik enerjisi havuzu) dağıtım şirketlerine satmaktadırlar. Dolayısıyla, üretimde ve dağıtımda tekel kalkmıştır. Yeni bir şirket için pazara giriş serbesttir ve bu nedenle mevcut üretici şirketler, yeni girecek olanlara karşı rekabet etmek durumundadırlar. Bu modelde ayrı ayrı dağıtım şirketleri, elektriği BEÜ'lerden satın alırlar. Dağıtım şirketleri, genellikle bir imtiyaz bölgesinde, son kullanıcıya enerji satışı konusunda bir tekel oluştururlar. Dolayısıyla son kullanıcının ürün seçme özgürlüğü bu modelde de yoktur.



Şekil 8. Toptan Elektrik Piyasasında Rekabet Modeli

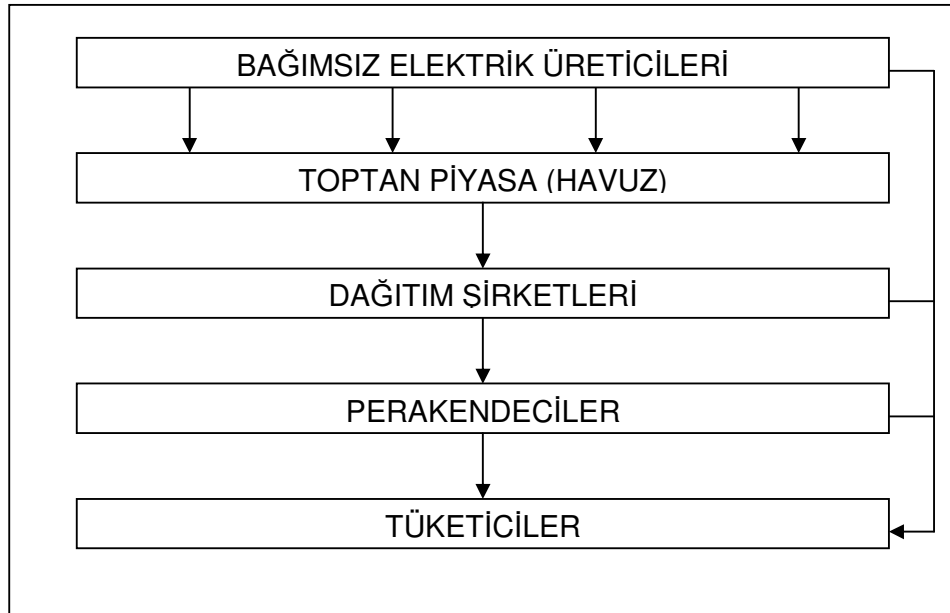
Bu model ile gerek kapasite gerekse yakıt türü seçiminin üretici şirketlere bırakılmasının sektörde ekonomik verimliliği sağlayacağı ileri sürülmektedir. Bu model, elektrik sektörü pazar ve yönetim yapısında bir sıçrayışı ifade etmektedir. Bu model ile elektrik piyasasındaki kamu girişimciliği terk edilmekte, liberal bir sektör modeli ortaya konulmaktadır.

Böylelikle, sektörde kamu girişimciliğinin sosyal politikaların yürütümünde bir araç olarak kullanılabilme olanağı pratik olarak ortadan kalkmış olmaktadır.

İngiltere, İskoçya, Çek Cumhuriyeti, İsviçre, Almanya, Singapur, ABD'nin bazı eyaletleri, Şili ve Peru'da bu model uygulanmaktadır.

- Müşteri Merkezli Model

Herhangi bir ülkede henüz tam bir uygulaması bulunmayan bu teorik modelde (Şekil 9), elektrik üreticileri, bir toptan elektrik pazarında elektriği satmaktadırlar. Dağıtım şirketi bu toptan piyasadan ve perakendeci şirketler ise toptancı piyasadan veya dağıtım şirketlerinden elektrik satın alabilmektedirler. Modelin en belirgin özelliği, tüketicilerin çok sayıda satıcı arasından tercih yapabilmeleridir.



Şekil 9. Müşteri Merkezli Model

Bu modelde merkezi bir elektrik havuzu söz konusudur. Üreticiler, ürettikleri bütün elektriği, enterkonnekte iletim sisteminden oluşan bu havuza verirler ve dağıtıcılar da dağıtacakları elektriği bu havuzdan alırlar. Bu yapıda, şirketlerin üretim ve perakende satış alanlarına girmesi serbest bırakılmıştır.

Toptan piyasa ise bir müzayede gibi çalışmaktadır. Alıcı ve satıcı bu piyasada karşılaşır ve uzun dönemli veya spot sözleşmeler bazında mal (elektron) değişimi yaparlar. Bu modelde toptancı piyasayı çalıştıranlar elektrik sahibi değillerdir ve dolayısıyla risk almazlar, sadece müzayede salonu sahibi gibi çalışırlar ve kazançlarını yapılan alışverişler üzerinden alırlar.

Elektrik sektöründeki son yirmi yıllık neo-liberal kamu politikası incelendiğinde, yukarıda belirlenen süreçteki kurumsal yapıya ilişkin düzenlemeler iki temel kategoriye ayrılabilir¹⁹⁸:

i) Sektörde mülkiyet ve yönetim değişikliği

Bu değişiklikler dört yönde ilerlemektedir. Bunlar; sektörel bölünme (unbundling), ticarileştirme, şirketleştirme ve özelleştirme şeklindedir. Sektörel bölünme ile elektrik sektörü dikey ve yatay yönde bölünmekte¹⁹⁹, ticarileştirme ile kamu işletmelerinin de mevcut ticari kurallara tabi olarak çalışması sağlanmakta, şirketleştirme ile kamu işletmesi, yine kamunun mülkiyetinde ama diğer özel şirketler ile aynı ticari koşullarda çalışacak bir özel şirkete dönüştürülmekte ve özelleştirme ile kamunun mülkiyetindeki değerlerin satışı yapılmakta ve bu suretle mülkiyet özel sektöre transfer edilmektedir. Bu dört unsurun, gerçekte, kamu mülkiyetinin özel sektöre transferi için gerekli aşamalar olduğu görülmektedir.

ii) Sektörde genel yapı değişikliği

Söz konusu değişiklik iki kavram altında toplanmaktadır. Bunlar; yeniden yapılanma ve yeniden düzenleme ya da liberalizasyondur. Yeniden yapılanma ile elektrik sektörünün yapısı, imtiyazlı tekel

¹⁹⁸ APEC, **Manual of Strategic Principles - Strengthening of Operational Aspects of APEC Energy Micro-economic Reform**, Singapur, 2001, s. 73-74; R. W. Bacon ve J. Besant-Jones, a.g.k., s. 5-6.

¹⁹⁹ Dikey bölünme; üretim, iletim, dağıtım ve satış işlevlerinin, yatay bölünme ise; aynı işlevleri gören kuruluşların birbirinden ayrılmasıdır.

yapısından özel sermayenin de yerini alabileceği bir rekabet ortamına dönüştürülmekte, yeniden düzenleme ya da liberalizasyon ile kamu ya da özel kuruluşlar üzerindeki sıkı yasal düzenlemeler gevşetilmekte ve sektörün hem tekel hem de tekel olmayan unsurlarını denetlemek üzere daha yumuşak yasal düzenlemelere geçilmekte, kamunun müdahale ve denetimleri mümkün olduğu ölçüde sınırlandırılmaktadır.

II. TÜRKİYE ELEKTRİK SEKTÖRÜNDE NEO-LİBERAL DÖNÜŞÜM

Ülkemiz elektrik sektöründeki neo-liberal dönüşüm, bir önceki bölümde değinilen çerçevede gelişmiştir. 1980'li yıllardan itibaren, sektörde mülkiyet ve yönetim değişikliğini sağlamak amacıyla; sektörel bölünme, ticarileştirme, şirketleştirme ve özelleştirme çabaları birbirini izlemiştir. 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren ise, sektörün yeniden yapılanma ve liberalizasyonuna ilişkin çalışmalar ağırlık kazanmıştır.

Söz konusu çalışmalar ile neo-liberal kamu politikası çerçevesinde tasarılan ve aşamaları bir önceki bölümde tanımlanan "ideal" modele varmak hedeflenmiş, ülkemiz elektrik sektöründe dikey bütünleşik tekel yapısının parçalanarak, üretim, dağıtım ve perakende satış aşamalarında tam rekabetin söz konusu olduğu ideal bir piyasa yapısı oluşturulmaya çalışılmıştır.

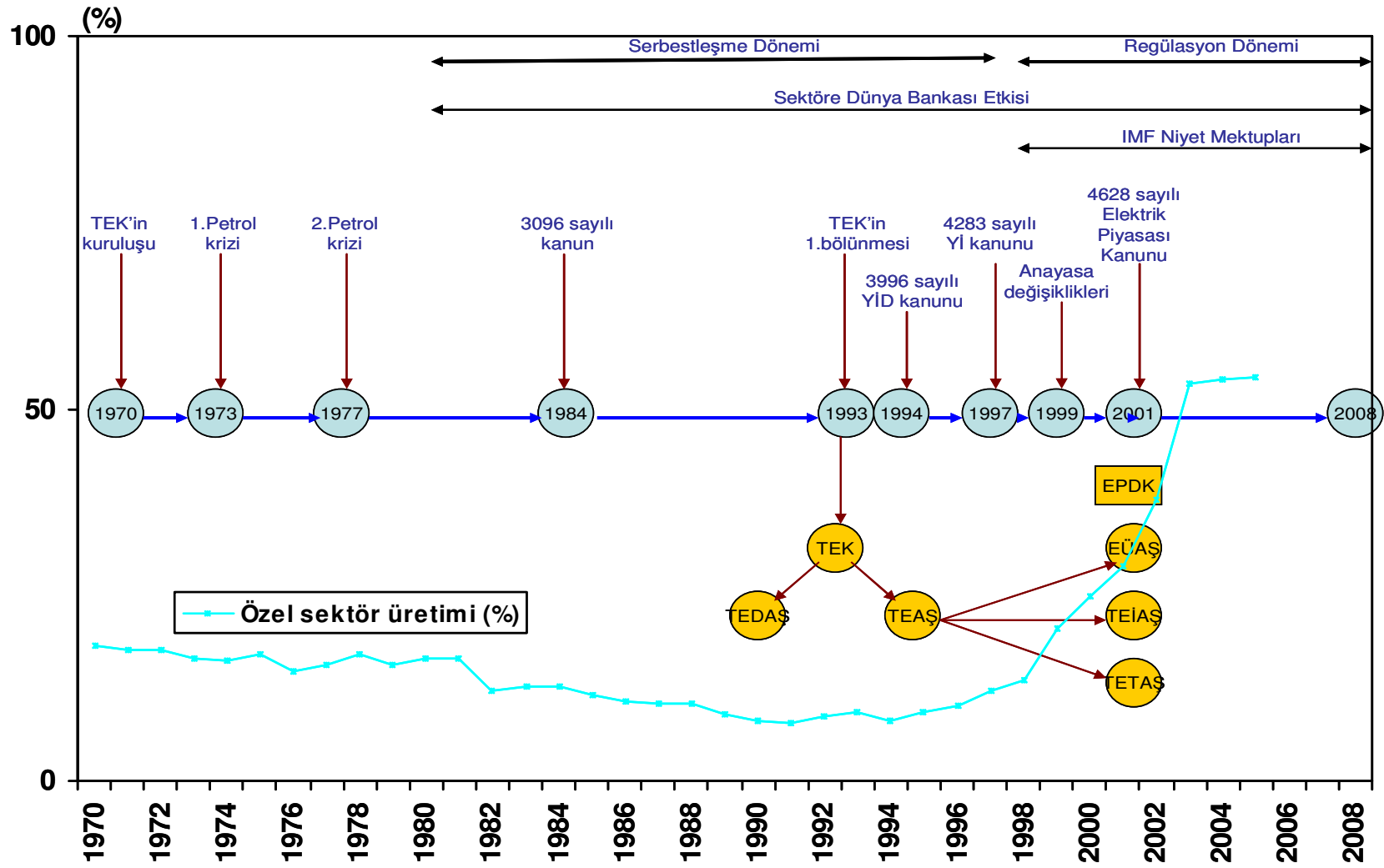
Tüm bu çabalar sonucunda; ülkemiz elektrik sektöründe üretim tekeli kalkmış ve yeni bir şirket için pazara giriş büyük oranda serbestleştirilmiştir. Bununla beraber, dağıtım tekeli devam etmiş, elektrik üreticilerinin, ürettikleri elektriği toptan elektrik piyasasında dağıtım şirketlerine sattıkları bir piyasa yapısı oluşturulamamış, tüketicilerin çok sayıda satıcı arasından tercih yapabildikleri bir yapı kurulamamıştır. Merkezi bir elektrik havuzu söz konusu değildir ve üreticilerin, ürettikleri elektriği, enterkonnekte iletim sisteminden

oluşan bir havuza verdikleri ve dağıtıcıların da dağıtacakları elektriği havuzdan aldıkları bir yapı ortada yoktur. Dolayısıyla, bir önceki bölümde tanımlanan modellerden “toptan elektrik piyasasında rekabet modeli” ya da “müşteri merkezli model” hiçbir zaman gerçekleştirilememiştir.

Bugün için ülkemiz elektrik sektörünün “alıcı tekeli modeli” çerçevesinde yapılandığını söyleyebilmek mümkündür. Sektörde özel sermaye şirketleri elektrik üretilip satmak üzere lisanslı olarak çalışmaktadır. Ancak, iletim ve dağıtım tekelileri halen mevcuttur. Üretilen elektriği tek bir alıcı toptan satın almaktadır ve elektrik iletim ve dağıtımının yönetim ve denetimi hala bu tekelindedir.

Bununla beraber, ülkemiz elektrik sektörü için ütopyik bir “müşteri merkezli model” peşinde koşulmaya yaklaşık 25 yıldır devam edilmektedir. Bu amaca yönelik çabalar iki dönemde incelenebilir. 1990’lı yılların sonlarına kadar olan dönemde, büyük oranda sektörde rekabetçi bir piyasa yapısına geçebilmek amacıyla devletin karar alanını daraltan ve kamu gücünün özel sermayeye devredilmesi yönünde yapılan düzenlemeler yoğunluk kazanmıştır. Takip eden dönemde ise, piyasanın düzenlenmesine ilişkin olarak yasal ve yönetsel alanda yeniden yapılandırma çabaları söz konusudur.

Türkiye elektrik sektörünün neo-liberal yeniden yapılandırılmasına ilişkin serüvenin bir özeti ile yapılandırma sürecinde elektrik sektöründe özel sermayenin payı Şekil 10’da aktarılmaktadır.



Şekil 10. Türkiye elektrik sektörünün neo-liberal yeniden yapılandırılma süreci ve toplam elektrik üretiminde özel sektör payı

A. Sektörde Serbestleşme Çabaları

1. Serbestleşmeye Yönelik Yasal ve Yönetmelik Düzenlemeler

Ekonomide liberal dönüşüme ilişkin ilk kapsamlı düzenleme 1980 yılında “24 Ocak Kararları” ile yapılmıştır. Özellikle petrol fiyatlarındaki aşırı artışlar nedeniyle yaşanan ekonomideki tıkanmayı aşabilmek amacıyla dış kaynak arayışına girilmiş, Dünya Bankası, IMF gibi dış kaynak sağlayan kuruluşlar ise söz konusu kaynakların sağlanmasını “*ekonomide yapısal dönüşüm*” koşuluna bağlamışlardır. 24 Ocak 1980 tarihli kararlar bu yönde pek çok düzenlemeyi içermektedir. Söz konusu program ile, genel olarak, ihracata dayalı dışa açık bir ekonomik model oluşturulması, serbest piyasa ekonomisine geçişin sağlanması, kamunun faaliyet alanının sınırlandırılması, ithalatın liberalizasyonu ve yabancı sermayenin teşviki hedeflenmiştir. Program, Dünya Bankası’nın yapısal uyum kredileriyle desteklenmiştir.

Önceki yıllarda elektrik sektörünün yasal ve yönetsel yapısına ilişkin olarak hemen tüm kesimlerde bir mutabakat bulunmasına karşın, eski Dünya Bankası danışmanı ve daha sonra 24 Ocak Kararları’nın mimarı olacak Turgut Özal, daha 1979 yılının başlarında bu konuda farklı düşüncelerini dile getirmektedir. Özal, İstanbul Ticaret Odası tarafından düzenlenen “Enerji ve Petrol Sorunumuz Semineri”nin açılışında yaptığı konuşmada; “*petrol politikasının o güne dek sloganlar politikası olduğunu, yabancıların kovulmak istenip, özel girişimin engellendiğini, tabii gaz ithaline karşı çıkıldığını, oysa ithal edilebilecek en ucuz şeyin enerji olduğunu, madenlerin işletilmesi kanununun ve petrol meselesinin tersine çevrilmesi gerektiğini, elektrik alanında TEK monopolünün kırılmasını ve bu alanda başka şirketlerin de kurulması gerektiğini söylüyordu.*”²⁰⁰ Bu düşünceler ile talep edilen, elektrik sektörünün mevcut yapısının tamamen ters yüz edilmesi ve TEK’in, kuruluşundan sadece 9 yıl sonra ortadan kaldırılmasıdır.

²⁰⁰ M. Özcan Ültanır, a.g.k., s. 248.

Özal, söz konusu görüşlerini 13 Aralık 1983 tarihli Hükümet Programı'na da kısmen yansıtacaktır: “*Enerji ve maden konularında gelişmenin hızlanması için fertlere ve fertlerin meydana getireceği kuruluşlara, Devletin tespit edeceği esaslar dahilinde yatırım ve işletme hakkı verilecektir.*”²⁰¹

Bu dönemde, özel sermayenin enerji sektöründe çalışmasına olanak sağlayacak yasal düzenlemeler, Dünya Bankası ile yapılan kredi anlaşmaları ile paralel yürütülmüştür. Bu çerçevede ilk düzenleme, 1312 sayılı TEK Kanunu'nda değişiklik yapan 9 Eylül 1982 gün ve 2705 sayılı yasadır²⁰².

Söz konusu düzenleme ile, “*ticari şirketlere müstakil olarak veya Türkiye Elektrik Kurumunun iştiraki ile elektrik üretimi yapma müsaadesi, Devlet Planlama Teşkilatının olumlu görüşü alınarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına*”²⁰³ verilebilmekte ve böylelikle 1312 sayılı yasayla getirilen Türkiye Elektrik Kurumu'nun tekel konumuna son verilmektedir. Yasa ile, ÇEAŞ, Kepez ve Kayseri şirketlerinin daha önce Danıştay tarafından iptal edilen imtiyaz sözleşmeleri tekrar canlandırılmaya ve genişletilmeye çalışılmıştır.²⁰⁴

Söz konusu yasa ile yerel yönetimlere ait elektrik dağıtım tesisleri de TEK'e devredilmektedir. Bu düzenlemeden sonra, 10 Ekim 1983 tarihli KHK²⁰⁵ ile TEK'in, işletmelerini müesseseler halinde örgütlendirmesi zorunluluğu getirilmiştir.

²⁰¹ I. Özal Hükümeti Programı, <www.tbmm.gov.tr>, Aralık, 1983, (Erişim tarihi: Nisan 2007).

²⁰² Resmi Gazete, 1312 sayılı TEK Kanunu'nda Değişiklik Yapan 2705 Sayılı Yasa, 11 Eylül 1982.

²⁰³ a.k.

²⁰⁴ ÇEAŞ Çukurova bölgesinde ve KEPEZ ise Antalya ve havalisinde elektrik üretimi ve dağıtımı konusunda faaliyet göstermek üzere 1950'li yıllarda kurulmuş imtiyaz şirketleridir. Halka açık bir anonim şirket olarak kurulan ÇEAŞ'ta başlangıçta %51 olan kamu payı, zaman içinde düşürülmüş, 1993 yılında bir sermaye grubunca % 11-12'lik hisse ile şirketin kontrolü ele geçirilmiştir. Daha sonra, ETKB'nin imtiyaz hakkını her an sona erdirmeye olasılığı karşısında, şirketin içi boşaltılmıştır. 2003 yılında ise, ETKB, ÇEAŞ ve KEPEZ'in imtiyaz sözleşmelerini iptal etmiş ve tesislere el koymuştur.

²⁰⁵ Resmi Gazete, Sayı: 18205, Ekim 1983.

Türkiye Elektrik Kurumu'ndaki sorunların, belediyelerin elinde siyasi müdahale, idari ve teknik yetersizlik yüzünden yozlaşmış olan dağıtım ve tahsilât hizmetlerinin bu kuruma devredilmesinden sonra arttığı değerlendirilmesi pek çok uzman tarafından yapılmıştır²⁰⁶. Bununla beraber, 1980 sonrasının serbestleşme rüzgârları içerisinde konunun bu boyutu gölgede kalmış, söz konusu sorunların çözümüne yönelik kayda değer bir çaba gösterilmemiştir. Aynı dönemde, İller Bankası'nın elektrik işleri ile ilgili faaliyetleri de yine TEK'e devredilmiştir. Daha sonra, 233 sayılı KHK'ya dayanılarak TEK'in ana statüsünde değişiklik yapılmış ve kurum, "kamu iktisadi kuruluşu" olarak tanımlanmıştır²⁰⁷.

Bu dönemde, 13 Aralık 1983 tarih ve 186 sayılı KHK²⁰⁸ ile ETKB'nin teşkilat ve görevleri düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme ile; ETKB'ye enerji ve Tabii kaynaklar ile ilgili politika ve planlamaları yapma görevinin yanında, "... (enerji ve tabii) kaynakların değerlendirilmesine yönelik arama, tesis kurma, işletme ve faydalanma haklarını vermek ...", "... enerji ... ürünlerinin üretim, iletim, dağıtım ve tüketim fiyatlandırma politikasını tayin ve gerektiğinde fiyatlarını tespit etmek" görevleri de verilmektedir.

Düzenleme ile oluşturulan ana hizmet birimleri; Enerji Dairesi Başkanlığı, Maden Dairesi Başkanlığı ve Bağlı ve İlgili Kuruluşlar Dairesi Başkanlığı'dır. Bunlardan Enerji Dairesi Başkanlığı'na verilen görevler arasında, "*Elektrik enerjisi üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin milli menfaatlere ve modern teknolojiye en uygun şekilde kurulmaları ve işletilmeleri için gerekli tedbirleri almak, aldirtmak*" da bulunmaktadır. 1993 yılında genel müdürlük şeklinde örgütlenecek olan Enerji Dairesi, elektrik sektörünün yeniden yapılandırılma sürecinde önemli bir rol oynayacaktır.

²⁰⁶ Metin Durgut, "Özelleştirilme ve Regülasyon", **Elektrik Mühendisliği Dergisi**, Sayı: 392, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1993, s. 93-96; Osman Sevaioğlu, a.g.k., s. 75-87.

²⁰⁷ Resmi Gazete, **TEK Ana Statüsü**, Sayı: 18750, 9 Kasım 1984.

²⁰⁸ Resmi Gazete, **Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**, Sayı: 18251, 14 Aralık 1983.

Özelleştirmelere ilişkin ilk düzenleme olan 29 Şubat 1984 gün ve 2983 sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki Kanun"²⁰⁹, temel amacını, "...istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmek..." olarak belirlemiştir. Bu amaçla üç temel aracın kullanımını öngörmektedir: Gelir ortaklığı senedi, hisse senedi ve işletme hakkı devri. Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'nin faaliyet alanlarının tanımlandığı yasa ile, yabancı sermaye dahil özel sektöre, belirli bir süre için, elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti amacıyla tesis kurma, işletme ve TEK'e ait tesisleri devralıp işletme hakkı tanınmıştır.

Özelleştirmelere ilişkin ikinci düzenleme ise, 8 Haziran 1984 tarih ve 233 sayılı KHK'dır²¹⁰. Kararnamenin amacı, genel olarak, "İDT ve KİK'lerin özerk bir tarzda, verimlilik ve karlılık ilkeleri doğrultusunda çalışmalarının sağlanması" olarak belirlenmiştir. Kararname'nin 38. maddesi kamu kuruluşlarının tasfiye, devir, satış veya işletme haklarının verilmesi hususlarını düzenlemekte ve bu konulardaki kararların Koordinasyon Kurulu tarafından alınacağını hükme bağlamaktadır. Tasfiye, devir, satış veya işletme hakkının verilmesi, 2983 sayılı Kanun çerçevesinde Kamu Ortaklığı Kurulu tarafından yürütülecektir. Bu madde, 1986 yılında yasalaşan 3291 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılacaktır.

Bu dönemin önemli yasal düzenlemelerinden bir diğeri ise, 4 Aralık 1984 tarihli ve Yap-İşlet-Devret (YİD) Kanunu olarak da adlandırılan 3096 sayılı "Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkındaki Kanun"dur.²¹¹

²⁰⁹ Resmi Gazete, **Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki Kanun**, Sayı: 18344, 17 Mart 1984.

²¹⁰ Resmi Gazete, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**, Sayı: 18435, 18 Haziran 1984.

²¹¹ Resmi Gazete, **Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkındaki Kanun**, Sayı: 18610, 19 Aralık 1984.

Bu tarihe kadar yapılan düzenlemelerde, özel sektöre üretim tesisi kurma izninin verilmesi, “imtiyaz sözleşmesi” kapsamında değerlendirilirken, 3096 sayılı Kanun ile *“Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketleri statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketlerin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmesini düzenlemek”* amaçlanılmıştır.

Kanun’a göre, DPT’nin olumlu görüşü ve ETKB’nin teklifi üzerine, Bakanlar Kurulu, elektrikle ilgili hizmet vermek üzere kurulmuş olan sermaye şirketlerine, elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesisleri kurulması ve işletilmesi ile ticaretinin yaptırılmasına karar verebilir. Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen çerçeve içerisinde, ETKB, ilgili görevli şirketle sözleşme akdeder. Ayrıca, ETKB, DPT’nin olumlu görüşünü almak suretiyle sadece elektrik üretmek amacı ile kurulacak sermaye şirketlerine, elektrik üretimi yapacak tesisi kurma ve tesisi işletme müsaadesi verebilecek ve bu tesiste üretilen elektrik enerjisi, ETKB tarafından belirlenecek tarifeye göre bölgelerinde TEK veya o bölgede faaliyet gösteren görevli şirkete satılabilecektir.

Söz konusu Kanun ile, *“işletme hakkının devri”* uygulaması da düzenlenmektedir. Buna göre; kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin işletme hakları, Bakanlar Kurulu’nun kararıyla, görevli şirketlere sözleşme ile 99 yıla kadar süreli olarak verilebilecektir. Tesislerin işletilmesi, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ve bununla ilgili yönetmelik esaslarına göre yapılacaktır.

Dolayısıyla, 3096 sayılı Kanun elektrik sektörü faaliyetlerine özel sektörün katılımına ilişkin iki ayrı sistem öngörmektedir: Bunlardan ilkinde, görevlendirilen şirket tarafından tesis kurulup işletilmekte, üretilen elektrik enerjisi idare tarafından satın alınmakta, işletme süresi sonunda tesis idareye bedelsiz devredilmektedir (YİD). Diğerinde ise, mülkiyeti kamuya ait tesisin

işletme hakkı şirkete devredilmekte ve şirket tarafından üretilen elektrik enerjisi idarece satın alınmaktadır (İHD).

Öngün, 1987 tarihli makalesinde, 3096 sayılı Kanuna ilişkin görüşlerini aktarmaktadır. Bu görüşlerdeki isabet, ileriki yıllarda ortaya çıkacaktır:

“Son günlerde özel sermayeden yararlanarak elektrik santrali kurmak ve işletmek üzere ayrıcalık vermek yoluyla yap-işlet-devret denilen bir yöntem uygulanmaktadır. Bu yöntemi 3096 sayılı yasa tanımlamaktadır. Yöntem daha önce yüzyıldan fazla bir süre yurdumuzda uygulanan ve Türkiye'nin gelişmesini yavaşlatmaktan başka bir sonuç vermemiş olan ayrıcalıklı ortaklıklar yönteminin yeni bir adla aynen uygulanmasıdır. Bunun da aynı sonucu vereceğinin beklenmesi olağandır. Türkiye'de elektrik işletmeciliğinde kuruluş düzenini değiştirmek hep yatırımlara kaynak sağlamak noktasında düşünülmektedir. Yeni model TEK'den kârlı projeleri alarak onu güç durumda bırakmak dışında özel sermayeye çekici geleceği sanılan projelere yatırım kaynağı bulunacağı öngörüsü üzerine oturtulmuştur. Ancak yatırım sermayesi sağlama, sağlam temellere oturtulmadığı için yüksek elektrik satış fiyatı ile yatırımlar yürütülecek bu da Türk sanayiini zor duruma sokacaktır. Kuşkuyla kaynaklar yaratmak günümüzün modası olmuştur.”²¹²

3096 Sayılı Kanun'un enerji alım satımı, satış şartları, tarife esasları ve satış sözleşmelerine ilişkin bazı maddeleri Eylül 1995 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Anayasa, elektrik faaliyetlerini kamu hizmeti olarak nitelendirmekte ve kamu kesimi tarafından sunulması gereğini işaret etmektedir. Anayasa'ya göre, özel kesimin söz konusu faaliyetlere katılımı, ancak imtiyaz sözleşmeleri yolu ile olabilmekte, elektrik üretim, iletim ya da dağıtım tesislerinin mülkiyetlerinin özel kesime devri mümkün olamamaktadır. 1980'ler ve 1990'lar boyunca, hükümetler, elektrik sektörü faaliyetlerinde özel sektörün de yer alabilmesine yönelik yasal bir çerçeve geliştirmeye çalışmışlar, ancak, genellikle Anayasa engeline takılmışlardır. Bu durum, 1999 yılında yapılan Anayasa değişikliklerine kadar devam edecektir.

²¹² Korkut Öngün, "Türkiye'de Enerji Üretimi, İletimi ve Dağıtımı", **Elektrik Mühendisliği Dergisi**, Sayı: 350, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1987, s. 359-361.

27 Ağustos 1984 tarihinde 2983 sayılı Kanun'a ait Bakanlar Kurulu Yönetmeliği ve 16 Ağustos 1985 tarihinde ise 3096 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin esasları belirlemek amacıyla "Üretim Şirketleri Yönetmeliği" ile "Görev Bölgelerinin Tespitine İlişkin Yönetmelik" yürürlüğe girmiştir. 3096 Sayılı Kanun'un 10. maddesinin gereği olarak, kanunun uygulanması ile ilgili hususları düzenleyen 85/9799 sayılı yönetmelik²¹³, ETKB tarafından hazırlanmış ve 4 Eylül 1985 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik ile, TEK dışındaki kuruluşlara elektrik enerjisi üretim tesisi kurma ve işletme izni verilmesi esasları düzenlenmiş, üretim tesisi kurma ve işletme sözleşmesinin 99 yıla kadar olabileceği, otoprodüktörlere tesisin bulunduğu bölgeye bağlı olarak Bakanlık tarafından üretim tesisi kurma ve işletme izni verilebileceği hususları belirlenmiştir. Bu yönetmelik ile ETKB tarafından şirketlere verilecek olan garantiler esasa bağlanmış ve YİD modeli ile gerçekleştirilecek olan projeler için yasal zemin oluşturulmuştur.

Daha sonra, Bakanlar Kurulu'nun 2 Şubat 1987 gün ve 87/11485 sayılı kararıyla Görevli Şirketlerin Uygulama yönetmeliği yürürlüğe konulmuştur.²¹⁴ Bu yönetmelikle, görevli şirketlerin görev esasları, başvuru ve değerlendirme, başvuru raporu, fizibilite, TEK'e ait tesislerin işletme haklarının devri, denetim, tarife, kamulaştırma gibi hususlar düzenlenmiştir.

23 Haziran 1989 tarihinde Bakanlar Kurulunun 89/14305 sayılı kararı ile Kayseri İli elektrik dağıtım işinin Kayseri ve Civarı Elektrik TAŞ'ye verilmesi kararlaştırılmış ve fiili devir işlemi 1990 yılında yapılmıştır. 21 Temmuz 1989 tarihinde ise, Bakanlar Kurulunun 89/14345 Sayılı kararı ile çıkarılan yönetmelik ile İstanbul ilinin Batı Yakası ve Adalar 16. görev bölgesi yapılmıştır.²¹⁵ Bu bölge, 24 Aralık 1989 tarihinde ETKB ve 30 Mart 1990

²¹³ Resmi Gazete, Sayı: 18858, 4 Eylül 1985.

²¹⁴ Resmi Gazete, **Görevli Şirketler Uygulama Yönetmeliği**, Sayı: 19381, 23 Şubat 1987.

²¹⁵ **Resmi Gazete**, 6 Eylül 1989, Sayı: 20274.

tarihinde TEK'le imzalanan sözleşmeler uyarınca Aktaş Elektrik Anonim Şirketi'ne verilmiştir.²¹⁶

7 Mart 1990 tarihinde kabul edilen 3613 Sayılı Kanun²¹⁷ ile 3096 Sayılı Kanun'a ek madde eklenmek suretiyle tüzel kişiliği haiz Elektrik Enerjisi Fonu kurulmuştur. Fonun kaynakları arasında elektrik satış tarifelerinden ayrılacak paylar, bütçeden ayrılan ödenekler, iç ve dış krediler de bulunmaktadır. Elektrik Enerjisi Fonu Yönetmeliği ise, 3 Nisan 1991 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bununla beraber, Elektrik Enerjisi Fonu'nu kuran maddeler, 20 Haziran 2001 tarih ve 4684 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.

Söz konusu düzenlemelerle TEK tekeline son verilmiş olmaktadır. Bundan böyle TEK dışındaki özel hukuk hükümlerine tabi çalışan yerli ve yabancı sermaye şirketlerinin de elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti faaliyetlerinde bulunabilmelerinin yasal yolu açılmıştır. Bu husustaki yetki ise, ETKB'na verilmiştir. ETKB tarafından uygulanılmasına başlanan *"Bu yeni modelde devlet ... üretilen elektriğin daha önce belirlenmiş miktarda alımını ve bedelinin ödenmesini garanti etmektedir."*²¹⁸ Söz konusu garantiler, sonraki yıllarda, rekabeti engellemesi ve yüksek elektrik fiyatlarına neden olması bakımından yoğun tartışma konusu olacaktır.

Bu dönemde, özelleştirmelere ilişkin mevzuat içerisinde yasal boşlukların belirginleşmesi üzerine *"... ve genel yetki kanunları ile bu yetki kanunlarına dayanılarak çıkarılan KHK'lerin Anayasa Mahkemesi tarafından*

²¹⁶ 1993 yılında, Danıştay, Aktaş ile yapılan sözleşmeyi iptal etmiş, ancak idare tarafından 1995 yılına kadar Aktaş'ın faaliyetlerine göz yumulmuştur. Daha sonra, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası'nca açılan davalar sonucu, İstanbul Anadolu yakası elektrik dağıtımının işletmesini tekrar TEDAŞ üstlenmiştir.

²¹⁷ Resmi Gazete, **3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşlara Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkındaki Kanunun Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmündeki Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü ile Aynı Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına ve Bu Kanuna Ek Maddeler Eklenmesine İlişkin Kanun**, Sayı: 20462, 15 Mart 1990.

²¹⁸ Emine N. Aybar, "Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nda Elektrik Üretim Sektöründe Özelleştirme Çalışmaları", **Elektrik Mühendisliği Dergisi**, Sayı: 392, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1993, s. 111-115.

*iptal edilmesi nedeniyle, sadece özelleştirme ile ilgili düzenlemeleri kapsayan ve iptal gerekçelerini dikkate alan bir düzenleme yapılması gereği ortaya çıkmıştır.*²¹⁹ Bu amaçla, 5 Mayıs 1994 tarih ve 3987 sayılı Kanun ile hükümete üç ay süre ile özelleştirme konusunda KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu yetkiye dayanılarak; 30 Mayıs 1994 tarihli ve 530, 531 ve 532 sayılı KHK'ler ile 13 Haziran 1994 tarih ve 546 sayılı KHK çıkarılmıştır.

530 sayılı KHK ile, Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu Özelleştirme Yüksek Kurulu'na ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı ise Özelleştirme İdaresi Başkanlığına dönüştürülmüştür. Aynı KHK ile, Özelleştirme Fonu da tesis edilmiştir. 531 sayılı KHK ile, özelleştirme uygulamalarının kapsamı genişletilmiş, 532 sayılı KHK ve 546 sayılı KHK ise, özelleştirme sonucunda ortaya çıkabilecek istihdam sorunlarının çözümüne yönelik uygulama esaslarını düzenlemiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin 7 Temmuz 1994 tarih ve 1994/45-2 sayılı Kararı ile 3987 sayılı Kanun ve dolayısıyla, söz konusu kanuna dayanılarak çıkarılan tüm KHK'lar iptal edilmiştir.

3096 sayılı Kanun'un, sektörün özelleştirilmesi amacıyla önerdiği modeller, YİD ve İHD modelleridir. YİD kavramı Türk hukukuna ilk olarak bu yasayla girmiştir ve söz konusu araçlar, Türkiye'de ilk olarak enerji sektöründe deneneceklerdir. YİD modeli, kanunen sahip olunan bir rant hakkının, bir sözleşme çerçevesinde, belirli bir süre için ve yeni bir yatırım yapılması karşılığında, yatırım yapma taahhüdünde bulunan tarafa devredilmesidir²²⁰. YİD modeli, 8 Haziran 1994 ve 3996 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanun"²²¹ içerisinde de tanımlanmaktadır. Buna göre, "*Yap-İşlet-Devret Modeli: İleri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli*

²¹⁹ Metin Kilci, **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (1994-1998)**, DPT, Ankara, 1998.

²²⁰ Seyhan Erdoğan, "Elektrik Enerjisinde Liberal Yapılanma", **"Liberal Reformlar" ve Devlet Sempozyumu**, KİGEM, Ankara, 2004, s. 7-27; Erdem Arıoğlu ve Ergin Arıoğlu, "Enerji Sektöründe Yap-İşlet-Devret Modelinin İrdelenmesi", **Türkiye 1. Enerji Sempozyumu**, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1996, s. 235-258.

²²¹ Resmi Gazete, **Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanun**, Sayı: 21959, 13 Haziran 1994.

olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kar dahil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesini ...” ifade etmektedir. Genel olarak, YİD modelinde, yerli ya da yabancı sermaye şirketi projeyi tasarımılamakta, tüm finansmanı temin ederek tesisi kurmakta, borçlarını ve öz sermayesini geri kazanmaya yeterli bir süre boyunca tesisi işletmekte, ürettiği enerjiyi maliyetlerini ve belirli bir kâr payını içeren bir fiyat ile kamu kuruluşuna satmakta ve işletme dönemi sonunda tesisleri bedelsiz olarak devlete veya devletin belirleyeceği bir kuruluşa devretmektedir.

Bu dönemde KİT’lerin özelleştirilmesine ilişkin olarak yapılan bir diğer yasal düzenleme, 28 Mayıs 1986 tarihli 3291 Sayılı Kanun’dur.²²² Söz konusu kanunun “Özelleştirme Uygulamalarına İlişkin Hükümler” başlıklı beşinci bölümünde KİT’lerin ve müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine ilişkin hükümler yer almaktadır. Söz konusu kanuna, 1994 yılında, TEK’in mevcut veya yeniden yapılanma sonucu oluşacak teşebbüslerinin özelleştirilmesine ilişkin düzenlemeler de eklenmiş, ancak pek çok maddesi ile birlikte bu ek maddeler de Anayasa Mahkemesi kararlarıyla iptal edilmiş ya da yürürlükten kaldırılmıştır.

1993 Haziran’ında göreve gelen Çiller Hükümeti, liberal reformlar ve özelleştirmeler konusunda oldukça kararlıdır. Birinci Çiller Hükümeti Programı’nda; KİT’lerin, bağlı ortaklıklarının, devlet iştiraklerinin ve genel bütçeye dâhil iktisadi kuruluşların süratle özelleştirilecekleri ifade edilmekte ve KİT reformu programının yaygın ve hızlı özelleştirme programı ile birlikte yürürlüğe konulması öngörülmektedir. Bu çerçevede, “*özellikle elektrik enerjisi üretim tesislerinin mümkün olduğunca büyük bir kısmının yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yapılması sağlanacaktır. ... Enerji dağıtımının özelleştirilmesi çalışmalarına (da) hız kazandırılacaktır.*”²²³

²²² Resmi Gazete, **3291 Sayılı Kanun**, Sayı: 19126, 3 Haziran 1986.

²²³ **I. Çiller Hükümeti Programı**, <www.tbmm.gov.tr>, Haziran, 1993, (Erişim tarihi: Nisan 2007).

1993 yılı ortalarında iki ayrı yasal düzenleme ile ETKB ve TEK'in yapısında değişiklikler yapılır. İlkinde, 12 Ağustos 1993 tarih ve 505 sayılı KHK ile ETKB'nin ana hizmet birimleri yeniden düzenlenmiştir. Buna göre Enerji Dairesi Başkanlığı Enerji İşleri Genel Müdürlüğü (EİGM)'ne dönüştürülmüştür. Söz konusu genel müdürlüğün görevleri, *“ilgili Kanunlarda piyasada faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlara bırakılmadığı takdirde ve ölçüde”* olması kaydıyla verilmiştir. Bunlar arasında; memleketin her türlü enerji ihtiyacını karşılamak için gerekli planlamaları yapmak, enerji kaynaklarının ve enerjinin plan ve programlara uygun miktar ve evsafda üretilmesi, nakli ve dağıtım için gerekli tedbirleri almak ve aldirtmak, enerji kaynaklarının üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin milli menfaatlere ve modern teknolojiye en uygun şekilde kurulmaları ve işletilmeleri için gerekli tedbirleri almak ve aldirtmak, enerji fiyatlandırma esaslarını tespit etmek, kamu yararı ve piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak tüketicilere yapılan her türlü enerji satışında taban ve tavan fiyatlarını belirlemek ve uygulanmasını denetlemek gibi hususlar bulunmaktadır. Gerçekte, bu tarihten sonra EİGM'nin çalışmaları, temel olarak enerji sektörünün yeniden yapılandırılması ve sektördeki özelleştirmeler konusunda yoğunluk kazanacaktır.

Aynı tarihlerde, TEK'in ikiye bölünmesi de gerçekleştirilmiştir. Daha önce çıkarılmış bulunan 3096 sayılı Kanun'un mülkiyet devrine izin vermemesi nedeniyle, elektrik enerjisi sektöründe yeniden yapılanmayı gerçekleştirebilmek amacıyla, 233 sayılı KHK'ya dayanılarak, 12 Ağustos 1993 tarih ve 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu kararı²²⁴ ile TEK'in tüzel kişiliği ve hukuki varlığı sona erdirilmiş, Türkiye Elektrik Üretim, İletim Anonim Şirketi (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ) isimli iki ayrı iktisadi devlet teşekkülü şeklinde yeniden yapılandırılmıştır. Bu düzenleme ile, TEK'in parçalanma süreci fiilen başlamış olmakta, bütünleşik yapı, öncelikle elektrik dağıtım ile üretim ve iletimin birbirinden ayrılmasıyla ortadan kaldırılmaktadır.

²²⁴ Resmi Gazete, Sayı: 21699, Tarih: 15 Eylül 1993.

Söz konusu Bakanlar Kurulu kararı, öncelikle dağıtım alanının tümüyle özel sektöre devrini amaçlamaktadır. Bu amaçla, daha sonra özelleştirilmek amacıyla TEDAŞ'ın bağlı ortaklığı olan 7 adet dağıtım şirketi oluşturulmuştur. Bunlar sırasıyla; Trakya Elektrik Dağıtım A.Ş. (TREDAŞ), Boğaziçi Elektrik Dağıtım A.Ş. (BEDAŞ), KÖRFEZ Elektrik Dağıtım A.Ş., Meram Elektrik Dağıtım A.Ş. (MEDAŞ), Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş. (SEDAŞ), BAŞKENT Elektrik Dağıtım A.Ş. ve Karaelmas Elektrik Dağıtım A.Ş. (KEDAŞ) şeklindedir.²²⁵

233 sayılı KHK'ya göre kamu iktisadi kuruluşu olan TEK'in yerine kurulan TEAŞ ve TEDAŞ, "iktisadi devlet teşekkülü" olarak tanımlanmıştır. Böylece, TEAŞ ve TEDAŞ'ın üretim ve dağıtım müesseselerinin imtiyaz sözleşmesi kapsamında çıkarılarak özelleştirilmeleri amaçlanmıştır.

1994 yılında, elektrik sektörünün yeniden yapılandırılmasına olanak sağlayacak bir dizi yasal düzenleme peş peşe çıkarılmıştır. 22 Şubat 1994 tarih ve 3974 sayılı Kanun²²⁶, ülkemizde elektrik enerjisi sektöründe faaliyet gösteren KİT'lerin özelleştirilmesine olanak sağlayan ilk yasal düzenlemedir.²²⁷ 3291 sayılı Özelleştirme Kanunu'na beş madde ekleyen söz konusu yasa ile, TEK'in mevcut yapısıyla ve yeniden yapılanması sonucu oluşacak teşebbüslerinin ve müessese, bağlı ortaklık, iştirak ve işletmelerinin özelleştirilmesi hususları düzenlenmekte, özelleştirilmesine karar verilen kuruluşların kendiliğinden anonim ortaklığa dönüşeceği ve bu kuruluşlardaki kamu paylarının %50'nin altına düşünceye kadar kuruluşların faaliyetleri, organları, yönetimi, denetimi, sermayesinin tespiti, elde edilecek özelleştirme gelirinin elektrik üretim ve dağıtım yatırımlarına tahsisi, elektrik alanında

²²⁵ TEDAŞ'ın dağıtım birimleri, özelleştirme amacıyla 20 yıl boyunca tekrar tekrar yeniden düzenlenmiş, ancak herhangi bir özelleştirme de gerçekleştirilememiştir.

²²⁶ **Resmi Gazete**, Sayı: 21864, 1 Mart 1994.

²²⁷ Edip Yılmaz, "Türkiye'de Elektrik Enerjisi Sektörünün Özelleştirilmesinde Karşılaşılan Yasal Sorunlar ve Sağlıklı Özelleştirme Uygulamaları İçin Çözüm Önerileri", **Türkiye 1. Enerji Sempozyumu**, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1996, s. 287-308.

alışan zel sektörün “sektör altyapı katkı payları”nın tespiti yetkilerinin ETKB’na ait olduğu hükme bağlanmaktadır.

YİD modeli kapsamında görevli şirketlerle yapılan ve yapılacak anlaşmaların imtiyaz sözleşmesi dışına çıkarılması yönündeki ilk yasal düzenleme, 3974 sayılı Kanun’la yapılmıştır. Bu Kanunla 3291 sayılı Kanuna getirilen ek madde ile, enerji alanında yapılan sözleşmelerin “zel hukuk hükümlerine tabi olduğu” ve “imtiyaz teşkil etmeyeceği” belirtilmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi, söz konusu kanunun mülkiyet devri ve özel hukuk sözleşmesine ilişkin hükümlerini Anayasa’ya aykırı bularak iptal etmiş ve gerekçeli karar 24 Ocak 1995 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

8 Haziran 1994 tarihinde ise, elektrik üretim, iletim ve dağıtım projelerinin Yap-İşlet-Devret (YİD) kapsamında gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik 3996 sayılı Kanun çıkarılmış,²²⁸ söz konusu düzenleme ile bir finansman modeli gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Buna göre; sermaye şirketinin yatırdığı sermayenin, kendisine işletme süresi içinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle geri ödenmesi amaçlanmıştır. Kanun kapsamında, enerji üretimini, iletimini ve dağıtımını da bulunmaktadır, ancak, söz konusu alanlar aynı yılın Kasım ayında 4047 Sayılı Kanun ile kapsamdan çıkarılacaktır. “3996 Sayılı Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin 94/5907 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı” ise, 1 Ekim 1994 tarihinde yayınlanmıştır. Söz konusu düzenleme ile, YİD modeli kapsamındaki yatırım ve hizmetlerle ilgili olarak idare adına alım, fiyat ve kredi geri ödeme garantileri verilebileceği ve bu konuda Hazine Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Bakanlığın yetkili olacağı kararlaştırılmıştır.

3996 Sayılı Kanun ile, elektrik sektöründe yapılacak sözleşmelerin imtiyaz teşkil etmeyeceği belirtilmişse de, ilgili madde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ve elektrik sektöründe yapılan zelleştirme

²²⁸ Resmi Gazete, **Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli erevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun**, Sayı: 21959, 13 Haziran 1994.

uygulamalarına ilişkin idari nitelikli sözleşmeler ve imtiyaz sözleşmeleri için Danıştay'dan uygunluk bildirimi alınması zorunluluğu getirilmiştir.

22 Kasım 1994 tarihinde yürürlüğe giren 4046 sayılı Kanun²²⁹ ile, çeşitli kuruluşlardaki kamu payları ile genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıkları ile bazı kamu iktisadi kuruluşlarının temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim birimlerinin işletilmesi haklarının özelleştirilmelerine ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Söz konusu kanun ile, Özelleştirme Yüksek Kurulu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Özelleştirme Fonu ve Kamu Ortaklığı Fonu'nun kuruluşu da gerçekleştirilmiştir. Elektrik üretim, iletim ve dağıtım alanlarında faaliyet gösteren kamu kuruluşları, 4046 sayılı Kanun'da, "ürettiği mal ve hizmetleri imtiyaz sayılan kuruluşlar"²³⁰ arasında sayılmamıştır. Böylece, bu alanların imtiyaz hukuku alanından çıkarılması hedeflenmiştir.

4046 Sayılı kanun ile, *"... kanunda sayılan kuruluşların 'Özelleştirme kapsamına' alınmasına, özelleştirme kapsamına alınanlardan mevcut durumu itibariyle özelleştirilebilir nitelikte olmayanların mali ve hukuki açıdan "özelleştirmeye hazırlanmasına", hazırlık işlemleri tamamlananların bu işlemlerin tamamlanmasından sonra, hazırlık işlemlerine gerek görülmeyenlerin ise doğrudan "özelleştirme programına" alınmasına karar vermek ve özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların özelleştirme işlemlerinin tamamlanması için süre tespit etmek"* görevleri Özelleştirme Yüksek Kurulu'na verilmiştir.

İki gün sonra yasalaşan 4047 sayılı "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile ise, enerji üretimi, iletimi ve dağıtımı

²²⁹ Resmi Gazete, **Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**, Sayı: 22124, 27 Ekim 1994.

²³⁰ Söz konusu kanunun tanımlamasına göre; *"Genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların sadece tekel niteliğindeki mal ve hizmet üretim faaliyetleri ile kamu iktisadi kuruluşlarının temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim faaliyetleri imtiyaz addolunur. Bunların dışındakiler imtiyaz sayılmaz."*

3996 sayılı Kanun kapsamından çıkartılarak tekrar 3096 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır. 4047 sayılı Kanun, YİD yatırımlarına Hazine garantisi sağlanması, vergi indirimleri ve kamu ihale kanunlarının dışında tutulmaları gibi hususları da düzenlemiştir.

Söz konusu düzenlemeleri takiben, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 11 Ağustos 1995 tarih ve 95/62 sayılı kararıyla TEAŞ'a ait Yeniköy, Kemerköy, Soma-B ve Hamitabat elektrik üretim santralleri ve TEAŞ iştiraklerinden Elektrik Teçhizatı İmalatı Tesisleri AŞ (ETİTAŞ) ile Kayseri ve Civarı TAŞ'deki kamu hisseleri özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır.²³¹

1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı Kanun ile YİD modeli öngörülürken, 9 Mayıs 1996 tarih ve 96/8269 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı²³² ve bu kararnamenin uygulama usul ve esaslarına ilişkin ETKB tebliği ile Yap-İşlet modeline yönelinmiştir. Bununla beraber, Danıştay denetimi yerine uluslararası tahkimi öngören söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı ve ilgili tebliğin yürürlüğü, açılan davalar sonucu 1997 yılında Danıştay tarafından durdurulmuştur.²³³

Anayasa Mahkemesi'nin, elektrik sektöründe YİD modeli çerçevesinde görevli şirketlerle ETKB 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 girilmiş ve bu kapsamda Yap-İşlet (Yİ) modeli geliştirilmiştir. Bu amaçla, 16 Temmuz 1997 tarihinde 4283

²³¹ Edip Yılmaz, a.g.k., s. 287-308; Hamitabat, Kemerköy, Soma-B ve Yeniköy elektrik santralleri 1997 yılında kapsamdan çıkarılmış ve ETKB'ye iade edilmiştir. Söz konusu santraller 2003 yılında yeniden kapsama alınmıştır. Ancak Kemerköy ve Yeniköy, 2006 yılında yeniden kapsamdan çıkarılmıştır.

²³² Resmi Gazete, **Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı**, 8 Haziran 1996.

²³³ H. Ali Yiğit, a.g.k., s. 237-258.

Sayıli “Yap-İşlet” Kanunu²³⁴ yasalaştırılarak yeni bir yasal alt yapı oluşturulmuştur. Bu Kanunda, enerji alanında bağıtlanan sözleşmelerin “özel hukuk sözleşmesi olmadığı” yönündeki yargı kararları nedeniyle, Bakanlık tarafından yapılan tüm işlemlerin, şirket statüsünde olan TEAŞ tarafından yapılması öngörölmüş, böylece ticarî şirketler arasında bağıtlandığı için bu sözleşmelerin “özel hukuk sözleşmesi” olmasına yasal imkân hazırlanmaya çalışılmıştır. Kanun’da, hidroelektrik, jeotermal, nükleer santraller ve diğeri yenilenebilir enerji kaynakları ile çalıştırılacak santraller kapsam dışında tutulmuşlardır.

Yapılan tüm bu yasal düzenlemelerin sonucunda, Türkiye elektrik sektöründeki ilk kapsamlı özelleştirme girişimi 1996 yılında başlatılmıştır. Söz konusu yılda, 15 termik santral²³⁵ ile 29 görev bölgesinden oluşan elektrik dağıtım tesislerinin işletme hakkı devri yöntemiyle özel sektöre devredilmesi amacıyla ETKB tarafından ihale açılmıştır.²³⁶ İhalelerin bir kısmı yeterli teklif olmadığı için iptal edilmiş, geri kalanı ise yapılan sözleşmelerin iptali istemiyle KİGEM tarafından açılan davalarda, Danıştay 13. Dairesi’nce, *“sözleşmelerin kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi niteliğinde olduğı ve Danıştay incelemesinden geçtikten sonra imzalanması gerektiğı”* belirtilerek, açılan davalar nedeniyle yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir.

2. Dünya Bankası Kredileri’nin Rolü

Türkiye elektrik sektöründe yeniden yapılanma çalışmalarında Dünya Bankası kredilerinin belirleyici bir rolü vardır²³⁷. İlki 25 Mart 1980 tarihinde

²³⁴ Resmi Gazete, **Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun**, Sayı: 23054, 19 Temmuz 1997.

²³⁵ Söz konusu santraller; Ambarlı Doğalgaz (1.350 MW), Çatalağızı B (300 MW), Çayırhan (300 MW), Hamitabat Doğalgaz (1.120 MW), Kangal (300 MW), Kemerköy (630 MW), Orhaneli (210 MW), Soma A (44 MW), Soma B (990 MW), Tunçbilek B (429 MW), Yatağan (630 MW) ve Yeniköy (420 MW)’dür. Santrallerin kurulu güçleri, o tarihteki Türkiye toplam kurulu gücünün %32’sine karşılık gelmektedir.

²³⁶ Elektrik Mühendisleri Odası, **İşletme Hakları Devredilecek Santraller Hakkında Rapor**, 1997.

²³⁷ Birgül Ayman Güler, a.g.k. (1996), s.105-106.

imzalanan Dünya Bankası Yapısal Uyarlama Kredileri²³⁸ (Structural Adjustment Loan, SAL) ile genel makro-ekonomik yapıya ilişkin değişiklikler gündeme gelmiştir. Proje maliyeti 200 milyon Dolar olan İlk SAL ile; piyasa mekanizmalarına daha fazla güvenin sağlanması, ekonomiye devletin doğrudan müdahale ve denetimlerinin sınırlandırılması, ihracata yönelimin artırılması ve KİT'lerin verimlilik ve yönetsel yetilerinin artırılarak ürettikleri mal ve hizmet fiyatlarını işletme maliyetleri ile yatırım gereksinimlerini karşılayacak düzeyde belirlemelerinin sağlanması hedeflenmiştir.²³⁹

Dolayısıyla, “*piyasa mekanizmaları*”, “*piyasa güçleri*”, “*devlet müdahalesinin sınırlandırılması*” gibi kavramlar, 24 Ocak Kararları ile eşzamanlı imzalanan bu ilk SAL ile Türkiye'nin gündemine gelmiş olmaktadır. İlk SAL için hazırlanan rapordaki Türk ekonomisinin yapısal karakteristiklerinin incelendiği bölümde, mevcut KİT sistemi ile planlama anlayışı eleştirilmekte, bunların ekonominin gelişmesi önünde engel olduğu ifade edilmektedir:

“... özel sektörün artan dinamizmine karşın, sanayi sektörleri, piyasa güçlerine açık olmayan ve sadece ekonomik değil ama sosyal hedeflere de hizmet etmekte olan verimsiz KİT'lerin egemenliğindedir; (KİT'lerin) büyüyen açıkları, bütçe üzerinde enflasyonist etki yapmakta, yüksek yatırım programları, denetimli fiyatları işletme ve yatırım maliyetlerini karşılayacak nakiti üretemediğinden, Merkez Bankası'nın borçlanması ile finanse edilmektedir. ... planlama yoluyla altmışların başlarından beri başarılar kazanılması nedeniyle, mikro-düzeyde planlama yapma ve idari kararlar yoluyla değişimi sağlamaya yönelik artan bir eğilim mevcuttur; bununla beraber, ekonomi, böylesi aşırı planlama ve kapsayıcı-etkisiz idarenin üretkenliği engelleyeceği bir safhaya ulaşmış bulunmaktadır; planlama, piyasa güçlerinin, hem

²³⁸ Birinci SAL 25 Mart 1980 tarihinde 200 milyon Dolar, İkinci SAL 12 Mayıs 1981 tarihinde 300 milyon Dolar, Üçüncü SAL 27 Mayıs 1982 tarihinde 304,5 milyon Dolar, Dördüncü SAL 23 Haziran 1983 tarihinde 300,8 milyon Dolar, Beşinci SAL ise 14 Haziran 1984 tarihinde 376 milyon Dolar olarak imzalanmıştır (Kaynak: Dünya Bankası Web Sitesi, <www.worldbank.org>, (Erişim tarihi: Ağustos, 2006)).

²³⁹ World Bank, **Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Structural Adjustment Loan to the Republic of Turkey**, 1980, s. 1.

kamu hem de özel sektörde arzu edilen sonuçları alabilecekleri bir çerçevenin oluşturulmasına yönelik olarak yapılmalıdır.”²⁴⁰

Bu ifadeler, aslında, KİT sisteminin ve planlama anlayışının yakın gelecekte ortadan kaldırılmaya çalışılacağıının ilk ipuçlarını vermektedir.

Ekonomi politikasındaki yapı değişikliğinin genel hatlarını çizen Birinci SAL sonrasında, 12 Mayıs 1981 tarihinde imzalanan İkinci SAL ile enerji politikalarında değişiklikler yapılması gündeme gelmiştir. Söz konusu kredi anlaşmasının “*Türkiye Cumhuriyeti’ne Tavsiyeler*” başlıklı raporunda, hükümetin, ülkenin gelecekteki enerji ihtiyacını karşılayabilmek amacıyla sektörün yönetsel yapısının geliştirilmesi gereğinin farkında olduğu vurgulanmakta ve bu amaçla sektörün üç önemli kuruluşu olan, TEK, TPAO ve TKİ’de yapılacak temel reformların hazırlığının sürdürüldüğü ifade edilmektedir. Rapora göre, söz konusu reformlar, yönetim faaliyetlerinde uzmanlaşma ve bütçelemede özerklik ilkelerine dayalı olacaktır.²⁴¹

Aynı raporda, kentsel alanlarda elektriğin perakende dağıtımını yapmak ve -holding olarak örgütlenecek olan TEK yapısı altında- kar amaçlı çalışmak üzere özerk şirketler oluşturulmasına dair taslak bir yasanın düzenlenmekte olduğu ifade edilmekte ve bu düzenleme ile verimliliğin sağlanacağı ileri sürülmektedir.²⁴² İkinci SAL ile, elektrik sektörünün gelecekteki yapısının ilk ipuçları verilmektedir. Gerçekten, bundan sonraki 25 yıl boyunca, sektördeki bütünleşik kamu tekeli yapısının parçalanarak, ticarileştirme, şirketleştirme ve özelleştirmeye yönelik çalışmalar sürekli gündemde yer alacaktır. Bu SAL ile birlikte, sektörün geleceği, uluslararası kuruluşların çizeceği modeller çerçevesinde gelişecektir. 27 Mayıs 1982 tarihinde imzalanan Üçüncü SAL ve 23 Haziran 1983 tarihinde imzalanan Dördüncü SAL’da da benzer hususlar tekrarlanmaktadır.

²⁴⁰ a.k., s. 2.

²⁴¹ World Bank, **Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Second Structural Adjustment Loan to the Republic of Turkey**, 1981, s. 27.

²⁴² a.k.

14 Haziran 1984 tarihli Beşinci SAL'da ise enerji faaliyet planının hazırlanması, koşul olarak yer almıştır. Bu plan, 25 Haziran 1987 yılında imzalanan 325 milyon Dolar tutarındaki enerji sektörü Sektörel Uyarlanma Kredisi (Sectoral Adjustment Loan, SECAL) ile yürürlüğe girmiştir.

"Kredi, 'Enerji Sektörü Yapısal Düzenleme Programı'nın yaşama geçirilmesi için verilmiştir. Bu Program, (1) sektör yatırım stratejisi geliştirilmesini, (2) sektör içindeki kurulların, kurumların ve diğer varlıkların işletme etkinlikleri, fiyat politikaları, akılcı yatırım planlaması ve koruma önlemleri açısından faaliyetlerini ve kurumsal çerçeveyi güçlendirecek programın gerçekleştirilmesini ve (3) bunun için gereken ivedi dışalımın siparişini içermektedir. ... Sektörel kredi sayesinde enerji sektöründe ticarileştirme aşaması tamamlanmış, ticari yapı 1992 yılında açılan ve uygulama süresi 1995 başında tamamlanan yeni bir Dünya Bankası kredisi ile kurumsallaştırılmıştır. Bu kredi ile fiyat reformu ve TEK reorganizasyonu elele yürütülmüştür. ... Bu kredinin kullanım süresi dolduğunda TEK yerine birisi üretimden diğeri dağıtımdan sorumlu iki anonim şirket kurulmuştur."²⁴³

Bu dönemde, Dünya Bankası ile yapılan ve TEK'in yeniden yapılandırılmasını öngören Kredi Anlaşması²⁴⁴, elektrik sektörünün geleceğini belirlemesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Anlaşmanın temel amaçları; (a) TEK'in yeniden yapılandırılması ve (b) 1990–1994 dönemini kapsamak üzere, elektrik sektöründe hem kamu hem de özel kesimler için bir yatırım programının yürütülmesi olarak ortaya konulmuştur. 13 Eylül 1991 tarihinde imzalanan ve 300 milyon Dolar tutarındaki söz konusu kredi anlaşması ile TEK, yeniden yapılandırma çerçevesinde, bir dizi yükümlülük altına girmektedir. Söz konusu yeniden yapılandırma programı; (a) elektrik fiyatlama politikasında reform, (b) TEK'in yönetsel özerklik ve hesap verebilirliğini geliştirmek amacıyla hazırlanacak performans planlarının oluşturulması dâhil olmak üzere TEK yönetsel uygulamalarında reform ve (c) TEK'in borçlarının yeniden yapılandırılması hususlarını içermektedir.

²⁴³ Birgül Ayman Güler, a.g.k. (1996), s. 93 ve 105-106.

²⁴⁴ World Bank, **TEK Restructuring Project, Loan Agreement Between International Bank for Reconstruction and Development and Türkiye Elektrik Kurumu**, 13 Eylül 1991.

Söz konusu kredi anlaşması, 31 Aralık 2000 tarihine kadar devam etmiştir. TEK'in yatay ve dikey yönde sektörel bölünme, ticarileştirilme, şirketleştirilme ve özelleştirilmesine yönelik faaliyetler bu anlaşma boyunca ve anlaşmada zaman içerisinde yapılan eklemeler ile sürdürülmüştür.

Söz konusu kredi anlaşması ile elektrik sektörünün yeniden yapılandırılmasına ilişkin rota çizilmiş olmasına karşın, enerji bürokrasisinin konuya tam olarak hâkim olduğunu söyleyebilmek mümkün değildir. Konu, ETKB içerisinde tartışılmakta, ancak bu konuda ne yapılacağı hususunda enerji bürokrasisinin net bir düşüncesi bulunmamaktadır. Dönemin Enerji Dairesi Başkanı Emine N. Aybar, Eylül 1993 tarihli makalesinde bu konuya değinmektedir:

“Özelleştirme programı kapsamında TEK'in yeniden yapılandırılması, son dört-beş yıldan beri üzerinde önemle durulan konulardandır. Diğer kamu kuruluşlarına göre oldukça genç bir kuruluş olan TEK, zaman içerisinde sorumluluk ve kapsamının çok büyümesi nedeniyle, çok kısa bir zaman süresi içinde hantal ve düşük performanslı bir yapıya dönüşmüştür. Bu nedenle, TEK'in teknik ve mali yapısının iyileştirilmesine yönelik bir reform programı uygulamaya konmuştur. TEK'in ileride nasıl bir yapıya ve sorumluluklara sahip olmasının ekonomimiz açısından daha rasyonel olacağı konusunda çeşitli tartışmalar, değişik görüşler mevcuttur. Örneğin bir Holding şekline dönüşecek Kurumun ana iletim tesisleri ve dört-beş termik santral grubu ile benzer hidrolik santral gruplarını kapsayarak yaklaşık on dağıtım müessesesini elinde bulundurması özelleştirme yolu ile TEK'in ticarileştirilmesi bu görüşlerden biridir.”²⁴⁵

²⁴⁵ Emine N. Aybar, a.g.k., s.111-115; Yazar, aynı yazısında, YİD projelerinden de bahsetmektedir: “Bu modelin en büyük avantajı, projelerin gerçekleştirilmesi için gerekli kredinin, Hazine'nin borç yükümlülüğünü arttırmadan temin edilmesine olanak sağlamasıdır. Diğer bir avantajı ise, enerji sektörüne yeni teknolojilerin ve yönetim sistemlerinin getirilmesi ve işin zamanında bitirilmesi ile üretim ve işletme verimliliğinin artırılmasıdır.” O tarihlerde, YİD modelinin sonuçlarına ilişkin elde kayda değer bilimsel verilerin bulunmaması, yazarın, model çerçevesindeki görüşlerini tamamen bir “inanış” çerçevesinde aktardığını göstermektedir. Söz konusu projeler, ileriki yıllarda, Türkiye'deki yüksek elektrik fiyatlarının en önemli nedenlerinden biri haline gelecektir.

3. Kalkınma Planlarında Elektrik Sektörü

23 Temmuz 1984 tarihli Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı²⁴⁶ içerisinde “özeleştirme” sözcüğü yer almamaktadır. Enerji sektörünün ekonomik gelişmeyi destekleyici bir yapıya kavuşturulması, söz konusu planın en önemli hedeflerinden biri olarak ortaya konmakta ve enerji hammaddelerinin arama ve üretiminde kamu dışı kaynaklardan da yararlanılmaya çalışılacağı, bu amaçla özel sektör ve yabancı sermaye girişimlerinin destekleneceği ifade edilmektedir. Ancak, enerji sektörü için Beşinci Plan’da, ne özeleştirme ne de yeniden yapılanma önerilmemektedir.

Beşinci Plan, daha önceki planlarda da yer aldığı gibi, düşük kalorili linyitlere dayalı termik santrallerle hidrolik kaynaklara ağırlık verilmesi ve nükleer santral kurulması hususlarını da öngörmektedir. Söz konusu plan, doğalgaz ithalatını ise, “*acil durumlara karşı bir tedbir*” olarak düşünmektedir: “... *acil durumlarda kullanılmak üzere ithal yakıtlı santraller kurulması konusu etüd edilecektir. ... ayrıca komşu ülkelerden doğalgaz temini projelerinin gerçekleştirilmesine çalışılacaktır.*”²⁴⁷

Beşinci Plan döneminde; Yatağan Termik Santrali’nin 210 MW’lık ikinci ve üçüncü üniteleri, Elbistan Termik Santrali’nin 340 MW’lık birinci ünitesi, Aslantaş Hidroelektrik Santrali (3x46 MW), Oymapınar Hidroelektrik Santrali (4x135 MW), Hirfanlı Hidroelektrik Santrali’nin yerli yapım 4. ünitesi (32 MW), Hasan Uğurlu Santrali’nin 3. ünitesi (125 MW), 2x15 MW’lık Jeotermal Santrali ve 2x30 MW’lık Aliağa Çevrim Santrali devreye alınmıştır.²⁴⁸

Özal, 1983 yılında kurduğu ilk hükümetin programında yer almayan “özeleştirme” kavramını 1987 yılı sonunda kurduğu hükümet programına “*açık ve net*” bir şekilde koymuştur: Buna göre, KİT’lerin özeleştirilmesi

²⁴⁶ DPT, **Beşinci Beş Yıllık (1985 -1989) Kalkınma Planı**, 1984.

²⁴⁷ a.k., s. 105.

²⁴⁸ Teoman Alptürk, a.g.k. (1987), s.41-47.

hızlandırılacak, devletin yeni ticari ve sınaî yatırımlara girmesi özel durumlar dışında sınırlandırılacaktır.²⁴⁹ Söz konusu hükümet programında, doğalgazın ısınma ve elektrik üretimi amaçlı kullanımı da yer almaktadır. Bu dönemde Sovyetler Birliği ile 25 yıl süreli bir doğalgaz alım satım anlaşması imzalanmış ve aynı yıl doğalgaz ithaline başlanmıştır.

1989 yılında, bir önceki plana göre önemli farklılıklar içeren ve “rekabete açık ekonomi” vurgusu yapılan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı yayınlanmıştır.²⁵⁰ Söz konusu Plan’ın temel amacı, *“Türk milletinin refah seviyesini açık toplum ve rekabete açık ekonomi ilke ve esasları doğrultusunda, hür ve güvenli bir ortamda yükseltmek”* olarak ortaya konulmuştur. Plan ile, büyümenin serbest rekabet ortamında ve özel kesimin dinamizminden azami ölçüde yararlanılarak gerçekleştirileceği ifade edilerek, iktisadi faaliyetlerde kamunun yönlendirici ve teşvik edici olacağı belirtilmiştir.

1987 tarihli hükümet programına uygun olarak, KİT’lerin özelleştirilmelerine ilişkin çalışmaların hızlandırılması hususu Altıncı Plan’da da yer almaktadır. Bununla beraber, enerji sektöründeki temel amacın, ekonomik ve sosyal kalkınmanın desteklenmesi olduğu vurgulanmakta, bu çerçevede *“bütün kullanıcı kesimlere, yerinde ve zamanında güvenilir, ucuz ve kaliteli enerjinin sağlanması”* temel kamu hizmeti olarak görülmektedir. Aynı vurgulamalar elektrik alt sektörü için de yapılmaktadır. *“Elektrik alt sektörü yatırım ve faaliyetleri, yeterli miktar ve kalitede enerjinin; ucuz, yerinde, zamanında, güvenilir ve sürekli olarak, ülke ve kullanıcı için en ekonomik şekilde sunulması amacıyla planlanacak ve yürütülecektir.”* Bu plan ile, bir önceki plandan farklı olarak elektrik sektöründe yeni bir yapılaşmaya gidileceği ve sektörde kamu ve özel kesim firmalarının bir arada faaliyet gösterebileceği yeni bir yapı kurulacağı da ifade edilmektedir.

²⁴⁹ II. Özal Hükümeti Programı, <www.tbmm.gov.tr>, Aralık, 1987, (Erişim tarihi: Nisan 2007).

²⁵⁰ DPT, **Altıncı Beş Yıllık (1990 -1994) Kalkınma Planı**, Ankara, 1990.

Söz konusu yeniden yapılanma süreci, Altıncı Plan'dan bir yıl sonra, yönetim sistemini geliştirmek üzere var olan sorunların saptanması ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemelerin ortaya konulması amaçlarıyla TODAİE tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu'nda (KAYA Raporu) ise eleştiri konusu yapılmaktadır. Söz konusu raporda, *"... kamu kaynaklarının, ekonomik kalkınma içinde gerekli hizmetlerin finansmanında yetersiz kalacağı düşüncesinden yola çıkarak, kamu dışında, yerli ve yabancı özel kesim kuruluşlarının da elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticaretiyle görevlendirilmesi temel enerji siyasalarından birisi olarak benimsenmiş ve elektrik dağıtımı ve ticaretinde özelleştirme çalışmalarına girilmiştir."* saptaması yapılmakta, ancak söz konusu çalışmalardan beklenen sonuçların alınamadığı vurgulanmaktadır.²⁵¹

KAYA Raporu'nda enerji sektörünün etkinliğinin sağlanmasına yönelik olarak geliştirilen öneriler, devam eden serbestleşme sürecinin genel havası ile uyuşmamaktadır. Raporda yer alan öneriler arasında; gereksiz enerji kullanımının önlenmesi, savurganlığın azaltılması, üretim verimliliğinin sağlanması, yeni teknolojilerin geliştirilip uygulanması, dışa bağımlılığı azaltmak üzere üretim kaynaklarının çeşitlendirilmesi, genel enerji için bir ana plan hazırlanması ve ETKB'nin planlama, eşgüdüm ve denetim görevlerini artırmak bakımından TPAO ve BOTAŞ gibi enerji kuruluşlarının da bakanlığın sorumluluk alanı içerisine alınması gibi temel hususlar bulunmaktadır.²⁵²

Bu dönemde elektrik sektörüne ilişkin problemler yeterince belirgin ve tanımlıdır. Bununla beraber, sektöre ilişkin "kamu politikası formülasyonu" noktasında Türkiye bir yol ayrımına gelmiştir. KAYA Raporu ile ortaya konulan formülasyona, neo-liberal propaganda bombardımanı altında itibar edilmemiş, çare uluslararası kuruluşlardan beklenilmiştir.

²⁵¹ TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Rapor**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1991.

²⁵² a.k.

Elektrik sektörünün yeniden yapılanmasına yönelik olarak sürdürülen yoğun yasal düzenleme trafiği arasında, 18 Temmuz 1995 tarihinde 1996–2000 yıllarını kapsayacak olan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı²⁵³ yayınlanır. “Temel Amaçlar ve İlkeler” bölümünde “Türkiye’yi 21’inci yüzyıla taşıyacak Plan” olarak ifade edilen Yedinci Plan ile, “...küreselleşmenin avantajlarından en üst düzeyde yararlanarak çağı yakalama(k) ve ülkemizin gelişmiş dünya ülkeleri arasında seçkin yerini alması...” hedeflenmektedir. Plan’a göre, bu amaçların gerçekleştirilebilmesi bakımından, “... ülkedeki kurumsal yapının, kamu ve özel kesimdeki örgütlenmenin, toplumun yenilenme ve uyum gücünü artıracak şekilde yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi ...” gerekmektedir.

“Devletin asli görevlerini tam olarak yapabilmesi için, özelleştirme yoluyla üretim alanından çekilmesi hızlandırılarak küçülmesi sağlanırken, rekabetçi piyasa koşullarının hakim olmasını sağlamak üzere devletin kural koyma ve konulan kurallara uyulmasını sağlama işlevleri ağırlık kazanacaktır. ... Devletin fiyatı piyasada oluşan mal ve hizmetlerle ilgili faaliyetleri düzenleyici müdahalesi sınırlı tutulacak, sistemin rekabet kuralları içinde etkin bir şekilde işlemesi sağlanacaktır. ... Kamu hizmetlerinden yararlananların sağladıkları bireysel faydanın karşılığını ödemeleri esas olacaktır.”²⁵⁴

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, elektrik sektöründeki özelleştirme çalışmalarından sonuç alınamadığı, sektöre özel kesimden beklenen katkıların sağlanamadığı ve kamu yatırımlarının aşağıya çekilmesi ile sektörde yatırımların planlı bir şekilde sürdürülmesinin olumsuz etkilendiği saptamaları yapılmış ve yakın dönemde elektrik açığı ihtimali ortaya çıktığı ifade edilmiştir. Plan’a göre, sektörde kamu ve özel kesim şirketlerinin bir arada faaliyet gösterebileceği bir yapı oluşturulamamış olup, buna yönelik çıkarılan mevzuat içerisinde de belirsizlik ve uyumsuzluklar bulunmaktadır. Yedinci Plan ile, o güne kadar yapılan uygulamalar büyük ölçüde eleştirilmektedir:

²⁵³ DPT, **Yedinci Beş Yıllık (1996 -2000) Kalkınma Planı**, Ankara, 1995.

²⁵⁴ a.k.

“Özelleştirme sonrasında, rekabetin hangi esaslara ve mekanizmalara göre sağlanacağı konusunda belirsizlik bulunurken, Yap-İşlet-Devret Modeli ile enerji alım ve fiyat garantisi verilerek gerçekleştirilen santral projeleri nedeniyle sektörde rekabetin ve serbest piyasa ekonomisinin geçerli olacağı bir sistemin kurulması imkânı zorlaşmaktadır.”²⁵⁵

Yedinci Plan ile söz konusu eleştiriler yapılırken, çözüme yönelik olarak bir önceki plandan farklı öneriler de geliştirilememiştir. Yedinci Plan’da da, yine, KİT’lerin süratle özelleştirilmesi gerektiği ve enerji sektöründe özelleştirme yapılabilmesine imkân verecek kurumsal çerçevenin süratle oluşturulacağı ifade edilmektedir.

B. Sektörde Regülasyon Dönemi

1. Dünya Bankası Danışman Firması Öncülüğünde Politika Formülasyonu

Enerji sektörünün yasal ve yönetsel çerçevesini tasarımlamak üzere Dünya Bankası’nın finansal desteği ile 1992 yılından beri Coopers&Lybrand firmasının danışmanlığında ETKB bünyesinde başlatılan çalışma ile²⁵⁶ i) sektör kurumlarının, sektörde rekabetin sağlanmasına yönelik yeniden yapılandırılması, ii) elektrik enerjisi sektöründe düzenleyici bir otoritenin tasarımının yapılması ve iii) bu düzenlemeleri yerine getirebilmek için

²⁵⁵ a.k.

²⁵⁶ Dünya Bankası, **Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$ 270 million to the Turkish Electricity Generation and Transmission Corporation with the Guarantee of the Republic of Turkey for a National Transmission Grid Project**, 1998, s.5; H. Yurdakul Yiğitgüden, **Türkiye’de Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirme Politikaları ve Çalışmaları**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul, 1999, s. 134; Gerçekte, ne bu dönemde ne de 1998 sonrasındaki süreçte, Türkiye’nin politik ya da bürokratik kadrolarının elinde enerji sektörüne yönelik özgün modeller bulunmamaktadır. Bunun en çarpıcı örneğini, birbirini takip eden 2. Yılmaz ve Erbakan Hükümet Programlarında enerji sektörüne ilişkin yer alan ifadeler oluşturmaktadır. Söz konusu ifadeler, neredeyse birbirinin kopyasıdır; Coopers&Lybrand, 1990’lar boyunca, aralarında Brezilya, Ukrayna ve Kolombiya gibi pek çok gelişmekte olan ülkenin de bulunduğu “Dünya Turları”nda, İngiltere elektrik sektöründeki reformların Dünya Bankası adına misyonerliğini yapmıştır.

gereken yasal çerçevenin geliştirilmesi gerektiği şeklindeki sonuçlar ortaya konulmuştur.

Konuya ilişkin olarak, TBMM’de bir soru önergesine dönemin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı M. Cumhur Ersümer tarafından verilen cevaplar bu konuya ışık tutmaktadır:

“Soru 1. Bakanlığınızca hazırlanan “Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılandırılması Projesi”ne neden ihtiyaç duyulmuştur?

Cevap 1. Enerji sektörümüzün, ekonominin tüm sektörlerinin gelişimini destekleyecek şekilde geliştirilmesi, Bakanlığımın öncelikli hedefidir. Ülkemizin elektrik enerjisi talebi yılda yaklaşık % 10 oranında artış göstermektedir. Bu talebin karşılanması için mevcut kurulu gücün hızla artırılması yanı sıra yeni yapılacak santrallerle ilgili iletim hatlarının da tesis edilmesi, şehir dağıtım tesislerinin ihtiyaca cevap verecek konuma getirilmesi ve mevcut hatların rehabilitasyonlarının zamanında yapılması gereklidir.

Yapılan planlama çalışmalarına göre 2010 yılına kadar yaklaşık 43 000 MW, 2020 yılına kadar da yaklaşık 88 000 MW’lık kurulu gücün sisteme ilave edilmesi öngörülmektedir. Bu da mevcut kurulu gücümüze yılda ortalama olarak 3500 – 4000 MW’lık bir kapasitenin eklenmesi ve bunun yanında yeni iletim hatlarının da yapılmasını gerektirmektedir. Bu yatırımın parasal boyutu yıllık 4 – 4,5 milyar dolardır. 1998 yılında enerji sektörü yatırımlarına 1,7 milyar dolar ayrılabilirdiği dikkate alınırsa söz konusu yatırımların kamu kaynakları ile Gerçekleştirilemeyeceği açık olarak görülmektedir.

Kamu kaynaklarının genel olarak kısıtlı olması da dikkate alındığında, yerli ve yabancı özel sektörün enerji yatırımlarına özendirilmesi ve mevcut tesislerin optimum verimlilikle çalıştırılması önem arz etmektedir. Bütün bu koşulların rekabet ortamında ve serbest piyasa kurallarına göre temin edilmesi ise verimlilik artışının yanı sıra ekonomi sağlayacaktır. Bu nedenle sektörde bir reform yapılması kaçınılmaz olmuştur.

...

Soru 3. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bu projeyi kendisi mi hazırlamakta yoksa bir müşavir firmaya mı hazırlatmaktadır?

Cevap 3. Enerji sektörünün yeniden yapılanması, geliştirilmesi ve yasal olarak düzenlenmesinden sorumlu olan Bakanlığımız, elektrik enerjisi sektöründe yasal düzenlemeleri de içeren bu projenin, kapsamlı bir ihtisas gerektirmesi nedeniyle bu

konularda deneyimli bir müşavir firmaya yaptırılması kararlaştırılmıştır. Dünya Bankasının finansal desteği ile geliştirilen bu proje ile ilgili olarak Dünya Bankası ihale usûllerine göre yapılan uluslararası ihaleyi kazanan İngiliz Coopers and Lybrand firması ile proje çalışmaları yürütülmektedir.

Soru 4. Bakanlığınız bu projenin finansmanını hangi kaynaktan sağlamaktadır?

Cevap 4. Söz konusu proje kapsamında öngörülen danışmanlık hizmeti çalışmaları fiilen Mart 1993 ayı sonunda 2856-TU no'lu Dünya Bankasının ESAL kredisi ile başlatılmış ve bu kredi 30 Eylül 1993 tarihinde kapanmıştır. Daha sonraki tarihlerde Dünya Bankası ve Hazine Müsteşarlığı ile yapılan görüşmeler sonunda, çalışmanın Japon Hibe Kredisi kullanılarak tamamlanması hususunda mutabakat sağlanmıştır. Dolayısıyla yürütülmekte olan proje tamamen hibe olan Japon Kredisi ile yürütülmektedir.

Soru 5. Bu projede enerji alanındaki denetim konusu ele alınmış mıdır; ele alındıysa denetim yetkisi kime verilmiştir?

Cevap 5. Elektrik sektörünün yeniden yapılandırılmasını amaçlayan projede denetim mekanizması ağırlıklı olarak yer almaktadır. Gerek endüstrinin yönlendirilmesinden ve gerekse siyasi etkilerden bağımsız olan bir düzenleyici kurumun, kanun uyarınca kurulması önerilmektedir. Düzenleyici kurum, tekelleşmeye karşı tedbirleri, bazı faaliyetlerde fiyatları ve kalite standartlarını belirleyecek ve sektörde rekabetin adil ve etkin olmasını sağlayacaktır. Düzenleyici kurum aynı zamanda, ulusal politikanın yarattığı sınırlamalara tabi olarak, ekonomik verimliliği sağlamak amacıyla, planlama ve sevkiyatın ana işlevlerini ve Elektrik Enerjisi Fonunun faaliyetini takip edecektir.

Soru 6. Denetim yetkisi verilen kurulun üyelerine ne tür yasal haklar verilmiştir?

Cevap 6. Kurulun teşkiline yönelik olan çalışmalar halen yürütülmekte olup, kurulun organizasyon yapısı ile ilgili çalışmalar henüz taslak halindedir. Çalışmalara örnek vermek gerekirse amaçlanan yapı; RTÜK, Rekabet Kurulu veya Sermaye Piyasası Kurulu benzeri bir düzenleyicinin elektrik enerjisi sektöründe yer almasını sağlamaktadır.

Soru 7. Bu kurulda görev alacak kişiler kimlerden oluşacaktır ve kim tarafından görevlendirilecektir?

Cevap 7. Yukarıda da bahsedildiği gibi, kurulun oluşturulması ile ilgili çalışmalar halen devam etmekte olup, kurulun bağımsızlığı ve politik etkilerden uzak tutulması sağlanacak şekilde bir atama mekanizması öngörülmektedir.”²⁵⁷

²⁵⁷ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 20, Cilt: 65, Yasama Yılı: 4, 17 Kasım 1998.

Bakan'ın cevaplarından da anlaşıldığı üzere, ülkemiz elektrik sektörünün liberal yapılanması Dünya Bankası'nın finansal desteği ile Coopers & Lybrand²⁵⁸ firmasına ihale edilmiştir.

Danışman firma tarafından ülkemiz elektrik sektörünün yeni yapısına ilişkin olarak oluşturulan çerçeve, Dünya Bankası tarafından hemen her ülkeye önerilen standart piyasa modelidir. Ülkemiz koşullarına özgü bir tarafı bulunmadığı gibi kendi uzmanlarımızın modele herhangi bir katkısı da bulunmamaktadır. Bununla beraber, ulusal bilgi birikimimiz doğrultusunda ve yetişmiş uzmanlarımız eli ile geliştirilecek modeller çerçevesinde ülkemiz enerji sorunlarının çözümlenebileceği bir platform olacağı varsayılan Türkiye 1. Enerji Şurası'nın elektrik sektörü ile ilgili bölümüne, söz konusu firmanın kaleme aldığı rapor damgasını vurmuştur. Şura'nın, elektrik sektörü için önerebildikleri, ancak yabancı bir danışman firmanın Dünya Bankası patentli standart tasarımları olabilmıştır.

ETKB tarafından 7–9 Aralık 1998 tarihlerinde İstanbul'da düzenlenen Türkiye 1. Enerji Şurası'nda, elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması bakımından hemen hemen tek gerekçe olarak yatırımların finansman zorlukları ortaya konulmuş, yeni elektrik sektörü yapısı için önerilen Dünya Bankası modeli, Coopers & Lybrand raporundan alındığı gibi Şura raporlarının içerisinde yerleştirilmiştir:

“Elektrik enerjisi alt sektörünün yeniden yapılanması, geliştirilmesi ve yasal olarak düzenlenmesi suretiyle rekabeti artırmak, özel sektör yatırımlarını teşvik etmek, tüketiciye güvenilir, düşük maliyetli ve verimli olarak elektrik enerjisi teminini sağlamaya yönelik olarak elektrik enerjisi piyasasında yasal düzenlemeleri de içeren “Elektrik Enerjisi Piyasası Yeniden Yapılanma” projesi başlatılmıştır.

...

Söz konusu proje kapsamında, uzun dönemde oluşturulacak elektrik enerjisi sektörü yapısına temel teşkil edecek sisteme yönelik olarak müşavir firmaca bir Kanun taslağı hazırlanmış olup, henüz son şeklini almamıştır.

²⁵⁸ Coopers & Lybrand Firması, elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması kapsamındaki çalışmalarını günümüzde PriceWaterhouseCoopers adı altında sürdürmektedir.

Tasarı halindeki Kanunun başlıca hedefi; serbest rekabetin gelişimini temin etme görevini üstlenecek bir Düzenleyici Kurum'un kurulmasını sağlamak ve elektrik enerjisi sektörünü bu amaç doğrultusunda düzenlemektir.

Önerilen yeni yapıda; Bakanlığın politika belirlemesi, yerli ve yabancı özel sektör kuruluşlarının belirlenen bu politikaları uygulaması ve kurulacak Düzenleyici Kurumun, politikaların uygulanıp uygulanmadığını takip etmesi ve gereken durumlarda müdahalede bulunması öngörülmektedir.

Gerek endüstri, gerekse siyasi etkilerden bağımsız olan bir Düzenleyici Kurum'un kanun uyarınca kurulması önerilmektedir. Bu kurum "Elektrik Enerjisi Piyasası Kurumu" (EEPK) olarak adlandırılmıştır. EEPK, rekabetin olmadığı bölgelerde, fiyatları ve kalite standartlarını belirleyecek ve diğer bölgelerdeki rekabetin adil ve etkin olmasını sağlayacaktır. EEPK aynı zamanda, ulusal politikaların yarattığı sınırlamalara tabi olarak, ekonomik verimliliği sağlamak amacıyla, planlama ve sevkiyatın ana işlevlerini ve Elektrik Enerjisi Fonu'nun faaliyetini yakından takip edecektir.

EEPK'nın ana hedefi hükümet politikaları uyarınca güvenilir, verimli ve düşük maliyetli bir elektrik enerjisi sektörü oluşturmak ve tekel sistemi ya da etkin elektrik şirketleri tarafından piyasa gücünün istismar edilmemesini ve rekabetin sınırlandırılmamasını veya rekabete zarar verilmemesini sağlamaktır."²⁵⁹

Büyük bir olasılıkla danışman firmanın raporlarından çeviri olduğu anlaşılan yukarıdaki ifadeler, enerji politikalarını oluşturma görevi verilen ETKB'nin, söz konusu görevini danışman firmalar aracılığıyla Dünya Bankası'na devrettiğini, bunun da ötesinde Dünya Bankası yönlendirmesiyle kurulacak yeni elektrik sektör yapısını da tam olarak kavrayabilmekten uzak olduğunu, ancak sadece bir takım yeni kavramları anlamaya çalıştığını işaret etmektedir.

Coopers & Lybrand firmasınca "Enerji Sektörü Reform Programı" kapsamında, Türkiye elektrik sektörünün yeniden yapılandırılmasına yönelik model, özetle, üretim, iletim ve dağıtım işlevlerinin birbirinden ayrılması

²⁵⁹ ETKB, Enerji Sektöründe Özel Sektörün Katılımı, Yeniden Yapılanma ve İlgili Yasal Düzenlemeler, **Türkiye 1. Enerji Şurası, Alt Komisyon Raporları**, Cilt II, İstanbul, 1998, s. 11.5-11.6.

(dikey ayrışma), söz konusu işlevlerden üretim ve dağıtımın özel sektör tarafından ve iletimin ise “merkezi alıcı” ve “merkezi satıcı” işlevlerini de üstlenmek suretiyle kamu tarafından yürütülmesi ve elektrik sektörünün tamamını koordine etmek ve yönlendirmek üzere tamamen özerk (“siyasi etkilerden bağımsız”) bir yapıya sahip olacak bir düzenleyici kurumun oluşturulması öngörülmektedir.

Türkiye elektrik enerjisi sektörü için yukarıda aktarılan ve Dünya Bankası patentli yeni yapıyı uygun gören Türkiye 1. Enerji Şurası, Şura kararlarının “Yeniden Yapılanma” başlıklı bölümünde, ağırlıklı olarak “Coopers & Lybrand kararları”nı öne çıkarmaktadır:

“Enerji sektörünün liberalleştirme çalışmaları hızlandırılmalı, elektrik ve doğalgaz gibi alt yapı sektörlerinde özelleştirme çalışmalarında mesafe alınabilmesi ve rekabete dayalı piyasaların oluşumu için gerekli idari, kurumsal ve yasal sorunlar çözümlenmelidir. ... Yeni enerji projelerinin özellikle uluslararası finansman temininde hala en büyük darboğazı konumunda olan tahkim sorununun kalıcı çözümü için “kamu hizmeti” tanımının yeniden yapılması, bunu teminen Anayasa’da gerekli düzenlemelerin başlatılması sağlanmalıdır. ... Devletin tüm sektörde ticari faaliyetlerden yavaş yavaş çekilmesi, ancak denetim, kontrol ve düzenleyici rolünün güçlendirilmesi sağlanmalıdır. ... Enerji sektöründe ... serbest rekabete dayalı piyasa yapıları oluşturulmalıdır. Oluşturulan piyasalarda devletin düzenleyici ve denetleyici görevlerini ifa etmek üzere mali ve idari özerkliğe sahip “düzenleyici kurullar” oluşturulmalıdır. Elektrik enerjisi sektörü ile ilgili olarak “Elektrik Enerjisi Piyasası Kanunu” hazırlanmalı ve çıkarılmalıdır.”²⁶⁰

Ülkemizde enerji sektöründe gerçekleştirilen tek şura olan bu etkinlikte alınan kararlarda sektörün liberalleştirilmesi, özelleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması vurgusu öne çıkmıştır. Tüm sektör taraflarının rızasının alınmadığı anlaşılan kararlar ile bir sonraki dönemin stratejisi de çizilmiş olmaktadır. Gerçekte, elektrik sektörünün yeniden yapılanmasına ilişkin bundan sonraki süreç, Dünya Bankası ile imzalanan kredi anlaşmaları ile IMF ve Avrupa Birliği’ne verilen taahhütler çerçevesinde şekillenecektir.

²⁶⁰ ETKB, Türkiye 1. Enerji Şurası Kararları, **Türkiye 1. Enerji Şurası, Alt Komisyon Özet Raporları**, İstanbul, 1998, s. v.

2. Yeniden Yapılanmada Uluslararası Kuruluşların Rolü

Elektrik sektörünün yeniden yapılandırılmasına ilişkin döneme Dünya Bankası, IMF ve AB ile ilişkiler damgasını vurmuştur. Dolayısıyla, ülkemiz elektrik sektörünün yasal ve yönetsel yapısında 1998 sonrası dönemde yaşanan gelişmelerden önce, bu bölümde, söz konusu olan kuruluşlarla olan ilişkiler ele alınmaktadır.

a. Dünya Bankası Kredi Anlaşmalarında Yeniden Yapılanma

Dünya Bankası ile yapılan kredi anlaşmaları, bir önceki dönemde olduğu gibi bu dönemde de elektrik sektörünün yeniden biçimlendirilmesinde belirleyici olmuştur. Ancak, bu defa, neo-liberal yapılanmanın denetim ve gözetiminde IMF ve AB de sürece etkin olarak katılmıştır.

Bu dönemde, ilk olarak, enerji sektöründe kamu payının daraltılması, serbest piyasaların oluşturulması ve bunlara ilişkin yasal ve idari düzenlemelerin yapılmasına yönelik olarak Ocak 1997 tarihinde Dünya Bankası kanalı ile sağlanan Japon Hibe Kredisi ile “Enerjisi Sektörü Yeniden Yapılanma Projesi” başlatılmıştır. Dönemin ETKB Müsteşarı’nın ifadelerine göre, söz konusu çalışmanın sonuçları ETKB tarafından büyük ölçüde benimsenmiş ve öngörülen kurumsal ve yasal çerçevenin yaşama geçirilmesi için gereken çalışmaların yapılması kararlaştırılmıştır.²⁶¹

“Yine Dünya Bankası kanalıyla ve Özelleştirme Uygulaması Teknik Yardım (PIAL) Kredisi’nden karşılanmak üzere; 1. Mevcut termik santrallerin İşletme Hakkı Devri yöntemiyle ihale edilmesi, 2. Mevcut hidroelektrik santrallerin İşletme Hakkı Devri yöntemiyle ihale edilmesi, 3. Hidroelektrik IPP projelerinin hazırlanması, 4. Doğal gaz alt sektörünün serbestleştirilmesi ve 5. Elektrik sektörü için Düzenleyici Kurum’un kurumsal gelişiminin sağlanması konu başlıkları altında devam etmekte

²⁶¹ H. Yurdakul Yiğitgüden, Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Regülasyon, **Devletin Düzenleyici Rolü: Türkiye’de Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörlerinde Özelleştirme ve Rekabet Konferansı**, TESEV, İstanbul, 1999.

olan bu çalışmalar kapsamında özellikle elektrik ve petrol piyasalarının yeniden düzenlenmesi hedeflenmiştir..”²⁶²

Bu dönemde Dünya Bankası ile elektrik enerjisi sektörünün yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak imzalanan bir diğerkredi anlaşması, 11 Haziran 1998 tarihli ve 450 milyon Dolar tutarında Ulusal İletim Ağı Projesi’ne ilişkindir. Söz konusu kredi anlaşması ile elektrik sektöründeki bütünleşik kamu tekeli yapısının ayrıştırılması kapsamında, bu defa iletim işlevinin bütünleşik yapıdan ayrılması hedeflenmiştir. Kredi anlaşması ile, en geç 31 Aralık 1998 tarihine kadar ayrı bir iletim şirketinin kurulmasını sağlayacak yasal düzenlemenin yapılması taahhüt edilmiştir.²⁶³

18 Mayıs 2000 tarihli ve 759,6 milyon Dolar tutarındaki Ekonomik Reform Kredisi (ERL) ile odaklanılan kritik alanlardan biri, yine elektrik sektörüne ilişkindir. Söz konusu kredi anlaşması ile, enerji sektöründe özel sektör katılımının artırılması bakımından sektördeki yapısal reformların gerçekleştirilmesi ve özelleştirmelerin hızlandırılması hedeflenmiştir. Bu amaca yönelik olarak, enerji fiyat politikası üzerine tam yetkili olacak bağımsız bir düzenleyici otoritenin oluşturulması için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması ve bu çerçevede elektrik sektöründeki liberalizasyon çabalarının sürdürülmesi kredi anlaşması ile taahhüt edilmiştir.

10 Mart 2000 tarihli Ekonomik Reform Kredisi Kalkınma Politikası Mektubu’nda sektöre ilişkin taahhütler son derece detaylı ve belirgindir:

“Hükümet, 2000 yılında Türkiye’nin enerji güvenliğini uygun bir maliyetle temin etmek için enerji reformunu canlandırma niyetindedir. ... Hükümet ... elektrik temin etme işini, bununla ilgili piyasa risklerini özel sektöre devreden rekabetçi bir piyasaya anlayışıyla, kapsamlı bir çerçevede çözmeye karar vermiştir. Bu yeni yaklaşımın esası halihazırda hazırlanmakta olan Elektrik Piyasaları Kanunu olacaktır. ... Anılan Kanun, tarife politikası üzerinde tam yetkiye sahip bir bağımsız düzenleyici kurum kuracak, rekabetçi bir piyasanın çerçevesini oluşturacak ve söz konusu Kanun’un

²⁶² a.k.

²⁶³ Dünya Bankası, a.g.k. (1998), s. 2.

yayımlanmasını müteakip 1,5 yıl içinde yeni piyasa modeline geçiş için açık bir takvim belirleyecektir. Hükümet, Elektrik Piyasası Kanunu'nun 2000 yılı içinde yürürlüğe girmesini beklemektedir ve yeni piyasa modelini uygulamak için Banka'dan teknik yardım istemektedir. Yeni piyasa modeline geçişin ilk adımı olarak Hükümet, Nisan'da TEAŞ'ın üretim, iletim ve elektrik ticaret şirketi olarak ayrılmasını sağlayacak kararnameyi çıkaracaktır.

Hükümet, enerji sektörünün özelleştirilmesine ilişkin programını sürdürmektedir. ... Aralık 2001'e kadar özelleştirilmelerin tamamlanması hedefi doğrultusunda, kamunun yönetiminde kalan elektrik dağıtım şirketlerinin satışı için 2001'in ilk çeyreğinde ön yeterlilik ihalelerine çıkılacaktır. Kamunun yönetiminde kalan termik santrallerin özelleştirilmesinin 2002 yılı ortası itibariyle tamamlanması beklenmektedir.”²⁶⁴

Buna karşılık, Ekonomik Reform Kredisi nihai raporunda²⁶⁵, elde edilen sonuçların başarılı bulunmadığı vurgulanmıştır. Sonuç raporuna göre, sektörde düzenleyici çerçevenin oluşturulması ve güçlendirilmesinde önemli bir mesafe kat edilmiş, ancak, en önemli koşullardan biri olan özelleştirmeler -başta elektrik dağıtımı olmak üzere- gerçekleştirilememiştir.

17 Haziran 2004 tarihli ve 1.000 milyon Dolar tutarındaki Üçüncü Program Amaçlı Mali Sektör ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PFPSAL 3) ile 29 Haziran 2006 tarihli ve 500 milyon Dolar tutarındaki Program Amaçlı Kamu Sektörü Kalkınma Politikası Kredisi kapsamında da yine –diğer hususların yanı sıra- enerji sektörünün yeniden yapılandırılması ağırlıklı olarak yer almaktadır. Buna göre, söz konusu kredi anlaşmaları kapsamında, enerji sektöründe düzenleyici reform, özelleştirme ve serbestleşme çalışmalarına yönelik uygulamaların sürdürülebilirliği sağlanacaktır.²⁶⁶

²⁶⁴ **Türkiye Ekonomik Reform Kredisi Kalkınma Politikası Mektubu**, Ankara, 10 Mart 2000.

²⁶⁵ World Bank, **Implementation Completion Report on a Loan in the Amount of US\$759.6 Million to the Republic of Turkey for an Economic Reform Loan**, Report No: 31606, 2005, s. 10-11.

²⁶⁶ World Bank, **IBRD Program Document for a Proposed Loan in the Amount of Euro 403 Million to the Republic of Turkey for a Programmatic Public Sector Development Policy Loan (PPDPL)**, Report No. 36274 – TR, 2006, s. 21; World Bank, **IBRD Program Document for a Proposed Third Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan in the Amount of US\$1 Billion to the Republic of Turkey**, Report No. 25795-TU, 2004, s. 44.

6 Haziran 2006 tarihli ve 480,9 milyon Dolar tutarındaki Elektrik Üretimi İyileştirme ve Yeniden Yapılandırma Projesi ise, 7 Ekim 2003 tarihinde 500 milyon Dolar bütçe ile ve Enerjide Serbestleşme Projesi ismiyle geçici olarak başlatılmış ve elektrik sektörü reformunun ve serbestleşme sürecinin derinleştirilmesi proje hedefi olarak ortaya konulmuştur. Proje ile, (i) geçiş döneminde arz güvenliğini temin etmek üzere, kamunun elindeki elektrik üretim tesislerinin iyileştirmelerinin sağlanması, (ii) EÜAŞ'nin, daha sonra şirketleştirilmek ve özelleştirilmek üzere birkaç üretim grubuna ve bir su şirketine ayrılması ve kurulacak şirketlerin dağıtım şirketleri ile yapacakları geçici sözleşmelerin kesinleştirilmesi hedeflenmiştir. İkinci hedef ile amaçlanan, elektrik üretim birimlerinin özelleştirilmesini teminen bir temel oluşturmaktır.

b. IMF ve Niyet Mektupları

IMF'nin, ülkemiz ekonomi politikaları üzerindeki etkisi ise, 1998 yılından itibaren son derece belirgin hale gelmiştir. Sürece koşut olarak, elektrik enerjisi sektörü de büyük ölçüde IMF ile yapılan kredi anlaşmaları çerçevesinde şekillendirilmiştir. IMF Niyet Mektupları ile öngörülen yapının belirgin temel özellikleri bulunmaktadır:

a) Elektrik sektörü, bir kamu hizmeti alanı olmaktan çıkarılacak, sıradan ticari bir faaliyet alanı olarak yapılandırılacaktır. Bu yapı içerisinde faaliyet göstermekte olan tüm kuruluşlar birer ticari şirkete, hizmetten yararlananlar ise tüketiciye dönüştürülecektir.

b) Sektörde mevcut kamu kuruluşları ortadan kalkacak, tamamen özel sektörün faaliyet gösterdiği bir yapı kurulacaktır. Söz konusu yapıda yerli ya da yabancı sermaye eşit koşullarda muamele görecektir.

c) Sektörde, kaynakların kullanımı tamamen piyasa mekanizmaları içerisinde gerçekleşecektir.

d) Devletin sektöre müdahale imkânları ortadan kaldırılacak, sektörde denetim ve yönlendirme, kamu mekanizmalarından bağımsız yerli ya da yabancı kuruluşlar tarafından yerine getirilecektir.

Önerilen yapı ile, kaynak kullanımının ve ileriye yönelik planlamaların ülkenin toplam kalkınması hedefine yönlendirildiği bağımsız sektör politikalarının oluşturulup uygulanabilme olanağı tamamen ortadan kalkmış olmakta, elektrik sektörü, bu yeni yapısı ile herhangi bir ticari faaliyete dönüştürülmektedir.

Bu dönemde IMF ile olan ilişkiler, 26 Haziran 1998 tarihli Yakın İzleme Programı²⁶⁷ ile başlamıştır. Söz konusu program ile, dönemin ANAP-DSP Koalisyon Hükümeti, izleyeceği makro-ekonomi politikalarını IMF'nin izleme ve değerlendirmesine açmış olmaktadır. Bu kapsamda, Hükümet, enerji sektörüne ilişkin bir çerçeve düzenlemenin 1998 yılı sonuna kadar meclise sunulacağını taahhüt etmektedir.

Yakın İzleme Programı'nın tamamlanmasını takiben, dönemin hükümeti, 2000–2002 dönemini kapsayacak 17. Stand-by Düzenlemesi kapsamında 29 Eylül 1999 tarihli Niyet Mektubu'nu IMF'ye göndermiştir. Söz konusu süreç, daha sonra 18. ve 19. Stand-by Düzenlemeleri ile devam edecektir. Son Stand-by düzenlemesi, Mayıs 2008 tarihine kadar uzamaktadır. Dolayısıyla, Türkiye 1998 yılından itibaren 10 yıllık bir süreyi IMF yönlendirmeleri ve denetimi altında sürdürmüş olacaktır.

Stand-by düzenlemeleri kapsamında, 1998 Haziran'ından 2006 Ağustos'una kadar, toplam 21 Niyet Mektubu IMF'ye gönderilmiş olup, elektrik sektörünün yeniden yapılandırılma süreci söz konusu mektuplardan izlenebilmektedir.

²⁶⁷ Söz konusu İzleme Programı ve Stand-by Düzenlemeleri kapsamındaki Niyet Mektupları için IMF'nin (www.imf.org) ve Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı'nın (www.hazine.gov.tr) internet sitelerinden yararlanılmıştır.

Yakın İzleme Programı sürecinde, elektrik sektörünü ilgilendiren en önemli kanun, 13 Ağustos 1999 tarih ve 4446 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” olmuştur. Söz konusu kanun ile, sektörde özelleştirmelerin ve uluslararası tahkimin önünün açılmasına yönelik Anayasa değişiklikleri yapılmış olmaktadır.

17. Stand-by Düzenlemesi çerçevesinde verilen 29 Eylül 1999 tarihli ilk Niyet Mektubu’nda bu husus vurgulanmakta ve söz konusu Anayasa değişikliklerinin, üretim santralleri ve dağıtım ağlarının işletme hakları devrinin süratle yapılabilmesine olanak sağlayacağı ve enerji sektörüne yabancı sermaye girişinin bu yolla sağlanabileceği ifade edilmekte, enerji sektöründe özelleştirmelere olanak sağlayacak diğer gerekli düzenlemelerin de süratle yapılacağı taahhüt edilmektedir.

9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubu’nda ise, enerji sektörünü Türk Ticaret Kanunu’na tabi olarak tanımlayan yasal değişikliklerin Meclis’ten geçirilmesi ön koşul olarak yer almıştır. Niyet Mektubu ile taahhüt edilenler arasında, enerji sektöründe faaliyet gösteren kamu işletmeleri için bir mali iyileştirme planının hazırlanması, kamu işletmelerinin bütçeye olan olumsuz etkisini ortadan kaldırmak için gerektiğinde toptan ve perakende elektrik fiyatlarının yükseltilmesi, elektrik dağıtımı ve enerji santrallerinin işletme haklarının devredilmesi ile elektrik ve gaz sektörlerinde düzenleyici çerçeveyi oluşturan kanunun 2000 yılı içinde Meclis’ten geçirilmesi bulunmaktadır.

Bu tarihten itibaren 3 Nisan 2002 tarihli mektuba kadar IMF’ye verilen Niyet Mektupları’nın hemen tümünde ağırlıklı olarak aşağıdaki taahhütler yer almıştır:

a) TEAŞ, birbirinden ayrı elektrik üretim, dağıtım ve satış şirketleri olarak yeniden yapılandırılacaktır,

- b) Elektrik sektöründe rekabete dayalı bir piyasa için düzenleyici çerçeve oluşturulacaktır,
- c) Dünya Bankası Ekonomik Reform Kredisi ile öngörülen kapsamda bir elektrik piyasası kanunu çıkarılacaktır,
- d) Tarife politikası üzerinde tam yetkiye sahip bağımsız bir düzenleyici kurum oluşturulacaktır,
- e) Uluslararası tahkime ilişkin Anayasa değişiklikleri yapılacaktır.
- f) Elektrik üretim santralleri ve dağıtım şirketleri özelleştirilecektir.

Yukarıdaki taahhütlerden ilk beşinin yerine getirilmesinden sonra, 3 Nisan 2002 tarihli mektuptan itibaren verilen Niyet Mektuplarında, enerji sektörüne ilişkin tek bir taahhüt ısrarla tekrarlanacaktır: Elektrik üretim santralleri ve elektrik dağıtım varlıklarının özelleştirilmesi.

c. Avrupa Birliği Uyum Süreci

Elektrik sektöründe 1998 sonrası yaşanan gelişmelerde Avrupa Birliği'ne adaylık süreci de belirleyici bir rol oynamıştır. Türkiye'nin, 10–11 Aralık 1999 tarihlerinde gerçekleştirilen Helsinki Zirvesinde aday ülke ilan edilmesinin ardından, “Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi” Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanmış ve AB Bakanlar Konseyi tarafından 8 Mart 2001 tarihinde kabul edilmiştir. Söz konusu belge ile, Türkiye'nin, AB'ye katılım yönünde gelişme kaydetmesi gereken öncelikli alanlar değerlendirmektedir.

12–13 Aralık 2002 tarihinde gerçekleştirilen Kopenhag Zirvesi'nde ise, Türkiye için katılım stratejisinin güçlendirilmesi kararlaştırılmış ve Avrupa Komisyonu, Katılım Ortaklığı Belgesi'nin revizyonu ile görevlendirilmiştir. Bu çerçevede gözden geçirilerek yeniden düzenlenen “Türkiye İçin Katılım

Ortaklığı Belgesi” nihai metni²⁶⁸, 14 Nisan 2003 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilmiştir.

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi ile, Türkiye’nin AB’ye katılım yönünde çalışması gereken öncelikli alanlar belirlenmekte, söz konusu önceliklerin yerine getirilmesi için gerekli mali yardımlar ve bu yardımların tâbi olacağı koşullar ortaya konulmaktadır.

Avrupa Birliği, yapılacak yardımları, belirlediği temel koşulların yerine getirilmesine ve özellikle Kopenhag kriterlerinin karşılanması yönünde gerçekleştirilecek ilerlemelere bağlamaktadır. Söz konusu kriterler arasında, siyasi olanların yanında ekonomik kriterler de bulunmaktadır. Ekonomik kriterler, genel olarak, *“işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı ve Birlik içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme kapasitesinin olması”* şeklinde özetlenmektedir.

Bu çerçevede, Katılım Ortaklığı Belgesi ile Türkiye için belirlenen öncelikler arasında, elektrik sektörü bakımından dikkat çeken hususlar da bulunmaktadır. Belgede vurgulanan ilk ekonomik kriter, IMF ve Dünya Bankası ile olan ilişkilere dairdir. Buna göre, *“IMF ve Dünya Bankasıyla mutabakata varılan, ... yapısal reform programının uygulanmasının sağlanması ...”* hususu kısa vadede öncelikli kriterdir.

Dolayısıyla, gerek IMF gerekse Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalar gereği sürdürülmekte olan, elektrik sektöründeki yapısal reform programının herhangi bir nedenle kesintiye uğraması, Türkiye’nin AB ile olan ilişkilerinde de sorunlara yol açabilecektir. Belgede, elektrik sektörünü ilgilendiren ve kısa vade için geçerli olacak koşullar arasında, piyasayı düzenleyici otoritelerin bağımsızlığının korunması, kamu işletmelerinin özelleştirilmesinin hızlandırılması ve bütün sektörlerde AB kaynaklı yabancı yatırımları etkileyen

²⁶⁸ DPT-AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, **Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi (14 Nisan 2003 Tarihinde AB Konseyi Tarafından Kabul Edilen Nihai Metin)**, <www.dpt.gov.tr>, Ankara, 2003.

tüm kısıtlamaların kaldırılması da bulunmaktadır. Bu çerçevede; AB elektrik ve gaz direktifleri ile uyumlu olarak, rekabetçi bir enerji iç pazarının kurulmasının sağlanması ve bu sektörler için düzenleyici otoritenin bağımsızlığının ve işleyişinin sağlanması ve söz konusu otoritenin görevlerini yerine getirmesi için uygun araçlarla donatılması talep edilmektedir.

Orta vadede ise, enerji hizmetlerinin yeniden yapılandırılması ve müktesebata uygun olarak enerji piyasasının rekabete açılması, idari ve düzenleyici yapıların daha fazla güçlendirilmesi, sınır ötesi enerji ticaretindeki kısıtlamaların kaldırılması ve ulusal mevzuatın AB müktesebatına uyumunun tamamlanması beklenmektedir.

Avrupa Komisyonu, 1998 yılından itibaren hazırladığı İlerleme Raporları'nda Türkiye enerji sektöründeki yeniden yapılanma sürecini yakından izlemiş ve genel olarak IMF programları ile aynı yöndeki taleplerini her raporda tekrarlamıştır²⁶⁹. Söz konusu talepler, genel hatlarıyla aşağıda sıralanmaktadır:

- a) Enerji sektöründe yapısal reform yapılmalı, serbestleşme önündeki engeller kaldırılmalıdır,
- b) Elektrik üretim, iletim ve dağıtım faaliyetleri birbirinden ayrılmalı, yatay ve dikey ayrışma sağlanmalı, üretim ve dağıtım özelleştirilmelidir,
- c) Enerji sektöründe bağımsız düzenleyici bir kuruluş oluşturulmalı, piyasa bu kuruluşun denetimine bırakılmalıdır,
- d) Sektörde piyasa mekanizmaları güçlendirilmeli, devlet müdahaleleri kaldırılmalıdır,
- e) Enerji fiyatları konusunda devlet müdahaleleri kaldırılmalı, fiyatlar serbest piyasalarda belirlenmelidir.

²⁶⁹ **İlerleme Raporları (1998-2003)**, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu Resmi Internet Sitesi, <www.deltur.cec.eu.in>, Eylül, 2006; DPT, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni**, Ankara, 2004; European Commission, **Turkey 2005 Progress Report**, Brussels, 2005.

- f) Uluslararası tahkim ve özelleştirme amacıyla gereken yasal düzenlemeler yapılmalıdır,
- g) Enerji tüketiminde beklenen büyük artışı karşılamak için, enerji sektörü dışa açılmalı ve böylece yabancı yatırım çekilmelidir. Enerji sektöründe, doğrudan yabancı yatırıma ilişkin kısıtlamalar kalkmalıdır,
- h) Topluluk enerji iç pazarıyla uyum sağlanmalıdır.

Elektrik enerjisi sektörünün yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak, özellikle 2001 yılı ve sonrası yaşanan gelişmeler, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan İlerleme Raporları'nda memnuniyetle karşılanmaktadır. Söz konusu raporlarda, özellikle rekabet edebilirlik ve enerji iç piyasası ile ilgili olarak önemli ilerlemeler kaydedildiği ifade edilmekte, çıkarılan Elektrik Piyasası Kanunu olumlu karşılanmaktadır. Yine, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun önemi vurgulanmakta ve söz konusu kuruluşa, rahat faaliyet gösterebilmesi için gerekli bağımsızlığın ve - personel, bütçe ve maaşlar itibarıyla- gerekli kaynakların verilmesi gereği vurgulanmaktadır.

Komisyon, yapılan düzenlemelerden memnundur, ancak yardım koşulu olarak ortaya koyduğu başka istekleri de bulunmaktadır. Bunlar arasında, elektrik sektöründe sınır ötesi ticaret üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması, yeniden yapılandırma kapsamında çıkarılan kanunların, diğer bazı uygulayıcı düzenlemeler ile desteklenmesi ve elektrik sektöründe hala mevcudiyetini sürdürmekte olan bazı çapraz sübvansiyonların kaldırılması²⁷⁰ da bulunmaktadır.

Avrupa Komisyonu'nun, EPDK ve ETKB'nin örgüt ya da personel yapılarına ilişkin olarak daha özel talepleri de mevcuttur. Bunlar arasında, EPDK personelinin diğer kamu kuruluşları ile herhangi bir bağ kurmasının,

²⁷⁰ Çapraz sübvansiyonları yasaklayan bir yasal düzenleme yapılmış olmakla beraber, Komisyon söz konusu düzenlemeyi yeterli görmemiştir. Bir sonraki yılın İlerleme Raporu'nda bu husus ifade edilmekte ve "çapraz sübvansiyonları yasaklayan düzenleme(nin) etkili bir biçimde uygulamaya kon(ul)ması ve bu sübvansiyonların aşamalı olarak kaldırılmasına yönelik bir takvim belirlenme(si)..." koşulları vurgulanmaktadır.

kurum bağımsızlığını zedeleyebileceği ve bundan kaçınılması gerektiği yönündeki görüşü çarpıcıdır. Yeniden yapılanmanın sonucu olarak, ETKB'nin sektördeki rolünün sadece “genel enerji politika ve stratejilerinin belirlenmesi” ile sınırlanmış olduğuna yönelik vurgu ise raporlarda sıkça tekrarlanmaktadır.

“Düzenleyici kurumun idari kapasitesine ilişkin olarak, bütçenin oluşturulması, kalifiye personel alımı ve ücret seviyeleri önemli hususlardır. Kurumun tam bağımsızlığının sağlanmasına gerekli önem verilmelidir. Kurum personeli ile kamu kesiminin diğer sektörleri arasındaki her türlü bağın oluşturulmasından kaçınılmalıdır. İlave kalifiye personelin alınması gerekmektedir. Hükümetin yeni personel alımına getirdiği kısıtlamalar, Kurumun özel sektörden yeni personel istihdam etmesini engellemektedir.

EPDK'nin kurulmasıyla birlikte, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının rolü genel enerji politikaları ve stratejilerinin belirlenmesi ve uygulanması ile sınırlandırılmıştır. ... Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın enerji piyasasında değişen rolünü hızla üstlenmesini sağlamak için, Bakanlığın bazı birimlerinde teşkilat yönünden revizyonlar gereklidir. Söz konusu rol, genel enerji politikaları ve stratejilerinin belirlenmesi ve uygulamaya konulması ile sınırlıdır.”²⁷¹

Avrupa Komisyonu'nun üzerinde durduğu bir diğer husus ise, elektrik pazarının açılmasına ilişkin olarak, özellikle Güney Doğu Avrupa'da bir Enerji (elektrik ve gaz) Topluluğu oluşturulması ve kurulacak elektrik ağının Batı Avrupa elektrik bağlantıları ile senkronize şekilde bağlantısının sağlanması yönünde çabaların sürdürülmesidir. Söz konusu bağlantıları, Avrupa elektrik iç pazarı ile fiziki altyapının sağlanması çerçevesinde önemli gören Komisyon'un bu talebi, halen AB içerisinde de, yapılabilişliğinin düşük görülmesi bakımından tartışılmaktadır.

Elektrik enerjisi sektöründeki yeniden yapılandırma çalışmalarına ilişkin olarak, İlerleme Raporları'nda 2001 yılından itibaren yer alan iyimser hava, 2005 İlerleme Raporu'nda yerini olumsuz ifadelerle bırakmıştır. Söz konusu rapora göre, sektörün yeniden yapılandırılmasında sınırlı ilerleme

²⁷¹ Alıntı, 2002 Yılı İlerleme Raporu'ndan yapılmıştır. Bununla beraber, 2002 ve sonrası diğer raporlarda da benzeri ifadelerle sıkça rastlanılmaktadır.

sağlanabilmiştir ve süreç yavaş yürümektedir. Yasal çerçeve oluşturulmuştur. Ancak, düzenlemeler mevcut duruma uyum sağlayamamıştır ve devlet müdahaleleri sürmektedir. Elektrik dağıtımı özelleştirilememiş, sektörün pazar açıklık oranı ancak %29 düzeyine yükseltilebilmiştir. 2011 yılı için konulan %100 piyasa liberalizasyonu hedefi gerçekleştirilecek gibi görünmemektedir. Özelleştirmelerin tamamlanamamış olması ve sektörde daha önceki yıllarda verilmiş olan fiyat garantileri nedeniyle rekabet sağlanamamaktadır. Rapora göre, EPDK'nın bağımsızlığı ise, halen tam olarak sağlanamamıştır. EPDK'nın, aldığı kararlarda diğer herhangi bir kamu kuruluşunun onayına gerek olmamasının sağlanması yönünde güçlendirilmeye ihtiyacı bulunmaktadır. Aynı raporda, EPDK'ya yapılacak devlet yardımlarına ilişkin yasal düzenlemelerin yapılmamış olması da eleştiri konusu edilmektedir.

Daha önceki raporlarda kapsamlı bir şekilde konu edilmeyen nükleer enerji santralının kurulması hususuna, ETKB'nin 2020 yılına kadar toplam 5.000 MW gücünde nükleer santral tesisini üretim planlarına alması nedeniyle, 2005 Yılı İlerleme Raporu'nda özel olarak yer verilmiştir. Komisyon'un görüşüne göre, TAEK'in mevcut kapasitesi ve kaynakları, kurulacak nükleer santrallerin yönetilebilmesi bakımından, yeterli düzeyde değildir. Rapora göre, mevcut örgütlenmesi itibarıyla ETKB'ye bağlı olan TAEK'in, kendine ait bütçesi olan tamamen bağımsız bir düzenleyici otoriteye dönüştürülmesi ve araştırma geliştirme işlevlerinin düzenleme işlevlerinden ayrılması gerekmektedir.²⁷² Aynı husus, 2006 İlerleme Raporu'nda da tekrar edilmektedir.²⁷³

²⁷² Avrupa Komisyonu'nun, Türkiye'de nükleer enerji santrallerinin kurulması konusunda tereddütleri olduğu, İlerleme Raporu'nda yer alan ifadelerden anlaşılmaktadır. Komisyon'a göre, bölgede yeni bir Enerji Topluluğu oluşmaktadır ve bu oluşum ülkelerarası elektrik ticaretini geliştirecektir. Dolayısıyla, nükleer santral fizibiliteleri bu gelişim dikkate alınarak değerlendirilmelidir. Bölgede mevcut alt yapı olanaklarının yetersizliği ve alt yapıya yönelik yapılan çalışmaların cılızlığı dikkate alındığında, Komisyon'un nükleer santraller konusundaki bu önerisinin dikkatle değerlendirilmesinde yarar bulunmaktadır.

²⁷³ European Commission, **Turkey 2006 Progress Report**, Brussels, 2006.

Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi'nin 8 Mart 2001 tarihinde AB Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmesini takiben, 19 Mart 2001 tarihinde AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı²⁷⁴ Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan önceliklerin ne şekilde yerine getirileceği ve AB'ye entegrasyon için ne tür hazırlıkların yapılacağı hususlarının yer aldığı ve Avrupa Komisyonu'na sunulan Ulusal Program, daha sonra 2003 yılında yeniden düzenlenen Katılım Ortaklığı Belgesi dikkate alınarak revize edilmiş ve 23 Haziran 2003 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek Resmi Gazete'de yayımlanmıştır²⁷⁵.

2001 tarihli Ulusal Program ile, enerji sektöründeki özelleştirme ve işletme haklarının devrine ilişkin sözleşmelerin, bu sektör açısından hayati öneme haiz olduğu saptaması yapılmış ve sektörün tam anlamıyla rekabete açılabilmesi ve bu alanda kamu yükünün azaltılması amacıyla elektrik dağıtımı ve enerji santrallerinin işletme haklarının özel sektöre devredileceği taahhüt edilmiştir. Bu çerçevede, Avrupa Birliği tarafından elektrik iç pazarı oluşturulmasına yönelik olarak yayımlanan "Elektrik Direktifi" temel kriter alınarak, elektrik sektörünün yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak Elektrik Piyasası Kanunu'nun yasalaştırıldığı ifade edilmektedir. Ulusal Program'da, Elektrik Piyasası Kanunu ile hedeflenen amaçlar da sıralanmaktadır:

- a) Sektörde düzenleme ve denetleme görevini yürütecek bağımsız bir "Elektrik Piyasası Düzenleyici Kurumu"nun tesisi,
- b) Piyasa faaliyetleri için kurumdan "lisans" alma uygulamasının getirilmesi,
- c) Elektrik piyasasının, piyasa katılımcıları arasında özel hukuk hükümlerine tabi ikili anlaşmalar vasıtasıyla faaliyet göstermesi,

²⁷⁴ Resmi Gazete, **AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**, Sayı: 24352-Mükerrer, 24 Mart 2001.

²⁷⁵ Resmi Gazete, **AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**, Sayı: 25178-Mükerrer, 24 Temmuz 2003.

- d) İletim, dağıtım ve mali dengeleme ve uzlaştırma sistemleri için yeni kodların ve kuralların oluşturulması,
- e) Üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesi,
- f) Seçme hakkına sahip olacak tüketicilerin tedarikçilerini seçebilmeleri.

2003 yılında yeniden düzenlenen Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan kısa ve orta vadeli hedefler dikkate alınarak revize edilen yeni Ulusal Program ile ortaya konulan öncelikler listesinde de yine elektrik sektörünün yeniden yapılanmasına ilişkin düzenlemelere yer verilmektedir. Buna göre, elektrik ve doğalgaz sektörlerindeki düzenleyici otoritenin bağımsızlığı ve etkinliği sağlanacak, söz konusu otoriteye görevlerini etkili biçimde yerine getirmesi için gereken imkanlar verilecek, sınır ötesi enerji ticaretindeki kısıtlamalar kaldırılacak ve elektrik-doğalgaz direktiflerine uygun rekabetçi bir enerji iç pazarının kurulması sağlanacaktır. Ulusal Program, söz konusu amaçlara erişebilmek ve işleyen rekabetçi bir piyasa mekanizmasının hayata geçirilmesi bakımından, enerjide bölgesel tarife uygulamasına geçilmesi ve kamuya ait dağıtım ve üretim şirketlerinin özelleştirilmesi hususlarına da kısa vadeli öncelikler arasında yer vermektedir.

Böylelikle, elektrik sektörü, 1980'lerden itibaren Dünya Bankası ve 1998 sonrasında ise Dünya Bankası yanı sıra IMF ve AB ilişkileri çerçevesinde yapılandırılmış olmaktadır. Erdoğan'a göre, *"Elektrik Piyasası Yasası'nın öngördüğü liberal yapı, Uluslararası Para Fonu'nun Türkiye ile yaptığı 1999 ve 2002 stand by anlaşmalarının ve Dünya Bankası'nın yapısal/sektörel uyum kredilerinin şartlılığı, Avrupa Birliği'nin Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesinin müktesebata uyum hükümleri ve Avrupa Enerji Şartının hükümleri ile biçimlenen, ulus ötesi enerji şirketlerinin çıkarlarına uygun küresel bir plana dayandırılmış, sektörün düzenlenmesinde ulusal yasama erkinin yerini küresel kapitalizmin 'düzenleyici reformu' almıştır."*²⁷⁶

²⁷⁶ Seyhan Erdoğan, a.g.k., s. 7-27.

Uluslararası kuruluşların, yukarıdaki satırlarda belirlenen etkin yönlendirme ve denetimi altında oluşturulan ve genel olarak “yeni elektrik piyasasının teşkili” şeklinde özetlenebilecek “elektrik sektörü kamu politikası”nın 1998 sonrası şekillenme ve uygulanma süreci bundan sonraki bölümde ele alınmaktadır.

3. Sektörde 1998 Sonrası Politika Oluşumu ve Uygulaması: Elektrik Piyasası

1980’li yıllardan itibaren, elektrik sektörü yatırımlarında özel sektörün katılımı sağlanmaya çalışılmış, bu amaçla YİD, Yİ ve İHD modelleri kullanılmak istenmiştir. Bununla beraber, Danıştay’ın, elektrik üretim, iletim ve dağıtım faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliği taşıdığı ve dolayısıyla özel şirketlerle yapılacak sözleşmelerin kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi kapsamında olması gerektiği yönündeki görüşü, söz konusu modellerin uygulanması bakımından engel oluşturmuştur. Anayasa Mahkemesi de aynı görüşü paylaşmış ve söz konusu modellerin Danıştay denetimine tabi olduğu, bu hususlarda yapılacak imtiyaz sözleşmelerinin özel hukuk alanında işlem göremeyeceği yönünde görüş belirlemiştir.²⁷⁷

Danıştay ve Anayasa Mahkemesi’nin söz konusu kararları karşısında, Dünya Bankası ve IMF’nin formülasyonu Anayasa ve Danıştay Kanunları’nda değişiklik yapılması olmuştur. Söz konusu değişiklikler bu dönemde gerçekleştirilecektir.

Söz konusu değişiklikler yapılanaya kadar ise, *“yeni yasa, yönetmelik ve Bakanlar Kurulu kararları ile ... hizmetlerin YİD, Yİ ve İHD modeli ile yürütülmesi yolu sürdürülmüştür. YİD projelerine ek olarak gündeme sokulan*

²⁷⁷ Bununla beraber, tüm yasal ve idari engellere karşın, YİD, Yİ ve İHD modelleri vasıtasıyla çeşitli uygulamalar yapılması yönünde çabalar harcanmış, bu amaçla bazı özel sektör kuruluşlarına çeşitli garantiler sağlanarak sözleşmeler yapılma yoluna gidilmiştir. Ancak, tüm bunlara karşın, elektrik enerjisi sektöründe özel sektörün beklenen katılımı bir türlü sağlanamamış, bu arada söz konusu modellere bel bağlanması nedeniyle kamu tarafından da gerekli yatırımlar zamanında yapılmamıştır. Bütün bu gelişmelerin sonucu olarak, Türkiye 1999 yılında bir enerji krizi ile karşı karşıya kalmıştır.

*Yİ projeleri de, TEAŞ'la "al ya da öde" bazında 16 yıllık sözleşmeler yapmışlardır. TEAŞ ödeme yapamadığı takdirde ödemeler Hazine'den yapılacaktır. Doğal gaz santralleri için BOTAŞ belirli bir fiyattan sözleşme süresi boyunca doğal gaz temini taahhüdünde bulunmuştur. BOTAŞ bu taahhüdünü yerine getirmezse bu konuda Hazine garantisi olmamakla birlikte yakıt maliyetlerini ödeyecektir. Ayrıca sözleşme süreleri boyunca Yİ santral şirketleri yakıt fiyatlarındaki artışları fiyatlarına yansıtabileceklerdir.*²⁷⁸ Elektrik sektörüne özel sermayeyi katma yönündeki tüm bu çabalar, devlet tarafından pahalı elektriğin satın alınmasıyla sonuçlanacaktır.

Daha sonra Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu başkanlığı yapan Yusuf Günay, 2002 yılında, YİD modeliyle ilgili olarak devletin "dalgalılıkla hata" yaptığını söyleyecektir: *"Burada şunun hesabını yapmak gerek. 20 yıl boyunca iki misli elektrik fiyatı mı ödeyelim, yoksa tazminat o kadar kolay bir şey değil, hukukta esaslı hata diye bir şey var, makul bir insanın yapamayacağı bir hatadır, yani dalgalılıkla atılan imza gibi, bu devlet için de geçerli."*²⁷⁹

a. Yasal ve Yönetmelik Düzenlemeler

1999 tarihli 5. Ecevit Hükümeti'nin Programı'nda, enerji sektörüne ilişkin olarak diğer hükümet programlarında da yer alan unsurlar yine sıralanmaktadır: Hükümet, ülkenin ihtiyacı olan enerjiyi zamanında, güvenilir, ucuz, kaliteli ve çevreyle uyumlu olarak temin etme konusunda kararlıdır. YİD, Yİ ve İHD modelleriyle yapılacak projelere hız verilecektir. Hidroelektrik potansiyelin değerlendirilmesi yanında nükleer ve yenilenebilir enerjiye önem verilecektir.

²⁷⁸ Seyhan Erdoğan, a.g.k.(2003), s. 7-27.

²⁷⁹ "Elektrikte Serbest Piyasa Dönemi", **Hürriyet Gazetesi**, 3 Eylül 2002; Enerji Piyasası Kanunu'nun yasalaşmasından sonra, enerji yönetimleri tarafından, daha önceki yıllarda çeşitli garantiler verilerek başlatılan YİD projelerine karşı, verilen garantilerin geri alınması amacıyla girişimler yapılmıştır. Bu girişimler ile, idare tarafından mevcut YİD sözleşmelerinin feshi, tahkime gidilmesi ya da söz konusu yatırımların devlet tarafından satın alınması, yani devletleştirme- gündeme getirilmiş, ancak, idarenin söz konusu çabalarından bir sonuç alınamamıştır.

Bu defa, Hükümet Programı'na iki unsur daha girmiştir. İlki, Dünya Bankası kredi anlaşmaları ve IMF taahhütleri doğrultusunda *“verimliliği ve rekabeti artırmak, şeffaflığı sağlamak amacıyla elektrik ve gaz sektörleri yeniden yapılandırılacaktır. ... elektrik piyasası kanunu çıkarılacaktır.”*²⁸⁰ Diğerisi ise, yine IMF'ye verilen taahhütler arasında bulunan uluslararası tahkim konusuna ilişkindir. Buna göre, *“özelleştirmenin önündeki önemli engellerden biri olan uluslararası tahkim”* konusu çözüme bağlanacaktır.

Gerçekten de, Ecevit'in başbakanlığındaki koalisyon hükümeti tarafından gündeme getirilen ilk yasal düzenleme uluslararası tahkime ilişkin Anayasa değişikliği amacıyla olmuştur. Söz konusu değişiklik teklifinin genel gerekçesinde, yüksek teknoloji ve büyük finansman gerektiren alt yapı yatırımlarında ülkemizin yabancı sermayeye gereksinimi olduğu, ancak yabancı sermayenin imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan sorunların çözümünde uluslararası tahkimi talep ettiği belirtilmiştir.

Anayasa değişiklikleri 13 Ağustos 1999 tarihli ve 4446 sayılı yasa ile gerçekleştirilmiştir²⁸¹. Söz konusu yasa ile, Anayasa'nın 47. 125. ve 155. maddelerinde değişiklikler yapılmıştır.

Buna göre, Anayasa'nın 47. maddesinin kenar başlığı, *“Devletleştirme ve özelleştirme”* şeklinde değiştirilmiş ve kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilirliği veya devredilebilirliği hususunun kanunla belirleneceği hükme bağlanmıştır. 125. maddeye eklenen fıkra ile de, kamu hizmetleri ile ilgili uyuşmazlıklar konusunda uluslararası tahkim yolu açılmıştır: *“Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir.”*

²⁸⁰ V. Ecevit Hükümeti Programı, <www.tbmm.gov.tr>, Mayıs, 1999, (Erişim tarihi: Nisan 2007).

²⁸¹ Resmi Gazete, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun**, Sayı: 23786, 14 Ağustos 1999.

Yapılan düzenleme ile, imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri Danıştay'ın inceleme yapacağı konular arasından çıkartılarak düşünce bildireceği konular arasına alınmaktadır. Anayasanın 155. maddesinde yapılan değişiklik ile *“Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idarî uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevli”* kılınmıştır. Böylelikle, enerji sektöründe kamu adına yapılan Danıştay denetimi “düşünce bildirme” düzeyine indirgenmiş olmaktadır.²⁸²

Anayasa'da yapılan değişikliklere dayanılarak, 20 Aralık 1999 tarihinde, 4493 sayılı yasa ile YİD projelerine ilişkin 3996 sayılı yasa da değişikliğe gidilmiş ve elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti ile ilgili anlaşma ve sözleşmeler de Ticaret Kanunu'na tabi hale getirilmiştir. Daha önce, kamu mülkiyetindeki elektrik tesislerinin mülkiyetlerinin devri Anayasa'ya aykırılık nedeniyle yapılamayıp, sadece 3096 ve 4046 sayılı yasalar uyarınca İHD yöntemiyle özelleştirme yolu açık iken, 4493 sayılı yasa kapsamındaki düzenlemeler neticesinde 4046 sayılı yasa çerçevesindeki YİD modeli de özelleştirme araçlarından biri haline gelmiş olmaktadır.

İmtiyaz sözleşmeleri ve kamu hizmetleriyle ilgili diğer sözleşmeler konusunda Danıştay'ın rolünü tavsiye etmekle sınırlamak ve inceleme için iki aylık zaman çizelgesi koymak amacıyla 18 Aralık 1999 tarih ve 4492 sayılı yasa ile Danıştay Kanunu ve İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda değişiklikler yapılmış, 21 Ocak 2000 tarihinde ise 4501 sayılı yasa ile yabancı unsur taşıyan imtiyaz sözleşmelerine uluslararası tahkim yolunu açan ve Bakanlar Kurulu'nu mevcut sözleşmelerin her birinin durumuna göre değerlendirilerek uluslararası tahkimden geriye dönük olarak yararlanması için yetkilendiren

²⁸² Bir kamu hizmetinin özel kuruluşlara yaptırılabilmesi, Anayasa değişikliği öncesinde, ancak idari sözleşmeler ile mümkün olabilirdi ve imtiyaz sözleşmeleri olarak tanımlanan bu sözleşmeler Danıştay incelemesine tabii durumdaydı. Dolayısıyla, bu sözleşmelerden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözüm mercii, yönetsel yargı, yani Danıştay İdari Mahkemeleri idi ve anlaşmazlıklar yönetim hukuku kapsamında işlem görmekteydi.

düzenleme yürürlüğe girmiştir. 21 Haziran 2001 tarih ve 4686 sayılı “Milletlerarası Tahkim Kanunu” ile de milletlerarası tahkime ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

Bu dönemde, 1 Şubat 2000 tarih ve 4519 sayılı yasa ile, daha önce Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti adına 17 Aralık 1994 tarihinde Lizbon’da imzalanan Avrupa Enerji Şartı Konferansı Nihai Senedi, Enerji Şartı Antlaşması ve ekini teşkil eden kararlar ile Enerji Verimliliğine ve ilgili Çevresel Hususlara İlişkin Enerji Şartı Protokolü de onaylanmıştır.

Bu dönemin en önemli yasal düzenlemesi, uzun süredir gerek Dünya Bankası kredi anlaşmaları, gerekse IMF’ye verilen Niyet Mektupları’nda mevcut taahhütler arasında bulunan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’dur.²⁸³ Danışman firmalar Coopers&Lybrand ve Deloitte&Touche²⁸⁴ raporları ve yönlendirmeleri doğrultusunda ETKB tarafından hazırlanan Elektrik Piyasası Yasa Tasarısı, 20 Şubat 2001 tarihinde TBMM Genel Kurulu’nda kabul edilerek kanunlaşmıştır²⁸⁵.

²⁸³ Resmi Gazete, **Elektrik Piyasası Kanunu**, Sayı: 24335-Mükerrer, 3 Mart 2001.

²⁸⁴ Deloitte&Touche Firması’nın elektrik sektörünün yapılandırılmasındaki rolü, dönemin Hazine Müsteşarlığı Teşvik ve Uygulama Genel Müdürü tarafından açıkça ortaya konulmaktadır. Türkiye III. Enerji Sempozyumu’nda yapılan açıklama, Türkiye elektrik sektörünün yeniden yapılandırılmasında AB direktifleri ile Dünya Bankası tavsiyelerinin ne ölçüde etkili olduğunu göstermesi bakımından çarpıcıdır: “... Avrupa Birliği’ne geçiş süreci yaşayan bir ülke olmamız nedeniyle Avrupa Birliği direktifleri doğrultusunda uluslararası bir danışman firma olan Deloitte&Touche Firması’na bir taslak hazırlatıldı. Ancak, İngiltere’deki uygulamaya benzer bir havuz sistemini öneren bu taslak Dünya Bankası’nın tavsiyeleri doğrultusunda değiştirilerek ikili anlaşmalara olanak veren bir yapıya dönüştürülerek, 8. Beş Yıllık Kalkınma Plan’ımızda da öngörüldüğü şekilde, ... elektrik sektörünün yeniden yapılanmasına olanak vermek üzere Elektrik Piyasası Kanunu hazırlandı.” (Turan Serdengeçti ve Hatice Erdi, “Elektrik Piyasası Kanununun Elektrik Enerjisi sektörüne Etkileri ve Teşvikler Yönüyle Değerlendirilmesi”, **Türkiye III. Enerji Sempozyumu**, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 2001, s. 177-196.)

²⁸⁵ Resmi Gazete, **Elektrik Piyasası Kanunu**, Sayı: 24335 Mükerrer, 3 Mart 2001; 4628 sayılı yasada, zaman içerisinde yapılan yasal düzenlemelerle çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu yasal düzenlemeler, sırasıyla; 18 Nisan 2001 tarih ve 4646 sayılı yasa, 27 Haziran 2001 tarih ve 4694 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun, 4 Aralık 2003 tarih ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, 2 Mart 2005 tarih ve 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 3 Temmuz 2005 tarih ve 5398 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 10 Mayıs 2006 tarih ve 5496 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’dur.

Yasanın amacı, 14 Aralık 2000 tarihli genel gerekçesinde, elektrik enerjisi sektöründeki faaliyetlerin, yerli ve yabancı özel sektör yatırımcılarının ağırlıklı olduğu bir piyasa yapısı dahilinde gerçekleştirilebilmesi için gerekli alt yapının hazırlanması olarak ortaya konulmuştur. Söz konusu yasal düzenleme ile elektrik sektörüne yeni bir çerçeve çizilmekte, elektrik enerjisinin bir kamu hizmeti olmaktan çıkarılıp ticari bir meta haline getirildiği, vatandaşın müşteriye, elektrik sektöründe faaliyet gösteren tüm kuruluşların ticari birer şirkete dönüştürüldüğü bir piyasa yapısı tanımlanmaktadır.

Dönemin ETKB Termik Santraller Daire Başkanı Tuncay Derman'ın, Rekabet Kurumu tarafından düzenlenen bir konferansta yaptığı açıklamalar, yasanın hazırlanma sürecinde bürokrasinin ne ölçüde etkin olduğuna ilişkin ipuçlarını vermesi bakımından son derece ilgi çekicidir:

“... Kanun üzerinde bir düzeltme yapamadık. Daha önceden haberimiz olsaydı da bir şey yapılamayacaktı zaten. Zira, kanun güdümlü olarak çıkarılmaktadır. **Enerji Bakanlığı'nın bir yetkilisi olarak kanundan ben bile haberdar olamadım.** ... En son Meclisten aldığım metin var elimde mesela. Benim emrimde çalışan arkadaşlar bu komisyonda fiilen çalıştıkları halde yasak olduğu için kanun taslağını getirip bana, yani kendi daire başkanlarına dahi vermediler. Kanunun bu şekilde hazırlanması ve çıkması, hakikaten Türkiye için büyük bir eksiklikler.”²⁸⁶

Enerji Piyasası Kanunu, piyasa katılımcıları arasında yapılacak ikili anlaşmalar ile dengeleme ve uzlaştırma mekanizmasına dayalı bir modeli öngörmektedir. Piyasa modelinin ana unsurlarından biri olan ikili anlaşmalar, tüm koşulları ve süresi taraflar arasında serbest olarak belirlenen özel hukuk hükümlerine tabi anlaşmalardır. Piyasada faaliyet gösterilmesi, EPDK tarafından faaliyet izni, yani lisans verilmesini gerektirmektedir. Piyasa faaliyetleri ile iştigal edecek tüzel kişiler, faaliyetlerine başlamadan önce, her faaliyet için lisans almak zorundadırlar.

²⁸⁶ Osman Sevaioğlu, “Elektrik Sektöründe Rekabet ve Yeni Elektrik Piyasası Kanunu”, **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları**, <<http://www.rekabet.gov.tr/subat2001.html>>, 2001, s.83. (vurgulama yazara ait.)

4628 sayılı Enerji Piyasası Yasası ile elektrik piyasası yeniden düzenlenmekte ve piyasada lisans almak koşuluyla yerine getirilebilecek faaliyetler ve faaliyet gösterebilecek tüzel kişiler aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

- a) Elektrik üretimi; EÜAŞ, bağlı ortaklıkları, EÜAŞ'nin yeniden yapılandırılmasıyla oluşan diğer kamu üretim şirketleri, özel sektör üretim şirketleri, otoprodüktör ve otoprodüktör grupları tarafından,
- b) İletim faaliyetleri; TEİAŞ tarafından,
- c) Dağıtım faaliyetleri; dağıtım şirketleri tarafından,
- d) Toptan elektrik satış faaliyetleri; TETAŞ ve özel sektör toptan satış şirketleri tarafından,
- e) Perakende satış faaliyetleri; perakende satış şirketleri ve perakende satış lisansı almış dağıtım şirketleri tarafından,
- f) İthalat veya ihracat; TETAŞ, özel sektör toptan satış şirketleri, perakende satış şirketleri ve perakende satış lisansı almış dağıtım şirketleri tarafından yapılabilecektir.

Yasanın öngördüğü modelde, serbest tüketici tanımına giren tüketiciler²⁸⁷, tedarikçiler²⁸⁸ ile ikili anlaşmalar yapabilmektedirler. Serbest olmayan tüketiciler ise, düzenlemeye tabi olan perakende satış tarifeleri üzerinden elektrik enerjisi ve/veya kapasite temin etmektedirler. İkili anlaşmalarda öngörülen hedef, herhangi bir müşterinin - zaman içerisinde elektrik enerjisi ihtiyacında oluşabilecek değişimler dahil - tüm elektrik enerjisi ihtiyacının tedarikçi tarafından sağlanmasıdır.²⁸⁹

Piyasa modeli, ikili anlaşmalar kapsamında sisteme verilen elektrik enerjisinin aynı zaman dilimi içerisinde tüketilmesi ve tüketilip tüketilmediği hususunda mutabakat sağlanması esasına dayanmaktadır. Bu nedenle,

²⁸⁷ 2005 yılı sonu itibarıyla serbest tüketici limiti 7,7 milyon kWh olarak belirlenmiştir.

²⁸⁸ Perakende satış lisansına sahip dağıtım şirketleri, perakende satış şirketleri, toptan satış şirketleri ve üretim şirketleri.

²⁸⁹ EPDK, a.g.k.

Üretim ve tüketim tarafında yapılacak eř 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 gerekmektedir. Dengeleme mekanizması ile desteklenen ikili anlaşmalar piyasasında tedarikçiler, müşterilerinin elektrik enerjisi ihtiyacını tahmin etmek ve bu ihtiyacı gerçek zamanlı olarak karşılayacak şekilde tedarik etmek zorundadırlar.

Ancak, beklenmeyen durumlar nedeniyle, ikili anlaşmalar kapsamında öngörülen arz ve talep dengesinin uygulamada bozulabileceği ve arzın her zaman tüketimi gerçek zamanlı olarak karşılayamayabileceği ngrlmş, bu durumda fiziki dengenin sağlanması görevi TEİAş bünyesinde yer alan ve elektrik enerjisi arz ve talebinin gerçek zamanlı olarak dengelenmesinden sorumlu Ulusal Yük Dağıtım Merkezi'ne verilmiştir. Ulusal Yük Dağıtım Merkezi, yine TEİAş bünyesinde yer alan Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezi tarafından alınmış tekliflere göre, yk alma teklifi veren üretim şirketlerinin üretimlerini artırıarak ya da yük atma teklifi veren üretim şirketlerinin üretimlerini azaltarak nihai fiziki dengeyi sağlamakla görevlidir. Bu işlemin sonucunda PMUM, sistem katılımcılarını neden oldukları dengeleme ve uzlaştırma maliyetleri oranında cretlendirecektir.²⁹⁰

EPDK tarafından yayınlanan Elektrik Piyasası Uygulama El Kitabı'nda²⁹¹ belirtildiği üzere, *"piyasanın işleyişine ilişkin olarak oluşturulan kuralların iki temel hedefi vardır; 1) Sistem işletmecisinin (Ulusal Yük Dağıtım Merkezi), ulusal enerji sisteminde teknik ve ticari açıdan etkin bir şekilde nihai dengeleme yapmasına imkân tanınması, 2) İkili anlaşmaların taraflarından; enerji açığı bulunan tarafların, enerji açıklarının karşılanması için maliyetleri yansıtan bir fiyat ödemelerinin sağlanması, enerji fazlası bulunan taraflara,*

²⁹⁰ EPDK, **a.g.k**; EPDK tarafından, Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezi'nin, zaman içerisinde bağımsız bir organ olarak oluşturulması ve tercihen, kısmen özel sektör mülkiyetinde bulunması önerilmektedir. Bunun gerekçesi ise, TEİAş bünyesinde yer alan sistem işletme ve piyasa mali uzlaştırma fonksiyonları arasında oluşması muhtemel herhangi bir çıkar çatışmasının önlenebilmesi olarak ortaya konulmaktadır.

²⁹¹ a.k.

sisteme aktardıkları enerji karşılığında maliyetleri yansıtan bir fiyat ödenmesinin sağlanması.”

Sistemin dengelenmesine ilişkin olarak; enerji açığı bulunan taraflar, ikili anlaşmaları dışında her uzlaştırma döneminde sistemden çekmiş oldukları elektrik enerjisi miktarının karşılığı olarak, söz konusu uzlaştırma dönemi için hesaplanmış olan dengeleme fiyatı üzerinden PMUM'a ücret ödeyeceklerdir. Enerji fazlası bulunan taraflara ise, her uzlaştırma döneminde sisteme aktardıkları enerji miktarı karşılığında, o uzlaştırma dönemi için hesaplanmış olan dengeleme fiyatı üzerinden, bu defa PMUM ücret ödeyecektir.

Tasarımlanan liberal elektrik piyasası modelinde, sistem işletmecisi, arz ve talebi sürekli ve gerçek zamanlı olarak dengelemek durumundadır. Ticari dengeleme ise, uzlaştırma dönemi olarak bilinen zaman aralıklarında gerçekleşecektir. Uzlaştırma dönemleri, saat 06.00-17.00, 17.00-22.00 ve 22.00-06.00 arasında günde üç dönem olarak belirlenmiştir. Modele göre, dönemlerin sayısı, rekabet ortamının oluşmasına ve gerekli ölçme-iletişim-kontrol alt yapısının gelişmesine paralel olarak artırılacaktır.

Rekabete dayanan piyasa modelinin önemli bir diğer unsuru ise, yeni yatırımların kamu yerine özel sektör tarafından gerçekleştirilmesidir. Elektrik Piyasası Kanunu'na göre, TEİAŞ, dağıtım şirketleri tarafından hazırlanan talep tahminlerini esas almak suretiyle elektrik enerjisi arz güvenliği için gereken üretim kapasitesini gösteren üretim kapasite projeksiyonunu hazırlayacaktır. Söz konusu projeksiyona göre, yeni üretim yatırımları, özel sektör üretim ya da dağıtım şirketleri, piyasada üretim faaliyeti göstermek isteyen yeni yatırımcılar tarafından yapılacak, özel sektör üretim yatırımlarının yeterli olmadığı durumda ise, ancak son seçenek olarak EÜAŞ, tarafından gerçekleştirilebilecektir.

EPDK tarafından hazırlanan Elektrik Piyasası Uygulama El Kitabı'nda²⁹² elektrik sektörü reform süreci dört aşamalı olarak planlanmıştır. Buna göre; birinci aşama, düzenleyici mevzuat bütünü'nün yayımlanması ile birlikte hazırlık döneminin tamamlanacağı tarih olarak belirlenmiştir. Söz konusu tarih, EPDK'nın piyasa katılımcılarına, piyasada faaliyet gösterebilmeleri için lisans vermeye hazır olacağı "Lisans Günü"dür.

İkinci aşama; doğrudan iletim sistemine bağlı olanlar dışında, tüketim eşiği itibarıyla elektrik enerjisi tedarik edecekleri kaynağı seçme serbestliğine sahip olabilecek serbest tüketicilere izin verilecek 3 Mart 2003 tarihi olup, bu tarih de "Serbest Tüketiciler Günü" olarak tanımlanmıştır.

Üçüncü aşama; kısa vadeli arz-talep dengesizliklerinin serbest bir piyasa ortamı dahilinde giderilebilmesi için, Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezinin dengeleme ve uzlaştırma mekanizmasını çalıştırmaya başlayacağı tarih olan "Dengeleme ve Uzlaştırma Günü"dür.

Dördüncü aşama ise; özel sektör payının artması paralelinde düzenlemeye tabi ikili anlaşmaların yerini düzenlemeye tabi olmayan ikili anlaşmalara bıraktığı bir piyasada, Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezinin daha etkin olarak faaliyete geçeceği tarih olan "Piyasa Günü"dür. Piyasa Günü, bir başka ifadeyle yeni piyasa modelinin tam anlamıyla işlerlik kazanacağı aşama olacaktır.

Elektrik piyasasında faaliyet göstermek üzere lisans verilmeye başlanması ile 3 Eylül 2002 tarihinde Lisans Günü ve serbest tüketicilerin tedarikçilerini seçmeye başlamaları ile de 3 Mart 2003 tarihinde Serbest Tüketici Günü geride bırakılmıştır. Dengeleme ve Uzlaştırma Günü ise, 3 Ağustos 2006 tarihinde EPDK tarafından düzenlenen bir törenle kutlanmıştır.

²⁹² EPDK, **Elektrik Piyasası Uygulama El Kitabı**, Nisan 2003.

4628 sayılı yasanın 14. maddesinde elektrik sektöründeki özelleştirmelere ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Buna göre, “*Bakanlık; TEDAŞ, EÜAŞ, 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.*”

4628 sayılı yasa gereği olarak, piyasayı düzenlemek üzere çok sayıda yönetmelik çıkarılmıştır. Bunlar arasında; elektrik piyasasında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterecek tüzel kişilere verilecek lisanslara ilişkin usul ve esasları belirleyen Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, elektrik piyasasında düzenlemeye tabi tarifelerin hazırlanmasına, incelenmesine, değerlendirilmesine, değiştirilmesine ve onaylanmasına ilişkin usul ve esasları belirleyen Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliği, elektrik piyasasında gerçek ve tüzel kişilerin serbest tüketici niteliği kazanmalarına ilişkin olarak yapılacak uygulamalara dair usul ve esasları düzenleyen Elektrik Piyasası Serbest Tüketici Yönetmeliği ve aktif elektrik enerjisi arz ve talebinin gerçek zamanlı dengelenmesi ve uzlaştırmanın gerçekleştirilmesine ilişkin usul ve esasları belirleyen Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği de bulunmaktadır.

Tüm bu çabalara karşın, elektrik sektörünün yönetimine ilişkin gerek yasal gerekse yönetsel dağınıklık devam etmektedir. Dolayısıyla, bu özelleştirme girişimleri de sonuçsuz kalacak, sektördeki kafa karışıklığı sürecektir.

b. Yeni Yönetmelik Yapı

Yasa ile, enerji sektöründe 1980'lerden beri yaşanmakta olan yasal ve yönetsel dönüşüm süreci yeni bir aşamaya varmış ve sektörde Enerji

Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) adıyla yeni bir kurum ortaya çıkmıştır. Söz konusu yasal düzenleme öncesinde ise, 2 Şubat 2001 tarihli Bakanlar Kurulu kararı²⁹³ ile TEAŞ üçe bölünerek; elektrik üretim hizmetlerini yürütmek üzere Elektrik Üretim Anonim Şirketi (EÜAŞ), elektrik iletimi, yük tevzii ve işletme planlaması hizmetlerini yürütmek üzere Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ) ve elektrik üretim tesisi ve otoprodüktör olarak çalışan kuruluşlardan ve yurt dışından elektrik satın alma ve satma, anlaşmalarını yapma ve yürütme görevlerini yerine getirmek üzere Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi (TETAŞ) unvanlı üç ayrı kurum, iktisadi devlet teşekkülü şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Böylelikle, elektrik sektöründe dikey bölünme tamamlanmış olmaktadır. Söz konusu bölünme ile, kamunun elektrik üretim, iletim ve dağıtım faaliyetleri kurumsal olarak birbirinden ayrılmış olup, EPDK'nın da ortaya çıkışı ile sektörde yeni bir kurumsal yapı oluşmuştur. Söz konusu yeni yapıda yer alan kurumlar ve sektördeki konumları aşağıda ele alınmaktadır.

Türkiye elektrik sektöründe, enerji politikalarının belirlenmesine yönelik çalışmalar ile bu politikaların uygulanmasından sorumlu kuruluş Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'dır. Bakanlık, bu sorumluluğunu, bağlı ve ilgili kuruluşları ile birlikte ve diğer ilgili kamu ve özel sektör kuruluşlarıyla koordineli bir şekilde yerine getirecektir. Bakanlığın, elektrik sektörüne ilişkin sorumluluklarını yerine getirdiği ana hizmet birimi, Enerji İşleri Genel Müdürlüğü'dür.

Bakanlığın çok sayıda bağlı ve ilgili kuruluşu mevcuttur. Bunlar; EÜAŞ, TEİAŞ, TEDAŞ, TETAŞ, TPAO, TKİ, TTK, Eti Maden İşleri Genel Müdürlüğü, PİGM, BOTAŞ, TEMSAN, DSI, EİEİ, MTA ve TAEK şeklindedir. Bakanlığın ilişkili kuruluşları ise, EPDK ve Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü Başkanlığı (BOREN)'dir. Söz konusu kurumlar arasında elektrik sektörü içerisinde

²⁹³ Resmi Gazete, **Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi, Elektrik Üretim Anonim Şirketi ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi Ünvanlı Üç Ayrı iktisadi Devlet Teşekkülü Şeklinde Teşkilatlandırılmasına İlişkin Karar**, Sayı: 24334 Mükerrer, 2 Mart 2001.

doğrudan faaliyette bulunanlar ise; EÜAŞ, TEİAŞ, TEDAŞ, TETAŞ, DSI, EİEİ, ve EPDK'dır.

Elektrik üretim hizmetlerini yürütmekte olan EÜAŞ, mülkiyeti kamuya ait, işletme hakları özel sektöre devredilmemiş elektrik santrallerinin işletilmesi, inşa halindekielerin tamamlanması, DSI tarafından yeni tesis edilenlerin devir alınarak işletilmesi, EPDK tarafından onaylanacak yeni üretim tesislerinin kurulması, işletilmesi ve kiralanmasından sorumlu kuruluştur.

İletim faaliyeti ise TEİAŞ tarafından yürütülmektedir. İletim varlıklarının mülkiyetine sahip bir kamu şirketi olan TEİAŞ, aynı zamanda elektrik sistemi ve piyasasının işletmecisi olarak da faaliyet göstermektedir. TEİAŞ'nin görevleri arasında; kurulması öngörülen yeni iletim tesisleri için iletim yatırım planı yapmak, yeni iletim tesislerini kurmak ve işletmek, iletim, bağlantı ve sistem kullanım tarifelerini ve şebeke yönetmeliğini hazırlamak, denetlemek, yük dağıtımı ile frekans kontrolünü gerçekleştirmek, gerçek zamanlı sistem güvenilirliğini izlemek, uluslararası enterkonneksiyon çalışmalarını yapmak da bulunmaktadır. TEİAŞ, ayrıca, dağıtım şirketleri tarafından hazırlanan talep tahminlerini esas alarak üretim kapasite projeksiyonunu hazırlamakta ve EPDK onayına sunmaktadır.

Kamu adına elektrik enerjisi dağıtımı ile ilgili faaliyetleri yürütmek, bu faaliyetlerle ilgili tesisleri yapmak ve işletmek, elektriğin üretici kuruluşlardan alımı, abonelere satışı ve ticaretini yapmak veya yaptırmak TEDAŞ'ın görev alanıdır. TEDAŞ'a bağlı 21 adet bölgesel dağıtım şirketi bulunmaktadır: Akdeniz EDAŞ, Anadolu Yakası EDAŞ, Aras EDAŞ, Başkent EDAŞ, Boğaziçi EDAŞ, Çamlıbel EDAŞ, Çoruh EDAŞ, Dicle EDAŞ, Fırat EDAŞ, Gediz EDAŞ, Göksu EDAŞ, Kayseri ve Civarı Elektrik TAŞ, Menderes EDAŞ, Meram EDAŞ, Osmangazi EDAŞ, Sakarya EDAŞ, Trakya EDAŞ, Toroslar EDAŞ, Uludağ EDAŞ, Van Gölü EDAŞ ve Yeşilırmak EDAŞ.

Devletin genel enerji ve ekonomi politikasına uygun olarak elektrik ticaret ve taahhüt faaliyetlerinde bulunmak ise TETAŞ Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğundadır.

Elektrik sektörü yapısı içerisinde EPDK; piyasa içi kontrol, düzenleme ve denetleme faaliyetlerini yürütmektedir. Kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip EPDK'nın yasada yer alan belli başlı görevleri ise aşağıda sıralanmaktadır:

- a) Tüketicilere güvenilir, kaliteli, kesintisiz ve düşük maliyetli elektrik enerjisi hizmeti verilmesini teminen gerekli düzenlemeleri yapmak,
- b) Lisans vermek,
- c) Her yılın ocak ayının sonuna kadar, serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerdeki indirimleri belirlemek ve yeni limitleri yayımlamak²⁹⁴,
- d) Serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarını tespit etmek, bunları denetlemek,
- e) Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin faaliyetlerini, uygulamalarını ve ilgili lisans hüküm ve şartlarına uyup uymadıklarını denetlemek,
- f) Dağıtım şirketleri tarafından hazırlanıp TEİAŞ tarafından sonuçlandırılan talep tahminlerini onaylamak, gerektiğinde revize ettirmek,
- g) Kurul onaylı talep tahminlerine dayanarak, TEİAŞ tarafından hazırlanan üretim kapasite projeksiyonu ve iletim yatırım planı ile bu planlarla uyumlu olarak mülkiyeti kamuda olan dağıtım tesislerini işleten dağıtım şirketleri tarafından hazırlanan dağıtım yatırım planlarını onaylamak, gerektiğinde revize edilmesini sağlamak ve onay verdiği yatırım planlarının uygulanmalarını denetlemek,

²⁹⁴ EPDK tarafından belirlenen elektrik enerjisi miktarından daha fazla tüketimde bulunması veya iletim sistemine doğrudan bağlı olması nedeniyle tedarikçisini seçme serbestisine sahip gerçek veya tüzel kişi, yasada, serbest tüketici olarak tanımlanmaktadır. Piyasanın hangi oranda serbestleştirileceği hususunda belirleyici olan serbest tüketici limitleri, her yılın 31 Ocak tarihini geçmeyecek şekilde EPDK tarafından belirlenmektedir.

- h) TETAŞ toptan satış fiyat tarifesini, iletim tarifesini, dağıtım tarifeleri ile perakende satış tarifelerini incelemek ve onaylamak,
- i) İletim, dağıtım, toptan satış ve perakende satış için yapılacak fiyatlandırmaların ana esaslarını tespit etmek ve gerektiğinde ilgili lisans hükümleri doğrultusunda revize etmek,
- j) Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin denetlenmiş mali tablolarını incelemek veya incelettirmek,
- k) Kanun ve yönetmelik hükümlerine, Kurul tarafından onaylanan tarife ve yönetmeliklere, lisans hüküm ve şartlarına ve Kurul Kararlarına aykırı davranıldığı durumlarda, idari para cezası vermek ve lisansları iptal etmek,
- l) Sözleşmelere ilişkin olarak tarafların arasındaki ihtilafların halli için arabuluculuk yapmak.

EPDK'nın, ayrıca, doğalgaz piyasası, petrol piyasası ve LPG piyasası ile ilgili görevleri de bulunmaktadır.

Dolayısıyla, bir "bağımsız düzenleyici kurum" olarak EPDK'nın, genel olarak, -yasama, yürütme ve yargıya ilişkin- önemli kamusal yetkileri bulunmaktadır. Söz konusu yetkiler aşağıda sıralanmaktadır:

- Lisans verme yetkisi: Sektörde faaliyette bulunabilmek, EPDK'nın iznine bağlıdır.
- Yasal düzenlemeler yapmak: Sektördeki uygulamalara ilişkin yönetmelik, karar, tebliğ vb. düzenlemeler EPDK tarafından yapılmakta ve uygulamaya sokulmaktadır.
- Denetleme yapmak: Sektörde faaliyet gösteren firmaların teknik ve mali yönden incelenmesi dâhil piyasa denetleme yetkisi EPDK'dadır.
- Fiyat belirlemek: Toptan ve perakende elektrik üretim, iletim ve satış tarifeleri EPDK tarafından incelenip onaylanmaktadır.

- Cezaya hükmetmek: Para cezası ya da lisans iptali gibi cezalar EPDK tarafından verilebilmektedir.
- Arabuluculuk yapmak: Sektörde ihtilafların halli amaçlı arabuluculuk EPDK tarafından yapılmaktadır.

EPDK'nın merkezi Ankara'da bulunmaktadır. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'dır. Kurumun teşkilatı; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşmakta, dağıtım bölgelerinde müşteri ilişkilerini sağlamak üzere irtibat büroları kurabilmektedir.

Bağımsız düzenleyici kurul EPDK'nın bir kamu kurumu olarak bağımsızlığına ya da özerkliğine ilişkin doğrudan herhangi bir vurgu kuruluş yasasında bulunmamakta, ancak, kurumun rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması amacıyla kurulduğu, kanunun başlangıcında belirtilmektedir. EPDK'nın kuruluş kanununda, kurumun ilişkili olduğu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile vesayet ya da hiyerarşik bir ilişki içerisinde bulunduğunu gösterir ya da Bakanlığın denetimini gerektiren herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Kanun'da gerek kurumun gerekse kurul üyelerinin bağımsızlığına ilişkin doğrudan bir madde yer almazken, kurumun örgütlenmesini düzenleyen yönetmelikte kurul üyelerinin bağımsızlığı vurgulanmaktadır: *"Kurul üyeleri görevlerini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, merci, makam ve kişi Kurulun nihai kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez."*²⁹⁵

EPDK, yasadan kaynaklanan görevlerini yerine getirirken yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanmaktadır. Kurul, biri

²⁹⁵ Resmi Gazete, **Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik**, Sayı: 24645, Tarih: 19.1.2002.

Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşmakta, kurul üyeleri Bakanlar Kurulu'nca atanmaktadır. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Kurum, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmektedir.

Kurul, mali raporlarını, her yıl ilişkili olduğu bakanlık olan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na göndermekle yükümlüdür. Söz konusu raporların gönderilme amacı, sadece bilgi vermekle sınırlıdır. Kurum, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmektedir. Kurul kararlarına karşı açılacak davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecektir.

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütmektedir. Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir. Kurum, ayrıca, yabancı uzman istihdam edebilmektedir. Kurum personelinin ücret ve diğer mali hakları, Bakanlar Kurulunca belirlenecek esaslar çerçevesinde, Kurul tarafından belirlenmektedir.

Kurumun gelirlerini, temel olarak, sektörden alınan lisans bedelleri, uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından verilecek hibeler, idari para cezaları ve iletim ek ücretleri oluşturmaktadır.

4628 sayılı yasa ile kurulan yeni yönetsel yapılardan bir diğeri de, Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezi (PMUM)'dir. TEİAŞ bünyesinde yer alan PMUM²⁹⁶, TEİAŞ tarafından hazırlanan ve EPDK tarafından onaylanan Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda, gerçekleşen

²⁹⁶ Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezi, TEİAŞ bünyesinde Yük Dağıtım Dairesi Başkanlığı içerisinde "Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezi Müdürlüğü" olarak 2002 yılından itibaren faaliyetine başlamış ve 22 Temmuz 2003 tarihine kadar Müdürlük olarak bu tarihten sonra ise Elektrik Piyasa Hizmetleri ve Mali Uzlaştırma Dairesi Başkanlığı olarak faaliyetlerini sürdürmüştür.

alım-satımlar ile sözleşmeye bağlanmış miktarlar arasındaki farkları esas alarak, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin borçlu ya da alacaklı oldukları tutarları hesaplamak suretiyle, mali uzlaştırma sistemini çalıştırmaktadır.

Elektrik sektöründeki faaliyetlere müdahil olabilen iki kurum daha bulunmaktadır. Bunlardan DPT, enerji sektöründeki kuruluşlarca hazırlanan yıllık yatırım programlarının ülkenin genel ekonomisi çerçevesinde, enerji ihtiyaçlarının da göz önünde bulundurularak değerlendirilip, onaylanmasından ve bu yatırımların takibinden sorumludur. Hazine Müsteşarlığı ise, sermayesi kamuya ait enerji kuruluşlarının, finansman programları ve mali hedeflerinin genel bütçe prensipleri dahilinde belirlenmesi ve takibinden sorumlu kuruluştur.

Yukarıda değinilen kamu yapılanmaları dışında, elektrik sektöründe üretim amaçlı faaliyet gösteren özel sektör kuruluşları da bulunmaktadır. Bunlardan otoprodüktörler ya da otoprodüktör gruplar, kendi elektrik enerjisi ihtiyaçlarını karşılamakta ve yasanın izin verdiği miktarlarda elektriği enterkonnekte sisteme satmaktadırlar. Ayrıca; YİD, Yİ, İHD kapsamında çalışan santrallerin işleticileri ile serbest üretim şirketleri de Türkiye elektrik üretiminin önemli bir kısmını sağlamaktadırlar.

2005 yıl sonu itibariyle Türkiye elektrik sektöründeki toplam kurulu gücün %58,1'i kamu eliyle işletilmektedir. Kamu işletmelerinin içerisinde %48,3 EÜAŞ, %5,5 EÜAŞ'nin bağlı ortaklıkları ve %4,3 ise özelleştirme kapsam ve programındaki santrallardır. Elektrik sektöründeki yapısal dönüşüm, yukarıda değinilen kamu yapılanmasının dışında, sektörde, özel sermayeli kuruluşların da ağırlıklı olarak yer alması sonucunu vermiştir. 2005 yıl sonu itibariyle, kurulu gücün %1,9'u mobil santrallara, %1,7'si İHD kapsamında işletilen santrallara, %10,5'u otoprodüktörlere ve %27,8'i ise üretim şirketlerine aittir. Üretim şirketleri üç ayrı yasal çerçeve içerisinde faaliyet göstermektedirler: YİD, Yİ ve serbest üretim şirketleri. Bunlar

arasındaki en büyük pay ise %15,7 ile Yİ kapsamında çalışan santrallara aittir. YİD kapsamındaki santralların payı %6,3 ve serbest üretim şirketlerinin payı ise %5,8'dir. Elektrik sektöründe, 2005 yılı sonu itibariyle kurulu gücün dağılımı Tablo 2'de verilmektedir.

Tablo 2. Kurulu Gücün Üretici Kuruluşlara Dağılımı, 2005

Üretici kuruluş	Kurulu Güç (MW)	Payı (%)
EÜAŞ	18.750,6	48,3
EÜAŞ'ye bağlı ortaklık	2.154,0	5,5
Özelleştirme kapsamındaki santrallar	1.680,0	4,3
Mobil santrallar	749,7	1,9
İHD	650,1	1,7
Ayrıcalıklı şirketler	0,0	0,0
Otoprodüktörler	4.062,2	10,5
Üretim Şirketleri	10.796,9	27,8
YİD	2.449,0	6,3
Yİ	6.101,8	15,7
Serbest Üretim Şirketleri	2.246,1	5,8
Toplam	38.843,5	100,0

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri, <www.teias.gov.tr>, 2005, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

c. Özelleştirme Strateji Belgesi

Elektrik sektöründe tüm bu yeniden yapılanma çalışmaları sürdürülürken, başlangıçta öngörülen hedeflere ulaşamaması, politik kadrolar ve bürokrasi içerisinde farklı görüş ve sorunlara da yol açmaktadır. Özellikle, özel sektörden beklenen yatırımların bir türlü yapılamamış olması, elektrik sektörünün bir darboğaza gireceği yönündeki endişeleri artırmıştır. Bu ortam içerisinde, DPT-YPK tarafından hazırlanan “Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi” başlıklı rapor²⁹⁷, büyük ölçüde, uygulanan kamu politikalarında bir düzeltme yapma suretiyle serbest piyasa oluşumunun ertelenmesi ihtiyacından kaynaklanmıştır.

²⁹⁷ DPT-YPK Kararı, **Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi**, Karar No: 2004/3, Karar Tarihi: 17 Mart 2004.

Elektrik enerjisi sektörü reformu ve özelleştirmelerden beklenen temel faydaları Dünya Bankası'nın standart formülasyonu²⁹⁸ çerçevesinde sıralayan ve piyasanın serbestleşmesine yönelik detaylı bir eylem planı²⁹⁹ ortaya koyan söz konusu belge, aynı zamanda serbestleşme sürecinin arz güvenliğine yapacağı olumsuz etkilere ilişkin kaygılar da taşımaktadır.

Bu çerçevede, söz konusu belgede iki husus dikkati çekmektedir. Bunlardan ilki, *“zaruri yatırımlar(ın) özelleştirme sürecinden bağımsız olarak aksatılmaksızın sürdürül(mesi)”*, diğeri ise, *“özelleştirme uygulamalarında, mevcut kamu yükümlülüklerinin dikkate alındığı ... bir sistem(in) oluşturul(ması)”*dır. Bu iki unsur, gerçekte, serbestleşme sürecinden beklenen sonuçların alınamaması ve mevcut gidişin arz güvenliğiyle ilgili önemli darboğazların oluşmasına neden olabileceği kaygısını yansıtmaktadır. Söz konusu kaygı, sektörde kamu yatırımlarının tekrar başlatılması gereğini ortaya çıkarmakta ve bu husus, -kesin ifadelerle ortaya konulmaktan kaçınılmakla beraber- belgede kendisini göstermektedir.

YPK'nın tavsiye niteliğindeki kararlarından olan Strateji Belgesi ile, Enerji Piyasası Kanunu'yla çerçevesi çizilen perakende elektrik satışının da kaldırılması ve “serbest olmayan tüketiciler”e sadece dağıtım şirketlerinin satış yapması önerilmektedir. 4628 sayılı yasa ile, perakende satış hizmeti, rekabetçi bir piyasanın temini bakımından önemli görülmüş ve bu çerçevede yasanın oluşturduğu model içerisine yerleştirilmiştir. Dolayısıyla, yeni belge ile, yasanın çizdiği serbest piyasa çerçevesine güvenilmemiş ve buna karşı önlemler geliştirilmeye çalışılmıştır.

²⁹⁸ Belgede, elektrik enerjisi sektörü reformu ve özelleştirmelerden beklenen temel faydalar aşağıdaki gibi sıralanmaktadır: i) Elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının etkin ve verimli bir şekilde işletilmesi suretiyle maliyetlerin düşürülmesi, ii) Elektrik enerjisi arz güvenliğinin sağlanması ve arz kalitesinin artırılması, iii) Dağıtım sektöründeki teknik kayıpların OECD ülkeleri ortalamalarına indirilmesi ve kaçakların önlenmesi, iv) Gerekli yenileme ve genişleme yatırımlarının kamu tüzel kişilerine herhangi bir yükümlülük getirilmeden özel sektöre yapılabilmesinin sağlanması, v) Elektrik enerjisi üretimi ve ticareti faaliyetlerinde oluşacak rekabet yoluyla ve hizmet kalitesinin düzenlenmesiyle sağlanan faydanın tüketicilere yansıtılması.

²⁹⁹ Belgede, 2006 yılı sonuna kadar tüm dağıtım şirketlerinin/bölgelerinin özelleştirilmesi ve 2009 yılı sonuna kadar ise elektrik üretim tesislerinin özelleştirilmesi hedeflenmiştir.

YPK tarafından hazırlanan rapor, aynı zamanda, serbestleşme sürecine ilişkin bürokrasi içerisindeki farklı duruşları da yansıtmaktadır.³⁰⁰ Elektrik sektöründe serbestleşme şampiyonu EPDK bürokrasisi ile planlama geleneğini bir ölçüde devam ettirmekte olan DPT arasındaki çatışma söz konusu raporda izlenebilmektedir.

YPK kararının hemen arkasından TEDAŞ'ın özelleştirme kapsam ve programına alınmasına ilişkin ÖYK kararı³⁰¹ alınmıştır. Buna göre, TEDAŞ'ın özelleştirme işlemlerinin 2006 yılı sonuna kadar tamamlanmasına karar verilmiştir. Bu kapsamda, ÖİB tarafından, Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş., Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş. ve İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım A.Ş.'deki %100 oranındaki hissenin, blok olarak, satış yöntemi ile özelleştirilmesi amacıyla ihale edileceği kamuoyuna duyurulmuştur. Bu girişimden de bir sonuç alınamayacaktır.

Strateji Belgesi'ndeki kaygılar, 23 Haziran 2004 tarihli Elektrik Piyasası Kanunu, Doğalgaz Piyasası Kanunu ve Petrol Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı'nda³⁰² da ifade edilmiştir. ETKB tarafından hazırlanan tasarının genel gerekçesinde sürece ilişkin bir özeleştirici yer almaktadır. Tasarırı hazırlayanlara göre;

"Elektrik Piyasası Kanunu ile, elektrik enerjisi sektöründeki faaliyetlerin ... yeni bir piyasa yapısı dahilinde gerçekleştirilmesi için gerekli alt yapının hazırlanması amaçlanmıştır. Ancak, ... bu amaçlar gerçekleştirilene kadar kamu işletmelerinin hareketleri, sanki Kanun yürürlüğe girdiğinde piyasa uygulamaları tam gerçekleşmiş gibi düşünülerek Kanun ile birlikte sınırlandırılmıştır. Ancak, ... bu sınırlandırmalar, hem kamu işletmeleri üzerinde olumsuz ekonomik etki yaratmakta hem de ülke sanayiinin varlık içinde yokluk çekmesine ve kamu eliyle kurulmuş olan elektrik üretim kapasitesinin atıl tutulmasına sebep olmaktadır. Düzenleme ile sanayi için

³⁰⁰ Farklı görüşlere bir diğer örnek serbest tüketici limitine ilişkindir. EPDK tarafından hazırlanan Elektrik Piyasası Uygulama El Kitabı'nda serbest tüketici limitinin her yıl düşürülmesi öngörüldürken, Strateji Belgesi ile söz konusu limitin 2009 yılı başına kadar 7,8 GW-saat olarak sabit tutulması kararlaştırılmaktadır.

³⁰¹ **ÖYK Kararı**, Karar No: 2004/22, Tarih: 2 Nisan 2004.

³⁰² TBMM, **Elektrik Piyasası Kanunu, Doğalgaz Piyasası Kanunu ve Petrol Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı**, <www.tbmm.gov.tr>, 23 Haziran 2004.

rekabet koşullarında elektrik temini ve kamu üretim potansiyelinin özelleştirmeler gerçekleştirilene kadar kullanılması sağlanacaktır.”

Taslak, EÜAŞ ve TETAŞ gibi kamu kuruluşlarının elektrik piyasasındaki konumlarını güçlendirmeyi amaçlamıştır. Bu durum, piyasanın serbestleşmesi hedefiyle çelişmektedir. “Serbestleşmeden geri dönüş” olarak nitelenen ve serbestleşme ile kamunun alım satım anlaşması yapması yasaklanıp TETAŞ’ın 2010 yılında tasfiyesi öngörülmüşken, TETAŞ’ın serbest tüketicilere elektrik satışına imkân tanıyan söz konusu tasarı, yasalaşamamış olmakla beraber, halen TBMM gündeminde tutulmaya devam edilmektedir.

Aynı dönemde yapılan bu üç düzenlemenin³⁰³ arasında elektrik sektörünün yapılandırılmasına ilişkin önemli farklılıkların bulunması, enerji yönetiminde mevcut sorunları yansıtması bakımından önemlidir.

3 Temmuz 2005 tarihinde yasalaşan 5398 sayılı kanun³⁰⁴ ile, 4628 sayılı Kanun’da değişiklikler yapılmış ve organize sanayi bölgeleri tüzel kişiliklerinin, onaylı sınırları içerisinde üretim, dağıtım ve ticaret faaliyetlerinden bir veya bir kaçını yetkili organlarının kararı ile yapabileceği ve organize sanayi bölgeleri katılımcılarının, kurdukları şirket çerçevesinde serbest tüketici sayılacakları hükme bağlanmıştır. Kanun ile 4628 sayılı yasada yapılan değişikliklerden bir diğeri ise, özel sektör dağıtım şirketlerinin, dağıtım veya perakende satış faaliyeti dışında, üretim lisansı alarak üretim tesisi kurabilecekleri ve sahibi oldukları veya iştirak ilişkisinde bulundukları üretim şirketi veya şirketlerinden ülke ortalama elektrik toptan satış fiyatını geçmeyecek fiyattan elektrik enerjisi satın alabilecekleri yönündedir.

³⁰³ Enerji Piyasası Kanunu, Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi ve Elektrik Piyasası Kanunu, Doğalgaz Piyasası Kanunu ve Petrol Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı.

³⁰⁴ Resmi Gazete, **Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, Sayı: 25882, 21 Temmuz 2005.

Söz konusu değişiklikler EPDK'nın itirazlarına karşın yapılmaktadır. Organize sanayi bölgelerinin elektrik üretim, dağıtım ve ticaret faaliyetlerine izin verilmesinin temel gerekçesi, sanayiye ucuz elektrik temini olarak ortaya konulmaktadır. Bununla beraber, Elektrik Piyasası Kanunu ile tasarımılanan piyasa sistemine müdahale edilmiş olmaktadır. Yine, Elektrik Piyasası Kanunu'nda dağıtım şirketlerinin elektrik üretim faaliyetlerine sınırlamalar getirilmişken, söz konusu değişiklik ile, bu yaklaşımdan uzaklaşmıştır. Böylelikle, elektrik üretimi ile dağıtımının dikey entegrasyonuna izin verilmiş olmaktadır.³⁰⁵

Sektörde tüm serbestleşme çalışmalarına karşın, özel sermaye tarafından beklenen yatırımların bir türlü gerçekleştirilememiş olması, enerji yönetimini bu konuda yeni arayışlara sevk etmiştir. Bu çerçevede, EÜAŞ'nin ana statüsünde değişiklik yapılmış³⁰⁶ ve statüye “*Şirket, sahip olduğu kömür sahalarını işletir ve işlettirir*” hükmü eklenmiştir. Bu suretle, yatırımlar için yeni bir model oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak, bütün bu çalışmalara karşın, enerji yönetiminin geleceğe ilişkin açık öngörülerinin bulunduğunu söyleyebilmek oldukça güçtür.

Sonuç olarak, 25 yıl boyunca her türlü model denenmiş, sayısız yasal düzenleme yapılmış, yeni strateji belgeleri hazırlanmış olmasına karşın, bugün geline nokta, elektrik sektöründeki yatırımların kim tarafından ve hangi yöntemle yapılacağı hala belirsiz görünmektedir.

d. Kalkınma Planlarında Yapısal Reform Vurgusu

Elektrik sektöründeki yeniden yapılandırma çalışmalarının devam ettiği ve 2001–2005 yıllarını kapsayan dönemde Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı yayınlanmıştır.³⁰⁷

³⁰⁵ İzak Atiyas, **Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform**, Tesev Yayınları, 2006, s. 56.

³⁰⁶ Resmi Gazete, Tarih: 27 Temmuz 2006, Sayı: 26241.

³⁰⁷ DPT, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, DPT, Ankara, 2000.

Sekizinci Plan, ekonomide etkinliği artırmak üzere kurumsal ve yapısal reformların gerçekleştirilmesini temel hedef olarak ortaya koymuştur: “*Bu çerçevede, devletin özelleştirme yoluyla üretim alanından çekilerek asli işlevine ağırlık vermesi ve rekabetçi piyasa düzenini sağlama işlevini dünyadaki dönüşümü dikkate alarak yerine getirmesi için gerekli düzenlemeler sürdürülecektir.*”³⁰⁸

Sekizinci Plan, 1980 sonrası dönemde elektrik sektöründe yaşanan gelişmelere ilişkin olarak son derece gerçekçi bir özeleştiri yapmakta, bu dönemde uygulanan ve uygulanılmaya devam edilen politika yanlışlıklarını örnekleriyle ortaya koymaktadır:

“1984 yılından bu yana özel kesim faaliyetlerinin geliştirilmeye çalışıldığı elektrik alt sektöründe daha özel bir planlama yaklaşımına ihtiyaç duyulmaktadır. Elektrik sektörünün çok ciddi ve sağlıklı çalışmalarla planlanması, proje seçim, yatırım ve politika kararlarının bu çalışmalar doğrultusunda verilmesi gerekmektedir.

Bu gerekliliğe karşın ölkemizde, planlananın aksine uzun yıllardır sektörün sağlıklı bir şekilde yapılandırılması sağlanamamış, yatırımlar istikrarlı bir şekilde yürütölememiştir. Enerji yatırımlarında yaşanan istikrarsızlıklara bağlı olarak bazı dönemler aşırı atıl üretim kapasitesiyle, bazı dönemlerde ise ciddi enerji açılıklarıyla yaşanmak durumunda kalınmıştır.

...

1980’li yılların ortasında, dünyadaki gelişmelere paralel olarak ölkemizde de enerji yatırımlarını artırmak amacıyla elektrik sektörünün özel kesime açılması gerekli görölmüş, bu amaçla özel kesim yatırım ve faaliyetlerini geliştirmek için yeni modeller uygulamaya konulmuş, sektörün yeniden yapılandırılması gündeme getirilmiştir. Ancak, öngörölen düzenlemeler zamanında yapılamamış, özel kesimden beklenen yatırımlar ve katkılar alınamamıştır. Özel kesim şirketlerince yapılması beklenen projeler nedeniyle de kamu proje paketi geliştirilememiş, kamu yatırımlarında da yetersiz kalınmıştır.

Ölke elektrik tüketimi, geçmiş kırk yılda, yıllık ortalama yüzde 10 gibi yüksek bir hızla büyümüşür. Bu artış hızı son yirmi yılda yüzde 8,5 düzeyine gerilemiştir.

...

³⁰⁸ a.k.

1984 yılı sonunda çıkarılan 3096 sayılı Kanun çerçevesinde bugüne kadar yürütülen özelleştirme çalışmaları, değişik nedenlerle istenen sonuçlara ulaşamamıştır. Yap-İşlet ve Yap-İşlet-Devret gibi farklı modellerle gündeme getirilen yeni santral projeleri planlandığı gibi yürütülememiştir. ... Sektörde özel kesim için istikrarlı ve güven verici bir sistem ortaya konulamamış ve özel şirketleri sektöre çekmek amacıyla aşırı yüksek tarifelerle elektrik alım-ödeme garantileri, yakıt temin garantisi, Hazine garantisi, uluslararası tahkim gibi aşırı güvenceler verilmek durumunda kalmıştır.

Buna rağmen projelerin bir sistem planlama çalışmasının ürünü projeler olmaması, şirketlerin sağlıklı değerlendirmelerle seçilmemesi, aşırı yüksek proje paketiyle ve aşırı yüksek tarifelerle bağlantılara girilmesi ve TEAŞ'ın yüksek YİD elektrik maliyetlerini tarifesine yansıtamaması nedeniyle mali darboğaza girmesi sonucu yeni çözüm arayışlarına yönelme durumunda kalmıştır.

Sektörde uzun vadede rekabete açık bir piyasa oluşturulması amacı, yürütülen uzun vadeli, yüksek tarifeli ve alım-ödeme garantili proje uygulamalarıyla çelişir hale gelmiştir. Bunun yanısıra tarife oluşumunda rekabet olmaması nedeniyle, uzun dönemde sanayi ve genel ekonomiyi olumsuz şekilde etkileyeceği düşünülen yüksek maliyetli bir sisteme dönüşüm başlamıştır.³⁰⁹

Bir yandan, formülasyonu Dünya Bankası'nın danışman firmalarına ait olan elektrik sektörü politikaları ETKB tarafından ısrarla uygulanmakta, diğer taraftan aynı politika formülasyonu ve uygulamaları DPT tarafından şiddetle eleştirilmektedir. Kurumlar arasında mevcut olan bu keskin bakış farklılığının, politika oluşturma ve uygulama süreçlerinde, ulusal kurumlardan çok uluslararası kuruluşların etkili olmasından kaynaklandığı son derece açıktır. Gerçekten, elektrik sektörünün 1980 sonrası dönüşümünde, gerek problem tanımlama gerekse politika formülasyonu süreçlerinde devletin planlama teşkilatının önemli bir işlevi bulunmamaktadır.

Sekizinci Plan, tüm eleştirilerine karşın, kapsamlı ve özgün bir çözüm modeli geliştirememiş, elektrik sektörünün geleceğine ilişkin olarak Dünya Bankası ve IMF formülasyonlarını tekrarlamak durumunda kalmıştır.³¹⁰

³⁰⁹ a.k., s. 143-144.

³¹⁰ Enerji sektöründe doğal gazın tüketim payının artırılmasının önerilmesi, Sekizinci Plan'ın önemli yanlışlarından biridir. Doğal gaz tüketim payındaki artış, çok kısa bir süre sonra elektrik sektörünün en önemli sorunlarından biri haline gelecektir.

“İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” şeklinde vizyon belirleyen ve 2007-2013 yıllarını kapsayacak olan Dokuzuncu Kalkınma Planı, bu vizyona ulaşmak için rekabetçi bir piyasa öngörmekte, devletin ticari mal ve hizmet üretiminden çekilerek, politika oluşturma, düzenleme ve denetleme işlevlerinin güçlendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda enerji sektöründeki gelişmelerin bir özeti yapılmakta ve sektörün rekabetçi bir yapıya dönüştürülmesi, düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla gerekli düzenlemelerin hayata geçirildiği ifade edilmektedir. Plana göre, enerji sektöründe kurumsal yapılanma önemli ölçüde tamamlanmıştır. Elektrik sektöründe, kamu üretim tesislerinin ve dağıtım sisteminin özelleştirilmesi ise, *“Mart 2004’te yürürlüğe konulan Strateji Belgesi doğrultusunda yapılacaktır. Dağıtım ve üretim tesislerinin özelleştirmesinden beklenen faydaların bir an önce alınması amacıyla özelleştirme süreci hızlandırılacaktır.”* Dokuzuncu Kalkınma Planı’nın, kapsadığı 7 yıllık dönemde elektrik sektörüne ilişkin yeni ya da özgün bir önerisi bulunmamaktadır. YPK tarafından hazırlanan Strateji Belgesi’nin uygulanması uygun ve yeterli görülmektedir.

e. Adalet ve Kalkınma Partisi Dönemi’nde Elektrik Sektörü Politikaları

3 Kasım 2002 tarihinde yapılan genel seçimler sonucu iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi de, elektrik sektörüne ilişkin olarak önceki dönemlerden farklı bir öneride bulunmamaktadır. Parti tarafından geliştirilen 2002 tarihli Acil Eylem Planı’nda –aşırı bir iyimserlikle- enerji piyasasının ilk üç ay içerisinde rekabete açılması öngörülmektedir. Ayrıca, bir yıllık süre içinde işletme haklarının devri tamamlanacak ve enerji kayıp ve kaçakları azaltılacaktır. Elektrik sektörüne ilişkin politikaların herhangi bir sapma

olmadan devam edeceği hususunu, Gül ve Erdoğan Hükümet Programlarından izleyebilmek mümkündür:

“Enerji piyasasının rekabete açılması hızlandırılacaktır. Bu kapsamda, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı arasındaki yetki ve sorumluluk alanları netleştirilerek, Bakanlığın politika belirleme yönü güçlendirilecek, uygulamaya ilişkin hususlar Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’na bırakılacaktır. Bu kapsamda, elektrik enerjisi üretim ve dağıtım tesislerinin özelleştirilmesi hızlandırılacaktır.”³¹¹ “Hükümetimizin enerji politikasının temelinde, ... serbest rekabete dayalı bir enerji piyasası oluşturmak (bulunmaktadır).”³¹²

IMF’ye yeni hükümet tarafından verilen Niyet Mektupları’nda da elektrik sektörüne ilişkin taahhütler bakımından herhangi bir farklılık bulunmamaktadır. Geçmiş dönemlerde uluslararası kuruluşlar eliyle formüle edilerek uygulanmakta olan elektrik sektörü politikaları, yeni dönemde de aynı şekilde devam ettirilecektir. AKP Hükümeti tarafından IMF’ye verilen 5 Nisan 2003 tarihli ilk Niyet Mektubu’nda yeni hükümetin düzenleyici kurullara ve elektrik sektöründeki özelleştirmelere ilişkin görüşlerine de yer verilmektedir:

“Hükümet en iyi uluslararası uygulamayla uyumlu faaliyet gösteren bağımsız düzenleyici kurulların iyi işleyen bir piyasa ekonomisi için gerekli olduğu görüşündedir. ... Bağımsız kurullar ekonominin stratejik sektörlerinde yatırımcılar için herkesin eşit muamele gördüğü ve açık ve şeffaf kuralları bulunan, tüketicinin ise korunduğu bir sistem yaratarak Türkiye’deki ekonomi yönetiminin siyasetten arındırılmasına yardım etmiştir. Bu kurullar, ayrıca, kamu harcama yönetiminin iyileşmesine ve daha etkin bir devlet yapısına katkıda bulunmuşlardır. Hükümet, kurulların ilgili kuruluş yasaları ile sağlanan mali ve operasyonel bağımsızlıklarını ve belirli düzenleyici yetkilerinin korunmasında kararlıdır. ... Elektrik Sektöründe, belli başlı varlıkların satışa hazırlanması ve özelleştirilmesi yönünde kararlılıkla hareket edilecektir. ... dağıtım ve üretim birimleri 2003 yılı Mayıs ayı ortasına kadar özelleştirme kapsamına alınacaktır. Hazırlık çalışmalarını müteakiben dağıtım birimleri 2003 yılı Eylül ayı sonuna kadar Özelleştirme İdaresi portföyüne

³¹¹ **Gül Hükümeti Programı**, <www.tbmm.gov.tr>, Kasım, 2002, (Erişim tarihi: Nisan 2007).

³¹² **Erdoğan Hükümeti Programı**, <www.tbmm.gov.tr>, Mart, 2003, (Erişim tarihi: Nisan 2007).

devredilecektir. Dağıtım birimlerine ilişkin ihaleler 2003 yılı Aralık ayında başlatılacaktır.”

Yeni hükümet, söz konusu Niyet Mektubu ile IMF'ye verdiği taahhütler doğrultusunda 11 termik üretim tesisini³¹³, 16 hidroelektrik üretim tesisini³¹⁴, 53 akarsu santralını ve 33 elektrik dağıtım bölgesinden 19 adedini 2003 yılı Mayıs sonu itibariyle özelleştirme kapsamına almıştır.³¹⁵ 13 Ağustos 2003 tarihinde ise Kemerköy, Yeniköy ve Yatağan elektrik üretim tesisleri özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır.³¹⁶ 8 Eylül 2003 tarihinde, bu defa Oymapınar Barajı Hidroelektrik Üretim Tesisleri özelleştirme kapsam ve programına alınarak Eti Alüminyum A.Ş.'ne devredilmiştir.³¹⁷ Özelleştirme kapsam ve programına alınan elektrik üretim tesislerinin toplam kurulu gücü o tarihteki Türkiye toplam kurulu gücünün %33'ü ve kamunun elindeki kurulu gücün ise yaklaşık %54'ü düzeyinde bulunmaktadır.

³¹³ Hamitabat, Soma A-B, Çatalağzı, Orhaneli, Seyitömer, Ambarlı Doğalgaz, Ambarlı Fuel Oil, Hopa Fuel Oil, Aliağa Kombine Çevrim Gaz Santrali, Bursa Doğalgaz, Denizli Jeotermal.

³¹⁴ Altınkaya, Hirfanlı, Kesikköprü, Derbent, Kapulukaya, Hasanuğurlu, Suatugurlu, Kılıçkaya, Çamlıgöze, Ataköy, Köklüce, Almus, Sarıyar, Gökçekaya, Yenice, Beyköy.

³¹⁵ **ÖYK Kararı**, Karar No: 2003/34, Tarih: 30 Mayıs 2003.

³¹⁶ **ÖYK Kararı**, Karar No: 2003/44, Tarih: 13 Ağustos 2003.

³¹⁷ **ÖYK Kararı**, Karar No: 2003/53, Tarih: 8 Eylül 2003.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

NEO-LİBERAL POLİTİKANIN SEKTÖREL UYGULAMA SONUÇLARI

Başlangıcından itibaren, toplumun tüm bireylerine bir hak olarak ve eşit şekilde sağlanacak bir kamu hizmeti şeklinde tanımlanan elektrik tedarigi, genellikle bir kamu tekeli tarafından yerine getirilmiş ve söz konusu tekel, tüketicilerin taleplerini karşılama yükümlülüğünü üstlenmiştir.

Bu model, 1970’li yılların sonlarından itibaren neo-liberal düşünce tarafından eleştirilmiş ve sektörün özellikle üretim ve perakende satış hizmetlerinin tekel olmasına gerek olmadığı, rekabete açılarak serbestleştirilmesi ve elektrik enerjisinin kamu hizmeti niteliğinin ortadan kaldırılarak diğer ticari mallar gibi metalaştırılması gerektiği savunulmuştur.

Elektrik sektörünün bu yeni yapısına ilişkin olarak neo-liberal düşünce tarafından geliştirilen gerekçeler ise, ilk bölümde de ele alındığı gibi; liberal model içerisinde rekabetin sağlanması ile sektörde verimliliğin elde edileceği, dolayısıyla maliyetlerin ve fiyatların düşeceği, özellikle gelişmekte olan ülkelerde çekilen sermaye sıkıntısının bu model ile aşılacağı, eski teknolojilerin terk edilerek maliyeti indirmek amacıyla yeni teknolojilerin geliştirileceği, tüketicilerin seçme özgürlüğünün katılımcı demokrasinin gelişmesini sağlayacağı şeklinde özetlenebilmektedir.

Bu bölümde, söz konusu politikanın gerek küresel ölçekte gerekse Türkiye’deki uygulama sonuçları incelenmekte, elde edilen bulgular, ülkemiz elektrik sektöründe yaklaşık 25 yıldır uygulanmaya çalışılan politikanın değerlendirilmesi amacıyla kullanılmakta, politikanın mevcut ve gelecekteki amaçlanan ya da amaçlanmayan etkileri araştırılmaktadır. Bu çerçevede, belirlenen amaçlara ya da hedeflere hangi oranda ulaşıldığı ortaya konulmakta ve politika probleminin mevcut neo-liberal formülasyon yoluyla ne derecede çözülebildiği hakkında çıkarımlar yapılmaktadır.

Bu amaçla, elektrik sektöründe neo-liberal yeniden yapılandırmanın temel gerekçelerini oluşturan varsayımların günümüzde doğrulanıp doğrulanmadığı, sayısal veriler temel alınarak sınanmaktadır.

Sürecin küresel ölçekteki sonuçlarının incelenmesi, beş temel varsayımın sorgulanmasına odaklanmış olup aşağıdaki sorulara cevap aranmaktadır:

- i) Rekabet tesis edilmiş midir?
- ii) Gelişmekte olan ülkelerin sermaye sorunları çözülmüş müdür?
- iii) Verimlilik artmış ve fiyatlar düşmüş müdür?
- iv) Sektöre yeni ve çevre dostu teknolojiler girmiş midir?
- v) Tüketicinin seçme özgürlüğü sağlanmış, bu yolla katılımcı demokrasi geliştirilmiş midir?

Rekabete ilişkin sorgulama, küresel piyasalarda uluslararası şirketlerin hareketleri gözlenmek suretiyle yapılmakta, toplam şirket birleşme ve satın almaları amacıyla yapılan harcamalar incelenmektedir. Küresel ve ulusal piyasalardaki konsolidasyon ve tekelleşme eğilimleri ise, bu konuda en hareketli şirketlere sahip olması bakımından Avrupa kıtası ağırlıklı olarak araştırılmaktadır.

Reformlarla, gelişmekte olan ülkelere özel sermayenin sağlanıp sağlanamadığına ilişkin araştırmada, Dünya Bankası tarafından geliştirilmiş “Altyapı Yatırımlarında Özel Sektör Katılımlı Proje Veri Tabanı” kullanılmış ve 91 ülkede 1987–2004 yılları arasında özel sektör katılımı ile gerçekleşen 1.025 elektrik üretim, iletim ve dağıtım projesi sayısal temelde incelenmiştir.

Elektrik sektöründe, tesis bazında verimlilik rakamlarını elde edebilmenin güçlükleri açıktır. Bununla beraber, reform sürecinde önemli adımlar atmış olan OECD ülkeleri elektrik, gaz ve su sektörlerindeki istihdam

ve verimlilik, Groningen Growth and Development Centre tarafından derlenen veriler incelenmek suretiyle değerlendirilmiştir. Bununla beraber, neo-liberal modelin verimlilik savına ilişkin daha doğrudan bir gösterge olması bakımından elektriğin tüketiciye olan maliyeti, yani fiyat verileri, Uluslararası Enerji Ajansı tarafından yayınlanan rakamlar ele alınarak incelenmiş ve reform öncesi ve sonrasına ilişkin fiyatlar karşılaştırılmıştır.

Elektrik sektöründe teknoloji olgusunun reform süreciyle ilişkisi, Uluslararası Enerji Ajansı'na üye reform sürecindeki ülkelerin enerji AR-GE bütçelerindeki gelişmelerden izlenmiş, ayrıca, söz konusu süreçte elektrik üretiminde yeni ve yenilenebilir kaynakların hangi oranlarda kullanıldığı araştırılmıştır.

Sayısal verilere dayandırabilme bakımından, araştırmanın en güç kısmı, liberal yapının katılımcı demokrasiyi geliştireceğine ilişkin varsayımdır. Bununla beraber, bu konuda reform sürecindeki AB üyesi ülkelerde, elektrik tüketicilerinin tedarikçilerini değiştirme eğilimlerinden yola çıkılmış ve yeni modelde elektrik tüketicilerinin seçme özgürlüklerini hangi oranda kullanmakta oldukları oransal ifadelerle incelenmiştir.

Uygulanan kamu politikasının ülkemize ilişkin sonuçlarını belirlemede, yine ağırlıklı olarak sayısal veriler kullanılmıştır. TEİAŞ ve TÜİK istatistiklerinden yararlanılan çalışmada, Türkiye elektrik sektöründe, özellikle reform sürecine ilişkin üretim, kurulu güç ve birincil kaynak kullanımındaki gelişmeler, sektöre özel sermaye girişi ve rekabet koşulları incelenmiştir.

Reform sürecinde, sektörün verimliliğe ilişkin analizi ise; kurulu güç verimliliği ve emek verimliliği temel alınarak incelenmiş, aynı kapsamda elektrik fiyatlarının ve elektrik kayıp-kaçak oranlarının gelişimi ele alınmış, arz güvenliğine ilişkin değerlendirmeler yapabilmek amacıyla dönemler itibariyle elektrik üretiminde kaynak kullanım oranları ortaya konulmuştur.

I. KÜRESEL BULGULAR

A. Piyasa Modeli ve Rekabet Sorunu

Elektrik sektöründe neo-liberal yapılanmanın temel gerekçelerinden ilki rekabete ilişkindir. Buna göre; piyasa mekanizmaları içerisinde elektrik sektöründe rekabet sağlanacak, böylelikle kaynakların etkin kullanımı gerçekleşecek, verimlilik artacak, maliyetler ve fiyatlar düşecek, hizmet kalitesi yükselecektir. Dolayısıyla, sektördeki genel iyileşmenin temel dinamiği rekabettir.

Bununla beraber, elektrik sektörlerinde neo-liberal yeniden yapılanmanın dünyada etkili olduğu sürecin en belirgin sonuçlarından biri, rekabet değil, ama, şirket birleşme ve satın almaları yoluyla gerçekleşen küresel ölçekteki konsolidasyon ve bu gelişmeyle beraber artan tekelleşmedir.

Süper şirketlerin, şirket satın almaları ve birleşmeler yoluyla yatay ve dikey yönlerde büyümeleri, neo-liberal yeniden yapılanma sürecinin temel görüntüsünü oluşturmaktadır. Söz konusu şirketler, bir taraftan yurtiçi ya da yurtdışında benzer faaliyet gösteren şirketleri satın alarak yatay yönde, diğer taraftan elektrik ya da gaz sektörlerinde üretimden satışa tüm tedarik zinciri boyunca birleşme ve satın almalar gerçekleştirerek dikey yönlerde tekel yapılarını geliştirmektedirler.³¹⁸

Dünya elektrik ve gaz endüstrisinde, konsolidasyona yönelik çabalar, özellikle son yıllarda daha da hız kazanmıştır. Dünya elektrik ve gaz endüstrileri, şirket birleşmeleri ve satın almalar bakımından, 2000'li yılların başından itibaren önemli bir hareketlilik göstermiş, 2000 yılından 2007 yılına

³¹⁸ Price Waterhouse Coopers, **Power Deals, 2005 Annual Review, Mergers and Acquisitions Activity Within the Global Electricity and Gas Market**, <www.pwc.com/powerdeals>, 2006, s.1.

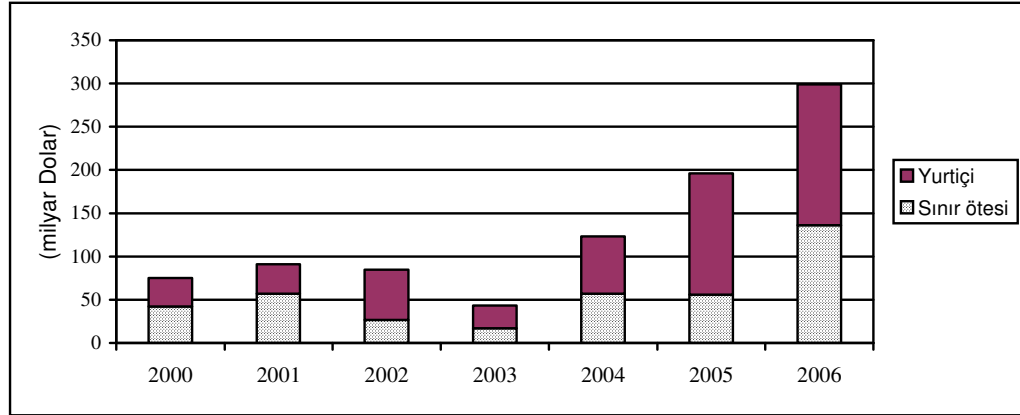
kadar geçen 7 yıllık sürede, şirket birleşme ve satın almaları için harcanan para 913 milyar dolar seviyesine ulaşmıştır³¹⁹ (Tablo 3).

Tablo 3. Elektrik ve Gaz Sektörlerinde Şirket Birleşme ve Satın Alma Amacıyla Yapılan İşlem Adet ve Miktarları (milyar Dolar)³²⁰

Yıllar	Yurtiçi		Sınır ötesi		Toplam	
	Adet	Değer	Adet	Değer	Adet	Değer
2000		33,0		42,0		75,0
2001	257	33,8	182	57,2	439	91,0
2002	266	58,2	158	26,7	424	84,9
2003	259	26,0	139	17,0	396	43,0
2004	294	66,0	165	57,2	459	123,2
2005	363	140,3	164	56,0	527	196,3
2006	421	162,8	202	136,0	623	298,8

Kaynak: PricewaterhouseCoopers, Power Deals Annual Review, 2002-2007 tarihli raporlar.

Elektrik ve gaz sektörlerinde şirket birleşme ve satın almalar açısından her yıl yeni bir rekor kırılmakta olup, sadece 2006 yılında bu alanda 300 milyar dolara yakın işlem gerçekleşmiştir (Şekil 11). 2006 yılında 2005 yılına göre bu konuda adet olarak %18 ve değer olarak ise %52 oranında artış bulunmaktadır. Şirket birleşme ve satın almalarına harcanan paranın her geçen yıl giderek artması ve yabancı şirketlerin ulusal pazarlara girişlerinin hızlanması, sektörde konsolidasyon ve tekelleşme eğilimlerinin giderek artmaya devam edeceğine ilişkin ipuçlarını vermektedir.



Şekil 11. Dünya Elektrik ve Gaz Endüstrilerinde Şirket Birleşme ve Satın Almalarına İlişkin Harcamalar (milyar Dolar) (PricewaterhouseCoopers 2002-2007)

³¹⁹ PricewaterhouseCoopers, Power Deals Annual Review, 2002-2007 tarihli raporlar.

³²⁰ a.k.

Şirket birleşme ve satın alma faaliyetleri yönünde her kıtada güçlü eğilimler bulunmakla beraber, bu alanda ana odak noktası Avrupa'dır. 2006 yılı için toplam işlem miktarının yaklaşık üçte ikisi Avrupa kökenli firmalara aittir. Avrupa Komisyonu'nun direktifleri gereği, AB elektrik piyasasının 2007 Temmuz ayından itibaren tam liberalizasyona açılacak olması nedeniyle, Avrupalı elektrik tekelleri, liberalizasyon öncesinde gerek dikey gerekse yatay yönde entegre olmakta, giderek daha büyük tekeller oluşturmaktadırlar. Diğer taraftan, arz güvenliği konusunun, sadece ulus devletler için değil, ama tek tek ulus ötesi şirketler düzeyinde de önemli olması, özellikle Avrupa'daki firmaların kaynakları ele geçirme ve varlıklarını çeşitlendirme konusunda daha aktif politika izlemelerine neden olmaktadır. 2006 yılında, toplam işlem hacminin %58'i Avrupa, %24'ü Kuzey Amerika, %15'i ise Asya-Pasifik şirketlerinden gelmiştir. Bu konuda en hareketli şirketler; Alman, İspanyol ve Amerikan şirketleridir.

Söz konusu finansal hareketlerin sonucunda, küresel elektrik piyasasının ilk beşi Avrupa kökenli şirketlerden oluşmuştur: Fransız EdF, Alman EON ve RWE, Belçikalı Electrabel ve İspanyol Endesa³²¹. Bu şirketler, bir yandan şirket birleşme ve satın almaları alanında hareketlilik gösterirken, diğer yandan küresel piyasalarda da son derece etkin rol oynamaktadırlar.

Büyük uluslararası enerji şirketleri arasındaki karmaşık mülkiyet ilişkileri, yeni oluşturulan düzenleyici kurumlarda görülen deneyim eksikliğinin de söz konusu olduğu ortamlarda, reform sürecindeki pek çok ülkede, elektrik şirketlerinin, dikey entegrasyona ve piyasada egemen konumda bulunmaya yönelik faaliyet göstermelerine yol açmakta, bölünerek özelleştirilen kamu tekelleri bu defa özel tekeller şeklinde tekrar yapılanmaktadır. Tablo 4'de, reform sürecindeki bazı ülkelerde en büyük üç üretici firmanın sektördeki pazar payları verilmektedir.³²²

³²¹ Platts Top 250 Global Energy Companies, <<http://www.platts.com/top250/electric.xml>>, (Erişim tarihi: Mart 2007).

³²² Tooraj Jamasb, "Reform and Regulation of the Electricity Sectors in Developing Countries", **Cambridge Working Papers in Economics**, University of Cambridge, 2002, s. 13.

Tablo 4. Reform Sürecindeki Bazı Ülkelerde En Büyük 3 Üretici Firmanın Pazar Payları (%)

Ülkeler	Üretim	İletim	Dağıtım
Arjantin	30	80	50
Brezilya	40	60	40
Şili	67	100	50
Kolombiya	50	100	60
Peru	100	100	100
Bolivya	70	100	70
El Salvador	83	100	88
Panama	82	100	100
Macaristan	74	100	65
Polonya	45	100	21
Çek Cumh.	71	100	49
Pakistan	95	100	100
Tayland	100	100	100
Malezya	62	100	97
Endonezya	100	100	100

Kaynak: Tooraj Jamasb, "Reform and Regulation of the Electricity Sectors in Developing Countries", Cambridge Working Papers in Economics, University of Cambridge, 2002, s. 13.

Tablodan da görüldüğü gibi, elektrik sektörlerini serbest piyasa kurallarının geçerli olduğu rekabet ortamı şeklinde yapılandırmaya çalışan pek çok ülkede, gerçekte, büyük oranda tekelleşme söz konusudur. Reform sürecine en erken başlayan ülkelerden biri olan Şili'de en büyük 3 şirketin üretimdeki payı %67 ve dağıtımdaki payı ise %50'dir. Yine, uzun yıllardır, sektörü liberalize etmeye çabalayan Arjantin'de ise, söz konusu oranlar, sırasıyla, %30 ve %50 şeklindedir. Söz konusu verilerden hareketle, bu ülkelerin elektrik sektörlerinde rekabetin mevcut olduğunu söyleyebilmek mümkün değildir.

Küresel oyuncuların yerleşik olduğu ve yaklaşık 15 yıldır Avrupa Komisyonu tarafından serbest piyasanın yerleştirilmeye çalışıldığı Avrupa kıtasında ise, rekabete ilişkin veriler daha da çarpıcıdır. Tüm çabalara karşın, AB içerisinde, bir serbestleşme ve rekabet ortamının sağlanamadığı Avrupa

Komisyonu tarafından da itiraf edilmektedir.³²³ Gerçekte, kamu tekellerinin özelleştirilmesi, AB elektrik endüstrisinin liberalleştirilmesi çalışmalarında AB çapında kabul gören bir öncelik olmamıştır. Özelleştirmeler, özellikle Fransa gibi ülkelerde bir egemenlik konusu olarak görülmektedir.

AB içerisinde yoğunlaşılacak alan, mülkiyet değişimi değil, entegrasyon olmuştur. Avrupa Komisyonu, en başından itibaren, Avrupa elektrik sektörlerindeki rekabetin, Avrupa Tek Elektrik Piyasası'nın tesisi ile gerçekleştirileceğini savunmuştur. Bununla beraber, Avrupa sınırları içerisinde sınır ötesi elektrik ticareti, 2004 yılında toplam elektrik tüketiminin sadece %10,4'ü kadardır ve bu miktarın %43'ü yalnızca Almanya ve Fransa'nın elektrik ihracatından kaynaklanmaktadır.³²⁴ Dolayısıyla, sürdürülen tüm çabalara karşın, bugün Avrupa'da tek bir elektrik piyasasından söz edebilmek mümkün değildir. AB fonları tarafından da geniş ölçüde teşvik edilmesine karşın, üye ülkeler arasındaki elektrik ticareti, üye ülkelerin genellikle ulusal çıkarları yönünde korumacı davranışları nedeniyle gelişmemektedir. Ulusal pazarlardaki mevcut yüksek yoğunlaşma da, bu konudaki rekabet imkânlarını engellemektedir.³²⁵

Bu kapsamda, Avrupa Komisyonu, 4 Nisan 2006 tarihinde, kendi ulusal yasalarını, enerji piyasalarını tam rekabetçi yapmaya yönelik tasarımlanan direktiflere tam uyumlu hale getirmediği gerekçesiyle birliğe bağlı 17 ülkeyi resmi olarak uyarmış ve bu tutumlarını sürdürdükleri takdirde Avrupa Adalet Divanı'na başvuracağını duyurmuştur.³²⁶ Uyarılan ülkeler arasında; Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Estonya, İspanya, Finlandiya, Fransa, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Litvanya, Latviya, Polonya,

³²³ European Commission, **Towards An Efficient Internal Energy Market, Conclusions of the 2005 Report on the Functioning of the Electricity and Gas Markets**, Brussels, 2005, s. 1.

³²⁴ European Commission–Eurostat, **Gas and Electricity Market Statistics, 1990-2006**, 2006, s. 48-52.

³²⁵ European Commission, **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Report on progress in creating the Internal Gas and Electricity Market**, Brüksel, 2005, s. 2.

³²⁶ BBC NEWS, **EU Warns 17 States on Energy Laws**, <<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr//2/hi/business/4875164.stm>>, (Erişim tarihi: Nisan 2006).

İsveç, Slovakya ve İngiltere bulunmaktadır. Komisyon'a göre, 2007 yılına kadar kendi enerji piyasalarını ortak enerji stratejisinin bir parçası olarak açmaları gereken bu ülkeler, başarısız olmuşlardır.

Dolayısıyla, üye ülkelerin çoğunda başlangıçta mevcut olan tekeli ya da en azından oligopol piyasa yapılarının ortadan kaldırılarak yerlerine Avrupa çapında tam rekabetçi tek bir piyasanın kurulmasını hedefleyen Avrupa tek elektrik pazarı yaratılması yönündeki çalışmalar, AB içerisinde yaklaşık 15 yıldır süren reform sürecine karşın oluşturulamamış, konsolidasyon düzeyi üye ülkelerin çoğunda aynı kalırken, birçok ülkede artmıştır. *“Piyasaya yeni girenlerin sayısı yakın zamanda azalmış ve, örneğin, yeni elektrik üretim projelerinin çok sınırlı bir kısmı piyasada mevcut olanların dışındakiler tarafından üstlenilmiştir.”*³²⁷

Ulusal piyasalardaki söz konusu yoğunlaşmaya ek olarak, yukarıda da değinildiği gibi Avrupa içerisinde şirket birleşme ve satın almalarına da çok sık tanık olunmaktadır. Ayrıca, bir kısım ülkelerde, elektrik üretim ve tedarik faaliyetleri arasında dikey entegrasyon ile ayrı ayrı elektrik ve gaz şirketlerinin de birleşme eğilimlerinin artmakta olduğu gözlenmektedir. Elektrik ve gaz şirketlerinin birleşmeleri, gaz santrallerinin piyasaya yeni girecek şirketler tarafından kurulabilmesini engellemektedir.³²⁸

Yıllardan beri süren serbest piyasa kurallarının yürürlükte olacağı bir Avrupa Ortak Elektrik Pazarı tesisine yönelik liberalizasyon çabalarına karşın, 2006 yılı itibarıyla Avrupa elektrik sektörlerinde yüksek oranda tekelleşme ve konsolidasyon mevcuttur. Avrupa Komisyonu'nun tüm çabasına karşın, geliştirilen direktifler ile sonuç alınamamış, başlangıçta umut edilen rekabet düzeyine ulaşamamıştır. En büyük üç ulusal elektrik şirketinin Avrupa elektrik üretimindeki pazar payları %75'in üzerine çıkmıştır. Bunun da ötesinde, söz konusu büyük şirketler, tüm üye ülkelerde daha küçük

³²⁷ a.k., s. 6.

³²⁸ a.k., s. 8.

kuruluşları satın almakta ve Avrupa düzeyinde konsolidasyonu artırmaktadırlar.

Söz konusu birleşme ve satın almalar, piyasaya yeni girecek olanlar için caydırıcı bir rol oynamaktadır. Başlangıçta, yapılan düzenlemeler ile rekabetin artacağını, verimliliğin yükseleceğini öngören liberalizasyon mimarları, bugün, yüksek tekelleşme düzeyi nedeniyle AB vatandaşlarının zarar görme riski altında olduklarını seslendirmektedirler.³²⁹

2007 yılı itibariyle, Avrupa elektrik piyasasına egemen olan yedi küresel elektrik şirketi bulunmaktadır: Fransız EdF, Alman E.ON ve RWE, İspanyol Endesa, İsveçli Vattenfall, İtalyan ENEL ve Belçikalı Electrabel³³⁰. Söz konusu firmalar, ait oldukları ülke hükümetleri tarafından, faaliyette bulundukları yabancı ülkelere kendi ülkelerine sermaye ya da kar transfer eden ulusal şampiyonlar olarak görülmekte olup, bu nedenle, genellikle, faaliyetleri de çok yakın bir denetime tabi tutulmamaktadır. Ulusal hükümetler tarafından, söz konusu şampiyonların mevcut egemen konumlarını korumalarında yarar görülmektedir.³³¹

Söz konusu 7 şirket, 2004 yılı itibariyle, AB içerisindeki toplam 3.180 TWh elektrik üretiminin³³² yaklaşık %45'ini karşılamışlardır (Tablo 5). İlk 3 şirketin payı ise, %27 düzeyindedir.³³³

³²⁹ a.k., s. 6.

³³⁰ Steve Thomas, 1970'li yıllarda dünya petrol piyasasına egemen olan 7 ulusötesi şirket için yapılan "Yedi Kız Kardeş" tanımlamasından esinlenerek, Avrupa'da yerleşik olan ve dünya elektrik, gaz ve su piyasalarını domine eden söz konusu 7 ulusötesi şirketi "Yedi Erkek Kardeş" şeklinde isimlendirmektedir. (Kaynak: Steve Thomas, "Viewpoint - The Seven Brothers", **Energy Policy**, 2002.)

³³¹ Steve Thomas, "Sustainability and the British Electricity Reforms", **Presentation to the Second International Panel: Energy for Sustainable Societies**, Bogota, 2002, s. 9.

³³² European Commission-Eurostat, **Gas and Electricity Market Statistics, 1990-2006**, 2006.

³³³ Bakatjan Sandalkhan, **Küresel Rekabetçi Elektrik Enerjisi Piyasaları**, Deloitte, 2006.

Tablo 5. Üretim Büyüklüğüne Göre Avrupa'nın İlk 7 Elektrik Şirketi (2003–2004 rakamları)

Şirket	Ülke	Üretim (TWh/yıl)
EdF	Fransa	471
RWE	Almanya	211
EON	Almanya	176
Vattenfall	İsveç	176
ENEL	İtalya	144
Endesa	İspanya	138
Electrabel	Belçika	107

Kaynak: Bakatjan Sandalkhan, Küresel Rekabetçi Elektrik Enerjisi Piyasaları, Deloitte, 2006.

Bu şirketler, AB içerisindeki 19 ülkeden 14'ünde ana tedarikçi olarak bulunmaktadır³³⁴ (Tablo 6). Özellikle Alman EON ve RWE'nin AB içinde hem elektrik hem de gaz sektörlerindeki etkinliği önemli oranlardadır.³³⁵

Tablo 6. Ulusötesi Şirketlerin AB İçerisindeki Hareketleri (E:Elektrik tedarikçisi, G: Gaz tedarikçisi)

Ülkeler	EdF	RWE	EON	Vatten Fall	ENEL	END ESA	Diğer şirket sayısı
Avusturya	E	EG	E				1
Belçika	E						3
Danimarka			E	E			2
Finlandiya			E	E			1
Fransa	E					E	0
Almanya	E	EG	EG	E			0
Yunanistan							1
İrlanda		G					2
İtalya					E	E	2
Hollanda			E				2
Portekiz						E	1
İspanya					E	E	3
İsveç			E	E			1
İngiltere	E	EG	EG				1
Polonya	E						3
Çek Cumh.		EG	EG				1
Slovakya	E	E	EG		E		1
Macaristan	E	EG	EG				1
Slovenya							1

Kaynak: European Commission, Technical Annexes to the Report from the Commission on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market, Brüksel, 2005.

³³⁴ David Hall, "Evaluating the Impact of Liberalisation on Public Services - A Critique of the European Commission 2004 Report 'Horizontal Evaluation of the Performance of Network Industries Providing Services of General Economic Interest'", **PSIRU Reports**, Business School, University of Greenwich, London, 2005, s. 4-5.

³³⁵ European Commission, **Technical Annexes to the Report from the Commission on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market**, Brüksel, 2005.

Avrupa elektrik piyasalarındaki tekelleşme eğilimlerinin en çarpıcı göstergesi, büyük şirketlerin elektrik üretim ve satışlarındaki pazar paylarına ilişkindir³³⁶ (Tablo 7).

Tablo 7. AB Elektrik Üretim ve Satışlarında Büyük Şirketlerin Pazar Payları

	En büyük şirketin üretimdeki payı	En büyük 3 şirketin üretimdeki payı	%5'den fazla üretime sahip firma adedi	En büyük 3 şirketin satışlardaki payı
Avusturya	45	54	5	67
Belçika	85	95	2	
Danimarka		40	10	67
Finlandiya		40	10	30
Fransa	85	96	1	88
Almanya	30	72	5	50
Yunanistan	100	100	1	100
İrlanda	85	93	2	88
İtalya	55	65	5	35
Lüksemburg		88	1	100
Hollanda	25	69	4	88
Portekiz	65	76	3	99
İspanya	40	74	3	85
İsveç	15	40	10	70
İngiltere	20	39	8	60
Norveç		40	10	44
Estonya	90	95	1	
Letonya	95	95	1	99
Litvanya	50	92	3	100
Polonya	15	45	7	32
Çek Cumhuriyeti	65	76	1	46
Slovakya	75	86	1	84
Macaristan	30	66	7	56
Slovenya	70	87	3	71
Kıbrıs Rum Kesimi	100	100		100
Malta	100	100		100

Kaynaklar: European Commission, Technical Annexes to the Report from the Commission on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market, Brüksel, 2005;
European Commission, Corrigendum - Commission Communication on Progress in Creating The Internal Gas and Electricity Market, Brüksel, 2006.

Söz konusu ülkeler arasında, 3 büyük şirketin toplam üretim içindeki paylarının %50'den daha az olduğu yalnızca 5 ülke bulunmaktadır: Danimarka, Finlandiya, İsveç, İngiltere ve Polonya. Ancak, bu ülkelerde de, söz konusu oran %40'ın altına düşmemektedir. Toplam üretimin %5'den fazlasına sahip firma adedi ise, hiçbir AB ülkesinde 10 adedi geçmemektedir. Elektrik satışlarındaki yoğunlaşma daha da çarpıcıdır. Üye ülkelerdeki

³³⁶ a.k.; European Commission, **Corrigendum - Commission Communication on Progress in Creating the Internal Gas and Electricity Market**, Brüksel, 2006.

elektrik satışlarının önemli bir kısmı az sayıda firma tarafından kontrol edilmektedir. AB üyesi ülkelerin elektrik sektörlerinde bir rekabet ortamından bahsedebilmek mümkün değildir.

Elektrik sektöründeki yeniden yapılanmanın neden olduğu konsolidasyon olgusunu ABD’de de izlemek mümkündür. Toptan rekabet piyasasının kurulduğu 1992 yılında 10 üretici firma elektrik üretim kapasitesinin %36’sına sahipken, bu oran şirket birleşme ve satın alma işlemleri sonucunda 2000 yılında %51’e kadar yükselmiştir. Aynı şekilde, 1992 yılında ilk 20 firmanın üretim kapasitesindeki payı %58 oranındayken 2000 yılında oran %72 olmuştur³³⁷.

B. Yeni Model ve Gelişmekte Olan Ülkelerin Sermaye Sorunu

Elektrik sektöründe yeniden yapılanmanın temel gerekçelerinden bir diğeri, gelişmekte olan ülkelerdeki sermaye sorununa ilişkindir. Buna göre; gelişmekte olan ülkelerde, sektörün önündeki engellerin kaldırılması ile özel sektörün önü açılacak, yabancı sermaye girişi artacak ve yatırımlar için gereken sermaye bu yolla sağlanabilecektir. Dolayısıyla, reformların başarısı, büyük oranda özel sektör katılımına bağlıdır. Bu kısımda, söz konusu varsayımın doğruluğu sınanmakta, bu amaçla, söz konusu ülkelerdeki elektrik sektörü yatırımlarının ne ölçüde özel sektör ya da yabancı sermaye tarafından karşılandığı incelenmektedir.

Elektrik enerjisi sektöründe sermaye sıkıntısı çekmekte olan ve sektördeki serbestleşme ile bu sıkıntıyı aşabileceği varsayılan ülkeleri, gelişmekte olan ülkeler ve geçiş ülkeleri oluşturmaktadır. Önceki bölümlerde de değinildiği gibi, bu ülkelerde, 2000-2030 döneminde talep yaklaşık 2 kat artacak, böylelikle, 2030 yılı ve sonrasında, dünya elektrik enerjisi talebinin

³³⁷ EIA/DOE, **Changing Structure of Electric Power Industry 2000: An Update**, Washington, 2000.

yarısından fazlası, bugün sermaye sıkıntısı içerisinde bulunan bu ülkelerden gelecektir.

Uluslararası Enerji Ajansı tarafından yapılan bir çalışmaya göre³³⁸, 2001-2030 döneminde, dünyada enerji arzının karşılanabilmesi amacıyla gerçekleştirilmesi gereken altyapı yatırımlarının toplam tutarı 16 trilyon Dolar, olacaktır. Bu tutar yılda yaklaşık 550 milyar Dolarlık bir yatırıma karşılık gelmektedir. Belirtilen dönemde, toplam enerji yatırımlarının yaklaşık %60'ını (10 trilyon Doları) elektrik sektörüne yapılacak yatırımlar oluşturacaktır. Elektrik santrallerini beslemek amacıyla petrol, gaz ve kömür sektörlerine yapılacak yatırımlar da dâhil edildiğinde, elektrik sektörünün toplam yatırımlar içerisindeki payı %70'i aşmaktadır. Söz konusu araştırmaya göre, dünya elektrik sektöründeki toplam yatırım talebinin %59'u bugün sermaye sıkıntısı çekmekte olan gelişmekte olan ve geçiş ülkeleri kategorisindeki bulunan ülkelerden gelecektir.

1. Veri Tabanı

Elektrik sektörlerine yatırım yapabilmek bakımından sermaye sıkıntısı içerisinde bulunan ve özel ya da yabancı sermayeyi ülkelerine çekebilmek amacıyla yaklaşık 20 yıldır elektrik sektörlerini serbestleştirme çabası içerisindeki gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkeleri elektrik sektörlerine özel ya da yabancı sermaye girişini nitelik ve nicelik olarak belirleyebilmek amacıyla Dünya Bankası tarafından geliştirilmiş "Altyapı Yatırımlarında Özel Sektör Katılımlı Proje Veri Tabanı"³³⁹ kullanılmıştır.

Dünya Bankası Altyapı Yatırımlarında Özel Sektör Katılımlı Proje Veri Tabanı, gelişmekte olan ve geçiş ülkelerinin enerji (elektrik ve doğalgaz), telekomünikasyon, taşıma, su ve kanalizasyon altyapı hizmetlerinde özel sermaye payının bulunduğu 3.200'den fazla altyapı projesine ilişkin verileri

³³⁸ IEA, **World Energy Investment Outlook – 2002 Insights**, Paris, 2003.

³³⁹ World Bank, **Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database**, <<http://ppi.worldbank.org/>>, (Erişim tarihi: 27 Nisan 2006).

içermekte olup, özel bir firma ya da yatırımcı, projenin işletme riskini paylaşmakta ise, söz konusu proje, veri tabanında özel sektör katılımı olan bir proje kapsamında değerlendirilmektedir. Ayrıca, kamu mülkiyetindeki bir kuruluşun bir başka ülkede yatırım yapması durumu da, özel sermaye katılımı kapsamında kabul edilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerin elektrik sektörlerinde özel sektör tarafından yapılan yatırımlar, söz konusu veri tabanında dört ayrı kategoride ele alınmaktadır³⁴⁰:

- a) Yönetim ve kira sözleşmeleri (Yönetim devri): Mülkiyet ve yatırım kararları kamuda kalmak koşuluyla, kamu kuruluşunun yönetimi belirli bir sözleşme süresi için özel sektör kuruluşuna devredilmektedir. Yönetim sözleşmelerinde, işletme riski kamuda kalmakta ve özel işletmeciye işletme etkinliği nedeniyle kamu tarafından bir ücret ödenmektedir. Kira sözleşmelerinde ise, işletme riskini özel işletmeci almakta, kamu varlıkları, bir ücret karşılığı özel sektöre kiralanmaktadır.
- b) İşletme hakkı devri: Bu yatırım türünde, özel sektör kuruluşu, mülkiyet hakkı kamuda kalmak koşuluyla, kamu kuruluşunun mal ve hizmet üretim birimlerinin yönetimini sözleşme süresi içinde üstlenmekte, ancak yönetim sözleşmelerinden farklı olarak, özel kuruluş, belirli bir yatırım riskine de girmektedir. Veri tabanında imtiyaz sözleşmeleri, üç farklı kategoride düzenlenmektedir:
 - İyileştir, işlet ve devret (ROT): Özel sektör kuruluşu, mevcut kamu tesislerini önce bir yatırım yapmak suretiyle iyileştirmekte, daha sonra işletme riskini de alarak sözleşme süresi boyunca tesisi işletmektedir.
 - İyileştir, kirala ve devret (RLT): Özel sektör kuruluşu, mevcut kamu tesislerini önce bir yatırım yapmak suretiyle iyileştirmekte,

³⁴⁰ World Bank, **Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database - Glossary**, <<http://ppi.worldbank.org/glossary.asp>>, (Erişim tarihi: 27 Nisan 2006).

daha sonra tesisleri kamudan kiralamakta ve işletme riskini de alarak sözleşme süresi boyunca tesisi işletmektedir.

- Yap, iyileştir, işlet ve devret (BROT): Özel sektör kuruluşu, yatırım yapmak suretiyle mevcut kamu tesislerine ilave tesisler yapmakta ya da kısmen inşa edilmiş bir tesisi tamamlamakta, mevcut kamu tesislerini iyileştirmekte, daha sonra işletme riskini de alarak sözleşme süresi boyunca tesisi işletmektedir.

c) Yeni yatırım (Greenfield) projeleri³⁴¹: Özel sektör kuruluşu ya da bir kamu-özel ortak girişimi, yeni bir tesis inşa ederek sözleşme süresi boyunca işletmektedir. Sözleşme süresinin sonunda tesisler kamuya devredilebilir. Veritabanında Greenfield projeleri dört alt kategoride³⁴² yer almaktadır:

- Yap, kirala ve sahip ol (BLO): Özel sektör kuruluşu, yatırım yapmak suretiyle yeni bir tesis inşa etmekte ve yapılan tesisin mülkiyetini kamuya devretmektedir. Daha sonra tesisi kamudan kiralamakta ve işletme riskini de alarak sözleşme süresi boyunca tesisi işletmektedir. İmtiyaz süresinin sonunda tesisin mülkiyeti özel sektör kuruluşuna geçmektedir.
- Yap, işlet, devret (BOT) veya yap, sahip ol, işlet, devret (BOOT): Özel sektör kuruluşu, yatırım yapmak suretiyle yeni bir tesis inşa etmekte ve işletme riskini alarak sözleşme süresi boyunca işletmektedir. Sözleşme süresinin sonunda, tesisin mülkiyeti kamuya devredilmektedir.
- Yap, sahip ol ve işlet (BOO): Özel sektör kuruluşu, yatırım yapmak suretiyle yeni bir tesis inşa etmekte ve işletme riskini de alarak sözleşme süresi boyunca işletmektedir.
- Ticari (merchant): Özel sektör kuruluşu, kamunun gelir garantileri sağlamadığı serbest piyasa ortamında yatırım yapmak suretiyle yeni bir tesis inşa etmektedir. Bu yatırım

³⁴¹ “Greenfield projeleri” ifadesi, tamamen yeni kurulacak tesisler için yapılacak yatırımların söz konusu olduğu projeleri tanımlamak için kullanılmaktadır.

³⁴² Söz konusu dört kategoriden “ticari” başlığıyla ifade edilen dördüncü kategori dışında olanlarda, genellikle, kamu tarafından uzun dönemli al ya da öde anlaşmalarıyla özel sektör kuruluşuna gelir garantileri sağlanmaktadır.

türünde, özel sektör kuruluşu, projenin tüm yapım, işletme ve pazar risklerini üstlenmektedir.

d) Kamu hisselerinin satışı (Özelleştirme): Özel sektör kuruluşu; varlık satışı, halka arz ya da blok satış yoluyla kamu kuruluşunun hisselerini satın almaktadır. Veri tabanında bu kapsamda iki kategori bulunmaktadır:

- Tam satış: Kamu hisselerinin %100'ü özel sektör kuruluşuna devredilmektedir.
- Kısmi satış: Kamu hisselerinin bir bölümü özel sektör kuruluşuna devredilmektedir.

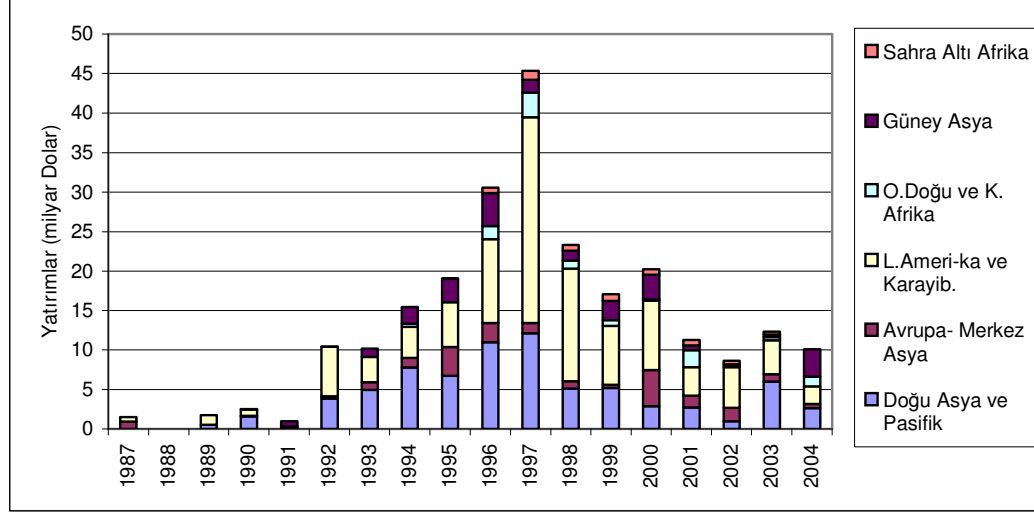
Yukarıda tanımlanan kategorilerde yapılan yatırımlar, veri tabanında tesis yatırımları ve kamu varlıklarına yatırım şeklinde iki alt kategoriye daha ayrılmaktadır. Tesis yatırımları, yeni tesis yatırımı ya da mevcut tesislerin iyileştirme, yenileme ya da kapasite artırımı şeklindedir. Kamu varlıklarına yatırım ise, kamu mülkiyetindeki kuruluşlardaki kamu varlıklarının satın alınması ya da belirli bir sektörde faaliyet gösterebilme hakkının elde edilmesi amacıyla yapılan harcamalardır. Lisans bedelleri ya da hisse alımları bu tür harcamalar kapsamına girmektedir.

2. Bulgular

Veri Tabanında yapılan araştırmada, gelişmekte olan ülkeler ya da geçiş ülkeleri kategorisindeki toplam 91 ülkede 1987–2004 yılları arasında özel sektör katılımı ile yapılan 1.025 elektrik üretim, iletim ve dağıtım projesi incelenmiştir.

Buna göre; gelişmekte olan ülkeler ya da geçiş ülkesi grubundaki ülkelere 1987–2004 döneminde, içerisinde en az %15 özel sektör payı olan yaklaşık 240 milyar Dolar tutarında yatırım yapılmıştır. Bu çerçevede, 1992 yılından itibaren hareketlenen özel sektör yatırımları, 1997 yılında 45 milyar Dolar ile en üst noktasına ulaşmış, ancak bu tarihten sonra tekrar

duraklayarak 2004 yılı itibariyle başladığı noktanın da altına inmiştir (Şekil 12). Söz konusu 18 yılda yapılan özel sektör katılımlı yatırımların %41 oranındaki kısmı ise sadece 1996–1998 yıllarını kapsayan 3 yılda yapılmıştır.



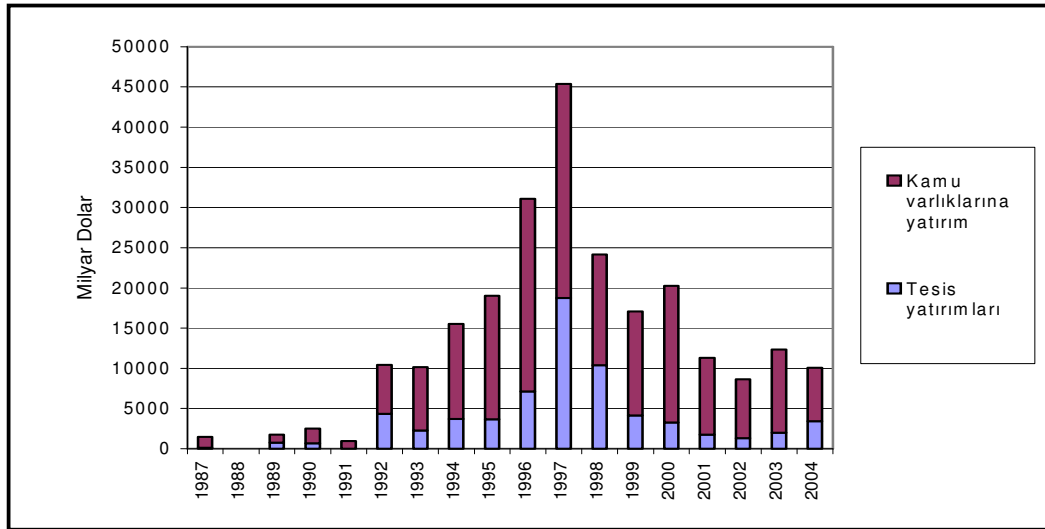
Şekil 12. Gelişmekte Olan ya da Geçiş Ülkelerinde Özel Sektör Katılımıyla Yapılan Elektrik Projelerinin Toplam Yatırım Tutarları (milyar Dolar)

Gelişmekte olan ya da geçiş ülkelerinde özel sermaye katılımıyla yapılan proje yatırımları 1998 yılından itibaren keskin bir inişe geçmiş olup, 2004 yılında, elektrik sektörü reformlarının başlangıç dönemleri olan 1990'lı yılların başlarındaki seviyelerine geri dönmüştür.

Gerçekte, 1987'den 2004 yılına kadar geçen ve pek çok ülke elektrik sektörlerinde serbestleşme çabalarının sürdürüldüğü bu 18 yıl içerisinde, gelişmekte olan ya da geçiş ülkelerine yapılan toplam özel sektör katılımlı yatırımların %50'sinden fazlası (%53,3) 5 ülkeye yapılmıştır. Bu ülkeler, sırasıyla, Brezilya (%22,3), Çin (%11,4), Arjantin (%6,9), Hindistan (%6,9) ve Filipinler (%5,8) şeklindedir. Bölgelere göre incelendiğinde ise, yatırımların çok büyük bir bölümünün (%74) Latin Amerika ile Doğu Asya ve Pasifik bölgelerine gittiği, diğer coğrafi bölgelerin özel sektör yatırımlarından yararlanamadığı görülmektedir. Tek başına Latin Amerika'nın toplam yatırımlardaki payı ise, %43'dür. Bununla beraber, bölgeye olan özel sektör ilgisi 1998 yılından itibaren hızla azalmış ve 2004 yılı itibariyle durma noktasına gelmiştir.

Özel sektör katılımlı yatırımların gelir gruplarına göre dağılımında ise, alt orta gelir grubu (%42,5) ve üst orta gelir grubu (%44,8) ülkelerin asıl payı aldıkları, düşük gelir grubu ülkelerin payının ise sadece %12,7 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Gelişmekte olan ve geçiş ülkeleri elektrik sektörlerinde özel sektör katılımlı yatırımların önemli bir bölümü (%72), kamu mülkiyetindeki varlıkların satın alınması ya da belirli bir sektörde faaliyet gösterebilme hakkının elde edilmesi amacıyla yapılmış, buna karşılık, yeni tesis yatırımı ya da mevcut tesislerin iyileştirme, yenileme ya da kapasite artırımı şeklinde yapılan yatırımların ancak %28 oranında kaldığı görülmektedir (Şekil 13). Bu oranın, zamanla sektördeki liberalizasyon düzeyi artırılmasına karşın iyileşme göstermiyor olması, özel sektör yatırımlarının liberalizasyon düzeyi ile ilişkili olduğu varsayımını doğrulamamaktadır.



Şekil 13. Gelişmekte Olan ve Geçiş Ülkelerinde Özel Sektör Katılımlı Elektrik Yatırımlarının Yatırım Türü Bakımından Dağılımı, 1987–2004.

Araştırma konusu yatırımların %96 oranındaki bölümü yeni yatırım (%56,6) ya da kamu hisse alımı (%39,1) şeklindedir. Buna karşılık, işletme hakkı devir (%4,2) ile yatırım ve kira sözleşmeleri (%0,1) alanlarında özel sektörün önemli bir yatırımı bulunmamaktadır (Tablo 8). Özel sermaye,

öncelikli olarak (%51,1), yap, sahip ol, devret (BOT) ya da yap, sahip ol ve işlet (BOO) yatırımlarına yönelmektedir. Daha sonra ise, varlık satışı, halka arz ya da blok satış yoluyla kamu hisselerini satın almayı tercih etmektedir.

Tablo 8. Özel Sektör Katılımlı Yatırımların Yatırım Türlerine Göre Dağılımı

Yatırımın Türü	Yatırım Tutarı (milyar Dolar)	Payı (%)
Yatırım ve kira sözleşmeleri	223	0,09
Yönetim sözleşmesi	13	0,01
Kira sözleşmesi	210	0,09
İşletme hakkı devri	10.124	4,18
İyileştir, işlet ve devret (ROT)	3.728	1,54
İyileştir, kirala ve devret (RLT)	237	0,10
Yap, iyileştir, işlet ve devret (BROT)	6.159	2,54
Yeni yatırım (Greenfield) projeleri	137.195	56,67
Yap, kirala ve sahip ol (BLO)	1.116	0,46
Yap, sahip ol, devret (BOT, BOOT)	53.670	22,17
Yap, sahip ol ve işlet (BOO)	70.088	28,95
Ticari (merchant)	12.321	5,09
Kamu hisse satışı	94,549	39,06
Tam satış	14.602	6,03
Kısmi satış	79.947	33,02

Kaynak: World Bank, Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database, <<http://ppi.worldbank.org/>>, (Erişim tarihi: 27 Nisan 2006).

“Ticari” başlığıyla ifade edilen yatırım türü dışında olanlarda, genellikle, kamu tarafından uzun dönemli al ya da öde anlaşmalarıyla özel sektör kuruluşuna gelir garantileri sağlandığı dikkate alındığında, özel sermayenin elektrik sektöründe risk alma konusunda küresel ölçekte gönülsüz olduğu anlaşılmaktadır. Bu husus, özel sermayenin, kamu garantilerinin bulunmadığı serbest piyasa ortamında yatırım yapma girişimlerine ilişkin yatırım tutarlarında daha da belirgin ortaya çıkmaktadır. Bu tür yatırımların toplam yatırım tutarı içerisindeki payının %5,1 olması ve son dört yılda (2001–2004) ise hemen hemen sıfıra yakın bir düzeyde bulunması, özel sermayenin, -tüm liberalizasyon çabalarına karşın- yapım, işletme ve pazar risklerini üstlenme hususundaki isteksizliğini açıkça ortaya koymaktadır.

Gelişmekte olan ya da geçiş ülkeleri elektrik sektörlerine yatırım amacıyla gelen yabancı sermaye miktarları, yararlanılan veri tabanında ayrıntılı olarak verilmemiştir. Dünya Bankası tarafından geliştirilen veri tabanında projeye sermayeyi koyan (sponsor) kuruluşun ismi yer almış, ancak menşei belirtilmemiştir. Dolayısıyla, sermayenin yerli ya da yabancı olup olmadığının belirlenebilmesi amacıyla, projeye sermaye koyan firmaların menşeleri araştırılarak sermayenin niteliği belirlenmiş ve söz konusu ülkelere gelen yabancı sermayeye ilişkin değerlendirmeler yapabilmek böylelikle mümkün olabilmıştır.

Veri tabanında bulunan verilerden hareketle ve yukarıda belirtilen çalışmalar sonucu elde edilen bilgilerin ışığında, gelişmekte olan ya da geçiş ülkelerinde, 1987–2004 dönemindeki 18 yıl boyunca yapılan 1.025 elektrik üretim, iletim ve dağıtım projesinden 653 adedine toplam 44 ülkeden 302 adet yabancı firma en az %15'in sermaye ile katılmıştır. Söz konusu projelerin toplam yatırım tutarları 216 milyar Dolar civarındadır (Tablo 9).

Tablo 9. Gelişmekte Olan ya da Geçiş Ülkelerinde 1987–2004 Dönemindeki Elektrik Yatırımlarında Yabancı Sermaye

Firma Menşei	Firma Sayısı	Proje Adedi	Proje Yatırım Büyüklüğü (milyar Dolar)
ABD	113	317	79,6
İspanya	12	46	27,3
Fransa	10	66	25,4
Almanya	17	42	15,4
Japonya	20	43	12,7
İngiltere	13	44	9,1
Kanada	15	27	3,5
Diğer	102	184	43,0
Toplam	302	769	216,1

Kaynak: World Bank, Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database, <<http://ppi.worldbank.org/>>, (Erişim tarihi: 27 Nisan 2006).

Gelen yabancı sermayenin menşei çok büyük oranda ABD'dir. Proje yatırım büyüklüğüne göre de yine ABD firmaları önde gelmektedir. ABD kökenli şirketlerin en az %15 sermaye ile girdikleri projelerin yatırım büyüklüğü, toplam yabancı sermaye katılımlı proje yatırımlarının yaklaşık

%37'sini oluşturmaktadır. ABD'yi %12,6 ile İspanya, %11,8 ile Fransa ve %7,1 ile Almanya izlemektedir.

Gelişmekte olan ya da geçiş ülkelerine gelen yabancı sermayenin katıldığı toplam 769 projenin 257 (%33) adedi, toplam 15 firma tarafından finanse edilmektedir. Söz konusu projelerin yatırım büyüklüğü ise, 109,8 milyar Dolar olup, toplam yabancı sermaye katılımlı projelerin %50,8'ine denk gelmektedir. Bu oran, yabancı sermaye katılımı bakımından son derece büyük bir sermaye yoğunlaşmasına işaret etmektedir. Söz konusu 15 firmanın 7 adedi ABD'li, 2 adedi Fransız ve 2 adedi İspanyol olup, Çin, Şili, Portekiz ve Almanya'dan da birer firma bulunmaktadır (Tablo 10).

Tablo 10. Gelişmekte Olan ya da Geçiş Ülkelerinde 1987–2004 Döneminde Yapılan Elektrik Yatırımlarında Küresel Şirketler

Firma	Ülkesi	Proje Adedi	Yatırım Büyüklüğü (milyar Dolar)	Kümülatif Yatırım (milyar Dolar)	Toplam Yatırımdaki Pay, Kümülatif (%)
AES Corporation	ABD	60	20,6	20,6	9,5
Electricite de France	Fransa	33	13,1	33,7	15,6
SUEZ	Fransa	22	12,7	46,4	21,5
Endesa	İspanya	14	8,0	54,4	25,2
Iberdrola	İspanya	11	6,6	61,0	28,2
China Light and Power	Çin	9	5,8	66,8	31,0
Endesa	Şili	9	5,3	72,1	33,4
El Paso Corporation	ABD	26	5,1	77,2	35,8
PSEG Global Inc.	ABD	20	5,0	82,2	38,1
CMS Energy Corporation	ABD	12	5,0	87,2	40,4
Electricidade de Portugal	Portekiz	7	4,9	92,1	42,7
Siemens AG	Almanya	7	4,6	96,7	44,8
InterGen	ABD	6	4,5	101,2	46,9
Enron	ABD	15	4,2	105,4	48,9
Edison International	ABD	6	4,2	109,6	50,8

Kaynak: World Bank, Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database, <<http://ppi.worldbank.org/>>, (Erişim tarihi: 27 Nisan 2006).

C. İki Model ve Verimlilik

Elektrik sektöründe neo-liberal yapılanmanın eskisine göre daha verimli bir sektör yaratacağına ilişkin iddia, görüşün savunucuları tarafından 20 yılı aşkın bir süredir dile getirilmiş, yeni elektrik piyasasının rekabeti

getireceği, rekabetin ise ekonomik performansı arttıracak ve fiyatları düşürecek ısrarla iddia edilmiştir.

Bununla beraber, söz konusu yapının savunucularının dayanakları, sonuçlara ilişkin olmaktan çok teoriktir. Savunular, genel olarak ideolojik, giderek bir inanış çerçevesinde yapılmaktadır. Söz konusu inanışın verimliliğe ilişkin iddiaları, iki temel noktada yoğunlaşmaktadır:

- a) Kaynak kullanımı söz konusu olduğunda, özel sektör kamu sektöründen daha verimlidir,
- b) Daha fazla rekabet ve daha az kamu müdahalesi ile ekonomik verimlilik artacaktır.

Ekonomik kalkınmanın temel ölçütlerinden biri olan “verimlilik”, en genel anlamda, üretim sürecine giren faktörlerle (girdiler) üretim sürecinin sonunda elde edilen ürünler (çıktılar) arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir. Verimlilik, üretilen mal ve hizmet miktarı ile bu mal ve hizmet miktarının üretilmesinde kullanılan girdiler arasındaki oran şeklinde tanımlanmakta ve çıktı/girdi olarak formüle edilmektedir. Dolayısıyla, üretim sürecinde kullanılan girdinin azaltılarak çıktıların çoğaltılması verimlilik artışına neden olacaktır. Verimlilik arttıkça birim maliyetler, bunun sonucu olarak da fiyatlar düşecektir.

Elektrik sektöründeki faaliyetlerin önceki modele göre daha verimli olarak yerine getirilip getirilmediğine, yani elektriğin üretim, iletim, dağıtım ve satışının daha verimli ve düşük maliyetli işletmelerde sağlanıp sağlanmadığına ilişkin tesis verimlilik ve maliyetleriyle ilgili verilerin elde edilmesindeki güçlükler açıktır. Bununla beraber, istihdamdaki gelişmeler ve emek verimliliğine ilişkin OECD ülkelerine ait veriler, Hollanda merkezli Groningen Growth and Development Centre tarafından derlenmekte olup³⁴³, söz konusu verilerden reform sürecinde istihdam ve verimliliğe ilişkin değerlendirmeler yapmak mümkündür.

³⁴³ Groningen Growth and Development Centre, **60-Industry Database**, 2005, <<http://www.ggdc.net/>>, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

Buna göre; elektrik sektörü reformlarını büyük ölçüde yaşama geçiren OECD ülkelerindeki istihdam, söz konusu süreçte, büyük ölçekte aşınmıştır. OECD ülkeleri³⁴⁴ elektrik, gaz ve su hizmetlerinde toplam istihdam 1980 yılında 2,8 milyon kişiyken 1990 yılında 3,5 milyon kişi civarına kadar yükselmiş, bu tarihten sonra reform sürecinin hızlanmasıyla %42 oranında azalarak 2003 yılında tekrar 2,8 milyon kişiye kadar düşmüştür (Tablo 11). 1990–2003 döneminde istihdamdaki azalma oranlarının, liberalizasyon derecesi daha yüksek olan ülkelerde çok daha fazla olduğu gözlenmektedir.³⁴⁵

³⁴⁴ Kaynakta veri bulunmadığından, Meksika, İsviçre, İzlanda, Yeni Zelanda ve Türkiye dışındaki OECD ülkeleri.

³⁴⁵ Groningen Growth and Development Centre, a.g.k.

Tablo 11. OECD Ülkeleri Elektrik, Gaz ve Su Sektörlerinde Reform Sürecinde İstihdam (*1.000)

Ülkeler	1980	1990	2000	2003	Değişim 1980–2003 (%)	Değişim 1990–2003 (%)
Avustralya	130	105	65	76	-41,9	-27,9
Avusturya	40	40	37	35	-11,2	-12,9
Belçika	35	32	27	26	-26,9	-19,2
Kanada	85	107	108	111	30,6	3,7
Çek Cumhuriyeti		82 ^a	72	67		-18,3
Danimarka	14	17	16	13	-7,1	-23,5
Finlandiya	27	26	18	16	-40,7	-38,5
Fransa	159	174	171	174	9,4	0,0
Almanya	386	413	297	291	-24,6	-29,5
Yunanistan	30	37	41	42	40,0	13,5
Macaristan		105 ^a	80	68		-35,2
İrlanda	14	12	11	13	-7,1	8,3
İtalya	154	181	146	129	-16,2	-28,7
Japonya	447	529	273	561 ^b	25,5	6,0
Kore	44	70	63	50 ^b	13,6	-28,6
Lüksemburg	1,0	2,0	2,0	2,0	100,0	0,0
Hollanda	46	46	37	36	-21,7	-21,7
Norveç	18,4	20,8	17,8	16,6 ^b	-9,8	-20,2
Polonya		271 ^a	249	234		-13,7
Portekiz	36	41	30	32	-11,1	-22,0
Slovak Cumhuriyeti		43 ^a	43	42		-2,3
İspanya	75	82	76	70	-6,7	-14,6
İsveç	36	37	31	29	-19,4	-21,6
İngiltere	335	266	123	114	-66,0	-57,1
ABD	687	745	608	567	-17,5	-23,9
Toplam	2.799	3.484	2.642	2.815		
EU(15)	1388	1405	1063	1021	-26,4	-27,3

Notlar: a) 1993 yılı değeri, b) 2002 yılı değeri.

Kaynak: Groningen Growth and Development Centre, 60-Industry Database, 2005, <<http://www.ggdc.net/>>, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

Reform sürecinin hızlandığı 1990–2003 döneminde, İngiltere elektrik gaz ve su sektörlerindeki istihdam %57,1 oranında azalmıştır. Aynı dönemde istihdamdaki aşınma Finlandiya (%38,5), Macaristan (%35,2), Almanya (%29,5), İtalya(%28,7) ve Avustralya (%27,9) gibi ülkelerde de son derece yüksek oranlardadır. Buna karşın, elektrik sektörlerinde mevcut yapılarını değiştirmeye direnen Fransa, Kanada, Yunanistan, İrlanda, Japonya ve Lüksemburg gibi ülkeler istihdam düzeylerini yaklaşık korumaktadırlar.

Gaz ve su sektörlerinden ayrı, tek başına elektrik sektöründeki istihdam kaybı ise daha da çarpıcıdır. AB'ye üye ilk 15 ülkedeki toplam istihdam kaybı 1993 yılından 2000 yılına kadar yaklaşık 340.000 kişi olmuştur. 1990 yılında 940.000 civarında olan elektrik sektörü istihdamı söz konusu 15 ülkede %35,9 oranında azalmayla 2003 yılında 600.000 kişiye kadar düşmüştür³⁴⁶ (Tablo 12).

Tablo 12. AB Ülkeleri Elektrik Sektörlerinde İstihdam (*1.000 kişi)

Ülkeler	1990	2000	2003	Değişim 1990–2003 (%)
Avusturya	30	23,6	21,1	-30,6
Belçika	18 ^a	15,3	13	-28,2
Çek Cumhuriyeti	45	31	22,8	-49,3
Danimarka	11,8	9,1	8,6	-27,1
Finlandiya	20,1	14,7	13,7	-31,8
Fransa	120,2	117,7	110,1	-8,4
Almanya	217,6 ^a	137,2	131,4	-39,6
Yunanistan	38 ^b	28	27,7	-27,1
Macaristan	33,7 ^c	23,9	23	-31,8
İtalya	110,6	89	81	-26,8
Hollanda	38 ^b	28	26,5	-30,3
Portekiz	20,2	13,2	9	-55,4
İspanya	52,6	29,1	29,6 ^d	-43,7
İsveç	38,5	27	25	-35,1
İngiltere	144,2	72,3	58,7	-59,3
Toplam	938,5	659,1	601,2	-35,9

Notlar: a) 1991 yılına ait, b) 1994 yılına ait, c) 1995 yılına ait, d) 2002 yılına ait.

Kaynak: Steve Thomas, "The European Union Gas and Electricity Directives", PSIRU Reports, University of Greenwich, London, 2005.

İstihdamdaki aşınmaya en fazla maruz kalan ülke %59,3 oranında azalmayla elektrik sektöründeki liberalizasyon şampiyonu İngiltere olurken, bir ölçüde direnebilen tek AB(15) ülkesi, liberalizasyon konusunda en fazla ayak sürüyen ülkelerden biri olan Fransa'dır.

³⁴⁶ Steve Thomas, "The European Union Gas and Electricity Directives", PSIRU Reports, University of Greenwich, London, 2005.

OECD ülkeleri elektrik, gaz ve su sektörlerine ait çalışan işçi-saat başına verimlilik endeksi³⁴⁷ incelendiğinde, özellikle reform sürecinin hızlandığı 1990–2003 döneminde işgücü verimlilik artışlarının bir önceki 10 yıllık dönemle (1980–1990) karşılaştırıldığında oldukça yüksek olduğu görülmektedir (Tablo 13). Bununla beraber, söz konusu artışların, yönetsel ya da teknolojik iyileştirmelerle sağlandığına ilişkin güvenilir veriler mevcut değildir. Söz konusu dönemde, elektrik sektörlerindeki yüksek istihdam kayıpları dikkate alındığında, işgücündeki verimlilik artış rakamlarının büyük oranda bu yolla sağlanabildiği anlaşılmaktadır.

Liberal elektrik piyasasının savunucuları, sektörde verimliliğin sağlandığını gösteren kısa dönemdeki en belirgin göstergenin elektrik fiyatlarındaki düşme olduğunu ileri sürmektedirler. Yeniden yapılanma sonucu fiyatların düşmesinin dört temel nedeni bulunmaktadır³⁴⁸. Buna göre; a) Rekabet, kar oranlarının düşmesi yönünde baskı yapacak ve bu baskı nedeniyle elektrik üretici ve tedarikçileri maliyetlerini aşağıya çekmek zorunda kalacaklar, b) Rekabet ile elektrik ticareti artacak, sistemde dolaşan elektrik miktarının artması ile kaynakların daha etkin kullanımı sağlanmış olacak, c) Rekabet ortamında yatırım kararlarının daha doğru verilecek olması nedeniyle yatırım maliyetleri düşecek ve d) İşgücünün daha verimli kullanılması ile istihdam verimliliği artacaktır.

“Elektrik ve gaz reformlarının en önemli yararlarının, uzun dönemde daha iyi yatırım kararları, daha düşük maliyetler ve maliyeti yansıtan fiyatlama biçiminde ortaya çıkması beklenmektedir. Bununla beraber, kısa dönem fiyat etkisine odaklanma eğilimi mevcuttur. Bu durum, bir yandan nihai kullanıcıların düşük fiyatlı elektrik talepleri nedeniyle reformların gündeme gelmiş olmasından, diğer yandan fiyatlardaki değişimin diğer değişkenlere göre daha erken ve daha kolaylıkla gözlemlenebileceği gerçeğinden kaynaklanmaktadır.”³⁴⁹

³⁴⁷ Groningen Growth and Development Centre, **a.g.k**; Çalışan işçi-saat verimliliği = Çıktı / Çalışan işçi-saat toplamı.

³⁴⁸ IEA, **a.g.k. (2001)**, s. 22-24.

³⁴⁹ IEA/OECD, “Energy Market Liberalisation: The End Of The Beginning”, **World Energy Council 18th Congress**, October, 2001, s. 4.

Tablo 13. OECD Ülkeleri Elektrik, Gaz ve Su Sektörlerinde İşçi-Saat Verimliliği Endeksi (1995=100)

	1980	1990	2000	2003	Değişim 1980– 1990 (%)	Değişim 1990– 2003 (%)	Değişim 1980– 2003 (%)
Avustralya	41,3	74,9	135,7	118,7	81,2	58,4	187,0
Avusturya	59,4	80,6	123,1	159,2	35,8	97,4	168,1
Belçika	57,8	80,4	138,4	136,3	39,0	69,5	135,7
Kanada	102,0	94,0	106,0	100,0	-7,8	6,4	-2,0
Çek Cumhuriyeti		115,5 ^a	106,3	93,2		-19,3	
Danimarka	57,1	87,9	118,5	120,8	53,9	37,4	111,6
Finlandiya	44,9	67,0	128,3	164,7	49,2	145,8	266,8
Fransa	49,1	86,8	129,3	156,5	76,8	80,3	218,7
Almanya	68,2	80,8	151,0	160,6	18,5	98,8	135,5
Yunanistan	73,3	90,3	128,2	135,3	23,2	49,8	84,6
Macaristan		94,9 ^a	113,8	98,4		3,7	
İrlanda	29,2	49,8	129,0	113,0	70,5	126,9	287,0
İtalya	84,6	85,1	116,3	151,1	0,6	77,6	78,6
Japonya	10,9	13,6	17,6	19,1 ^b	24,7	40,5	75,2
Kore	9,8	26,0	78,5	120,4 ^b	164,6	363,9	1127,5
Lüksemburg	52,1	77,1	137,7	155,0	48,0	101,0	197,5
Hollanda	71,3	90,3	123,0	149,3	26,6	65,3	109,4
Norveç	647,7	733,6	1020,2	1012,9 ^b	13,3	38,1	56,4
Polonya		92,7 ^a	127,2	140,6		51,7	
Portekiz	42,8	63,7	140,0	149,6	48,8	134,9	249,5
Slovak Cumhuriyeti		171,3 ^a	97,0	87,6		-48,9	
İspanya	67,1	95,9	136,5	162,6	42,9	69,6	142,3
İsveç	63,9	91,6	100,3	109,1	43,3	19,1	70,7
İngiltere	39,8	61	180,5	204,3	53,3	234,9	413,3
ABD	53,4	81,4	115,2	136,4	52,4	67,6	155,4
EU(15)	57,6	79,4	138,3	157,7	37,8	98,6	173,8

Notlar: a) 1993 yılı değeri, b) 2002 yılı değeri.

Kaynak: IEA/OECD, "Energy Market Liberalisation: The End Of The Beginning", World Energy Council 18th Congress, October, 2001, s. 4.

Dolayısıyla, neo-liberal modelin verimlilik savına ilişkin en belirleyici ve en güvenilir veri fiyat verisi olmaktadır. Bu nedenle, gerek küresel ölçekte gerekse Türkiye için, modelin uygulanması sonucunda oluşan elektrik fiyatları, zaman serileri alınarak incelenmiş, reform öncesi ve reform süreci ya da sonrasına ilişkin gerçekleşen fiyatlar karşılaştırılmıştır.

Buna göre; özellikle konutlarda kullanılan elektriğin fiyatlarında önemli artışlar kaydedilmiştir. OECD ülkelerinde ortalama fiyat artışları konutlarda 1980–2005 döneminde %77,9 ve 1990–2005 döneminde ise %17,5 olmuştur

(Tablo 14). Sanayide kullanılan elektrik fiyatlarındaki ortalama artış ise 1980–2005 dönemi için %52 ve 1990–2005 dönemi için %13,4 düzeyindedir.³⁵⁰

Tablo 14. Bazı Ülkelerde Elektrik Satış Fiyatları ve Fiyatlardaki Değişim Oranları

Ülkeler	Sanayi fiyatları ^a (cent/kWh)			Değişim (%)		Konut Fiyatları ^a (cent/kWh)			Değişim (%)	
	1980	1990	2005	80–05	90–05	1980	1990	2005	80–05	90–05
Avustralya	3,1	4,6	6,1 ^b	96,8	32,6	4,3	7,2	9,9 ^b	130,2	37,5
Avusturya	5,1	6,5	10,2	100,0	56,9	10,1	15,6	17,4	72,3	11,5
Belçika	5,8	7,0				14,1	16,7			
Kanada	2,0	4,0	4,9 ^c	145,0	22,5	2,8	5,3	6,2 ^c	121,4	17,0
Çek Cumh.	2,7 ^d	3,0	8,1	200,0	170,0	3,9	2,7	10,6	171,8	292,6
Danimarka	5,0	6,2	9,6 ^b	92,0	54,8	10,2	16,4	29,5	189,2	79,9
Finlandiya	5,4	6,3	7,0	29,6	11,1	6,9	10,3	12,1	75,4	17,5
Fransa	4,8	5,6	5,0	4,2	-10,7	11,4	15,0	14,1	23,7	-6,0
Almanya	5,8	9,1	7,7 ^b	32,8	-15,4	10,1	16,4	19,8 ^b	96,0	20,7
Yunanistan	4,2	6,5	6,3 ^b	50,0	-3,1	7,4	11,9	10,7 ^b	44,6	-10,1
Macaristan	4,1 ^d	7,4	9,6	134,1	29,7	3,2	3,9	15,0	368,8	284,6
İrlanda	5,1	6,8	9,9	94,1	45,6	7,7	13,1	19,9	158,4	51,9
İtalya	6,5	9,8	16,1 ^b	147,7	64,3	7,7	15,7	19,1 ^b	148,1	21,7
Japonya	8,6	12,2	12,7 ^b	47,7	4,1	11,7	17,7	19,6 ^b	67,5	10,7
Güney Kore	8,1	7,0	5,9	-27,2	-15,7	9,8	9,6	8,9	-9,2	-7,3
Lüksemburg	4,7					8,6	12,4	18,7	117,4	50,8
Meksika	3,0	4,0	8,8	193,3	120,0	5,2	4,6	9,7	86,5	110,9
Hollanda	5,9	5,2				11,5	11,7	23,6	105,2	101,7
Yeni Zelanda	2,8	3,4	5,5	96,4	61,8	3,3	5,5	13,8	318,2	150,9
Norveç	1,8	3,5	4,3	138,9	22,9	3,5	7,3	7,1	102,9	-2,7
Polonya	2,0 ^d	2,5	7,0	250,0	180,0	2,3	1,0	12,1	426,1	1.110,0
Portekiz	4,5	9,8	9,8	117,8	0,0	7,1	14,7	18,0	153,5	22,4
Slovak Cumh.	2,4	2,9	8,6	258,3	196,6	3,9	2,8	14,1	261,5	403,6
İspanya	4,4	9,7	8,3	88,6	-14,4	8,0	19,0	15,4	92,5	-18,9
İsveç	4,0	5,0				5,9	8,8			
İsviçre	5,6	8,9	8,3	48,2	-6,7	7,3	11,1	13,9	90,4	25,2
Türkiye	6,1	8,2	10,7	75,4	30,5	6,3	5,1	11,8	87,3	131,4
İngiltere	6,3	7,1	8,6	36,5	21,1	8,7	11,8	14,9	71,3	26,3
ABD	3,7	4,8	5,6	51,4	16,7	5,4	7,9	9,4	74,1	19,0
OECD Avrupa	5,3	7,2	8,2 ^b	54,7	13,9	8,8	13,1	15,5 ^b	76,1	18,3
OECD	5,0	6,7	7,6 ^b	52,0	13,4	6,8	10,3	12,1 ^b	77,9	17,5

Notlar: a) Cari fiyatlar, b) 2004 yılına ait, c) 2003 yılına ait, d) 1985 yılına ait.

Kaynak: IEA, Electricity Information, 2006, Paris, 2006; IEA, Energy Prices and Taxes, Quarterly Statistics, First Quarter – 2005, Paris, 2005; EIA/DOE, Monthly Energy Review, August, 2006.

Fiyat artışları, özellikle AB'ye yeni üye Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya gibi Doğru Avrupa ülkelerinde son derece yüksektir.

³⁵⁰ IEA, Electricity Information, 2006, Paris, 2006; IEA, Energy Prices and Taxes, Quarterly Statistics, First Quarter – 2005, Paris, 2005; EIA/DOE, Monthly Energy Review, August, 2006.

Yeniden yapılandırma konusunda fazla aceleci davranmayan Fransa, Yunanistan ve Güney Kore gibi ülkelerde ise elektrik fiyatları son 15 yılda düşme eğilimi göstermektedir.

Elektrik sektörlerini büyük oranda serbestleştiren ve ciddi ölçekte özelleştirme yapan Latin Amerika ülkeleri incelendiğinde, 1990–2000 arasındaki 10 yıllık dönemde, sanayi kullanımına verilen elektriğin fiyatında, örneğin Şili ve Brezilya’da azalmalar saptanırken, özellikle konut fiyatlarında çok yüksek oranda artışların olduğu gözlenmektedir (Tablo 15).³⁵¹

Tablo 15. Bazı Ülkelerde Elektrik Satış Fiyatları ve Fiyatlardaki Değişim Oranları

Ülkeler	Sanayi fiyatları (cent/kWh)			Değişim(%) 1990–2000	Konut fiyatları (cent/kWh)			Değişim(%) 1990–2000
	1990	1995	2000		1990	1995	2000	
Arjantin	0,068	0,079	0,074	8,8	0,072	0,108	0,098	36,1
Brezilya	0,045	0,055	0,038	-15,6	0,058	0,1	0,11	89,7
Şili	0,065	0,08	0,052	-20,0	0,11	0,138	0,09	-18,2
Kolombiya	0,055	0,08	0,07	27,3	0,024	0,045	0,07	191,7
Peru	0,065	0,065	0,055	-15,4	0,02	0,11	0,1	400,0
Bolivya	0,055	0,08	0,068	23,6	0,056	0,073	0,06	7,1
El Salvador	0,035	0,102	0,11	214,3	0,033	0,082	0,082	148,5
Panama	0,11	0,1	0,1	-9,1	0,13	0,12	0,12	-7,7

Kaynak: Tooraj Jamasb, Reform and Regulation of the Electricity Sectors in Developing Countries, Department of Applied Economics, University of Cambridge, 2002.

Reform sürecindeki fiyat artışlarından görüldüğü gibi, elektrik sektöründeki neo-liberal yapılanmanın tüketici fiyatlarında azalmalara yol açacağı varsayımı herhangi bir şekilde doğrulanmış görünmemektedir. Görece fiyat avantajı, küresel ölçekte elektrik şirketlerine sahip Almanya, Fransa, ABD ve İspanya gibi ülkelerde gözlenmekte olup, reform sürecindeki diğer pek çok ülkede önemli fiyat artışları söz konusudur.

³⁵¹ Tooraj Jamasb, **Reform and Regulation of the Electricity Sectors in Developing Countries**, Department of Applied Economics, University of Cambridge, 2002.

D. Teknoloji Sorunu

Elektrik sektöründe neo-liberal reformların bir diğer savı, serbest piyasa mekanizmalarına dayalı liberal elektrik piyasasında eski teknolojilerin terk edileceği ve üreticilerin çevre dostu kaynaklara yönelmesinin sağlanacağına ilişkindir.

Söz konusu varsayım, Uluslararası Enerji Ajansı'na üye ülkelerin enerji AR-GE bütçelerinin reform sürecindeki gelişimi incelenerek sınanmaktadır. Veriler IEA kaynaklarından derlenmiş olup³⁵², Tablo 16'da verilmektedir.

Tablo 16. IEA Ülkeleri Enerji AR-GE Bütçeleri (milli gelirin bindesi)

	1982	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Kanada	1,11	1,04	0,57	0,42	0,25	0,26	0,28	0,3	0,26
ABD	0,87	0,6	0,45	0,41	0,23	0,28	0,27	0,25	0,24
Avustralya		0,28				0,23		0,19	
Japonya	1,25	1,18	0,87	0,95	0,85	0,86	1,04	0,93	0,85
G.Kore							0,16		
Yeni Zelanda	0,43	0,39	0,03	0,05	0,06	0,07	0,08	0,09	0,09
Avusturya	0,36	0,33	0,08		0,11	0,14	0,13	0,11	
Belçika	0,91	0,78							
Çek Cumh.								0,07	0,05
Danimarka	0,24	0,11	0,27	0,27	0,26	0,25	0,12	0,13	0,15
Finlandiya			0,34		0,5	0,46	0,5	0,37	
Fransa			0,49	0,43	0,41	0,3	0,26		
Almanya	1,77		0,35	0,17	0,13	0,14	0,13	0,18	0,17
Yunanistan	0,19	0,28	0,11		0,05	0,05	0,06		
Macaristan					0,04	0,04	0,05	0,04	0,05
İrlanda	0,32	0,12	0,03				0,03	0,05	0,06
İtalya	0,95	1,29	0,61	0,27	0,23	0,23	0,24	0,22	0,21
Hollanda	0,82	0,91	0,59	0,46	0,31	0,37	0,31	0,28	0,28
Norveç	0,53	0,41	0,45	0,32	0,25	0,25	0,26	0,25	0,28
Portekiz	0,14	0,26	0,15	0,04	0,01	0,01	0,02	0,02	0,04
İspanya	0,36	0,24	0,11	0,26	0,08	0,08	0,07	0,07	0,09
İsveç	1,19	0,77	0,43	0,28	0,29	0,34	0,36	0,36	0,38
İsviçre	0,51	0,52	0,56	0,64	0,4	0,41	0,42	0,42	0,42
Türkiye	0,04	0,04	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,02
İngiltere	0,95	0,82	0,3	0,08	0,05	0,03	0,03	0,03	0,03

Kaynak: IEA, Energy Policies of IEA Countries-Yearly Reviews, Paris, 1991-2005.

Söz konusu verilere göre, enerji sektörü reformlarının enerji araştırma geliştirme çalışmaları üzerindeki olumsuz etkisi son derece belirgindir. 1980'lerden günümüze kadar olan dönemde enerji AR-GE verileri, bu

³⁵² IEA, **Energy Policies of IEA Countries-Yearly Reviews**, Paris, 1991-2005.

konudaki kamu finansmanının keskin bir şekilde düştüğünü göstermektedir. 2003 yılı itibariyle AR-GE bütçeleri, 1985 yılına göre, liberalizasyon şampiyonu İngiltere’de 27 kat, İtalya’da 6 kat ve Türkiye’de 4 kat düşmüştür.

ABD’deki düşüş ise 2003 yılında 1985 yılına göre 2,4 kattır. ABD enerji sektöründeki reform hareketinin en belirgin sonuçlarından biri yenilenebilir enerji yatırımlarında başlayan gelişmenin tersine dönmüş olmasıdır. ABD’de 1993 yılında 66 milyar kWh olan yenilenebilir enerji üretimi 1998 yılında 49 milyar kWh’e kadar düşmüştür.³⁵³

Reform sürecinde yeni ve yenilenebilir kaynakların kullanımında önemli bir artış olduğunu söyleyebilmek oldukça güçtür. 1990 yılında, küresel ölçekte yeni ve yenilenebilir kaynakların toplam elektrik üretimindeki payı %1,4 iken 2004 yılında söz konusu oran ancak %2,1 olabilmıştır. Aynı dönemde fosil kaynakların payı %63,1’den %66’ya yükselmiş ve su kaynaklarının payı ise %18,3’den %16,1’e düşmüştür³⁵⁴ (Tablo 17).

Tablo 17. Dünya Elektrik Üretiminin Kaynaklara Dağılımı (TWh)

	Dünya		OECD		AB		Gelişmekte Olan Ülkeler		Latin Amerika	
	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004
Toplam	11.732	17.409	7.572	10.120	2.444	3.156	2.321	5.753	493	872
Toplam fosil	7.404	11.490	4.524	6.223	1.376	1.711	1.540	4.316	111	244
Kömür	4.478	6.917	3059	3842	1012	975	917	2753	15	30
Petrol	1.313	1.161	695	527	205	131	366	580	41	83
Doğalgaz	1.613	3.412	770	1854	159	605	257	983	55	131
Nükleer	2.013	2.740	1725	2319	778	988	57	142	10	19
Hidrolik	2.148	2.809	1170	1267	271	300	709	1239	364	589
Toplam yenilenebilir	167	370	153	311	19	157	15	56	8	20
Biyomas-çöp	125	227	118	196	14	90	7	29	7	18
Rüzgar	4	82	4	77	1	59	0	5	0	0
Jeotermal	36	56	29	35	3	6	8	20	1	2
Güneş	1	4	1	2	0	1	0	2	0	0
Dalga	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0

Kaynak: IEA, World Energy Outlook 2006, Paris, 2006, s. 492.

³⁵³ Union of Concerned Scientists, “Energy Restructuring, Reliability, and the Environment”, Testimony before the Senate Committee on Energy and Natural Resources, <www.ucsusa.org/clean_energy/renewable_energy/page.cfm?pageID=166>, 2000.

³⁵⁴ IEA, World Energy Outlook 2006, Paris, 2006, s. 492.

E. Model Değişikliği ve Seçme Özgürlüğü

Neo-liberal ideolojinin elektrik sektörü liberalizasyonuna ilişkin inanışlarından biri de, piyasa mekanizmalarının katılımcı demokrasinin gerçekleşmesini sağlayacağına ilişkindir. Bu görüşün savunucuları, piyasa mekanizmalarının toplumsal yararı sağlamada kamusal düzenleme ya da planlamadan daha etkin olduğunu iddia etmektedirler. Buna göre; örneğin yenilenebilir enerji kullanımının teşviki gibi toplum yararına olacak “kamu politika”larının gerçekleştirilebilmesi, “tüketici seçimi” yoluyla mümkün olabilecektir. Çevre duyarlılığına sahip tüketiciler, fiyatları daha yüksek olmasına rağmen yeni ve yenilenebilir enerjileri kullanmak isteyecekler ve tüketimlerini bu yönde yönlendireceklerdir.

Dolayısıyla, tüketici, “seçme hakkı” ile donatıldığında, elektrik sektörü “demokratikleştirilmiş” olacak, mevcut durumda enerji politikalarında söz sahibi olamayan vatandaş, serbest piyasa mekanizmaları içerisindeki “müşteri” kimliğiyle seçme gücünü ve tedarikçisini değiştirme hakkını kullanarak kişisel tercih ve değerlerini politika oluşturma sürecine dâhil etmiş olacaktır. Böylelikle, vatandaş tüketici kimliğiyle “piyasalaşmış” ya da “özelleşmiş” olmaktadır.³⁵⁵

Söz konusu varsayımın sınanması için reform sürecindeki AB üyesi ülkelerde, elektrik tüketicilerinin tedarikçilerini değiştirme eğilimleri incelenmiştir (Tablo 18). Buna göre; yılda 1 GWh ve daha az kullanan küçük ölçekli sanayi ya da ticari kullanıcı ile küçük tüketicilerin tedarikçilerini değiştirme eğilimleri istisna sayılabilecek düzeydedir. Bu konuda görece yüksek sayılabilecek oranlar, sadece 3 ülke (Belçika, İngiltere ve Norveç) için söz konusu olup, bunlarda da sadece %20’ler düzeyinde kalmaktadır.³⁵⁶

³⁵⁵ John Byrne ve Yu-mi Mun, a.g.k.; AEAI and PA Government Services Inc., **The Nexus Between Energy Sector Reform And Democracy & Governance**, March 8, 2005.

³⁵⁶ European Commission, **Technical Annexes to the Report from the Commission on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market**, Commission Staff Working document, Brüksel, 2005.

Tablo 18. AB Ülkeleri Elektrik Sektörlerinde Tedarikçi Değişirme Oranları (%)

Ülkeler	Büyük kullanıcı ³⁵⁷		Küçük ticari/ev	
	Pazarın ilk açılışından beri	2003 Yılında	Pazarın ilk açılışından beri	2003 yılında
Avusturya	22	7	3	1
Belçika	35	8	19	19
Danimarka	>50	22	5	5
Finlandiya	>50	16		4
Fransa	22			
Almanya	35		6	
Yunanistan	0	0		
İrlanda	>50	6	1	1
İtalya	15			
Hollanda	30		35	
Portekiz	9	7	1	1
İspanya	18	5	0	0
İsveç	>50	5		10
İngiltere	>50		>50	22
Norveç	>50	15	>50	19
Estonya	0	0		
Letonya	0	0		
Litvanya	17	17		
Polonya	10	7		
Slovakya	10	3	4	
Macaristan	24	19		
Slovenya	10	10		
Kıbrıs Rum Kesimi	0	0		
Romanya	24	13		
Bulgaristan	0	0		
Türkiye	2	2		

Kaynak: European Commission, Technical Annexes to the Report from the Commission on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market, Commission Staff Working document, Brüksel, 2005.

II. TÜRKİYE'DE POLİTİKA UYGULAMA SONUÇLARI³⁵⁸

A. Elektrik Üretimi ve Dış Ticaret

Türkiye'de elektrik enerjisinin üretim ve tüketim gelişimi, özellikle 1960'lı yıllardan itibaren önemli bir gelişim göstermiştir. 1960 yılında 2.815

³⁵⁷ Yılda 1 GWh ve daha fazla tüketen kullanıcılar.

³⁵⁸ Bu bölümdeki sayısal bilgiler, farklı bir kaynak verilmediği sürece TEİAŞ'nin Internet sitesindeki resmi istatistiklerden alınmıştır.

GWh olan elektrik üretimi, 2006 yılı başı itibariyle 161.956 GWh'a kadar yükselmiştir. Söz konusu üretim, toplam OECD ülkeleri üretiminin %1,6'sı ve toplam AB(25) ülkeleri üretiminin ise %5,1'i düzeyindedir³⁵⁹.

Bununla beraber, Türkiye elektrik üretim artışı yıllar itibariyle giderek düşmektedir. Dönemler itibariyle artış oranları Tablo 19'da verilmektedir.

Tablo 19. Dönemler İtibariyle Elektrik Üretimi (Gwh) ve Üretimdeki Artış Oranları (%)

Yıllar	Termik	Hidrolik	Jeo+Rüzgar	Toplam	Artış Oranı (%)
1970	5.590	3.033	0	8.623	
1975	9.719	5.904	0	15.623	81,2
1980	11.927	11.348	0	23.275	49,0
1985	22.168	12.045	6	34.219	47,0
1990	34.315	23.148	80	57.543	68,2
1995	50.620	35.541	86	86.247	49,9
2000	93.934	30.879	109	124.922	44,8
2005	122.242	39.561	153	161.956	29,6

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri, <www.teias.gov.tr>, 2005, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

Türkiye'nin önemli oranda elektrik dış ticareti bulunmamaktadır. 2005 yılı itibariyle ulusal net elektrik tüketiminin içerisinde ithalatın oranı binde 5 düzeyindedir. Yine, aynı yıl, ulusal üretimin sadece %1,1'i ihraç edilmiştir.

B. Kurulu Güç

Türkiye kurulu gücü, 1960 yılında 1.324 MW düzeyindeyken, 2005 yılında 38.844 MW olmuştur. Türkiye, kurulu güç büyüklüğü bakımından, Avrupa'da, Almanya, Fransa, İtalya, İngiltere ve İspanya'dan sonra altıncı, OECD ülkeleri arasında ise 12. sırada yer almaktadır.

Toplam kurulu gücün 37.571 MW'ı (%97) 1960 yılından itibaren gerçekleştirilmiştir. Söz konusu gücün %2,5'luk kısmı TEK'in kuruluşu öncesi, %48'i TEK döneminde (1970–1993) ve %49'u ise TEK sonrası dönemde (1993–2006) gerçekleştirilmiştir.

³⁵⁹ IEA, **Electricity Information 2006**, Paris, 2006.

Elektrik sektörü 1960 yılından itibaren incelendiğinde kurulu güçteki en büyük artışların TEK döneminde gerçekleştiği gözlenmektedir. TEK'in kurulduğu 1970 yılında 2.235 MW olan kurulu güç, TEK'in tüzel kişiliğinin sona erdiği 1993 yılında yaklaşık 10 kat artarak 20.334 MW olmuştur. 1960 yılından TEK'in kurulduğu 1970 yılına kadar geçen 10 yıllık sürede kurulu güçteki artış yaklaşık %75 oranında olurken, TEK'in kuruluşundan sonra geçen ilk 10 yıllık sürede (1970–1980) %129 ve ikinci 10 yıllık sürede (1980–1990) ise %219 oranında artışlar söz konusudur. Bununla beraber, TEK'in tüzel kişiliği ve hukuki varlığının sona erdiği 1993 yılını da kapsayan 1990–2000 dönemindeki kurulu güç artışı %67 ve daha sonraki 5 yıldaki (2000–2005) artış ise %85 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 20).

Tablo 20. Dönemler İtibariyle Kurulu Güç (MW) ve Artış Oranları

Yıllar	Termik	Hidrolik	Jeo+Rüzgar	Toplam	Artış Oranı (%)
1970	1.510	725		2.235	
1975	2.407	1779		4.187	87,3
1980	2.988	2131		5.119	22,7
1985	5.229	3875	17	9.122	78,2
1990	9.536	6764	17	16.318	78,9
1995	11.074	9863	17	20.954	28,4
2000	16.053	11175	36	27.264	30,1
2005	25.902	12906	35	38.843	42,5

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri, <www.teias.gov.tr>, 2005, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

C. Kişi Başına Elektrik Tüketimi ve Kurulu Gücün Gelişimi

Türkiye'de kişi başına net elektrik tüketimi son 25 yılda yaklaşık 4 kat artarak 2005 yılı itibariyle 1.808 kWh düzeyine ulaşmıştır. Bununla beraber, 2004 yılı için OECD ortalamasının 7.531 kWh ve AB(15) ortalamasının ise 6.241 kWh olduğu dikkate alındığında, Türkiye'de kişi başına elektrik kullanımının oldukça düşük düzeylerde olduğu anlaşılmaktadır. Kişi başına kurulu güç ise 2005 yılında 539 Watt olarak gerçekleşmiştir.

D. Elektrik Üretiminde Birincil Kaynak Kullanımı

Elektrik üretiminde kurulu gücün birincil enerji kaynaklarına göre dağılımında yıllar içerisinde önemli farklılıklar gözlenmektedir. TEK'in kurulduğu 1970 yılında %29 yerli kömür, %38 petrol ve %33 hidrolik kaynaklar şeklindeki dağılım, özellikle 1970'li yıllardaki petrol krizlerinin etkisiyle petrol aleyhine değişmeye başlamıştır. TEK'in kapandığı 1993 yılında kurulu güçteki kaynak kullanım oranları %29 yerli kömür, %7,5 petrol, %13,5 doğalgaz ve %48 hidrolik kaynaklar şeklinde gerçekleşmiştir. Süreç, özellikle 1990'lı yılların sonundan itibaren, büyük oranda sektördeki liberalizasyonun etkisiyle, doğalgaz ağırlıklı olarak devam etmiş ve 1998 yılında %19 olan doğalgazın payı hızla yükselerek 2005 yılında %36 düzeyine kadar çıkmıştır. Bu süreçte, yerli kömüre dayalı yeni termik santral yatırımlarından büyük oranda vazgeçilmiş, 2000 yılından itibaren ise ithal kömüre dayalı santraller kurulmaya başlanmıştır. 2005 yılı sonu itibariyle kurulu gücün birincil enerji kaynaklarına dağılımı şöyledir: %19,3 yerli kömür, %4,3 ithal kömür, %7,6 sıvı yakıtlar, %35,5 doğalgaz, %33,2 hidrolik ve %0,1 jeotermal-rüzgar. Elektrik üretiminin kaynaklara dağılımı ise, 2005 yılında, %75,4 termik ve %24,4 hidrolik kaynaklar şeklindedir (Tablo 21).

Tablo 21. Kurulu Güç ve Elektrik Üretimi İçerisinde Birincil Enerji Kullanım Payları, 2005 (%)

Kaynak	Kurulu Güç	Üretim
Taşkömürü	5,1	8,1
Linyit	18,4	18,5
Sıvı yakıt	7,6	3,4
Doğalgaz	35,5	45,3
Yenilenebilir+atık	0,1	0,1
Toplam Termik	66,7	75,4
Hidrolik	33,2	24,4
Jeotermal	0,0	0,1
Rüzgar	0,1	0,1
TOPLAM	100,0	100

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri, <www.teias.gov.tr>, 2005, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

E. Elektrik Üretimi ve Kurulu Gücün Üretici Kuruluşlara Dağılımı

TEK'in kurulduğu yıl, 2.235 MW'lık kurulu gücün %64'ü (1.439 MW) TEK bünyesindedir. Kalan kurulu gücün %8,7'si (193,8 MW) ayrıcalıklı şirketler³⁶⁰, %16'sı (359,4 MW) otoprodüktörler ve %8,7'si (195,2 MW) ise belediyelerin elinde bulunmaktadır. Belediye santrallerinin TEK'e devredildiği 1984 yılındaki toplam 8.462 MW kurulu gücün dağılımı ise; %85 (7.190 MW) TEK, %3,8 (324,4 MW) ayrıcalıklı şirketler ve %11,2i (947,6 MW) otoprodüktörler şeklindedir.

Elektrik enerjisi üretiminin kuruluşlara dağılımında, özellikle liberalizasyon sürecinde, keskin bir dönüşüm söz konusudur. 1990 yılında %91,9 EÜAŞ tarafından yapılan üretimin 2005 yılı itibariyle sadece %45,4'ü EÜAŞ, bağlı ortaklıkları ya da özelleştirme kapsamındaki kamu kuruluşları tarafından yapılmaktadır. Söz konusu yıl itibariyle elektrik üretiminin %54,6'sı ise özel sektör (üretim şirketleri, otoprodüktör şirket ya da gruplar, EÜAŞ tarafından ihale edilen mobil santral işleticileri ve İHD kapsamında çalışan şirketler) tarafından yapılmıştır. Elektrik enerjisi üretiminin üretici kuruluşlara göre yıllar itibariyle dağılımı Tablo 22'de verilmektedir.

Tablo 22. Elektrik Enerjisi Üretiminin Üretici Kuruluşlara Dağılımı (%)

Yıllar	EÜAŞ	EÜAŞ Bağlı Ortaklık	Özelleş. Kapsam. Santraller	Ayrıcalıklı Şirketler	Üretim Şirketleri	Bele- diyeler	Otopro- dükör	Mobil Santral- lar	İHD
1970	72,7	0,0	0,0	10,2	0,0	9,1	8,0	0,0	0,0
1980	83,4	0,0	0,0	6,9	0,0	0,3	9,4	0,0	0,0
1990	91,9	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0	5,8	0,0	0,0
2000	59,2	15,4	0,0	1,5	9,6	0,0	12,8	0,5	0,9
2005	38,1	3,3	4,0	0,0	41,0	0,0	10,6	0,5	2,5

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri, <www.teias.gov.tr>, 2005, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

Kurulu gücün üretici kuruluşlara dağılım kompozisyonu ise, özellikle 1996 yılından itibaren değişmeye başlamıştır. Bu yıldan itibaren, bir yandan üretim şirketlerinin diğer yandan otoprodüktörlerin yatırımları söz konusudur. 1996 yılında 198,7 MW kurulu güce sahip olan üretim şirketleri 2005 yılı sonu

³⁶⁰ ÇEAŞ, KEPEZ ve Bünyan.

itibariyle 10.800 MW ve 1996 yılında 1.429,3 MW kurulu güce sahip otoprodüktörler ise 2005 yılı sonu itibariyle 4.062 MW kurulu güce erişmişlerdir. 2006 yılı başı itibariyle 38.844 MW'lık toplam kurulu gücün kuruluşlara dağılımı şöyledir: EÜAŞ ve bağlı ortaklıkları ile özelleştirme kapsam ve programına alınan santraller %58 (22.584,6 MW), otoprodüktörler %10,5 (4.062 MW), üretim şirketleri %27,8 (10.800 MW), mobil santraller %2 (750 MW) ve İHD santralleri %1,7 (650 MW). 2006 yılı başı itibariyle Türkiye kurulu gücünün birincil enerji kaynaklarına göre üretici kuruluşlara dağılımı Tablo 23'de verilmektedir.

Tablo 23. Kurulu Gücün Birincil Kaynaklara Göre Üretici Kuruluşlara Dağılımı (2006)

	Kamu	Üretim Şirketleri			Otopro- dükör	Mobil	Toplam
		YİD	Yİ	Serbest Üretim Şti			
Taşkömürü	300				35		335
Linyit	7.001				146		7.147
İthal Kömür			1.320		331		1.651
Sıvı Yakıtlar	876			180	1.155	750	2.961
Doğalgaz	3.903	1.450	4.782	1.843	1.796		13.774
Yenilenebilir+atık				1	34		35
Hidrolik	11.140	982		222	563		12.906
Jeotermal	15						15
Rüzgar		17			3		
Toplam	23.235	2.449	6.102	2.246	4.062	750	38.845

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri, <www.teias.gov.tr>, 2005, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

Günümüzde, EÜAŞ'nin elinde 18.750 MW gücünde 125 santral, bağlı ortaklıklarında 2.154 MW gücünde 3 santral, özelleştirme kapsam ve programında 1.680 MW gücünde yine 3 santral bulunmaktadır. Mobil santraller 750 MW gücünde ve 11 adet, İHD çerçevesinde işletilen santraller ise 650 MW gücünde ve 2 adettir. 4.063 MW gücünde 221 adet otoprodüktör santral bulunmaktadır (Tablo 24).

Tablo 24. Elektrik Santrallarının İşletici Kuruluşlara Dağılımı

		Taş- kömürü	Linyit	Sıvı Yakıt	Doğal -gaz	Jeo- termal	Rüzgar	Yenilen. +atık	Hidrolik	Toplam
EÜAŞ	Adet	1	8	5	2	1			108	125
	Güç	300	3.667	876	2.783	15			11.109	18.750
EÜAŞ bağlı ortaklık	Adet		2		1					3
	Güç		1.034		1.120					2.154
Özelleştirme kapsamında	Adet	3								3
	Güç	1.680								1.680
Mobil Santraller	Adet			11						11
	Güç			750						750
İHD	Adet		1						1	2
	Güç		620						30	650
Otoprodüktör	Adet	4	22	75	106		2	5	7	221
	Güç	366	146	1.155	1.796		3	34	563	4.063
YİD	Adet				4		2		18	24
	Güç				1.450		17		982	2.449
Yİ	Adet	1			4					5
	Güç	1.320			4.782					6.102
Serbest Üretim Şti.	Adet			7	40				10	57
	Güç			180	1.843				222	2.245
Toplam	Adet	9	33	98	157	1	4	5	144	451
	Güç	3.666	5.467	2.961	13.774	15	20	34	12.906	38.843

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri, <www.teias.gov.tr>, 2005, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

Üretim şirketlerinden YİD çerçevesinde çalışan toplam 2.449 MW kurulu gücünde 24 adet santral ve Yİ çerçevesinde 6.102 MW gücünde 5 adet santral söz konusudur. Serbest üretim şirketlerinin elinde ise toplam kurulu gücü 2.245 MW olan 57 adet santral vardır.

Kamunun elindeki önemli termik santraller³⁶¹ Tablo 25’de verilmektedir. Bunların büyük bir çoğunluğu 2000 yılı öncesi inşa edilmiş olup, sadece Afşin Elbistan B ve Çan santralleri 2000 yılı sonrası tesis edilmiştir. Kamu santrallerinin 3 adedi (Hamitabat, Soma A ve Soma B) EÜAŞ’nin bağlı ortaklıklarının uhdesinde, 1 adedi (Çayırhan) İHD sözleşmesi kapsamında Park Termik Şirketi tarafından işletilmekte ve 3 adedi ise (Kemerköy, Yatağan ve Yeniköy) özelleştirme kapsamında bulunmaktadır.

³⁶¹ Mobil santraller de kamu tarafından kiralanıp işletmesi özel sektöre ihale edilmiş olup, bunlara takip eden kısımlarda değinilmektedir.

Tablo 25. Kamunun Elindeki Önemli Termik Santraller

Santral	Yakıt Cinsi	Bulunduğu İl	İşletmeye Giriş Yılı	Kurulu Güç	Kuruluş
Çatalağzı	Taşkömürü	Zonguldak	89-91	300	EÜAŞ
Afşin-Elbistan A	Linyit	K.Maraş	84-87	1.355	EÜAŞ
Afşin-Elbistan B	Linyit	K.Maraş	05	360	EÜAŞ
Çan	Linyit	Çanakkale	05	320	EÜAŞ
Kangal	Linyit	Sivas	89-00	457	EÜAŞ
Orhaneli	Linyit	Bursa	92	210	EÜAŞ
Seyitömer	Linyit	Kütahya	73	600	EÜAŞ
Tunçbilek A	Linyit	Kütahya	56	65	EÜAŞ
Tunçbilek B	Linyit	Kütahya	77-78	300	EÜAŞ
Ambarlı	Fuel-oil	İstanbul	67-70	630	EÜAŞ
Hopa	Fuel-oil	Artvin	73	50	EÜAŞ
Aliağa	Motorin	İzmir	75-76	180	EÜAŞ
Engil	Motorin	Van	96	15	EÜAŞ
Çukurca	Motorin	Hakkari	67	1	EÜAŞ
Ambarlı	Doğalgaz	İstanbul	88	1.350	EÜAŞ
Bursa	Doğalgaz	Bursa	98-99	1.432	EÜAŞ
Denizli	Jeotermal	Denizli	84	15	EÜAŞ
Hamitabat KÇ	Doğalgaz	Kırklareli	85-86	1.120	EÜAŞ Bağlı Ortaklık
Soma A	Linyit	Manisa	57-58	44	EÜAŞ Bağlı Ortaklık
Soma B	Linyit	Manisa	81-85	990	EÜAŞ Bağlı Ortaklık
Çayırhan	Linyit	Ankara	87-99	620	İHD, Park Termik
Kemerköy	Linyit	Muğla	93-95	630	Özelleştirme Kaps.
Yatağan	Linyit	Muğla	82-84	630	Özelleştirme Kaps.
Yeniköy	Linyit	Muğla	86-87	420	Özelleştirme Kaps.

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri, <www.teias.gov.tr>, 2005, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

EÜAŞ tarafından işletilmekte olan 11.140 MW gücündeki toplam 108 adet hidrolik santralin 44 adedi (10.655 MW) barajlı santral, 4 adedi (101 MW) doğal göl santrali ve 60 adedi (353 MW) ise akarsu santrali olup tüm ülkeye yayılmışlardır. 30 MW büyüklüğündeki 1 adet santral ise İHD kapsamında özel sektör tarafından çalıştırılmaktadır. Toplam hidrolik kurulu gücün %86'sı sadece 20 barajlı santral tarafından karşılanmaktadır. Bunların arasında Atatürk (2.405 MW), Karakaya (1.800 MW) ve Keban (1.330 MW) öne çıkmaktadır.

Mobil (yüzer-gezer) santraller, enerji krizi olacağı gerekçesiyle 2000 yılında gündeme getirilmiştir. 5 Ekim 2000 tarihli KHK'ye dayanılarak; TEAŞ tarafından belirlenen güçteki mobil santraller kiralanmış ve hizmet alımı yoluyla işletmesi özel sektöre verilmiştir. 2006 yılı başı itibariyle devrede bulunan mobil santraller Tablo 26'da verilmektedir. Söz konusu santrallerin tamamı fuel-oil ile çalışmaktadır.

Tablo 26. Mobil Santrallar

Santralin Adı	Bulunduğu İl	İşletmeye Giriş Yılı	Kurulu Güç
BATMAN	Batman	2002	117,9
ESENBOĞA	Ankara	2002	53,8
HAKKARİ 2	Hakkari	2001	24,8
ISPARTA	Isparta	2001	27,9
KIRIKKALE	Kırıkkale	2002	153,9
KIZILTEPE	Mardin	2001	34,1
PS3 A- 2	Şırnak	2001	24,4
SAMSUN 1 I-VII	Samsun	2003	131,3
SAMSUN 2 I-VII	Samsun	2003	131,3
SIİRT	Siirt	2001	25,6
VAN 2	Van	2001	24,7

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri, <www.teias.gov.tr>, 2005, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

YİD kapsamında 1996–1999 yılları arasında toplam 1.450 MW gücünde 4 adet doğalgaz santrali tesis edilmiştir. Bunlar; Kocaeli’nde Ova Elektrik (258,4 MW), İstanbul’da Esenyurt (188,5 MW) ve Tekirdağ’da Trakya Elektrik (498,7 MW) ile Unimar Marmara Ereğlisi (504 MW) santralleridir. Yine YİD kapsamında, 18 adet hidrolik santral tesis edilmiş olup, toplam kurulu güç 982 MW’dır. Bunların içinde en önemlisi Ş.Urfa’da kurulan 672 MW kapasiteli Birecik Barajı’dır. YİD kapsamında toplam 17,4 MW kurulu güç kapasiteli iki de rüzgar santrali inşa edilmiştir.

Üretim şirketleri tarafından kurulan elektrik santralleri arasında kapasite olarak daha büyük olanları 2002–2004 yılları arasında Yİ kapsamında kurulmuştur. Bunlar; Gebze (1.595,4 MW), Adapazarı (797,7 MW), Ankara-Baymina (798,0 MW), İzmir (1.590,7 MW) doğalgaz santralleri ile İskenderun (1.320,0 MW) ithal kömür santralleridir.

YİD ya da Yİ kapsamı dışında serbest üretim şirketleri tarafından, toplam 1.843 MW kurulu gücünde 40 adet doğalgaz santrali ve toplam 180 MW kurulu gücünde 8 adet sıvı yakıt santrali kurulmuştur. Bunların büyük çoğunluğu 100 MW’ın altındaki santrallerdir. Serbest üretim şirketleri, ayrıca, toplam 222 MW gücünde akarsu santralleri inşa etmişlerdir.

Üretim şirketleri tarafından kurulan elektrik santrallerinin kullanılan yakıt cinslerine göre dağılımları Tablo 27’de verilmektedir.

Tablo 27. Üretim Şirketlerince Kurulan Santrallerin Yakıt Cinslerine Göre Dağılımı (MW)

Üretim Şirketleri	Doğalgaz	İthal kömür	Sıvı Yakıt	Hidrolik	Rüzgar	TOPLAM
YİD Kapsamında	1.450			982	17	2.449
Yİ Kapsamında	4.782	1.320				6.102
Serbest Üretim Şti	1.843		180	222		2.245
TOPLAM	8.075	1.320	180	1.204	17	10.796

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri, <www.teias.gov.tr>, 2005, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

Otoprodüktör santrallerin toplam kurulu güçleri 4.060 MW olup, bunlardan bir kısmı kamu tarafından kurulmuş, ancak daha sonra özelleştirmelerle özel sektöre devredilmiştir³⁶². Toplam 220 otoprodüktör santralın, 211 adedi termik, 7 adedi hidrolik, 2 adedi ise rüzgar santralıdır.

Toplam 3.497 MW gücündeki 211 otoprodüktör termik santralın 106 adedi doğalgaz (1.796 MW), 3 adedi ithal kömür (331 MW), 1 adedi yerli taşkömürü (35 MW), 22 adedi linyit (146 MW), 75 adedi sıvı yakıt (1.155 MW) ve 5 adedi ise yenilenebilir-atık (34 MW) santralıdır. Bu santrallerin 144 adedi (2.493 MW) 1990 sonrasında kurulmuştur. 7 adet hidrolik santralın toplam kurulu gücü 563 MW ve 2 adet rüzgar santralının kurulu gücü ise 2,7 MW’dır.

F. Elektrik Sektöründe Yatırımlar ve Reform Sürecinde Elektrik Sektörüne Özel Sermaye Girişi

TEK’in 1970 yılında kurulmasıyla birlikte ülkemiz elektrik sektörüne kamu yatırımlarının girişi hızlanmış ve 1990’lı yıllara dek giderek artmıştır. 1970 yılından bugüne kadar 35 yılda elektrik sektöründe yapılan kamu yatırımları toplamı 31,5 milyar Dolar olmuştur. Söz konusu yatırımın %57,7’si

³⁶² Örneğin, Seydişehir Alüminyum tesislerini beslemek amacıyla 1984 yılında inşa edilen ve 2005 yılında Alüminyum tesisleri ile birlikte özelleştirilen 540 MW kurulu güçteki Oymapınar hidrolik santralı, söz konusu otoprodüktör santraller arasındadır.

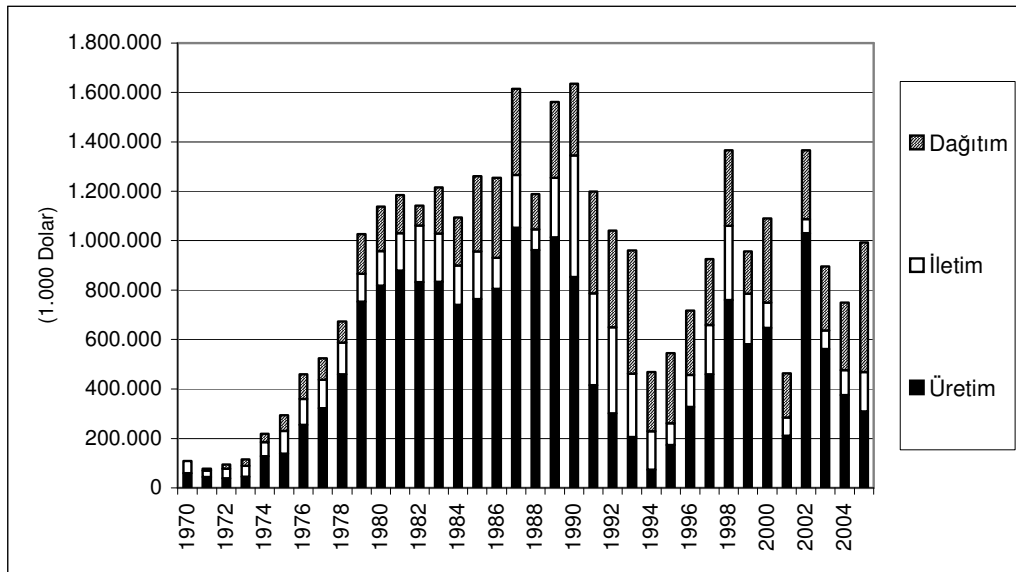
Üretim, % 17,7'si iletim ve %24,6'sı ise dağıtım alt sektörlerinde yapılmıştır (Tablo 28).

Tablo 28. Dönemler İtibariyle Elektrik Sektöründe Kamu Yatırımları (milyon Dolar)

Dönemler	retim	İletim	Dağıtım	Toplam
1971–1975	393.878	258.282	147.086	799.246
1976–1980	2.608.963	601.328	613.111	3.823.402
1981–1985	4.049.393	929.176	917.826	5.896.395
1986–1990	4.687.795	1.156.773	1.412.620	7.257.188
1991–1995	1.168.007	1.222.089	1.823.429	4.213.525
1996–2000	2.775.089	935.071	1.346.962	5.057.122
2001–2005	2.487.523	467.047	1.513.793	4.468.363
Toplam	18.170.648	5.569.766	7.774.827	31.515.241

Kaynak: TEİAş, Türkiye Elektrik retim-İletim İstatistikleri, <www.teias.gov.tr>, 2005, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

Dönemler itibariyle incelendiğinde, üretim alt sektörüne en fazla yatırımın 1979–1990 arasındaki 12 yılda yapıldığı görülmektedir. Söz konusu dönemde yapılan yatırımlar, 1970 yılından beri üretime yapılan yatırımların %57'sini oluşturmaktadır. Ancak, 1990 sonrası sektörde izlenen kamu politikaları kamu yatırımlarının önemli ölçüde azalmasına yol açmıştır. 1990 sonrası 15 yılda üretime yapılan yatırımlar toplam üretim yatırımlarının %35'i düzeyindedir (şekil 14).



şekil 14. Yıllar İtibariyle Elektrik Sektöründe Kamu Yatırımları (*1.000 Dolar)
(Kaynak: TEİAş)

Kamu yatırımlarındaki azalma, en fazla iletim sektörüne yapılan yatırımlarda görülmektedir. Bu alandaki yatırımlar, özellikle son 10 yılda önemli ölçüde azalmıştır.

Türkiye elektrik sektöründe, 1985 yılına kadar yaratılan toplam 9.122 MW kurulu gücün %86'sı kamu ve %14'ü ise özel sektör sermayesiyle tesis edilmiş, daha sonraki 10 yıl boyunca ise kamu eliyle 11.060 MW ve özel sektör eliyle 770 MW üretim tesisi gerçekleştirilmiştir. 1995 yılından itibaren ise kamu yatırımları durma noktasına gelirken özel sektör yatırımlarında belirli bir artış söz konusudur. 1995 sonrası 10 yılda yaklaşık 5.100 MW'lık üretim tesisi kamu eliyle ve 12.800 MW'lık üretim tesisi ise özel sektör eliyle kurulmuştur.

Dolayısıyla, 20 yılda kamu ve özel sektör tarafından yaratılan yeni elektrik üretim kapasiteleri incelendiğinde; son 20 yılda yaratılan kurulu gücün %54'ü (16.190 MW) kamunun, %46'sı (13.532 MW) özel sektörün, son 15 yılda yaratılan toplam 22.526 MW'ın %41'i (9.255 MW) kamunun ve %59'u (13.271 MW) özel sektörün, son 10 yılda yaratılan 17.890 MW'ın %29'u (5.126 MW) kamunun ve %71'i (12.763 MW) özel sektörün, son 5 yılda yaratılan 11.580 MW'ın %20'si (2.312 MW)³⁶³ kamunun ve %80'i (9.268 MW) özel sektöründür. Sonuç olarak, son 20 yılda yeni üretim kapasitesi yaratma bakımından sektörde önemli bir dönüşüm söz konusudur.

Elektrik sektörüne yapılan özel sektör yatırımları Dünya Bankası verilerine göre 1990–2002 yılları arasında toplam 7 milyar Dolar olmuş ve üretim alanında yapılmıştır³⁶⁴ (Tablo 29).

³⁶³ Kamu tarafından 2000 yılından beri yaratılan güç kapasitesinin yaklaşık %30'u (670 MW) fuel-oil yakıtlı mobil (yüzer-gezer) santrallardır.

³⁶⁴ World Bank, **Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database**, <<http://ppi.worldbank.org/index.aspx>>, (erişim tarihi: Mart 2007).

Tablo 29. Elektrik Sektöründe Yıllar İtibariyle Özel Sermaye Yatırımları

Yıllar	Yatırım (milyon Dolar)
1990	68,0
1995	1.760,0
1996	1.232,2
1998	0,0
2000	3.575,0
2002	360,0
Toplam	6.995,2

Kaynak: World Bank, Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database, <<http://ppi.worldbank.org/index.aspx>>, (erişim tarihi: Mart 2007).

Serbestleşme sürecinde 3096 sayılı yasa kapsamında özel sektör tarafından YİD modeli çerçevesinde sermaye yatırılarak gerçekleştirilen toplam kurulu gücü 2.285 MW olan 23 proje bulunmaktadır. Söz konusu projelerden kurulu güç itibariyle %96'sı Hazine garantisi ile çalışmaktadır. YİD modeli ile çalışan santrallerin toplam kurulu gücünün %90'ı sadece 5 adet santraldan oluşmaktadır. Bunlardan 4'ü doğalgaz (Marmara Ereğlisi-Trakya (478 MW), Marmara Ereğlisi-Unimar (478 MW), Gebze-Dilovası (253 MW) ve Esenyurt (180 MW)) ve 1 adedi ise hidroelektrik (Birecik (672 MW)) santralıdır. Kalan 18 santralin 16 adedi (205 MW) hidroelektrik ve 2 adedi (17,4 MW) ise rüzgar santralleridir.

Yİ kapsamında özel sektör tarafından yapılan yatırımlarla gerçekleştirilen proje sayısı ise 5 adettir. Tamamı Hazine garantili, tahkime tabi olan bu projelerin toplam kurulu güçleri ise 5.630 MW'dır. Söz konusu santraller, Tablo 30'de sıralanmaktadır. Üretim şirketleri tarafından kurulan elektrik santralleri arasında kapasite olarak daha büyük olanları 2002–2004 yılları arasında Yİ kapsamında kurulmuştur. Bunlar; Gebze, Adapazarı, Ankara-Baymina, İzmir doğalgaz santralleri ile İskenderun ithal kömür santralıdır.

Tablo 30. Yı Çerçevesinde Kurulan Santraller

Adı	Şirket	Kurulu Güç (MW)
Gebze Doğalgaz Kombine Çevrim Sant.	Gebze Elek.Ürt. A.Ş.	1.540
Adapazarı Doğalgaz Kom. Çevrim Sant.	Adapazarı Elek.Ürt. A.Ş.	770
İzmir Doğalgaz Kombine Çevrim Sant.	İzmir Elek. Ürt. A.Ş.	1.540
Ankara Doğalgaz Kombine Çevrim Sant.	Baymina Elek. Ürt. A.Ş.	700
İskenderun Termik (ithal kömür) Santrali	İskenderun Elek. Ürt. A.Ş.	1.100

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri, <www.teias.gov.tr>, 2005, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

TEİAŞ tarafından yüksek (yıllık %8,4 büyüme) ve düşük (yıllık %6,3 büyüme) olmak üzere iki senaryo halinde yapılan tahminlere göre³⁶⁵, Türkiye elektrik enerjisi talebinin 2010 yılında 219.000–236.700 GWh aralığında ve 2015 yılında ise 297.000–354.000 GWh aralığında olacağı öngörülmektedir. Bu talebin karşılanabilmesi için 2016 yılına kadar yüksek senaryoda 30.700 MW ve düşük senaryoda ise 18.200 MW yeni kapasite tesis etmek gerekmektedir.

Sevaioğlu'nun çalışmasında, aynı dönem için gereken yeni kapasite miktarı yaklaşık 29.700 MW hesaplanmaktadır.³⁶⁶ Sevaioğlu, aynı çalışmasında, 1 MW yeni kapasite için ortalama yatırım maliyetini yaklaşık 1.075 Dolar olarak hesap etmekte olup, buna göre, elektrik üretim sektöründeki 2006–2015 dönemindeki toplam ve ortalama yıllık yatırım ihtiyacı Tablo 31'de verilmektedir.

Tablo 31. 2006–2015 Döneminde Elektrik Üretimi Amaçlı Yatırım İhtiyacı (milyon Dolar)

	Toplam yatırım ihtiyacı	Ortalama yıllık yatırım ihtiyacı
TEİAŞ yüksek senaryo	33.0	3.3
TEİAŞ düşük senaryo	19.6	2.0
Sevaioğlu'nun çalışması	31.9	3.2

³⁶⁵ TEİAŞ, Türkiye Elektrik Enerjisi 10 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonu (2006 – 2015), Haziran 2006.

³⁶⁶ Sevaioğlu, Osman, "Elektrik Sektöründe Yatırım Sorunu", Milli Güvenlik Akademisi Sunum, Ankara, 2006.

G. Elektrik Sektöründe Rekabet

2005 yıl sonu itibariyle toplam elektrik üretiminin yarısından fazlasının üretim şirketleri ve otoprodüktörler tarafından gerçekleştirilmiş olmasına karşın, elektrik sektöründe faaliyette bulunan firmalar arasında herhangi bir rekabetin olduğunu söyleyebilmek mümkün değildir.

Elektrik üretimi amacıyla faaliyet gösteren serbest üretim şirketlerinden Yİ kapsamında çalışan toplam 4 doğalgaz ve 1 ithal kömür santrali, 2005 yılı itibariyle toplam elektrik üretiminin %26'sını gerçekleştirmişlerdir. Söz konusu santral işleticilerinin Türkiye elektrik piyasasındaki konumları, başlı başına rekabeti engelleyici yapıdadır ve aslında ülkemiz elektrik sektöründeki 25 yıllık serbestleşme serüveninin geldiği noktayı da çarpıcı bir şekilde ortaya koymaktadır.

Söz konusu santrallar, 1993–1997 yılları arasında, küreselleşme-özelleştirme rüzgarlarının tüm dünyayı sardığı bir dönemde, özel sektörü elektrik sektöründe yatırım yapmaya teşvik edebilmek amacıyla geliştirilen modeller çerçevesinde gerçekleştirilmişlerdir. Buna göre, yatırımcı firma tüm yatırımları kendisi yapacak ve yatırım maliyetlerini diğer işletme maliyetleri ile birlikte fiyatlara yansıtacaktır. Söz konusu modelde, yatırımcı firmalara bir taraftan ürettikleri elektriği uzun dönemli alım garantisi verilmiş, diğer taraftan kullanacakları doğalgazla ilgili BOTAŞ tarafından “al ya da öde” anlaşmaları yapılmıştır.

Söz konusu garantiler ile işletilen santralların maliyet ve satış fiyatları, doğalgaz fiyatlarının da artışıyla, diğer elektrik üretim santrallarına göre çok yüksek düzeylerde seyretmiştir. *“Aradan yıllar geçmiş. Giderek azalan bir tarife olmasına rağmen, santralin devreye girmesini takip eden dördüncü yılda bile toplam tarife 9–10 cent/kwh’ların altına bir türlü inmemiş(tir)”*³⁶⁷.

³⁶⁷ Osman Sevaioğlu, “Yanlış Hesap Nereden Döner?”, **PetroGas**, Sayı:2, Ekim 2004, s. 54.

2001 yılında yasalaştırılan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile elektrik piyasasının serbestleştirilmesi ve rekabete açılması ngrlmş, ancak söz konusu garantilerin varlığı nedeniyle bunun gerçekleşemeyeceği kısa sürede anlaşılmıştır. Söz konusu santralların işleticileri ETKB ile imzaladıkları sözleşmeleri gündeme getirmişler, EPDK'dan alacakları lisanslar çerçevesinde ve serbest piyasa kurallarına göre çalışmaya itiraz ederek, tersine yapılacak uygulamalar ile ilgili olarak idareyi uluslararası tahkimi işletmekle tehdit etmişlerdir.

YİD, Yİ ve İHD sözleşmeleri kapsamında çalışan santralların hemen hemen tamamı elektrik alım ve yakıt temin garantileri ile işletilmekte olup, daha verimli işletmecilik yapma ya da maliyetleri düşürme bakımından işletici firmaları özendirecek herhangi bir mekanizma kurulmamıştır. YİD sözleşmeleri, genellikle, gaz santralları için 20 yıllık, hidroelektrik santralları için ise 15–40 yıllık yapılmıştır.

H. Sektörde Verimlilik

Türkiye elektrik sektöründeki reform sürecinin verimliliğe ilişkin sonuçları, TÜİK ve TEİAş istatistiklerinden izlenmeye çalışılmıştır. Söz konusu istatistiklerden; sektörde kurulu güç verimliliği ve işgücü verimliliği hesaplanmış, fiyatlar, kayıp-kaçak oranları ve enerji arz güvenliğindeki gelişmeler ele alınmıştır.

1. Kurulu Güç Verimliliği

Kapasite kullanım oranı şeklinde de ifade edilebilecek olan kurulu güç verimliliği, elektrik santralından elde edilen yıllık toplam brüt elektrik üretiminin toplam kurulu gten elde edilebilecek üretim miktarına oranı şeklinde tanımlanmakta olup, genel olarak, santralin yıl boyunca işletmede olduğu süreyi ifade etmektedir:

$$V_{KG} = \ddot{U} / G$$

Burada; V_{KG} kurulu güç verimliliği, saat

$\ddot{U}$ toplam elektrik üretimi, MWh

G kurulu güç, MW

Türkiye elektrik sektöründe kurulu güç verimliliği, kamu işletmeleri, özel işletmeler ve toplam olarak ayrı ayrı Tablo 32'de verilmektedir.

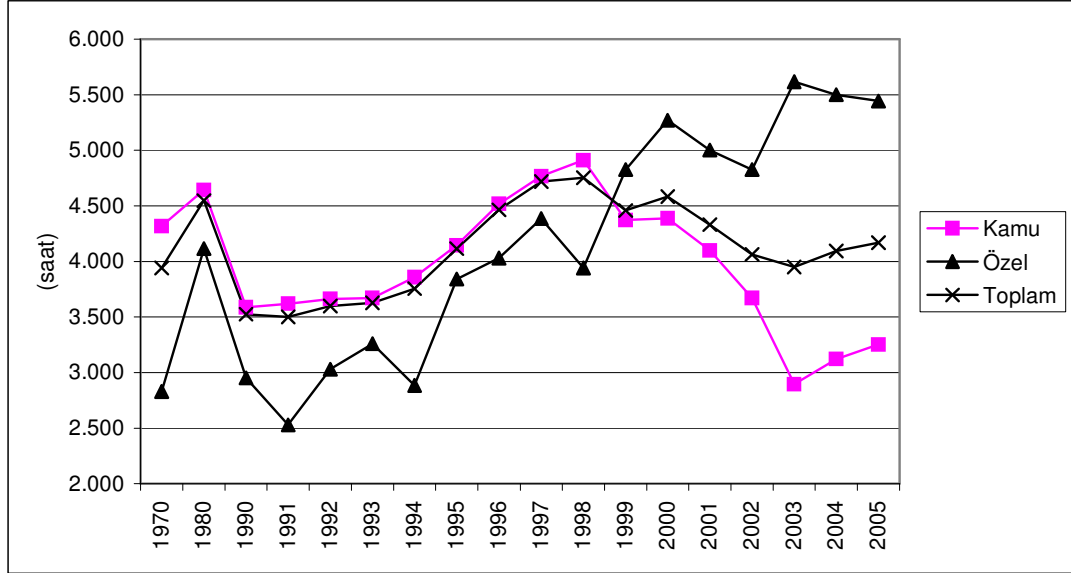
Tablo 32. Yıllar İtibariyle Kurulu Güç Verimliliği (saat)

Yıllar	Kamu İşletmeleri			Özel Sektör İşletmeleri			Toplam		
	Termik	Hidrolik	Toplam	Termik	Hidrolik	Toplam	Termik	Hidrolik	Toplam
1970	4.365	4.235	4.319	2.162	5.855	2.829	3.703	4.474	3.942
1980	4.093	5.306	4.642	3.655	5.489	4.116	3.992	5.326	4.547
1990	3.713	3.427	3.588	2.868	3.314	2.952	3.599	3.422	3.526
1991	3.872	3.280	3.621	2.689	2.179	2.529	3.719	3.189	3.501
1992	4.095	3.162	3.663	2.915	3.288	3.031	3.944	3.171	3.598
1993	3.831	3.506	3.671	3.147	3.513	3.259	3.739	3.507	3.629
1994	4.555	3.143	3.858	3.048	2.501	2.885	4.341	3.101	3.755
1995	4.672	3.595	4.146	3.898	3.717	3.842	4.571	3.604	4.116
1996	4.964	4.052	4.518	3.888	4.365	4.030	4.807	4.074	4.464
1997	5.545	3.971	4.768	4.663	3.542	4.385	5.385	3.941	4.718
1998	5.612	4.169	4.911	4.140	3.250	3.942	5.276	4.097	4.754
1999	5.306	3.271	4.371	5.093	3.519	4.825	5.250	3.291	4.458
2000	5.808	2.783	4.387	5.953	2.594	5.271	5.852	2.763	4.582
2001	6.022	2.019	4.100	5.751	2.302	5.002	5.929	2.057	4.332
2002	4.658	2.602	3.672	5.169	3.461	4.827	4.884	2.752	4.063
2003	3.057	2.732	2.895	5.918	3.338	5.617	4.575	2.809	3.950
2004	2.528	3.699	3.122	5.777	3.281	5.499	4.327	3.644	4.092
2005	3.344	3.155	3.253	5.811	2.513	5.443	4.719	3.065	4.169

Türkiye toplam kurulu güç verimliliği 1970 yılındaki 3.900 saat düzeyinden 1980 yılında 4.500 saatin üstüne kadar çıkmış, ancak daha sonra 3.500 saate kadar gerilemiştir. 1991 yılından itibaren tekrar yükselişe geçen kurulu güç verimliliği 1998 yılında 4.750 saate kadar yükselmiş, ancak bu tarihten sonra düşüşe geçerek 4.000 saat seviyelerine gerilemiştir.

Türkiye kurulu gücündeki 1998 yılı sonrası gerileme, tamamen sektördeki hatalı politikaların sonucudur. Bu tarihten itibaren devreye alınmaya başlanılan YİD, Yİ ve İHD kapsamındaki santrallerin elektrik alım garantilerine ve “al ya da öde” anlaşmalarına sahip olmaları nedeniyle bu santrallerin üretimleri yüksek tutulmuş, buna karşın kamu santrallerinin

üretimleri giderek azaltılmıştır. Uygulanan politika ile kamu santrallarının kurulu güç verimliliği 3.000 saatin de altına düşürülmüştür. Söz konusu sürecin açık sonucu, Türkiye’de toplam kurulu güç verimliliğinin düşmesi olmuştur (Şekil 15).



Şekil 15. Yıllar İtibariyle Elektrik Sektöründe Kurulu Güç Verimliliği (saat)

2. İşgücü Verimliliği

Türkiye elektrik sektöründe işgücü verimliliğine ilişkin göstergeler Türkiye İstatistik Kurumu’nun 1993–2001 arası döneme ilişkin verilerinden yararlanılarak belirlenmiştir. TÜİK tarafından; elektrik, gaz ve su sektörlerindeki çalışanların yıllık ortalama sayısı, ücret ödemeleri, kurulu güç kapasiteleri, sabit sermaye yatırımları, girdi, çıktı ve katma değer belirlendiği çalışmanın³⁶⁸ parasal verileri TÜİK toptan eşya fiyatları endeksi (TEFE) elektrik, gaz ve su sektörü verilerine göre³⁶⁹ 1994 yılı fiyatlarına getirilmiş ve hesaplamalar bu bazda yapılmıştır (Tablo 33). 1993–2001 arası

³⁶⁸ TÜİK, **Elektrik, Gaz ve Su İstatistikleri**, <<http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do>>, (Erişim tarihi: Nisan 2007); Serdal Ergün, Türkiye Enerji (Elektrik, Gaz, Su) Sektöründe Verimlilik Göstergeleri”, **Türkiye 5. Enerji Sempozyumu**, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 2005, s.537.

³⁶⁹ TÜİK, **1994 Temel Yılı Toptan Eşya Fiyatları Endeksi Sektörlere Göre Endeks Sayıları**, <http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do>, (Erişim tarihi: Nisan 2007).

dönem, elektrik sektöründe serbestleşme çabalarının yoğunlaştığı bir döneme rastlaması bakımından, süreç hakkında açıklayıcı verileri içermektedir.

Tablo 33. TÜİK Elektrik İstatistikleri, 1993–2001 (1994 yılı fiyatlarıyla)

Yıllar	Çalışanların yıllık ortalama sayısı	Ücret Ödemeleri (YTL)	İşçi-saat toplamı	Kurulu güç kapasitesi (MW)	Sabit sermaye yatırımları (YTL)	Girdi (YTL)	Çıktı (YTL)	Katma Değer (YTL)
1993	55.058	21.180.033	92.530.445	18.991	30.117.615	91.712.672	202.669.430	110.956.758
1994	56.341	16.530.955	105.463.553	20.756	9.952.118	102.499.769	179.265.404	76.765.635
1995	52.481	15.610.222	72.634.229	20.951	17.039.561	122.391.427	201.340.101	78.948.674
1996	50.188	12.153.194	75.750.984	21.956	12.215.344	104.203.005	212.763.956	108.560.951
1997	50.563	13.976.382	80.956.993	21.889	8.442.503	129.268.645	200.809.603	71.540.959
1998	46.429	14.374.724	73.486.386	23.351	8.352.615	141.849.063	233.073.134	91.224.071
1999	46.787	17.359.396	75.185.256	26.117	6.936.709	150.350.529	260.686.378	110.335.849
2000	46.508	18.896.179	73.972.797	27.264	9.234.757	173.197.473	254.943.527	81.746.054
2001	46.794	12.712.361	72.216.019	28.333	4.698.176	175.930.723	265.905.748	89.975.025

Kaynak: TÜİK, Elektrik, Gaz ve Su İstatistikleri, <<http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do>>, (Erişim tarihi: Nisan 2007).

TÜİK'in çalışmasında, üretim istatistikleri, faal olan termik ve hidrolik santrallerin tamamını kapsamakta ve dağıtım istatistikleri ise elektrik enerjisi satın alıp bu enerjiyi tüketim sektörlerine dağıtan kamu ya da özel bütün işletmeleri dikkate almaktadır. Tablo 33'de yer alan verilerin tanımları Tablo 34'de verilmektedir:

Tablo 34. TÜİK Elektrik İstatistiklerinde Yer Alan Verilerin Açıklamaları

Girdi	Üretim amaçlı harcanan tüm giderler.
Çıktı	Satışlar ve başkalarına yapılan hizmetler karşılığı elde edilen ve yılsonu stok (mamul ve yarı mamul) değeri, yıl içinde dışarıya satılan ürün değeri ile kendi personeli tarafından yapılan sabit kıymetler üretim değeri toplamından yılbaşı stok (mamul ve yarı mamul) değerlerinin çıkarılmasıyla elde edilen gelirler.
Katma Değer	Çıktı değerinden girdinin çıkarılmasıyla elde edilen değer.
Ücret Ödemeleri	Sosyal Sigorta ve Emekli Sandığına işverenin ve benzeri ödemeler hariç olmak üzere gelir vergisi, emeklilik, sosyal sigorta vb. keseneklerden önce bordrolarda brüt olarak görülen ve yaptıkları iş karşılığı çalışanlara yapılan nakdi ödemeleri, fazla mesai, ikramiye, prim, tazminat ödemelerini ve aynı yardımları kapsar.
İşçi-Saat Toplamı	Bir yıl içinde hastalık ve ücretli izin saatleri hariç tutularak üretimde çalışanların fiilen çalıştıkları saat toplamı.

Söz konusu verilerden hesaplanan istihdam verimliliği, çalışan işçi başına elde edilen çıktıyı, işçi-saat verimliliği ise işçinin çalışmış olduğu saat süresinde elde edilen çıktıyı ifade etmekte olup, aşağıdaki formüller vasıtasıyla hesaplanmıştır:

$$V_i = \text{Ç} / N_i$$

$$V_{i-s} = \text{Ç} / N_{i-s}$$

Burada; V_i İstihdam verimliliği, YTL/işçi

V_{i-s} Çalışan işçi-saat verimliliği, YTL/işçi-saat

Ç Çıktı, YTL

N_i Çalışan işçi sayısı

N_{i-s} Çalışan işçi-saat toplamı

İşgücü maliyetinin rekabet gücü ise, kullanılan işgücünün değer yaratma kapasitesi olarak tanımlanmakta olup, belirli bir dönemde yaratılan katma değerın ücretlere oranı şeklinde ifade edilmektedir:

$$RG_i = KD / \ddot{U}$$

Burada; RG_i İşgücü maliyeti rekabet gücü, YTL/YTL

KD Katma değer, YTL

$\ddot{U}$ Ücretler, YTL

Buna göre hesaplanan verimlilik göstergeleri, Tablo 35'de verilmektedir.

Tablo 35. Elektrik Sektöründe Verimlilik Göstergeleri

Yıllar	V_i (YTL)	V_{i-s} (YTL)	Ücret/ Çalışan (YTL)	Ücret/ işçi-saat (YTL)	Çalışan/ Kurulu Güç (kişi/MW)	RG_i (YTL/YTL)
1993	3.681	2,19	384,69	0,23	2,90	5,24
1994	3.182	1,70	293,41	0,16	2,71	4,64
1995	3.836	2,77	297,45	0,21	2,50	5,06
1996	4.239	2,81	242,15	0,16	2,29	8,93
1997	3.971	2,48	276,42	0,17	2,31	5,12
1998	5.020	3,17	309,61	0,20	1,99	6,35
1999	5.572	3,47	371,03	0,23	1,79	6,36
2000	5.482	3,45	406,30	0,26	1,71	4,33
2001	5.682	3,68	271,67	0,18	1,65	7,08

Hesaplamalara göre, 1993'den 2001 yılına kadar istihdam verimliliği %54, işçi-saat verimliliği ise %68 oranında artış göstermiştir. Bununla beraber, söz konusu verimlilik artışlarının özel sektörün “dinamizm”inden değil, büyük oranda kamudaki aşırı istihdamın engellenmesi suretiyle olduğu anlaşılmaktadır. TÜİK verilerine göre, Türkiye elektrik sektöründeki istihdam, 1993–2001 döneminde 8.264 kişi azalarak 55.058'den 46.794 kişiye gerilemiştir. Aynı dönemde, Türkiye kurulu gücünde yaklaşık %50 oranında bir artışın söz konusu olduğu dikkate alındığında, elektrik sektörü istihdamında önemli bir aşınmanın olduğu belirlenebilmektedir. Kurulu güç başına çalışan sayısı 1993 yılında 2,9 kişiye her yıl azalarak 2001 yılında 1,65 kişiye kadar düşmüştür. Kurulu güç başına çalışan sayısındaki 1993'den 2001 yılına kadar olan azalma oranı %43 olmuştur. Ücretlerin toplam girdiler içerisindeki payı ise, %23,1'den %7,2'ye kadar gerilemiştir.

1993–2001 döneminde elektrik sektöründeki bir başka gerileme ücretlerle ilgili olmuştur. Bu dönemde çalışan başına ortalama ücretler 1994 temel yıllık fiyatlara göre 384,7 YTL'den 271,7 YTL düzeyine kadar düşmüştür. Saat başına ücret ise, 1993 yılında 0,23 YTL iken 2001 yılında 0,18 YTL olmuştur. Söz konusu dönemde çalışan başına ücretlerdeki azalma %29,4 ve saat ücretlerindeki azalma ise %23,1'dir.

3. Maliyet ve Fiyatlar

Türkiye elektrik sektörünün reform sürecinde oluşan maliyet ve fiyatlar, yeniden yapılanma ile maliyet ve fiyatların düşeceğine ilişkin başlangıç varsayımıyla tam bir tezat içerisindedir.

Hazine Müsteşarlığı tarafından 2003 yılında yayınlanan raporda³⁷⁰, elektrik üretici kuruluşlara göre elektrik üretim maliyetleri Tablo 36'da verilmektedir. Özel sektör üreticilerinin maliyetleri kamu ile karşılaştırıldığında son derece yüksektir. Elektrik sektöründe, elektriğin tüketiciye maliyeti ölçüt alındığında tam bir verimsizlik hüküm sürmektedir.

Tablo 36. Elektrik Enerjisi Üretim Maliyetleri (cent/kWh)

EUAŞ	3,51
YİD	10,12
Yİ	5,36
İHD	5,30
İmtiyazlı Şirketler	4,29
İthalat	4,14

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Enerji Raporu, 2003.

Yüksek maliyetli YİD, Yİ ve İHD santrallarına, bir yandan da elektrik alım garantileri verilmiş olması, daha düşük maliyetli kamu santralları yerine bu santralların çalıştırılmasına yol açmakta, giderek düşük maliyetli santrallar devre dışı bırakılmaktadır. Bu durum, elektrik maliyetlerini, dolayısıyla elektrik satış fiyatlarını daha da yükseltmektedir.

Elektrik Mühendisleri Odası'na göre ise³⁷¹, TETAŞ, 2005 yılında Yİ santrallarından 6,67 cent, YİD santrallarından 8,26 cent, İHD santrallarından 6,18 cent'e elektrik satın almış, kamu santrallarının 2005 yılı ilk yarısı itibariyle ortalama üretim maliyetleri ise 4,4 cent olmuştur. TETAŞ'ın söz konusu özel santrallardan yaptığı alımlarla, 2005 yılı için ortalama birim maliyeti 8 cent ile kamu santrallarının üretim maliyetinin 2 katıdır.

³⁷⁰ Hazine Müsteşarlığı, **Enerji Raporu**, 2003.

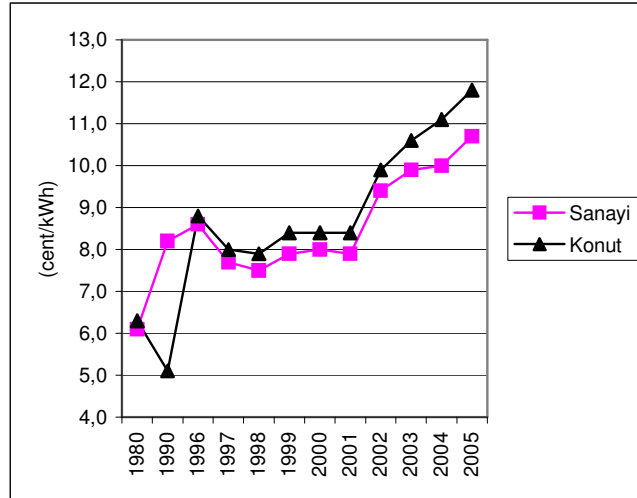
³⁷¹ Elektrik Mühendisleri Odası İnternet Sitesi, (Erişim tarihi: Nisan 2007).

Elektrik satış fiyatları, reform sürecinde büyük oranda artış göstermiştir. 2005 yılı itibariyle oluşan fiyatlar 1980 yılına göre sanayide %75 konutta %87 artmıştır. 1990 yılına göre artış oranları ise, sanayide %30 konutta %131 şeklindedir (Tablo 37, Şekil 16).

Tablo 37. Yıllar İtibariyle Elektrik Satış Fiyatları (cent/kWh)

Yıllar	Sanayi	Konut
1980	6,1	6,3
1990	8,2	5,1
1996	8,6	8,8
1997	7,7	8,0
1998	7,5	7,9
1999	7,9	8,4
2000	8,0	8,4
2001	7,9	8,4
2002	9,4	9,9
2003	9,9	10,6
2004	10,0	11,1
2005	10,7	11,8

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri, <www.teias.gov.tr>, 2005, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).



Şekil 16. Yıllar İtibariyle Elektrik Satış Fiyatları (cent/kWh)
(Kaynak: TEİAŞ)

Türkiye, 2005 yılı itibariyle, konut amaçlı kullanılan elektrik satış fiyatı 11,8 cent/kWh ile yaklaşık OECD ortalaması düzeyindeyken, sanayide kullanılan elektrik satış fiyatında, 10,7 cent/kWh ile OECD ülkeleri arasında İtalya ve Japonya'dan sonra 3. sıradadır. Sanayi elektrik fiyatında OECD

ortalaması ise, 7,6 cent/kWh ile Türkiye fiyatının çok üzerindedir. Türkiye, uzun yıllardır uygulanan hatalı politikalar sonucu, sanayiye verilen elektrik enerjisi fiyatının en yüksek olduğu ülkeler arasında yer almaktadır.

4. Kayıp-Kaçak Oranları

Türkiye'nin, dünyada üst sıralarda olduğu bir diğer husus da, elektrik kayıp-kaçak oranlarına ilişkindir. Kayıp, elektrik enerjisinin üretim ve tüketim noktaları arasındaki süreçte kaybolmasıdır. Kaçak ise, elektriğin dağıtım hatlarından izinsiz olarak alınması ya da son kullanım noktasında sayaçlara ve iç tesisata yapılan çeşitli müdahalelerle gerçek tüketimin gizlenmesidir.

Türkiye'de şebekeye verilen elektrik³⁷² enerjisi kayıp ve kaçaklarının yıllar itibariyle gelişimi Tablo 38'de verilmektedir. Kayıp-kaçak oranı, 1990 yılındaki %12,3 düzeyinden sektörün liberal yapılanması süreci boyunca hızla artış göstermiş ve 2000 yılında %19,4'e kadar yükselmiştir³⁷³ (Şekil 17).

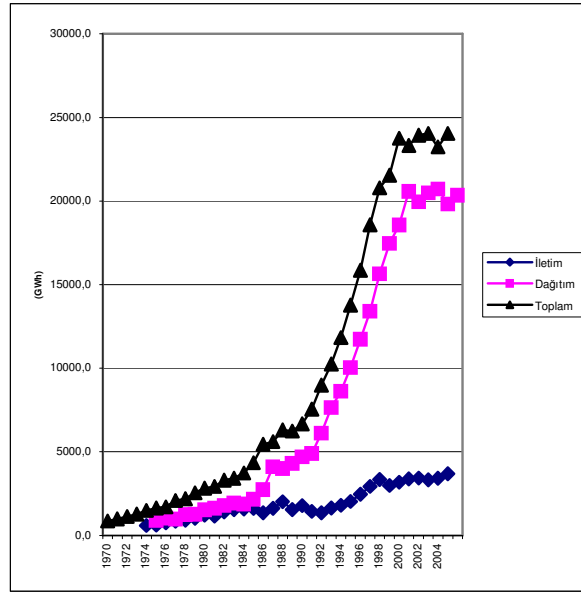
Tablo 38. İletim ve Dağıtımda Kayıp-Kaçak Oranları (%)

Yıllar	İletim (%)	Dağıtım (%)	Toplam (%)
1980	5,2	7,0	12,2
1990	3,3	9,0	12,3
1991	2,5	10,7	13,2
1992	2,1	12,1	14,2
1993	2,3	12,3	14,6
1994	2,4	13,6	16,0
1995	2,5	14,3	16,8
1996	2,7	14,8	17,5
1997	2,9	15,5	18,4
1998	3,1	16,0	19,1
1999	2,6	16,4	19,1
2000	2,6	16,8	19,4
2001	2,8	16,5	19,3
2002	2,7	16,1	18,8
2003	2,4	15,2	17,6
2004	2,4	13,6	16,0
2005	2,4	13,0	15,4

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri, <www.teias.gov.tr>, 2005, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

³⁷² Şebekeye verilen elektrik = Brüt üretim – iç ihtiyaç (tesis ihtiyacı) + ithalat.

³⁷³ Bununla beraber, TEİAŞ ve TEDAŞ istatistiklerinin gerçeği yansıtmadığı ve toplam kayıp-kaçak oranının %23'lere kadar vardığı yönünde görüşler de mevcuttur.



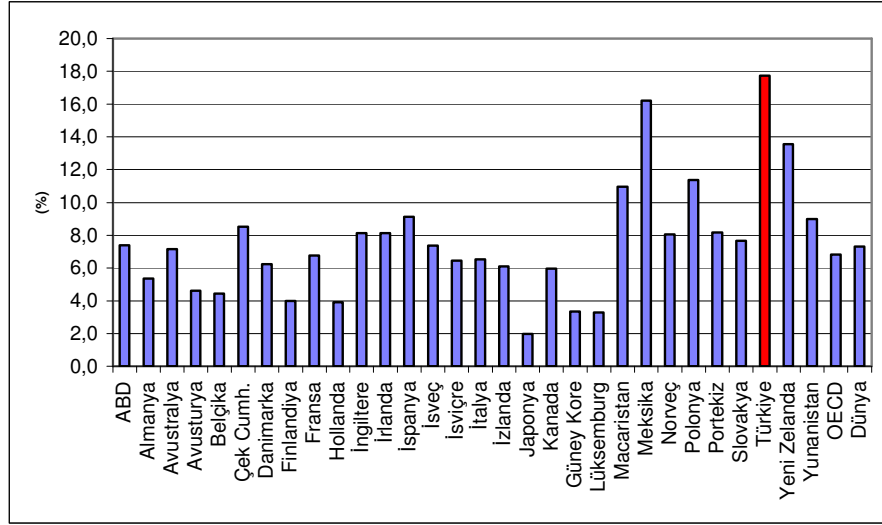
Şekil 17. İletim ve Dağıtımda Kayıp/Kaçak Miktarı
(Kaynak: TEİAŞ)

Gerek EPDK gerekse Dokuzuncu Kalkınma Planı'na göre, kayıp-kaçak sorunu dağıtım sektöründe yapılacak özelleştirmeler ile ortadan kaldırılabilecektir³⁷⁴. Bununla beraber, kayıp-kaçak oranı, özellikle 2004 ve 2005 yıllarında iletim ve dağıtıma yapılan kamu yatırımlarındaki artışlar nedeniyle belirli bir iyileşme gösterebilmiş, 2005 yılında %15,4 olarak ilan edilmiştir.

Kayıp-kaçak oranlarının, dağıtımda özelleştirme beklentileriyle TEDAŞ'a yeterli ödenek verilmemesi ve bu nedenle gereken yatırımların zamanında yapılmaması nedeniyle olduğu anlaşılmaktadır. Tüketici sayısındaki artışa karşın, dağıtım şebekesinde yeterli yatırımlar yapılmazken diğer yandan TEDAŞ personelindeki azalma sistem kayıp-kaçaklarının doğal sonucu olmaktadır.

³⁷⁴ DPT, a.g.k. (2006), s. 98.

Türkiye'deki kayıp-kaçak oranı, bugün gelinen noktada, dünya ortalamasının iki katından daha fazladır. OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında ise, Türkiye'nin kayıp kaçak oranları son derece yüksektir (Şekil 18).



Şekil 18. Dünyada Kayıp-Kaçak Oranları (Kaynak: TEİAŞ)

2004 yılı ortalama satış fiyatı 0,10 Dolar/kWh alındığında, kayıp kaçakların Türkiye'ye maliyeti 2,3 milyar Dolar civarında olmaktadır³⁷⁵. Dolayısıyla, kayıp-kaçak oranını yarıya (ya da OECD düzeyine) indirmekle, her yıl elektrik üretimi için gereken yatırımların yapılması mümkündür.

5. Arz Güvenliği

Türkiye elektrik üretiminde kullanılan birincil enerji kaynak payları yıllar içerisinde önemli bir değişim göstermiştir. Önceki yıllarda yerli kömür ve ithal sıvı yakıtlar³⁷⁶ ağırlıklı kaynak kullanımı, özellikle son yıllarda ithal doğalgaz lehine gelişmiştir. 1970'li yıllardaki petrol krizlerinden sonra geliştirilen politikalar sonucu 1980'li ve 1990'lı yıllarda bir ölçüde korunabilen yerli kaynak ağırlığı 2000'li yıllarla birlikte büyük oranda bozulmuş ve elektrik üretiminde kullanılan ithal kaynak oranı %55'lere kadar yükselmiştir. Elektrik

³⁷⁵ DPT Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda 2004 yılı maliyeti 1,7 milyar Dolar olarak verilmektedir (DPT, a.g.k. (2006), s. 98).

³⁷⁶ Fuel-oil, motorin, lpg ve nafta.

retiminde kaynak payları ile yerli kaynak kullanım oranının gelişimi Tablo 39’da verilmektedir.

Tablo 39. Elektrik retiminde Birincil Enerji Kaynak Payları (%)

Yıllar	Taş- kömürü	Linyit	Sıvı yakıt	Yenilenebilir +atık	Doğalgaz	Hidrolik	Jeotermal+ Rüzgar	Yerli Kaynak Oranı
1960	35,8	18,9	8,3	1,4	0	35,6	0	91,7
1970	16,0	16,7	30,2	1,9	0	35,2	0	69,8
1980	3,9	21,7	25,0	0,6	0	48,8	0	75,3
1990	1,1	34,0	6,8	0	17,7	40,2	0,2	75,5
2000	3,1	27,5	7,5	0,2	37,0	24,6	0,1	55,5
2005	8,1 ³⁷⁷	18,5	3,4	0,1	45,3	24,4	0,2	45,0

Kaynak: TEİAş, Türkiye Elektrik retim-İletim İstatistikleri, <www.teias.gov.tr>, 2005, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

Son 20 yıllık dönem incelendiğinde, kamu tarafından yaratılan yeni kapasitenin %54 termik ve %46 hidrolik olduğu görülmektedir. Söz konusu dönemde kamu tarafından kurulan jeotermal ya da rüzgar santralı bulunmamaktadır. Aynı dönemde, özel sektör tarafından yaratılan yeni kapasitenin önemli bir kısmı doğalgaza dayalı olmak üzere %89’u termik ve %11’i ise hidrolik kaynaklara dayalıdır. Özel sektörün rüzgar ya da jeotermal kaynaklara dayalı santral tesisi ise son derece sınırlıdır. Özel sektör, 2006 yılı başına kadar jeotermal ya da rüzgara dayalı sadece 20,1 MW santral kurabilmiştir.

Kamu³⁷⁸ kurulu gücü, büyük oranda yerli kömür ve hidrolik kaynaklara dayalıyken (kömür %31,4, hidrolik %48, doğalgaz %16,8 ve %3,8 sıvı yakıtlar), özel sektör büyük oranda dışa bağımlı kaynaklara dayalı santraller (%1,5 yerli kömür, %10,6 ithal kömür, %11,3 hidrolik, %63,2 doğalgaz, %13,4 sıvı yakıtlar) tesis etmiştir. Bu haliyle kamu sektörü kurulu gücünün ithal kaynaklara bağımlılığı %20 düzeyindeyken, özel sektörün ithal kaynak bağımlılığı ise %87 düzeyinde olmaktadır.

³⁷⁷ %6,3 oranındaki kısım ithal taşkmrdr.

³⁷⁸ EüAş, EüAş’nin bağlı ortaklıkları ve zelleştirme kapsam ve programındaki santraller.

III) POLİTİKA DEĞERLENDİRMESİ

Bir önceki kısımda, elektrik sektörünün neo-liberal yeniden yapılandırılmasına ilişkin politikanın uygulama sonuçları gerek küresel gerekse Türkiye ölçeğinde incelenmiş olup, elde edilen bulgulardan yapılan değerlendirmeler aşağıda sıralanmaktadır:

- a) Piyasa mekanizmaları içerisinde elektrik sektöründe rekabetin sağlanacağı yönündeki varsayım doğrulanmamaktadır. Sektördeki reform sürecinin küresel ölçekteki sonucu rekabetin gelişmesi değil, tersine konsolidasyon ve tekelleşmedir. Özellikle Avrupa kıtasında süper şirketlerin şirket birleşme ve satın almalar yoluyla dikey ve yatay yönlerde büyümeleri her yıl daha da artmakta, söz konusu şirketler, bir yandan elektrik diğer yandan elektrik sektörünün temel girdilerinden biri olan gaz sektörlerinde üretimden satışa kadar olan zincir boyunca tekeller oluşturmakta, pazar denetimini ellerine geçirmektedirler.

Giderek büyüyen küresel şirketler, piyasalarda son derece etkin bir rol oynamaktadırlar. Söz konusu şirketler, reform sürecindeki pek çok ülkede, piyasada egemen konumda bulunmaya yönelik faaliyet göstermekte, bölünerek özelleştirilen eski kamu tekellerinin yerlerini almaktadırlar.

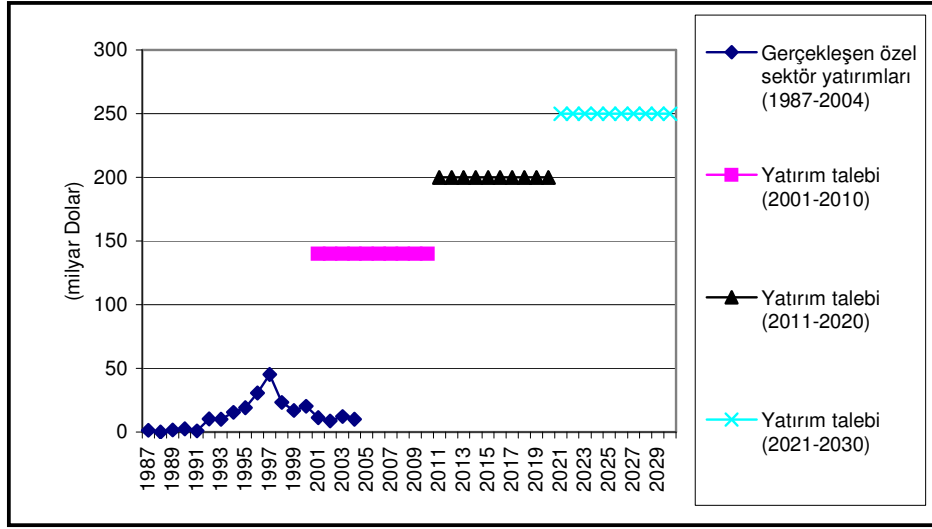
Pek çok gelişmekte olan ülkede kamu tekelleri parçalanarak küçültülmektedirken, Fransa, Almanya, İspanya gibi ülkeler küresel ölçekte faaliyet gösterebilecek kendi elektrik şampiyonlarını teşvik etmekte, konuyu “ulusal egemenlik” kapsamında değerlendirerek gerektiğinde önemli ölçüde korumacı davranabilmektedirler.

- b) Elektrik enerjisi sektöründe küresel ölçekte talebin artışıyla beraber, yeni yatırımlar için sermaye gereksinimi de giderek

artmaktadır. Dünya elektrik sektöründe üretim, dağıtım ve iletim yatırımları için her yıl en az 350 milyar Dolarlık bir sermaye gerekmekte olup, sermaye talebinin yaklaşık %60'ı gelişmekte olan ve geçiş ülkelerine aittir.

Gelişmekte olan ve geçiş ülkeleri, elektrik enerjisi yatırımları için gereken sermayeyi bulabilmek amacıyla, Dünya Bankası ve Uluslararası Enerji Ajansı gibi uluslararası kuruluşlar tarafından kendilerine önerilen neo-liberal elektrik sektörü modelini uygulama çabasına girmişler ve bu çerçevede özel ya da yabancı sermayeyi ülkelere çekebilmek amacıyla yaklaşık 20 yıldır elektrik sektörlerini serbestleştirme çabası içerisinde bulunmaktadır.

Serbestleştirme sürecindeki gelişmekte olan ya da geçiş ülkesi grubundaki ülkelere 1987–2004 yılları arasındaki 18 yıllık dönemde, 240 milyar Dolar tutarında yatırım yapılmıştır. Ancak, 2001–2020 yılları arasındaki dönemde sadece bir yıllık sermaye gereksinimi yaklaşık 140 milyar Dolar düzeyinde olacaktır. Bu talebin, 2021–2030 döneminde ise yaklaşık 250 milyar Dolar düzeyine yükselmesi öngörülmektedir. Dolayısıyla, özel sektör yatırımlarının 1988 yılından beri olan gelişim çizgisi dikkate alındığında, gelişmekte olan ya da geçiş ülkelerindeki elektrik sektörünün yatırım gereksinimini özel sektör yatırımlarının karşılaması olası görünmemektedir (Şekil 19).



Şekil 19. Gelişmekte Olan ve Geçiş Ülkeleri Elektrik Sektörlerinde Toplam Yatırım İhtiyacı ve Gerçekleşen Özel Sektör Yatırımları (IEA 2003a)

1987–2004 yılları arasındaki 18 yılda gelişmekte olan ya da geçiş ülkelerinde yapılan özel sektör katılımlı yatırımların %41 oranındaki kısmı sadece 1996–1998 yıllarını kapsayan 3 yılda yapılmıştır. Söz konusu yatırımlar, 1998 yılından itibaren keskin bir inişe geçmiş olup, 2004 yılında, elektrik sektörü reformlarının başlangıç dönemleri olan 1990’lı yılların başlarındaki seviyelerine geri dönmüştür. Elektrik sektörleri için gereken sermayeyi, sektörü liberalize ederek sağlayabileceği inancıyla elektrik sektörlerini özel sermayenin yer alabileceği şekilde yeniden yapılandırma çabasına girişen gelişmekte olan ve geçiş ülkeleri, beklenen sermayenin gelmemesi ile baskı altına girmişlerdir.

Söz konusu süreç, özel sermaye beklentisi ile elektrik sektörlerini liberalize eden gelişmekte olan ve geçiş ülkeleri için bir hayal kırıklığına neden olmuştur. Dünya Bankası tarafından 1998 yılında yapılan değerlendirmelerde, elektrik sektörleri, “*altyapı sektörlerindeki özel sektör katılımının büyüme eğiliminin öncüsü*”

olarak nitelenmekteyken³⁷⁹, 7 yıl sonraki değerlendirmelerde ise, özel sektörün elektrik sektörüne ilgisizliğinin nedenleri sorgulanmakta ve bu çerçevede belirgin bir hayal kırıklığı göze çarpmaktadır.³⁸⁰

1987'den 2004 yılına kadar geçen ve pek çok ülke elektrik sektörlerinde serbestleşme çabalarının sürdürüldüğü bu 18 yıl içerisinde, gelişmekte olan ya da geçiş ülkelerine yapılan sınırlı özel sektör katılımlı yatırımlar daha yakından incelendiğinde, aynı zamanda pek çok açıdan sorunlu oldukları da gözlenmektedir.

İlk olarak, söz konusu yatırımların %50'sinden fazlası sadece 5 ülkeye yapılmıştır. Bölgelere göre incelendiğinde ise, yatırımların çok büyük bir bölümünün Latin Amerika, Doğu Asya ve Pasifik bölgelerine gittiği, diğer coğrafi bölgelerin özel sektör yatırımlarından yararlanamadığı görülmektedir.

Gelişmekte olan ya da geçiş ülkelerine gelen yabancı sermayenin %51'i sadece 15 firma tarafından finanse edilmektedir. Bu oran, yabancı sermaye katılımı bakımından son derece büyük bir sermaye yoğunlaşmasına işaret etmektedir. Gelen yabancı sermayenin menşei ise, büyük oranda ABD'dir. Toplam 7 ülke, yabancı sermayenin %67'sini tedarik etmektedir.

Bir diğer husus, yatırımların sektör içerisindeki dağılımına ilişkindir. Özel sermayenin katılımıyla yapılan yatırımların önemli bir bölümü elektrik üretim projelerine gitmekte, özel sermaye dağıtım ve iletim gibi alt yapı hizmetlerine yatırım yapmamaktadır.

³⁷⁹ Ada Karina Izaguirre, "Private Participation in the Electricity Sector—Recent Trends", **Private Participation in Infrastructure (PPI) Project**, World Bank, Washington DC, September 1998, s.8.

³⁸⁰ Ada Karina Izaguirre, "Annual Investment Flows Grew by 44 Percent in 2003", **Private Participation in Infrastructure (PPI) Project**, World Bank, Washington D.C., December 2004, s.4; M. Ananda Covindassamy, Daizo Oda ve Yabei Zhang, a.g.k.

Özel sektör yatırımları, yatırım süresi daha az ve geri dönüş oranı daha yüksek olan, kömür, petrol ya da doğalgaz yakıtlı elektrik üretim projelerini tercih etmekte, rüzgar, güneş gibi yeni ya da yenilenebilir kaynaklara ilgi göstermemektedir. Bu da dışa bağımlılığı artırdığı gibi çevresel bakımdan da sorunlara neden olmaktadır. Yatırımların elektrik üretimi amacıyla kullandıkları yakıt türlerine göre dağılımları incelendiğinde en büyük payı %28 ile kömürün aldığı görülmektedir. Daha sonra, %25 ile hidrolik kaynaklar, %22'ser ile petrol ve doğalgaz, %2,3 ile jeotermal, %0,4 ile çöp ve %0,3 ile rüzgar kaynağı sıralanmaktadır.

Özel sektör, yatırımlarını, kamu mülkiyetindeki varlıkların satın alınması ya da belirli bir sektörde faaliyet gösterebilme hakkının elde edilmesi amacıyla yapmakta, buna karşılık, yeni tesis yatırımı ya da mevcut tesislerin iyileştirme, yenileme ya da kapasite artırımı şeklinde yapılan yatırımlara ilgi göstermemektedir. Bu oranın, zamanla sektördeki liberalizasyon düzeyi artırılmasına karşın iyileşme göstermiyor olması, özel sektör yatırımlarının liberalizasyon düzeyi ile ilişkili olduğu varsayımını doğrulamamaktadır.

Özel sermaye, öncelikli olarak kamu tarafından uzun dönemli al ya da öde anlaşmalarıyla özel sektör kuruluşuna gelir garantileri sağlandığı YİD türü yatırımlara yönelmekte, daha sonraki tercihi ise kamu hisselerini satın almak olmaktadır. Dolayısıyla, özel sermayenin elektrik sektöründe risk alma konusunda gönülsüz olduğu anlaşılmaktadır. Bu husus, özel sermayenin, kamu garantilerinin bulunmadığı serbest piyasa ortamında yatırım yapma girişimlerine ilişkin yatırım tutarlarında daha da belirgin ortaya çıkmaktadır. Bu tür yatırımların toplam yatırım tutarı içerisindeki payının son derece düşük olması, özel sermayenin, -tüm

liberalizasyon çabalarına karşın- yapım, işletme ve pazar risklerini üstlenme hususundaki isteksizliğini daha da vurgulamaktadır.

Sonuç olarak, elektrik sektöründe neo-liberal yeniden yapılanma, başlangıçta varsayıldığı gibi gelişmekte olan ülkelere özel sermayenin akması şeklinde neticelenmemiş, az sayıda küresel şirket tarafından yine az sayıda ülkeye giren sermaye ise, serbest piyasanın gerektirdiği riskleri üstlenmekten kaçınmış ve devlet garantilerini talep etmiştir.

- c) Neo-liberal yeniden yapılanma sürecinde, hemen tüm ülkelerde elektrik sektörü istihdamı büyük oranlarda aşınmıştır. Sektördeki liberalizasyon düzeyi ile istihdamdaki azalma oranı arasında doğrudan bir ilişki mevcuttur. Liberalizasyon düzeyi daha yüksek olan ülkelerde istihdam çok daha fazla aşınmış, buna karşın, elektrik sektörlerinde mevcut yapılarını değiştirmeye direnen ülkeler ise istihdam düzeylerini bir ölçüde koruyabilmişlerdir. İşgücü verimlilik rakamları ile sektörde istihdamın gelişimi incelendiğinde, işgücü verimlilik artışlarının büyük oranda işten çıkarmalarla sağlanabildiği anlaşılmaktadır.

İstihdamdaki aşınma ve işgücü verimliliğindeki artışlara karşın, son 20 yıllık süreçte, küresel ölçekte elektrik fiyatlarında bir azalma değil, tersine sürekli bir artış gözlenmektedir. Elektrik sektöründe reform süreci ya da sonrasında elektrik fiyatları, özellikle konutlarda reform öncesine göre önemli boyutlarda artmıştır.

Sektörün yeniden yapılandırılması gereği, kamunun gereken yatırımları yapmaması, buna karşın özel sermayenin de yeterli düzeyde gelmemesi sonucu yatırımların gecikmesi, hızla gelişmekte olan talebi karşılamak için gereken elektrik enerjisi maliyetlerinin yükselmesine yol açmıştır. Fiyat artışları, özellikle

AB'ye yeni üye Doğru Avrupa ülkeleri ile Latin Amerika'da son derece yüksektir. Yeniden yapılandırma konusunda ayak direyen ya da küresel ölçekte elektrik şirketlerine sahip ülkelerde ise, elektrik fiyatlarındaki artışlar, görece daha düşük kalmaktadır.

- d) Yeniden yapılandırma sürecinin enerji araştırma geliştirme çalışmaları üzerindeki olumsuz etkisi son derece belirgindir. Söz konusu süreçte, sektördeki araştırma geliştirme faaliyetlerine ilişkin kamu finansmanı net olarak düşmüş ve düşmektedir. Reform sürecinde çevre dostu yeni ve yenilenebilir kaynakların kullanımında herhangi bir artış olduğunu söyleyebilmek de mümkün değildir. Tersine, örneğin hidrolik kaynakların payı bu süreçte azalmış, buna karşın çevre açısından sorunlu fosil kaynakların kullanım oranları ise yükselmiştir.

Gerçekte, liberalizasyon, elektrik üreticilerini giderek daha fazla elektrik satmaya teşvik etmektedir. Özel sermaye şirketleri için, öncelik, toplumsal ya da çevresel etkilerin en az düzeye indirgenmesi değil, kâr maksimizasyonu olmaktadır. Dolayısıyla, fosil yakıtlara dayalı santraller, çevresel bakımdan çok daha az tercih edilmesi gereken bir seçenek olmasına rağmen, ilk yatırım süre ve maliyetlerinin daha uygun olmaları bakımından özel sermaye tarafından tercih edileceklerdir. Özelleştirmeler de, aynı çerçevede olumsuzluklar içermektedir. Özel sermaye, genellikle, kamudan özelleştirme yoluyla satın aldığı tesislere yeni teknoloji yatırımı yapmayı tercih etmemekte, mevcutları uzun süreler işletmeyi daha kârlı bulmaktadır. Dolayısıyla, bir taraftan eski teknoloji tesislerin işletmede tutulması, diğer taraftan bu tesislerden üretilen elektriğin tüketiminin teşvik edilmesi, serbest piyasanın doğal sonucu olarak kendini göstermektedir.

- e) Neo-liberal ideolojinin elektrik sektörü liberalizasyonu ile ilgili bir diğ er inanışı, yeni yapının katılımcı demokrasinin gerçekleşmesini sağlayacağına ilişkindir. Bununla beraber, reform sürecindeki AB üyesi ö lkelerde elektrik tüketicilerinin tedarikçilerini değ iş tirm e eğ ilimleri incelendiğ inde, küçük tüketicilerin tedarikçilerini değ iş tirm e eğ ilimlerinin varsayımı kanıtlayacak düzeyde olmadığı görö lmektedir.

Gerçekte, elektrik sektöründe liberalizasyon, katılımcı demokrasinin gelişmesine değ il, tersine ulus devlet düzeyinde büyük şirketlerin, küresel ölçekte ise uluslararası şirketlerin egemenliklerine yol açmaktadır. Büyük miktarlarda elektrik enerjisi kullanan söz konusu şirketler, bu özellikleriyle ulusal ekonomiler ve ulusal politikalar üzerinde daha fazla müdahale ve denetim olanağına sahip olabilmektedirler. Ulusötesi şirketler, giderek daha da güçlenmekte ve enerji arzı küresel şirketlerin çıkarlarına göre şekillendirilmeye daha açık hale gelmektedir. Uluslararası elektrik piyasasının az sayıda Amerikan ve Avrupa menş eli ulusötesi şirket tarafından kontrol edilmesi, Avrupa Kıtası'nın 6–7 büyük şirket tarafından domine edilmiş olması yeni yapının sonuçları olarak ortaya çıkmaktadır.

Söz konusu şirketler, pek çok durumda, kamu denetiminden kurtulabilmek, fiyatları kontrol edebilmek ya da rekabeti sınırlandırabilmek amacıyla karteller oluşturmakta ve ortak çalışabilmektedirler. Bu amaçlarla, elektrik üreticisi ya da tüketicisi büyük şirketlerin temel stratejileri, sektördeki muhtemel rakiplerini satın almak ve piyasada tek elci kontrol oluşturabilmektir.

Böylesi bir yapıda, bir taraftan başlangıçta varsayıldığının tersine küçük elektrik tüketicisinin sektördeki kararlara katılımı mümkün olamamakta, diğ er taraftan kamu denetiminin gevşetilmiş olması

bakımından toplumsal görevler de yerine getirilememektedir. Kamunun yokluğunda, özel şirketler, örneğin kârlı bir alan olarak görmedikleri düşük gelir gruplarına elektrik arzını öncelikleri arasına almamakta ya da yatırımlarını kırsal alanlara götürmeye hevesli davranmamaktadırlar.

- f) Bulgulara göre, elektrik sektöründeki neo-liberal reform sürecinin Türkiye'deki elektrik sektörüne etkileri önemli boyutlarda olmuştur. Söz konusu süreçte, elektrik üretim artış hızı giderek düşmüş, 1985–1990 arasındaki 5 yıllık dönemde üretim artışı %68,2 düzeyindeyken 2000–2005 arası 5 yıldaki artış ancak %29,6 düzeyinde gerçekleşebilmiştir.

Türkiye elektrik sektörü, kurulu güç kapasitesindeki en önemli artışları TEK döneminde gerçekleştirmiş, bu sürede kapasite yaklaşık 10 kat artmıştır. Kurulu güç kapasitesi, 1975–1990 arasındaki 15 yıllık dönemde 3,9 kat artmış, buna karşılık 1990–2005 arasındaki liberalizasyon çabalarının sürdürüldüğü 15 yıllık dönemdeki artış ise 2,4 kat olmuştur.

Türkiye'deki liberalizasyon sürecinde, elektrik üretimindeki kamu-özel dağılımı çok büyük oranda değişmiştir. 1990 yılında üretimin %92'si kamu tarafından yapılırken, 15 yıl sonra 2005 yılında kamu payı sadece %45 olmuştur. Bu durum, elektrik üretimi amaçlı kamu yatırımlarının giderek azaltılmasının doğal sonucu olmaktadır. 2001–2005 döneminde elektrik üretimi amaçlı yapılan kamu yatırımları 1976–1980 döneminde üretim amaçlı yapılan yatırımların daha altındadır. İki dönem arasında sektörün hacmindeki farklılık dikkate alındığında, kamunun üretim amaçlı yatırımlarındaki azalma çok daha belirgin hale gelmektedir. Kamu yatırımlarındaki azalma, iletim sektöründe daha da çarpıcıdır. Bu

alanda son 10 yılda yapılan yatırım tutarı, bir önceki 10 yılda yapılan yatırımların %59'u düzeyine gerilemiştir.

Son 20 yılda yeni üretim kapasitesi yaratma bakımından sektörde önemli bir dönüşüm söz konusu olmuştur. 1995 yılından itibaren kamu yatırımları durma noktasına gelmiş, özel sektör yatırımları ise önemli oranda artış göstermiştir. Bununla beraber, özel sektör tarafından yapılan yatırımlar, çok büyük oranda elektrik alım garantisi ve kullanacakları doğalgazla ilgili "al ya da öde" anlaşmaları kapsamındadır. Bu çerçevede işletilmekte olan santraller, yeniden yapılanmanın rekabete ilişkin varsayımıyla tam bir tezat içerisinde. Söz konusu garantiler ile işletilen santraller arasında herhangi bir rekabet bulunmamakta ve maliyet ve satış fiyatları, kamu santrallerine göre çok yüksek düzeylerde seyretmektedir.

Devlet garantileri verilmek suretiyle, elektrik sektörüne bir ölçüde özel sermaye çekilebilmiş, ancak, Elektrik Piyasası Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden itibaren yeni garantilerin verilmiyor olması nedeniyle söz konusu yatırımların arkası gelmemiştir. TEİAŞ tarafından yapılan tahminlere göre, Türkiye elektrik talebinin karşılanabilmesi için her yıl yapılması gereken 2 ila 3,3 milyar Dolar tutarındaki yatırımın nasıl yapılacağına ilişkin olarak sektör kilitlenmiş durumdadır.

Araştırmada, Türkiye elektrik sektöründe yıllar itibariyle kurulu güç verimliliğinin 1988 yılından itibaren düşmekte olduğu saptanmış, verimlilikteki gerilemeye büyük oranda YİD, Yİ ve İHD kapsamında çalışan santrallerle yapılan alım garantilerinin neden olduğu anlaşılmıştır.

Araştırmada elde edilen bir diğer bulgu, Türkiye’de 1993–2001 yılları arasında elektrik sektöründeki işgücü verimliliğinin artışına ilişkindir. Bununla beraber, aynı dönemdeki istihdam verileri dikkate alındığında söz konusu verimlilik artışlarının özel sektörün “dinamizm”inden değil, büyük oranda kamudaki aşırı istihdamın engellenmesi suretiyle oluştuğu değerlendirmesi yapılmıştır. Araştırma, liberalizasyon sürecinde Türkiye elektrik sektöründeki ücretlerin de büyük oranda gerilediğini göstermektedir.

Türkiye’de elektrik satış fiyatları ise, reform sürecinde büyük miktarlarda artış göstermiştir. Uygulanan politikaların sonucu olarak, Türkiye, dünyada sanayisine en yüksek fiyatlı elektriği veren ülkeler arasında yer almıştır. Yine, aynı politikalar sonucu, özellikle iletim ve dağıtım varlıklarına gerekli bakım onarım ve yenileme yatırımları yapılmamış, malzeme ve ekipman kalitesi düşmüş, elektrik sektöründeki kayıp-kaçak oranları son 15 yılda %60’lara varan oranda yükselmiş, kaynak kullanımı yerli kaynaklar aleyhine bozulmuş ve ülkenin enerji güvenliği önemli boyutlarda tehdit altına girmiştir.

SONUÇ

Elektrik sektöründeki kamu ağırlıklı yapının kaynakların etkin kullanımı, verimlilik ve hizmet kalitesi yönünden olumsuzluklara neden olduğu, sektördeki faaliyetlerin serbest rekabet ortamında özel sermayeli şirketler tarafından yerine getirilmesi durumunda ekonomik ve toplumsal yararın elde edileceği düşüncesini temel alan ve sektörel bölünme, ticarileştirme, şirketleştirme ve özelleştirme şeklindeki uygulamaları da içeren neo-liberal politikalar, özellikle 1980’li yılların başlarından itibaren elektrik sektöründeki geleneksel sorunlara küresel çözümler şeklinde sunulmuştur.

Söz konusu politikalarla; elektrik sektörünün, toplumsal yararın ön planda tutulduğu bir kamu hizmeti alanı olarak değil, ama serbest piyasa dinamiklerine göre işleyen ve herhangi bir ticari malın üretim ve dağıtımının yapıldığı bir sektör olarak görülmesinin; verimliliği, toplumsal ve çevresel yararı getireceği ileri sürülmüştür. Dolayısıyla, sektörde verimliliğin, mevcut yönetsel yapıların örgütsel etkinliğinde ya da sektörel planlamalarda aranmasından vazgeçilmiş, bu konu, serbest piyasa mekanizmalarının "görünmeyen elleri"ne bırakılmıştır.

Elektrik sektöründe çok uluslu firmalarca tetiklenen ve özellikle uluslararası finans kuruluşlarınca misyonerliği yapılan yeni kamu politikası formülasyonu, küresel ölçekte hızla yayılmıştır. Pek çok ülke, söz konusu formülasyonu uygulamaya koymuş ve elektrik sektörlerini bu yeni politika doğrultusunda yeniden yapılandırma çabasına girmiştir.

Ortaya konulan politikanın başlangıç varsayımları son derece caziptir: Piyasa mekanizması içerisinde rekabet sağlanacak, maliyetler ve fiyatlar düşecek, verimlilik artacak, hizmet kalitesi yükselecektir. Mevcut sermaye sıkıntısı, yeni yapı ile aşılabilecektir. Yeni yapı, eski teknolojilerin terk edilmesini ve üreticilerin çevre dostu kaynaklara yönelmesini sağlayacak, böylece sektörün çevreye olumsuz etkileri azaltılmış olacaktır. Tüketicilerin

gerek hizmet kalitesi gerekse ürün çeşitliliği konusunda giderek artan talepleri bu model ile karşılanabilecek, piyasa mekanizmaları ile tüketicinin seçme özgürlüğü sağlanacak, ülkede katılımcı demokrasi gelişecektir.

Ancak, önerilen politikanın, belirgin önkoşulları da bulunmaktadır: Sektörde kamu hukukundan vazgeçilecek, özel hukuk egemenliği tesis edilecektir. Kamunun özel sektör karşısındaki üstünlüğüne son verilecektir. Sektör, kamu kuruluşları dâhil tümüyle ticarileştirilecek, söz konusu kurumların herhangi bir özel sektör şirketi gibi çalışmaları sağlanacaktır. Sektörde ulusal, sanayi sektörleriyle bütünleşik ve toplumsal yararı gözetilen planlama anlayışı terk edilecek, piyasa mekanizmalarının yönlendireceği tekel projesi yaklaşım benimsenecektir.

Neo-liberal ideolojinin, elektrik sektörü için formüle ettiği söz konusu kamu politikası önerisine, pek çok ülke gibi Türkiye de karşı duramamış ve diğer ülkeler ile eşzamanlı olarak bu politikayı uygulamaya koyma çabası içerisine girmiştir.

Bu çalışmada, Türkiye’de 30 yıla yakın bir süredir yürütülmeye çalışılan bu politikanın analizi yapılmıştır. Analizde, söz konusu politikaya ilişkin; problemin tanımlanması, gündeme gelmesi, politikanın formülasyonu, meşruiyetinin sağlanması ve uygulanması şeklinde sıraladığımız kamu politikası süreci incelenmiş, geline nokta, uygulanan politikanın sonuçları itibarıyla bir değerlendirme yapılmıştır.

Değerlendirmede, uygulanan kamu politikasından beklenen sonuçlar ile gerçekleşen sonuç ve etkiler üzerine odaklanılmış, politikanın uygulama sonuçları bakımından değeri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede, elektrik enerjisi sektörü için tasarımılanan modelin, başlangıçta öngördüğü sonuçlara ulaşmada ne ölçüde başarılı olduğu ve elektrik enerjisi sektörü kamu politikasındaki kapsamlı dönüşümün, düşünsel temellerini ne ölçüde haklı çıkardığı araştırılmıştır.

Politikanın değerlendirmesi, söz konusu politikanın başlangıç amaçlarının ne ölçüde gerçekleştiğini, bu çerçeve de politikanın değerinin saptanmasına yönelik olmuştur. Ülkemizde, elektrik enerjisine ilişkin kamu politikasının büyük ölçüde “politika transferi” yoluyla oluşturulmuş olması, söz konusu politikanın transfer edildiği diğer ülkelerdeki uygulama sonuçlarının da izlenmesini ve değerlendirmeye tabi tutulmasını gerekli kılmıştır. Bu çerçeve de, politikanın başlangıç varsayımlarının günümüz itibariyle uygulanan ülkelerde ve Türkiye’de doğrulanıp doğrulanmadığı araştırılmıştır.

Araştırmanın küresel ölçekteki sonuçlarına göre;

- Elektrik sektöründe konsolidasyon düzeyi son derece artmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde kamu tekellerinin yerine özel sektör tekelleri geçmiş, söz konusu tekeller, serbestleştirilmek amacıyla dikey ayrıştırılmış sektörü, şirket birleşme ve devralmalar yoluyla yeniden dikey bütünleşik hale getirmiştir. Kamunun tekel oluşturduğu, bu nedenle rekabetin tesis edilemediği ve verimliliğin sağlanamadığı yönündeki iddialara karşın, uygulanan politikalar ile pek çok ülkede özel sermaye tekelleri tarafından tüm bir üretim, iletim ve dağıtım zincirinin ele geçirildiği gözlenmektedir. Böylelikle, izlenen politikanın, pek çok ülkede elektrik oligarşilerinin oluşmasına neden olduğu görölmektedir.
- Gelişmekte olan ülkelerde kamu tekelleri parçalanarak küültölmekteyken, Fransa, Almanya, İspanya gibi küresel piyasalarda etkin ülkeler, kendi iç piyasalarında korumacı davranmakta, konuyu “ulusal egemenlik” kapsamında değerlendirerek kendi küresel elektrik şampiyonlarını teşvik etmektedirler.
- Gelişmekte olan ülke elektrik sektörlerine önemli ölçekte bir sermaye akışının gerçekleşmediği görölmektedir. Başlangıçta gideceği düşünölen özel sermaye, 1997 yılına kadar ve büyük

oranda özelleştirme geliri olarak gelmiş, özelleştirilecek tesis kalmayınca özel sermaye girişi de başlangıç düzeyine, yani 1990'lara geri dönmüştür. 1987–2004 yılları arasındaki döneme bakıldığında, gelişmekte olan ülkelerdeki elektrik sektörünün yatırım gereksinimini özel sektör yatırımlarının karşılaması olası görünmemektedir.

- Elektrik sektörleri için gereken sermayenin, bu politika ile sağlanabileceği inancıyla elektrik sektörlerini özel sermayenin yer alabileceği şekilde yeniden yapılandırma çabasına girişen gelişmekte olan ve geçiş ülkeleri, beklenen sermayenin gelmemesi ile baskı altına girmiştir. Kamunun üretimden, iletim ve dağıtım hizmetlerinden el çektilmesi, buna karşın özel sermayenin de yatırım yapmaması ile gelişmekte olan pek çok ülkede elektrik enerjisi maliyetleri yükselmiş, bu da sanayi maliyetlerinin artmasına yol açmıştır. Bu durum, sermayenin kaçışını daha da hızlandırmıştır.
- Yeni yapıda özel sektör, kamu mülkiyetindeki varlıkların satın alınması ya da belirli bir sektörde faaliyet gösterebilme hakkının elde edilmesi amacıyla yatırım yapmış, buna karşılık, yeni tesis yatırımı ya da mevcut tesislerin iyileştirme, yenileme ya da kapasite artırımı şeklinde yapılan yatırımlara ilgi göstermemiştir. Özel sermaye, kamu tarafından uzun dönemli “al ya da öde” anlaşmalarıyla gelir garantileri sağlandığı ölçüde yatırım yapmış, aksi durumda elektrik sektöründe risk almaya yanaşmamıştır.
- Elektrik piyasalarında istihdam azalmış, buna karşın elektrik fiyatları yükselmiştir. Ucuzluk ve kalite, büyük miktarlarda elektrik tüketen büyük şirketler için söz konusu olmuştur. Sektördeki uygulamalar gelir dağılımını bozucu yönde etki yapmıştır.
- Yeni yapı ile sektörde, planlama kavramı yerini piyasa mekanizmalarına bırakmıştır. Bunun sonucu olarak sermaye, devletten çeşitli garantiler sağlayarak ilk yatırım tutarı ve yatırım süresi kısa ama – özellikle yakıt olmak üzere- işletme maliyetleri

yüksek projeleri tercih etmiş, bunun sonucunda da pek çok ülkede enerji arz güvenliği sorunu ortaya çıkmıştır.

- Politika süreci sonunda sektörde rekabet ya da verimliliğinin arttığına yönelik ciddi sayılabilecek bilimsel bir veri ortada bulunmamaktadır. Aynı çerçevede, sektördeki özel sermayenin, yerine geçtiği kamu kuruluşlarından daha verimli çalıştığını gösterir herhangi bir kanıt da rastlanılmamıştır. Politika sonuçları arasında, -işten çıkarmalar sonucu elde edilmemiş- somut verimlilik artışları ya da fiyat tarifelerinde azalmalar bulunmamaktadır. Buna karşın, sektörde, kamu denetimi zayıflamış ve stratejik bir sektör olarak elektrik sektörü üzerinde kamunun inisiyatif kullanma yeteneği giderek azalmıştır.
- Söz konusu politika ile elektrik sektöründeki Ar-Ge faaliyetlerine ilişkin kamu finansmanı hemen her ülkede düşmüştür. Bu süreçte yeni ve yenilenebilir kaynakların kullanımında herhangi bir artış olmamış, çevre açısından sorunlu fosil kaynakların kullanım oranları ise artmıştır. Bu politika, eski teknoloji tesislerin işletmede tutulması, diğer taraftan bu tesislerden üretilen elektriğin tüketimini teşvik etmiştir.
- Politika, katılımcı demokrasinin gelişmesine değil, tersine ulus devlet düzeyinde büyük şirketlerin, küresel ölçekte ise uluslararası şirketlerin egemenliklerine yol açmıştır. Süreç, özellikle düşük gelir gruplarının olumsuz etkilenmesine yol açmaktadır.

Elektrik sektöründe neo-liberal kamu politikası uygulamaya yönelik çabalar, ülkemizde de 1980'li yıllardan itibaren sürdürülmüş, bu amaçla, sektörde hizmetlerin ticarileştirilip, kamu kuruluşlarının ticari işletmeye, vatandaşın müşteriye dönüştürülmesi süreçleri giderek hız kazanmıştır. Türkiye elektrik sektöründeki 1980 sonrası uygulanan kamu politikasının, belirgin özellikleri bulunmaktadır:

- Sektöre ilişkin kamu politikası, ülkenin kendi iç ihtiyaçlarının analiz edilmesi ve ulusal bilgi birikiminin kullanılması suretiyle formüle edilmiş ya da oluşturulmuş değildir. Gerçekte, elektrik sektörüne ilişkin sorunların tanımlanarak doğru çözümlerin ortaya konulduğu ve ulusal kuruluşlarımız tarafından yapılan pek çok çalışma, politika oluşturma sürecinde dikkate alınmamıştır.
- Elektrik enerjisine ilişkin kamu politikasının en önemli niteliklerinden biri, politika sürecinde belirgin bir “politika transferi”nin söz konusu olmasıdır. Kamu politikasına ilişkin problem tanımlaması, politika formülasyonu ve politikanın meşruiyetinin sağlanması aşamalarında rol oynayan en etkili aktörler, uluslararası kuruluşlar olmuştur. Politika sürecinde; "yapısal uyarlama kredileri" ile Dünya Bankası, "istikrar programları" ile Uluslararası Para Fonu ve “uyum süreci” ile Avrupa Birliği önemli rol oynamışlardır. Elektrik sektörü politika süreci, büyük oranda dünyadaki küreselleşme sürecinden etkilenmiştir. Yeni üretim ve ticaret biçimleriyle dönüşmekte olan dünya ekonomisi üzerinde uluslararası şirketler ve uluslararası kurumların giderek daha fazla etkili olması, ulusal politikaların gündeme getirilmesi ve ulusal gereksinimler doğrultusunda formüle edilebilmesi imkânlarını azaltıp, kamu politikalarının da giderek daha fazla, küresel politikalar çerçevesinde şekillenmesine neden olmuş, bu çerçevede, Türkiye de bu konudaki kamu politika sürecini ulusal sınırlar içerisinde yürütememiştir.
- Politikanın formülasyonu, politika seçenekleri arasından en uygununun seçilmesi şeklinde değil, uluslararası kuruluşlar tarafından dayatılan seçeneğin uygulanması şeklinde olmuştur. Dolayısıyla, bürokrasinin politika sürecindeki rolü, büyük oranda uygulamayla sınırlı kalmıştır. Politikanın meşruiyetini sağlamaya yönelik yasal ve yönetsel yapı, büyük oranda dışarıdan “transfer” edilmiş, uygulama ise, yine büyük ölçüde uluslararası kuruluşların yakın denetim ve gözetiminde yürütülmüştür. Söz konusu durum,

analiz dönemi öncesine göre önemli bir farklılık anlamına gelmektedir. Bu dönemde, uluslararası kuruluşların yakın denetim ve gözetimi, hemen tüm hükümetlerce kabullenilmiş ve bu çerçevedeki politika ve uygulamalar söz konusu hükümetlerce yerine getirilmiştir.

- Kamu politikasına ilişkin olarak, bürokrasi içerisinde zaman zaman önemli düşünce farklılıkları söz konusu olmuştur. Formülasyonu uluslararası kuruluşların danışman firmalarına ait olan elektrik sektörü politikası, genellikle, ETKB ve EPDK tarafından gözü kapalı savunulmuş, diğer taraftan aynı politika uygulamaları DPT tarafından şiddetle eleştirilmiştir. Kurumlar arasında mevcut olan bu bakış farklılıklarının, politika oluşturma ve uygulama süreçlerinde, ulusal kurumlardan çok uluslararası kuruluşların etkili olmasından kaynaklandığı görülmektedir. Gerçekten, elektrik sektörünün 1980 sonrası dönüşümünde, gerek problem tanımlama gerekse politika formülasyonu süreçlerinde devletin planlama teşkilatının önemli bir işlevi bulunmamaktadır. Bununla beraber, bürokrasi içerisindeki görüş ayrılıklarının, kamu probleminin tanımlanma ya da politikanın formülasyonu konusunda değil, politikanın uygulanmasına ilişkin olduğu görülmektedir.
- Politikanın, özellikle kamuoyu gözünde meşruiyetinin sağlanması bakımından, medyanın rolü, sahiplerinin aynı zamanda enerji sektörüyle de ilgili olması bakımından oldukça etkili olmuştur. Politika sürecinde etkili olan çıkar grupları ise, genellikle, söz konusu politikadan yana tavır gösteren işveren örgütleridir. Sendika ya da demokratik kitle örgütlerinin politikaya ilişkin tercihleri ise hemen hemen hiç itibar görmemiştir.
- Analize konu olan dönemde, Türkiye elektrik sektöründeki kamu politikası sürecinin; politika formülasyonu, politika uygulaması ve değerlendirme aşamalarından oluşan bir döngü içerisinde “artımcı” karakterde hareket ettiği, bununla beraber, değerlendirme sonuçlarından hareketle problemin yeniden tanımlanması

noktasına hiç bir zaman dönmediği, problemin başlangıç varsayımlarının daima doğru kabul edildiği görülmektedir.

Politikaya ilişkin diğer ülke deneyimlerinden elde edilen sonuçlar, büyük oranda Türkiye’de de görülmüştür:

- Kamu politikası ile mevcut yönetsel yapı önemli oranda değişikliğe uğratılmıştır. Sektörde üretim, iletim ve dağıtımdan sorumlu kamu kuruluşu parçalanmış, devletin planlama teşkilatının rolü büyük ölçüde azaltılarak kamu planlaması yerine serbest piyasanın “görünmeyen el”i konulmaya çalışılmıştır. Piyasanın denetimi ise yeni oluşturulan “bağımsız düzenleyici kurul”a verilmiştir. Tüm bu gelişmelere karşın, elektrik sektörünün yönetimi bakımından gerek yasal gerekse yönetsel dağınıklık ortaya çıkmış, bürokrasi içerisinde sektörün yönetimine ilişkin görüş ayrılıkları artmıştır.
- Tüm çabalara karşın, başlangıçta amaçlanan özelleştirmeler bir türlü yapılamamış, öngörülen serbest rekabet piyasası oluşturulamamıştır.
- Söz konusu politika sonucu, gerek elektrik üretim gerekse kurulu güç artış hızı giderek düşmüştür. Kişi başına elektrik tüketimi ise, istenilen düzeye yükseltilememiş, OECD ortalamasının ancak dörtte biri düzeyinde kalmıştır.
- Elektrik üretiminde kurulu gücün birincil enerji kaynaklarına göre dağılımında özellikle 1990’lı yılların sonundan itibaren, büyük oranda doğalgaza bağımlılık ortaya çıkmıştır. Bu süreçte, yerli kaynaklara dayalı yatırımlardan büyük oranda vazgeçilmiş, ithal kaynaklara yönelinmiştir. Rüzgar, güneş ya da jeotermal gibi kaynakların kullanımları ise neredeyse yok düzeyinde kalmıştır.
- Elektrik sektöründeki kamu yatırımları giderek azalmış, özel sektör yatırımları ise önemli oranda artış göstermiştir. Bununla beraber, özel sektör tarafından yapılan yatırımlar, alım garantileri ve “al ya da öde” anlaşmaları kapsamındadır. Söz konusu yatırımlar,

politikanın rekabete ilişkin varsayımıyla tezat oluşturmaktadır. Garantiler kapsamında çalıştırılan santral firmaları arasında herhangi bir rekabet bulunmamakta, dolayısıyla söz konusu santrallerin maliyet ve satış fiyatları makul düzeylerden son derece yüksekte seyretmektedir. Mevcut alım garantili projeler nedeniyle rekabete kapalı olan sektöre yeni finansmanın çekilmesi ise oldukça zor görünmektedir.

- Türkiye elektrik sektöründe işgücü verimliliğinde belirli bir artışın olduğu, ancak, söz konusu artışın büyük oranda kamuda yeni istihdam yapılmaması ile elde edildiği görülmüştür. Bununla beraber, bir taraftan istihdam engellenirken, diğer taraftan sektördeki ücretler de büyük oranda gerilemiştir.
- Uygulanan politikaların sonucu olarak, Türkiye, dünyanın en pahalı elektriğini kullanan ülkeler arasında yer almıştır. Bunun yanında, kayıp-kaçak oranları ise son derece yükselmiştir.
- Elektrik sektöründeki söz konusu politika nedeniyle, bugün, ülkemizde yerli kaynaklar kullanılmamakta, enerji güvenliği giderek ulusal güvenlik tehdit altına sokulmaktadır. Politikanın, ulusal güvenlik kaygısını yeterince taşınamaması, “transfer” edilmiş olması bakımından doğal karşılanılmalıdır.

Dolayısıyla, analiz döneminde uygulanan kamu politikası, elektrik sektörü için başlangıçta hedeflenen, sürekli, güvenilir, yeterli ve düşük maliyetli elektrik arzını sağlayamamıştır. Uygulanan politika sonucu ortaya çıkan yapı ile elektrik sektörü için gerekli olan sistemli çalışma şekli uygulanamamakta, bu nedenle atıl ya da eksik kapasite, dolayısıyla ek maliyetler ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak, ülkemizde 30 yıla yakın uygulanmaya çalışılan politika ile sektör bir darboğaz içerisine girmiştir. Sektörde yatırım ne kamu ne de özel sektör tarafından yapılabilmekte, elektrik fiyatlarındaki yükseliş

engellenememektedir. Yüksek elektrik maliyetleri nedeniyle sanayi sektörleri rekabet güçlerini büyük oranda yitirmektedirler.

Gerçekte, yukarıdakine benzer sorunlar, gelişmekte olan pek çok ülkede hemen hemen aynı zamanlarda ve benzeri boyutlarda başlamış bulunmaktadır. Elektrik sektöründeki neo-liberal dönüşümün, sonuçları itibariyle toplumsal, politik, ekonomik ve çevresel olarak sorunlu olduğu, bu çalışmanın sonuçlarından da görülmektedir.

Uluslararası kuruluşların, “her derde deva bir reçete” olarak her ülkeye sundukları bu politikanın başlangıç öngörülerinin doğrulanmadığı uzun bir süredir görülmekte ve pek çok ülkede hatta politikayı öneren kuruluşlar içerisinde dahi tartışılmaktadır. Başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere pek çok ülke yanlıştan geri dönmekte, yeni politika arayışları içerisine girmektedirler.

Ülkemizde de, gelinen nokta itibariyle, elektrik sektöründe uygulamakta olunan politika sorgulanmak ve yeniden tasarımlanmak zorundadır. Sektörde uygulanmakta olan politikaların ülke yararına olmadığı açıkça görülmektedir. Sektörün bu yapısı ile “bütünsel planlama” olanağı kalmamıştır. Sektör politikalarının, sanayileşme politikaları ile ilişkisi ortadan kalkmış bulunmaktadır. Bu yapıda, enerji verimliliğini artırmak, teknoloji geliştirmek, dışa bağımlılığı azaltmak, sosyal ya da bölgelerarası eşitsizliği gidermek gibi politika önceliklerini uygulamaya sokmak imkanı kalmamıştır. Elektrik sektörünün geleceği, büyük oranda, ülkemiz enerji yönetimlerinin sorunu doğru teşhis ederek özgün bir enerji modeli ortaya koyabilmelerine bağlı olacaktır. Politika yapıcıları, sonuçları belirsiz inanışlar peşinde sürüklenmek yerine, farklı tasarım seçenekleri üzerinde düşünce üretmek durumundadırlar. Bu çerçevede, toplumsal ve çevresel yararın en fazla olacağı bir sektör yapısı kurulmalı ve söz konusu yapıda elektrik enerjisi tüm vatandaşlar tarafından ödenebilir bir bedel karşılığı sahip olunabilecek temel bir hak olarak kabul edilmelidir.

ÖZET

Bu çalışmada, Türkiye elektrik sektöründe yaklaşık 25 yıldır uygulanmakta olan ve neo-liberal ideoloji çerçevesinde tasarımılanıp, özellikle uluslararası finans kuruluşları tarafından ısrarla önerilen neo-liberal politikanın analizi yapılmaktadır. Çalışmanın amacı, politika uygulama sonuçları dikkate alınarak, günümüze ya da sektörün geleceğine ilişkin değerlendirmelerde bulunabilmektir.

Bu amaçla, Türkiye elektrik sektörü tarihsel süreçte ele alınmış ve problem tanımlama, politika oluşturma ve politika uygulama aşamaları incelenmiştir. Bu yapılırken, büyük oranda, uygulanan politikanın sonuçlarına odaklanılmış ve formüle edilen politikadan başlangıçta beklenen sonuçlar ile gerçekleşen sonuçlar arasında bir karşılaştırma ve değerlendirme yapılmıştır.

Bu çerçevede, Türkiye elektrik sektörüne ilişkin olarak tasarımılanan modelin, dünyada mevcut benzeri uygulamaları da incelenmiştir. Söz konusu uygulama sonuçlarından, modelin başlangıçtaki varsayımlarını ne derecede doğrulamış olduğu sayısal verilerden yola çıkılarak ortaya konulmuş, ulaşılan sonuçlardan Türkiye'nin yararlanabileceği çıkarımlarda bulunulmuştur.

Araştırma bulgularına göre; uluslararası kuruluşların, "her derde deva bir reçete" olarak her ülkeye sundukları neo-liberal elektrik sektörü politikasının başlangıç varsayımları doğrulanmadığı gibi, başlangıçta öngörülmeyen pek çok olumsuz etkilerinin de ortaya çıktığı görülmekte, sektördeki neo-liberal dönüşümün, sonuçları itibariyle toplumsal, politik, ekonomik ve çevresel olarak sorunlu olduğu tespiti yapılmaktadır. Bu çerçevede, ülkemiz elektrik sektöründe uygulanmakta olan politikanın ülke yararına olmadığı açıkça görülmekte, politikanın sorgulanması ve yeniden tasarımılanması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

ABSTRACT

In this study, the analysis of the neo-liberal policy which is being implemented in the electricity sector of Turkey since the last 25 years and designed within the frame of the neo-liberal ideology and persistently proposed especially by the international finance organizations, is being made. The objective of the study is to make assessments related with today or future of the sector by taking into consideration of the results of the policy implementation.

With this objective, Turkish electricity sector is examined within its historical process and the problem identification, policy formulation and policy implementation stages are examined. When these are made, mainly the results of the implemented policy were focused on and a comparison and assessment between the results expected from the formulized policy at the beginning and the achieved results are made.

Within this frame, the current similar implementations in the World of the model designed related with the Turkish electricity sector are examined. From the results of the mentioned implementation, the degree of the verification of the beginning hypothesis has been put forward based on the numerical data and it is argued that Turkey could benefit the achieved results.

According to the research findings, beginning assumptions of the neo-liberal electricity sector policy that was introduced to almost every country as panacea by international organizations couldn't be verified. On the contrary, too many negative effects that couldn't be predicted at the beginning have been observed and it has been determined that the neo-liberal transformation of the sector is in a socially, politically, economically and environmentally problematic state. In this framework, it can obviously seen that the policy that is executing in our country's electricity sector is not to the country's benefit and for this reason the requirement of questioning and re-designing of this policy has emerged.

KAYNAKÇA

AEIA&PA Government Services Inc, "The Nexus Between Energy Sector Reform and Democracy & Governance", **USAID Working Paper**, Washington DC., 2005.

Alptürk, Teoman, "Türkiye Elektrik Sisteminin Gelişimi", **Elektrik Mühendisliği Dergisi**, Sayı: 341-342, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1987.

Alptürk, Teoman, "Özelleştirme ve Elektrik Enerjisi Sektörü", **Elektrik Mühendisliği Dergisi**, Sayı: 361-362, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1988.

Anderson, James, **Public Policymaking**, Houghton Mifflin Company, USA, 1994.

APEC, **Manual of Strategic Principles - Strengthening of Operational Aspects of APEC Energy Micro-economic Reform**, Singapur, 2001.

APERC, **Electricity Sector Deregulation in the APEC Region**, Tokyo, 2000.

Arioğlu, Erdem ve Arioğlu, Ergin, "Enerji Sektöründe Yap-İşlet-Devret Modelinin İrdelenmesi", **Türkiye 1. Enerji Sempozyumu**, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1996.

Atiyas, Izak, **Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform**, Tesev Yayınları, 2006.

Aybar, Emine N., "Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nda Elektrik Üretim Sektöründe Özelleştirme Çalışmaları", **Elektrik Mühendisliği Dergisi**, Sayı: 392, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1993.

Bacon, R. W. ve Besant-Jones, J. E., "Global Electric Power Reform, Privatisation, and Liberalisation of the Electric Power Industry in Developing Countries", **Annual Review of Energy and Environment**, 26: 331-359, 2001.

BBC NEWS, **EU Warns 17 States on Energy Laws**, <<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/business/4875164.stm>>, (Erişim tarihi: Nisan 2006).

Bergara, Mario, Henisz, Witold J. ve Spiller, Pablo T., "Political Institutions and Electric Utility Investment: A Cross-Nation Analysis", **University of California Energy Institute Working Paper**, Berkeley, 1997.

Besant-Jones, John E., "Reforming Power Markets in Developing Countries: What Have We Learned?", **World Bank Energy and Mining Sector Board Discussion Paper**, 2006.

Bickers, Kenneth N. ve Williams, John T., **Public Policy Analysis: A Political Economy Approach**, Houghton, Mifflin Company, Boston, 2001.

Boratav, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi, 1908-2002**, İmge Kitabevi, Yedinci Baskı, Ankara, Ekim 2003.

Bortolotti, B., Fantini M. ve Siniscalco D., "Regulation and Privatisation: The Case of Electricity", **Working Paper in Department of Economics and Finance**, University of Turin, 1998.

Byrne, John ve Mun, Yu-mi, "Rethinking Reform in the Electricity Sector: Power Liberalisation or Energy Transformation", ed. Njeri Wamukonya, **Electricity Reform: Social and Environmental Challenges**, Roskilde, 2003.

Covindassamy, M. Ananda, Oda, Daizo ve Zhang, Yabei, **Analysis of Power Projects with Private Participation Under Stress**, Energy Sector Management Assistance Program Report, World Bank, Washington, 2005.

Çakal, Recep, **Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon**, DPT Uzmanlık Tezi, 1996.

Çevik, Hasan Hüseyin, "Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi", Asım Balcı (ed.) **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar** (içinde), Seçkin Yayınları, Ankara, 2003.

Dawson, Richard ve Robinson, James, "Interpretary Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States", **Journal of Politics**, May, 1963.

Demir, A., "Atatürk Döneminde Enerji Politikaları", **Türkiye Elektrik Kurumu Dergisi**, Özel Sayı, Ankara, 1983.

DiLorenzo, Thomas J., "The Myth of the Natural Monopoly", **The Review of Austrian Economics**, 1996.

DPT, **Kalkınma Planı - Birinci Beş Yıl - 1963-1967**, Ankara, 1963.

DPT, **Kalkınma Planı - İkinci Beş Yıl - 1968-1972**, Ankara, 1967.

DPT, **Kalkınma Planı - Üçüncü Beş Yıl - 1973-1977**, Ankara, 1972.

DPT, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı - 1979-1983**, Ankara, 1979.

DPT, **Beşinci Beş Yıllık (1985 -1989) Kalkınma Planı**, Ankara, 1984.

DPT, **Altıncı Beş Yıllık (1990 -1994) Kalkınma Planı**, Ankara, 1990.

DPT, **Yedinci Beş Yıllık (1996-2000) Kalkınma Planı**, Ankara, 1995.

DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, Ankara, 2000.

DPT-AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, **Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi (14 Nisan 2003 Tarihinde AB Konseyi Tarafından Kabul Edilen Nihai Metin)**, <www.dpt.gov.tr>, Ankara, 2003.

DPT, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni**, Ankara, 2004.

DPT-YPK Kararı, **Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi**, Karar No: 2004/3, Karar Tarihi: 17 Mart 2004.

DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, Ankara, 2006.

Dror, Yehezkel, **Policymaking Under Adversity**, Transaction Boks, New Brunswick, 1986.

Dror, Yehezkel, **Public Policymaking – Reexamined**, Transaction Boks, New Brunswick, 1983.

Dunn, William N., **Public Policy Analysis: An Introduction**, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1981.

Durgut, Metin, "Özelleştirilme ve Regülasyon", **Elektrik Mühendisliği Dergisi**, Sayı: 392, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1993.

Dye, Thomas R., **Understanding Public Policy**, Prentice Hall, New Jersey, 1995.

Easton, David, **A Systems Analysis of Political Life**, John Wiley and Sons, 1965.

EIA/DOE, **Changing Structure of Electric Power Industry 2000: An Update**, Washington, 2000.

EIA/DOE, **Monthly Energy Review**, August, 2006.

Eldem, Vedat, **Harp ve Mütareke Yıllarında Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomisi**, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1994.

Elektrik Mühendisleri Odası Enerji Komisyonu, "Türkiye'de Elektrik Enerjisi Sektörünün Yapısı ve Tarihsel Gelişimi", **Elektrik Mühendisliği Dergisi**, Sayı: 278, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1981.

Elektrik Mühendisleri Odası, **İşletme Hakları Devredilecek Santraller Hakkında Rapor**, 1997.

"Elektrikte Serbest Piyasa Dönemi", **Hürriyet Gazetesi**, 3 Eylül 2002.

EPDK, **Elektrik Piyasası Uygulama El Kitabı**, Nisan 2003.

Erdoğan, Seyhan, "Elektrik Enerjisinde Liberal Yapılanma", **'Liberal Reformlar' ve Devlet Sempozyumu**, KİGEM, Ankara, 2004.

Ergün, Serdal, “Türkiye Enerji (Elektrik, Gaz, Su) Sektöründe Verimlilik Göstergeleri”, **Türkiye 5. Enerji Sempozyumu**, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 2005.

ETKB, Enerji Sektöründe Özel Sektörün Katılımı, Yeniden Yapılanma ve İlgili Yasal Düzenlemeler, **Türkiye 1. Enerji Şurası, Alt Komisyon Raporları**, Cilt II, İstanbul, 1998.

ETKB, Türkiye 1. Enerji Şurası Kararları, **Türkiye 1. Enerji Şurası, Alt Komisyon Özet Raporları**, İstanbul, 1998.

European Commission, **Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 Concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity**, Official Journal of the EU: 30/01/1997.

European Commission, **Directive 2003/54/EC of The European Parliament and of the Council of 26 June 2003 Concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity and Repealing Directive 96/92/EC**, Official Journal of the EU: 15.7.2003.

European Commission, **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Report on Progress in Creating the Internal Gas and Electricity Market**, Brussels, 2005: a.

European Commission, **Technical Annexes to the Report from the Commission on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market**, Brussels, 2005: b.

European Commission, **Towards An Efficient Internal Energy Market, Conclusions of the 2005 Report on the Functioning of the Electricity and Gas Markets**, Brussels, 2005: c.

European Commission, **Turkey 2005 Progress Report**, Brussels, 2005: d.

European Commission, **Commission Communication on Progress In Creating the Internal Gas And Electricity Market**, Brussels, 2006: a.

European Commission, **Corrigendum - Commission Communication on Progress in Creating the Internal Gas and Electricity Market**, Brussels, 2006: b.

European Commission, **Turkey 2006 Progress Report**, Brussels, 2006: c.

European Commission–Eurostat, **Gas and Electricity Market Statistics, 1990-2006**, 2006: d.

Fischer, Frank, **Evaluating Public Policy**, Nelson-Hall Publishers, Chicago, 1995.

Gordon, Ian, Lewis, Janet ve Young, Ken, “Perspectives on Policy Analysis”, Michael Hill (ed), **The Policy Process : A Reader** (içinde), Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1993.

Groningen Growth and Development Centre, **60-Industry Database**, 2005, <http://www.ggdc.net/>, (Erişim tarihi: Mayıs 2007).

Güler, Birgül Ayman, **Kamu Politikası Analizi Dersi Tanıtmağı**, Şubat 2006.

Güler, Birgül Ayman, “Kamu Yönetiminde Değişme Nasıl Çalışılabilir - II: Reformlar Beyaz Devrimler Kırmızı mı?”, **Çalışma Notu**, Ekim 2005.

Güler, Birgül Ayman, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996.

Hall, David, "Electricity in Latin America", **PSIRU Reports**, University of Greenwich, London, 2004.

Hall, David, "Evaluating the Impact of Liberalisation on Public Services - A Critique of the European Commission 2004 Report 'Horizontal Evaluation of the Performance of Network Industries Providing Services of General Economic Interest'", **PSIRU Reports**, University of Greenwich, London, 2005.

Ham, Christopher ve Hill, Michael, **The Policy Process in the Modern Capitalist State**, Hemel Hempstead : Harvester Wheatsheaf, 1993.

Haselip, James, "The Globalisation of Utilities Liberalisation: Impacts Upon the Poor in Latin America", **CSGR Working Paper**, 2004.

Hazine Müsteşarlığı, **Enerji Raporu**, Ankara, 2003.

Howlett, Michael ve Ramesh, M., **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**, Oxford University Press, New York, 1995.

IEA, **Electricity Market Reform – An IEA Handbook**, Paris, 1999: a.

IEA, **Electricity Reform: Power Generation Costs and Investment**, Paris, 1999: b.

IEA, **Competition in Electricity Markets**, Paris, 2001: a.

IEA, "Energy Market Liberalisation: The End of the Beginning", **World Energy Council 18th Congress**, 2001: b.

IEA, **World Energy Investment Outlook - 2002 Insights**, Paris, 2003: a.

IEA, **World Energy Investment Outlook - 2003 Insights**, Paris, 2003: b.

IEA, **Energy Policies of IEA Countries-Yearly Reviews**, Paris, 1991-2005.

IEA, **Energy Prices and Taxes, Quarterly Statistics, First Quarter – 2005**, Paris, 2005: a.

IEA, **Lessons from Liberalised Electricity Markets**, Paris, 2005: b.

IEA, **Electricity Information 2006**, Paris, 2006: a.

IEA, **Key World Energy Statistics 2006**, Paris, 2006: b.

IEA, **World Energy Outlook 2006**, Paris, 2006: c.

Izaguirre, Ada Karina, “Private Participation in the Electricity Sector—Recent Trends”, **Private Participation in Infrastructure (PPI) Project**, World Bank, Washington, September 1998.

Izaguirre, Ada Karina, “Annual Investment Flows Grew by 44 Percent in 2003”, **Private Participation in Infrastructure (PPI) Project**, World Bank, Washington, December 2004.

Jamasb, Tooraj ve Pollitt, Michael, “Benchmarking and Regulation of Electricity Transmission and Distribution Utilities: Lessons from International Experience”, **Cambridge Working Papers in Economics**, University of Cambridge, 2000.

Jamasb, Tooraj ve Pollitt, Michael, "Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress Toward Liberalization & Integration", **Cambridge Working Papers in Economics**, University of Cambridge, 2005.

Jamasb, Tooraj, "Reform and Regulation of the Electricity Sectors in Developing Countries", **Cambridge Working Papers in Economics**, University of Cambridge, 2002.

Jamasb, Tooraj, et al., "Electricity Sector Reform in Developing Countries: A Survey of Empirical Evidence on Determinants and Performance", **Cambridge Working Papers in Economics**, University of Cambridge, 2004.

Jenkins, Bill, "Policy Analysis: Models and Approaches", Michael Hill (ed), **The Policy Process : A Reader** (içinde), Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1993.

Jones, Charles O., "The Policy Approach: An Essay on Teaching American Politics", **Midwest Journal of Political Science**, Vol. 13, No. 2, May, 1969.

Kapucu, Naim ve Kösecik, Muhammet, "Ülkeler Arasında Yönetisel Reform Transferi: Yeni Kamu Yönetimi Örneği", **Küresel Sistemde Siyaset, Yönetim ve Ekonomi** (içinde), M.Akif Çukurçayır (Der.), Çizgi Kitabevi, Konya, 2003.

Karekezi, Stephen ve Kimani, John, "Status of Power Sector Reform in Africa: Impact on the Poor", **African Energy Policy Research Network**, 2002.

Kepenek, Yakup, **Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990.

Kilci, Metin, **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (1994-1998)**, DPT, Ankara, 1998.

Kulalı, İhsan, **Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması**, DPT Uzmanlık Tezi, 1997.

Kuruç, Bilsay, **Belgelerle Türkiye İktisat Politikası, 2. Cilt, (1933-1935)**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1993.

Lethbridge, Jane, "The Impact of Public Sector Reforms on Public Sector Workers", **PSIRU Reports**, University of Greenwich, London, 2006.

Littlechild, Stephen, "Electricity: Regulatory Developments Around the World", **The Beesley Lectures on Regulation Series XI**, 2001.

Manibog, Fernando, **Power for Development: A Review of the World Bank Group's Experience with Private Participation in the Electricity Sector**, World Bank, 2004.

Munasinghe, Mohan, "Integrated National Energy Planning and Management - Methodology and Application to Sri Lanka", **World Bank Technical Paper**, 1988.

Nagel, Stuart S., Conceptual Theory and Policy Evaluation, **Public Administration & Management: An Interactive Journal**, 2001.

Nagel, Stuart S., **Contemporary Public Policy Analysis**, The University of Alabama Press, 1984.

Nagel, Stuart S. (ed.), **Handbook of Public Policy Evaluation**, Sage Publications, London, 2002.

Nagel, Stuart S., Win-Win Equity, **Public Administration & Management: An Interactive Journal**, 2001.

Nagel, Stuart S., Win-Win Justice, **Public Administration & Management: An Interactive Journal**, 2001.

National Audit Office, **The New Electricity Trading Arrangements in England and Wales**, 2003.

Newbery, D. M., "Issues and Options for Restructuring Electricity Supply Industries", **Cambridge Working Papers in Economics**, University of Cambridge, London, 2002.

Newbery, D. M., **Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities**, MIT Pres, 1999.

Online Etymology Dictionary, <<http://www.etymonline.com/index.php?term=policy>>, Erişim tarihi: 8 Ağustos 2007.

Ökçün, Gündüz, "XX. Yüzyıl Başlarında Osmanlı Maden Üretiminde Türk, Azınlık ve Yabancı Payları", **Abadan'a Armağan içinde**, Ankara, 1969.

Öngün, Korkut, "Türkiye'de Enerji Üretimi, İletimi ve Dağıtımı", **Elektrik Mühendisliği Dergisi**, Sayı: 350, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1987.

Parsons, Wayne, **Public Policy**, Edward Elgar Publishing Limited, Aldershot, 1995.

Platts Top 250 Global Energy Companies,
<<http://www.platts.com/top250/electric.xml>>, (erişim tarihi: Mart 2007).

Pollitt, Michael G., "Electricity Reform in Argentina: Lessons for Developing Countries", **Cambridge Working Papers in Economics**, University of Cambridge, 2004: a.

Pollitt, Michael, G., "Electricity Reform in Chile - Lessons for Developing Countries", **Center for Energy and Environmental Policy Research Working Papers**, Massachusetts Institute of Technology, 2004: b.

Pollitt, Michael G., **Ownership and Performance in Electric Utilities: The International Evidence on Privatisation and Efficiency**, Oxford University Press, Oxford, 1995.

Powell, Stephen ve Starks, Mary, "Does Reform of Energy Sector Networks Improve Access for the Poor?", **Public Policy for the Private Sector**, World Bank, Washington, 2000.

PricewaterhouseCoopers, **Power Deals, 2005 Annual Review, Mergers and Acquisitions Activity Within the Global Electricity and Gas Market**, <www.pwc.com/powerdeals>, 2006.

PricewaterhouseCoopers, **Power Deals Annual Reviews**, 2002-2007.

Resmi Gazete, **1312 sayılı TEK Kanunu'nda Değişiklik Yapan 2705 Sayılı Yasa**, 11 Eylöl 1982.

Resmi Gazete, **Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**, Sayı: 18251, 14 Aralık 1983.

Resmi Gazete, **Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki Kanun**, Sayı: 18344, 17 Mart 1984.

Resmi Gazete, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**, Sayı: 18435, 18 Haziran 1984.

Resmi Gazete, **TEK Ana Statüsü**, Sayı: 18750, 9 Kasım 1984.

Resmi Gazete, **Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkındaki Kanun**, Sayı: 18610, 19 Aralık 1984.

Resmi Gazete, **3291 Sayılı Kanun**, Sayı: 19126, 3 Haziran 1986.

Resmi Gazete, **Görevli Şirketler Uygulama Yönetmeliği**, Sayı: 19381, 23 Şubat 1987.

Resmi Gazete, **3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşlara Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkındaki Kanunun Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmündeki Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü ile Aynı Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına ve Bu Kanuna Ek Maddeler Eklenmesine İlişkin Kanun**, Sayı: 20462, 15 Mart 1990.

Resmi Gazete, **Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun**, Sayı: 21959, 13 Haziran 1994.

Resmi Gazete, **Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**, Sayı: 22124, 27 Ekim 1994.

Resmi Gazete, **Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı**, 8 Haziran 1996.

Resmi Gazete, **Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun**, Sayı: 23054, 19 Temmuz 1997.

Resmi Gazete, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun**, Sayı: 23786, 14 Ağustos 1999.

Resmi Gazete, **Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi, Elektrik Üretim Anonim Şirketi ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi Ünvanlı Üç Ayrı İktisadi Devlet Teşekkülü Şeklinde Teşkilatlandırılmasına İlişkin Karar**, Sayı: 24334-Mükerrer, 2 Mart 2001.

Resmi Gazete, **Elektrik Piyasası Kanunu**, Sayı: 24335-Mükerrer, 3 Mart 2001.

Resmi Gazete, **AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**, Sayı: 24352-Mükerrer, 24 Mart 2001.

Resmi Gazete, **AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**, Sayı: 25178-Mükerrer, 24 Temmuz 2003.

Resmi Gazete, **Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, Sayı: 25882, 21 Temmuz 2005.

Sabatier, Paul A., "Political Science and Public Policy", **Political Science and Politics**, Vol. 24, No. 2, June 1991.

Sabatier, Paul A., "Toward Better Theories of the Policy Process", **Political Science and Politics**, Vol. 24, No. 2, June, 1991.

Sandalkhan, Bakatjan, **Küresel Rekabetçi Elektrik Enerjisi Piyasaları**, Deloitte, 2006.

Sayıştay, **Enerji Raporu**, Ankara, 2004.

Serdengeçti, Turan ve Erdi, Hatice, "Elektrik Piyasası Kanununun Elektrik Enerjisi sektörüne Etkileri ve Teşvikler Yönüyle Değerlendirilmesi", **Türkiye 3. Enerji Sempozyumu**, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 2001.

Sevaioğlu, Osman, "Münir Tanyeloğlu ile Bir Söyleşi: Türkiye'de Elektrik Sektöründe Özelleştirme", **Elektrik Mühendisiği Dergisi**, Sayı: 392, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1993.

Sevaioğlu, Osman, "Elektrik Sektöründe Rekabet ve Yeni Elektrik Piyasası Kanunu", **Rekabet Kurumu Konferansları**, <<http://www.rekabet.gov.tr/subat2001.html>>, 2001.

Sevaioğlu, Osman, "Yanlış Hesap Nereden Döner?", **PetroGas**, Sayı:2, 2004.

Sevaioğlu, Osman, "Elektrik Sektöründe Yatırım Sorunu", **Milli Güvenlik Akademisi Sunum**, Ankara, 2006.

Sihag, A.R., Misra, Neha and Sharma, Vivek, "Impact of Power Sector Reform on the Poor: Case-studies of South and South-East Asia", **Energy for Sustainable Development**, Volume VIII, No. 4, 2004.

Steiner, Faye, “Regulation, Industry Structure and Performance in the Electricity Supply Industry”, **Economics Department Working Papers**, OECD, Paris, 2000.

TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 20, Cilt: 65, Yasama Yılı: 4, 17 Kasım 1998.

TBMM, **Elektrik Piyasası Kanunu, Doğalgaz Piyasası Kanunu ve Petrol Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı**, <www.tbmm.gov.tr>, 23 Haziran 2004.

TEİAŞ, **Türkiye Elektrik Enerjisi 10 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonu (2006 – 2015)**, Haziran 2006.

TEİAŞ, **Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri**, <www.teias.gov.tr>, 2006.

Tekeli, İlhan ve İlkin, Selim, **Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı**, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 1981.

Thomas, Steve, “Sustainability and the British Electricity Reforms”, **Presentation to the Second International Panel: Energy for Sustainable Societies**, Bogota, 2002.

Thomas, Steve, “Viewpoint - The Seven Brothers”, **Energy Policy**, 2002.

Thomas, Steve, “Electricity Industry Reforms in Smaller EU Countries: Experience from the Nordic Region”, **PSIRU Reports**, University of Greenwich, London, 2004.

Thomas, Steve, “Electricity Liberalisation: The Beginning of the End”, **PSIRU Reports**, University of Greenwich, London, 2004.

Thomas, Steve, "The European Union Gas and Electricity Directives", **PSIRU Reports**, University of Greenwich, London, 2005.

Thomas, Steve, "Recent Evidence on the Impact of Electricity Liberalisation on Consumer Prices", **PSIRU Reports**, University of Greenwich, London, 2006.

Thomas, Steve, "Corporate Concentration in the EU Energy Sector", **PSIRU Reports**, University of Greenwich, London, 2007.

TNI (Transnational Institute), "Lights Off!: Debunking the Myths of Power Liberalisation", **Monograph**, TNI, Amsterdam, 2002.

TODAİE, **Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP)**, Yönetim Kurulu Raporu, TODAİE Yayınları, Ankara, 1963.

TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Rapor**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1991.

Toktaş, Kamil, "Enerji Politikalarının Oluşturulması, Yönlendirilmesi ve Uygulamasında Devletin Rolü", **Türkiye 4. Enerji Kongresi**, İzmir, 1986.

Toktaş, Kamil, "Elektrik Sektörünün Özelleştirilmesi", **Elektrik Mühendisliği Dergisi**, Sayı: 392, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1993.

TÜİK, **1994 Temel Yılı Toptan Eşya Fiyatları Endeksi Sektörlere Göre Endeks Sayıları**, <<http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do>>, (Erişim tarihi: Nisan 2007).

TÜİK, **Elektrik, Gaz ve Su İstatistikleri**, <<http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do>>, (Erişim tarihi: Nisan 2007).

Türkoğlu, Gültekin, "Elektrik Sektörüne Genel Bir Bakış", **Türkiye 2. Enerji Sempozyumu**, Elektrik Mühendisleri Odası, 2. Baskı, Ankara, 1999.

Ukeles, Jacob B., "Policy Analysis: Myth or Reality?", **Public Administration Review**, May/June, 1977.

Union of Concerned Scientists, "Energy Restructuring, Reliability, and the Environment", **Testimony before the Senate Committee on Energy and Natural Resources**, <www.ucsusa.org/clean_energy/renewable_energy/page.cfm?pageID=166>, 2000.

Union of the Electricity Industry, **Report on the Existing Regulatory Framework in Non-EU Countries**, Regulatory and Competitive Issues Working Group, 1999.

Union of the Electricity Industry, **Statistics and Prospects for the European Electricity Sector (1980-1998, 2000-2020)**, EURPROG Network of Experts, 2000.

Ültanır, M. Özcan, **21. Yüzyıla Girerken Türkiye'nin Enerji Stratejisinin Değerlendirilmesi**, TÜSİAD Yayını, 1998.

WEC, **The Benefits and Deficiencies of Energy Sector Liberalisation**, Volume 1, World Energy Council, Londra, 1998.

Weinmann, Jens, "An Institutional Characterisation of Electricity Sector Restructuring in Latin America", **ISNIE International Conference at the MIT**, Boston, 2002.

Weinmann, Jens ve Bunn, Derek, "Resource Endowment and Electricity Sector Reform", **EMG Working Paper**, 2004.

Wildavsky, Aaron B., **Speaking Truth to Power – The Art and Craft of Policy Analysis**, Transaction Publishers, 1987.

World Bank, **Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Structural Adjustment Loan to the Republic of Turkey**, 1980.

World Bank, **Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Second Structural Adjustment Loan to the Republic of Turkey**, 1981.

World Bank, **TEK Restructuring Project, Loan Agreement Between International Bank for Reconstruction and Development and Türkiye Elektrik Kurumu**, 13 Eylül 1991.

World Bank, **The World Bank's Role in the Electric Power Sector**, Washington, 1993.

World Bank, **Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$ 270 million to the Turkish Electricity Generation and Transmission Corporation with the Guarantee of the Republic of Turkey for a National Transmission Grid Project**, 1998.

World Bank, **IBRD Program Document for a Proposed Third Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan in the Amount of US\$1 Billion to the Republic of Turkey**, Report No. 25795-TU, 2004.

World Bank, **Implementation Completion Report on a Loan in the Amount of US\$759.6 Million to the Republic of Turkey for an Economic Reform Loan**, Report No: 31606, 2005.

World Bank, **IBRD Program Document for a Proposed Loan in the Amount of Euro 403 Million to the Republic of Turkey for a Programmatic Public Sector Development Policy Loan (PPDPL)**, Report No. 36274 – TR, 2006.

World Bank, **Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database**, <<http://ppi.worldbank.org/>>, (Erişim tarihi: Nisan 2007).

World Bank, **Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database - Glossary**, <<http://ppi.worldbank.org/glossary.asp>>, (Erişim tarihi: Nisan 2007).

Yılmaz, Edip, "Türkiye'de Elektrik Enerjisi Sektörünün Özelleştirilmesinde Karşılaşılan Yasal Sorunlar ve Sağlıklı Özelleştirme Uygulamaları İçin Çözüm Önerileri", **Türkiye 1. Enerji Sempozyumu**, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 1996.

Yiğit, H. Ali, "Elektrik Enerjisi Planlaması ve Bazı Temel Kavramlar", **Türkiye 2. Enerji Sempozyumu**, Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 2000.

Yiğitgüden, H. Yurdakul, "Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Regölasyon", **Devletin Düzenleyici Rolü: Türkiye'de Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörlerinde Özelleştirme ve Rekabet Konferansı**, TESEV, İstanbul, 1999.

Yiğitgüden, H. Yurdakul, **Türkiye'de Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirme Politikaları ve Çalışmaları**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul, 1999.

Yunos, J. M. ve Hawdon, D., "The Efficiency of the National Electricity Board in Malaysia: An Intercountry Comparison Using DEA", **Energy Economics**, 1997.

Yücel, F. Behçet, **Enerji Ekonomisi**, Akay Ofset, Ankara, 1994.

Zelner, Bennet ve Henisz, Witold J., "Political Constraints, Interest Group Competition and Infrastructure Investment in the Electricity Utility Industry: A Cross National Study", **Working Paper of the Reginald H. Jones Center**, Philadelphia, 2000.

Zhang, Yin-Fang, Parker, David ve Kirkpatrick, Colin, "Electricity Sector Reform in Developing Countries: An Econometric Assessment of the Effects of Privatisation, Competition and Regulation", **Working Paper in Centre on Regulation and Competition**, University of Manchester, 2002.

Yararlanılan Internet Kaynakları

Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, <www.deltur.cec.eu.in>.

Devlet Planlama Teşkilatı, <www.dpt.gov.tr>.

Dünya Bankası, <www.worldbank.gov>.

Elektrik Mühendisleri Odası, <www.emo.org.tr>.

Elektrik Üretim Anonim Şirketi, <www.euas.gov.tr>.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, <www.epdk.gov.tr>.

Hazine Müsteşarlığı, <www.hazine.gov.tr>.

IMF, <www.imf.org>.

TBMM, <www.tbmm.gov.tr>.

Türkiye Elektrik Dağıtım Şirketi, <www.tedas.gov.tr>.

Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi, <www.teias.gov.tr>.

Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi, <www.tettas.gov.tr>.

Türkiye İstatistik Kurumu, <www.tuik.ov.tr>.

Uluslararası Enerji Ajansı, <www.iea.org>.

Uluslararası Para Fonu, <www.imf.org>.

EK - ÜLKE SINIFLANDIRMALARI

AB(15) ÜLKELERİ

Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Lüksemburg, Portekiz, Yunanistan.

AB(25) ÜLKELERİ

Almanya, Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Kıbrıs Rum Kesimi, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, Yunanistan.

OECD ÜLKELERİ

ABD, Almanya, Avustralya, Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Güney Kore, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Japonya, Kanada, Lüksemburg, Macaristan, Meksika, Norveç, Polonya, Portekiz, Slovak Cumhuriyeti, Türkiye, Yeni Zelanda, Yunanistan.

GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER

AFRİKA: Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cape Verde, Cezayir, Çad, Comoros, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Côte d'Ivoire, Djibouti, Ekvador Ginesi, Eritre, Etiyopya, Fas, Gabon, Gambia, Gana, Gine, Gine-Bissau, Güney Afrika, Kamerun, Kenya, Kongo, Lesotho, Liberya, Libya, Madagaskar, Malawi, Mali, Mısır, Moritanya, Mauritius, Mozambik, Namibya, Nijer, Nijerya, Orta Afrika Cumhuriyeti, Reunion, Ruanda, Sao Tome and Principe, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Somali, Sudan, Swaziland, Tanzanya, Togo, Tunus, Uganda, Zambia, Zimbabwe.

ASYA: Afganistan, Bengaldeş, Bhutan, Brunei, Çin, Endonezya, Fiji, Filipinler, Hindistan, Kamboçya, Kiribati, Kuzey Korea, Laos, Macau, Malezya, Maldivler, Moğolistan, Myanmar, Nepal, Pakistan, Papua Yeni Guinea, Polinezya, Samoa, Singapur, Solomon Adaları, Sri Lanka, Tayland, Tayvan, Tonga, Vietnam, Vanuatu, Yeni Kaledonia.

LATİN AMERİKA: Antigua and Barbuda, Arjantin, Bahamalar, Barbados, Belize, Bermuda, Bolivya, Brezilya, Dominik, Dominik Cumhuriyeti, Ekvador, El Salvador, Fransız Guyanası, Grenada, Guadalup, Guatemala, Guyana, Haiti, Hollanda Antilleri, Honduras, Jamayka, Kolombiya, Kosta Rika, Küba, Martinik, Nikaragua, Panama, Paraguay, Peru, St. Kitts and Nevis, Saint Lucia, St. Vincent and Grenadines, Surinam, Şili, Trinidad and Tobago, Uruguay, Venezuella.

ORTA DOĞU: Bahreyn, Birleşik Arap Emirlikleri, Irak, İran, İsrail, Katar, Kuveyt, Lübnan, Suriye, Suudi Arabistan, Umman, Ürdün, Yemen.

GEÇİŞ ÜLKELERİ

Arnavutluk, Azerbaycan, Belarus, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Hırvatistan, Ermenistan, Estonya, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Letonya, Litvanya, Macedonya, Moldova, Özbekistan, Romanya, Rusya, Sırbistan Karadağ, Slovenya, Tacikistan, Türkmenistan, Ukrayna.