

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ)
ANABİLİM DALI**

**ELEKTRİK PİYASASINDA DÜZENLEME, PİYASANIN MALİ VE İDARİ
MEVZUATTAKİ YERİ ve SEKTÖRÜN VERGİSEL SORUNLARI**

Yüksek Lisans Tezi

Burhan GÜNDOĞDU

Ankara-2009

ABSTRACT

Gündoğdu, Burhan, Regulation at the Electricity Market, Financial and Administrative Legislation of the Market and Tax Problems in the Electricity Sector,
Master's Thesis, Advisor: Assistant Professor Serdal Bahçe, 2009, 144 p.

Electricity is different from other commodities. It can't be stored. There is no substitution for electricity. It is basic input for industry and household. It is almost impossible to realize competition in this field. For that reason electricity markets need regulation, audit and intervention. Market also needs different tax legislation for electricity but there is no peculiar tax legislation in our country. This situation causes some financial problems. These financial problems, tax law and the deficiency of the tax law and the solutions are explained in this thesis.

ÖZET

Gündoğdu, Burhan, Elektrik Piyasasında Düzenleme, Piyasanın Mali Ve İdari Mevzuattaki Yeri ve Sektörün Vergisel Sorunları, Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Yrd.Doç.Dr. Serdal Bahçe 2009, 144 s.

Elektrik diğer ticari mallardan farklıdır. Depolanamaz. Elektriğin ikame malı yoktur. Elektrik sanayi ve ev halkının temel girdisidir. Piyasada rekabeti sağlamak neredeyse imkansızdır. Bu nedenlerle elektrik sektörünün düzenleme, denetleme ve müdahaleye gereksinimi vardır. Ayrıca piyasa bu ürün için farklı vergisel düzenlemelere de ihtiyaç duyar. Ancak ülkemizde elektrik için ayrı bir vergi mevzuatı yoktur. Bu durum bazı mali sorunlara yol açmaktadır. Tezimizde bu mali sorunlara, vergi kanunlarındaki hükümlere, eksikliklere ve çözüm yollarına değindik.

İÇİNDEKİLER	Sayfa
GİRİŞ	1
I. TEMEL KAVRAMLAR	7
A. Üretim	7
B. İletim	8
C. Dağıtım	8
D. Toptan Satış	9
E. Perakende Satış ve Perakende Satış Hizmetleri	9
F. İkili Anlaşmalar	10
G. Tüketici	10
H. Serbest Tüketici	10
I. Diğer Kavramlar	12
II. TÜRKİYE’DE ELEKTRİK SEKTÖRÜNÜN TARİHİ	14
A. 1923-1980 Arası Dönem	14
B. 1980-2000 Arası Dönem	16
C. 2000 Sonrası Dönem	18
D. Bazı İstatistiklerle Türkiye’de Elektrik Piyasası	20
III. ELEKTRİK PİYASASINDA REFORM VE REFORM ÖRNEKLERİ	24
A. Elektrik Reformu	24
1. Elektrik Piyasasında Reform Süreci	26
B. Elektrik Piyasası Reform Örnekleri	33
1. İngiltere’de Elektrik Piyasası Reformu	34
a. Özelleştirme Öncesi Genel Durum	34
b. Özelleştirme Süreci	35
c. Özelleştirme Sonrası	37
2. Arjantin’de Elektrik Piyasası Reformları	40
a. Özelleştirme Öncesi Genel Durum	40
b. Özelleştirme Süreci	41
c. Özelleştirme Sonrası	43
3. Şili Elektrik Piyasası Reformları	45
4. Kaliforniya Elektrik Piyasası Reformu	46
a. Özelleştirme Öncesi Kaliforniya Elektrik Sistemi	47
b. Özelleştirme Süreci	48
c. Kaliforniya Elektrik Krizi	50
IV. ELEKTRİK PİYASASINDA DÜZENLEME	54
A. Elektrik Piyasasında Rekabeti Sağlamanın Zorlukları	54
B. Yönetişim ve Düzenleme	57
1. Yönetişim	57
2. Düzenleme Kavramı	59
C. Elektrik Piyasasında Düzenleme	61
1. Düzenlemenin Hedefleri	61

D.	Özelleştirme ve Özelleştirme Yöntemleri	64
1.	Özelleştirme	64
2.	Özelleştirme Yöntemleri	67
3.	Elektrik Piyasasındaki Özelleştirme Modelleri	68
a.	Yap-İşlet-Devret-Modeli	68
b.	Yap-İşlet Modeli	72
c.	İşletme Hakkı Devri	72
E.	Enerji Piyasası Düzenleme Ve Denetleme Kurumu	74
1.	Düzenleyici Kurumlar	74
2.	Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu	77
V.	ELEKTRİK ÜRETİM İLETİM ve DAĞITIM ŞİRKETLERİNİN MALİ, İDARİ ve TİCARİ MEVZUATIMIZDAKİ YERİ ve VERGİSEL SORUNLAR	81
A.	Elektrik Hizmetlerinin İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi	81
1.	Kamu Hizmeti	81
a.	Kamu Hizmetinin Unsurları	82
b.	Kamu Hizmetlerinin Yaptırılma Yöntemleri	83
2.	Elektrik Üretim ve Dağıtım Faaliyeti Kamu Hizmetidir	84
3.	Elektrik Üretim, İletim ve Dağıtım Şirketleri İmtiyazlı Şirketler	86
4.	Anayasa Mahkemesi Kararının İrdelenmesi	88
B.	Elektrik Piyasası Kanunlarının İrdelenmesi	91
1.	Kanunların Kapsam ve Amacı	91
2.	Görev ve Üretim İzni Verilmesi	92
3.	Kamulaştırma	93
4.	Görev Süresi sonunda Tesislerin Bedelsiz Olarak Devlete Geçmesi	94
5.	Elektrik Piyasası Kanunu Uyarınca Bağımsız Denetim	95
a.	Bağımsız Denetim	95
b.	Bağımsız Denetim Sözleşmesi	97
c.	Tarafların Sorumlulukları	98
d.	Yasaklar	99
e.	Bağımsız Denetim Raporu ve Denetçi Görüşü	101
f.	EPDK,TTK,SPK ve VUK Değerleme Hükümleri	101
6.	Kurul Denetimi	102
a.	Denetim	102
b.	Ön Araştırma	103
c.	Soruşturma	104
d.	Yaptırımlar ve Yaptırımların Uygulaması	105
C.	Elektrik Şirketlerinin Türk Ticaret Kanunundaki Yeri	107
D.	İmtiyazlı Şirketler İle İlgili Olarak V.U.K.'nda Yer Alan Düzenlemeler	107
1.	V.U.K. Uyarınca Tutulacak Defter Kayıt ve Belgeler	107
2.	İmtiyazlı Şirketlerde Yeniden Değerleme	108
3.	İmtiyazlı Şirketlerde Amortisman Uygulaması	110
4.	İmtiyazlı Şirketlerde Özel Maliyet Bedeli	111
a.	Özel Maliyet Bedelinin İtfası	111
b.	Sermayenin İtfa Edilmesi	115

E. Elektrik Şirketleriyle ÖTV Kanununda Yer Alan Hüküm	118
F. Elektrik Şirketlerinde Birleşme, Bölünme ve Devir	118
1. Birleşme	118
2. Devir	118
3. Bölünme	119
a. Tam Bölünme	119
b. Kısmi Bölünme	120
G. Elektrik Piyasasında Vergisel Sorunlar ve Öneriler	122
1. ÖTV ile İlgili Sorunlar ve Öneriler	122
2. TRT Payı ile İlgili Sorunlar ve Öneriler	123
3. MDV ile İlgili Sorunlar ve Öneriler	126
4. Damga Vergisiyle İlgili Sorunlar ve Öneriler	127
5. KDV ile İlgili Sorunlar ve Öneriler	128
SONUÇ	130
KAYNAKÇA	137

GİRİŞ

Kamu hizmeti siyasal organlar tarafından kamuya yararlı olarak kabul edilen, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen faaliyetlerdir. Gerek Anayasa Mahkemesi kararları gerek Danıştay kararları uyarınca, Kamu yararı söz konusu olan ve genel bir ihtiyaç olan elektrik üretimi, iletim ve dağıtımı Türk Hukuku açısından bir kamu hizmetidir.

Ancak öğretilerde elektrik üretim ve dağıtım hizmetlerinin kamu hizmeti olup olmadığı konusu tartışılmaktadır. Bazı yazarlara göre, elektrik üretim ve dağıtımı devlete ve kamuya verilmiş bir hak değildir. Elektrik diğer ticari mallara göre farklı bazı niteliklere sahip olsa da, bu durum elektriğin ticari bir mal olduğu ve serbest alım satıma konu olabileceği gerçeğini değiştirmez (ROCHLIN, 2002: 35).

Kamu hizmeti niteliği tartışılrsa dahi ülkemizde elektrik çok uzun yıllar boyunca devlet eliyle üretilerek satılmıştır. Özel sektör eliyle elektrik üretimi ve dağıtımı da yine devlet denetimi ve gözetimi altında yapılmaktadır.

Elektrik hizmetini tek başına devletin vermesi durumunda düzenlemeyi ve bütün uygulamayı devlet yapmaktadır. Ancak son yıllarda bütün dünyada esen özelleştirme rüzgarı elektrik piyasasında da etkili olmuştur. Büyük şirketler, uluslararası finans kuruluşları ve gelişmiş ülkeler az gelişmiş ülkelerin elektrik piyasalarını özelleştirmelerini ve çok uluslu şirketlere (ÇUŞ) açmalarını istemektedirler.

80'lerde yeni liberalizmin yükselmesi ile beraber ekonomi görüşleri değişti. Monetarizm, Arz Yönlü İktisat ve rasyonel beklentiler iktisadı devlet harcamalarının ve müdahalelerinin ne denli zararlı olduğunu kanıtlamak için büyük çaba sarfetti. Bu yaklaşımı benimseyen iktisatçılara göre; devlet harcamaları ve müdahaleleri piyasasının mikro ve makroiktisadi göstergelerini çarpıtıyor, kaynak dağılımını bozuyor, sermaye birikimini, tasarrufları, işgücü arzını ve talebini düşürüyor, iş çevrelerini üretim yapmaktan caydırıyor ve dolayısıyla büyümeyi köstekliyor, işsizliği artırıyordu. (ARIN, 1997: 45)

Devletin üretim yapması ve piyasaya yaptığı müdahaleler sonucu meydana gelen zararları ortadan kaldırmak için devleti küçültmek diğer bir deyimle devletin etkin olduğu alanları azaltmak gerekiyordu. Bunu yapmanın en iyi yolu da özelleştirmeler aracılığıyla devletin ürettiği mal ve hizmetlerin özel sektör tarafından üretilmesidir.

Elektrik üretim ve dağıtımını da devlet için çok büyük harcamalar anlamına gelmektedir. Bu nedenle elektrik sektöründe de özelleştirmeler yapılmalıdır. Gelişmiş ülkeler ve çok uluslu enerji şirketleri az gelişmiş ülkeleri elektrik sektörünü özelleştirmeleri konusunda teşvik etmektedirler. Ancak bu sektörde özelleştirmeler çok da kolay gerçekleştirilememektedir. Zira elektrik sektörü çok büyük yatırımlar gerektirmektedir. Bu büyük yatırımlar için kredi bulmak kolay olmaz. Elektrik tüketimi dalgalanmalara açıktır. Bir ürün olarak elektrik her zaman aynı düzeyde talep edilmez. Ayrıca bu piyasa siyasi etkiye de açıktır. Elektrik tarifelerine hükümetler sık sık müdahale ederler.

Ayrıca bir alanda özelleştirmenin rahat yapılabilmesi için o sektörde rekabet olmalıdır. Elektrik piyasasında ise rekabeti sağlamak son derece zordur. Bu nedenle piyasa sürekli

denetim ve gözetim altında tutularak düzenlenmelidir. Zira şirketler elektrik sektörü gibi koşulların hüküm sürdüğü piyasalarda uzun dönemli yatırımlardan kaçınmaktadırlar. Bankalar elektrik sektöründeki koşullara sahip sektörlerle çok fazla kredi vermek istememektedirler.

Bu risklerden kaçınmak için; bazı şirketler elektrik sektöründe üretim ve dağıtımına başlamadan önce devletle elektrik satış anlaşması (ESA) ve elektrik alım sözleşmeleri yaparlar. Hazine garantisiyle yapılan bu sözleşmelere göre, devlet elektrik üretim şirketlerinden belli miktarda elektriği belli bir fiyattan satın alır. Yine aynı şekilde devlet elektrik dağıtım şirketlerine belli miktarda elektrik alımı ve satımını taahhüt eder. Bu şekilde üretim ve dağıtım yapan şirketler elbette daha kolay ve uygun şartlarda kredi bulmaktadırlar.

Elektrik sektöründe büyük yatırımlara ihtiyaç duyulması, her isteyen şirketin piyasaya girmesini engellemektedir. Elektrik diğer ticari mallardan farklıdır, diğer ticari mallar gibi depolanamaz. Elektrik arz ve talebi daima dengede olmalıdır çünkü bu denge sektörün bütünlüğü açısından bir zorunluluktur. Elektriğin başka bir enerji kaynağıyla ikame edilmesi çok zordur. Elektrik sanayi ve ev halkının temel girdisidir ve modern toplumlarda hayati bir role sahiptir. Bir günlük elektrik kesintisi bütün hayatı içinden çıkılmaz hale getirir. Bu nedenlerle elektrik sektöründe düzenleme, denetleme ve müdahaleler kaçınılmaz olur.

Yukarıda belirttiğimiz üzere, elektrik diğer ticari mallardan farklıdır. Böylesi farklı bir ürün için farklı bir takım vergisel düzenlemeler olduğu düşünülebilir. Ancak temelde vergi hukukumuz açısından elektrik için ayrı bir mevzuat oluşturulmamıştır. Sadece

VUK ve ÖTV Kanunu'nda birkaç düzenleme mevcuttur. Onun dışında vergisel açıdan herhangi bir mal ile elektrik arasında bir fark yoktur. Bu durum elbette bazı mali sorunlara yol açmaktadır. Bu nedenle tezimizin büyük bir bölümünü elektrik şirketleriyle ilgili olarak vergi mevzuatımızdaki eksikliklere ve olası çözüm yollarına ayıracağız.

Tezimizin birinci bölümünü elektrik piyasası ile ilgili temel kavramlara ayırdık. Bu bölümde üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, tüketici, tedarikçi, ikili anlaşmalar vb. kavramları açıklayacağız. Zira bu kavramlar tezimizin ilerleyen bölümlerinde sık sık karşımıza çıkacaktır. Bu nedenle gündelik hayatta çok da aşina olmadığımız bu kavramları tezimizin ilk bölümünde ele alacağız.

Tezimizin ikinci bölümünde elektrik piyasasının tarihçesini ele alacağız. Elbetteki ürün olarak elektriğin tarihi çok eski bir geçmişe sahip değildir. Ülkemizdeki tarihi de yaklaşık 100 yıl öncesine dayanmaktadır. Elektriğin ürün olarak tarihi daha geniş başka bir araştırmanın konusu olacağından, ülkemizde elektriğin tarihine kısaca değindik.

Ürün olarak elektriğin tarihini anlattıktan sonra, tezimizin üçüncü bölümünde dünyada elektrik piyasasında reformların nasıl yapıldığını anlatarak konuya ilişkin ülke örnekleri üzerinde duracağız. Bu bağlamda İngiltere, Arjantin, Şili ve ABD Kaliforniya eyaleti örneklerini anlatacağız. Bu ülkelerde reform öncesi ve sonrası durumu açıklayarak karşılaştıracğız. Daha sonra reformların önceden belirtilen hedefler (ucuz elektrik, etkin üretim, kayıp – kaçak oranlarının azaltılması, çevre dostu üretim vb.) çerçevesinde başarılı olup olmadığı üzerinde duracağız.

Elektrik; tezimizde ayrıntılı olarak irdelleyeceğimiz üzere, diğer ticari metadan farklı bir üründür. Bu farklılığı nedeniyle elektrik piyasasında diğer meta piyasalarında olduğu gibi uygun rekabet koşulları yaratmak çok zordur. Piyasada rekabeti sağlamanın zorluğu elektrik piyasasında çeşitli düzenlemeler yapılmasını gerektirir. Ayrıca elektrik piyasası kendine has koşulları nedeniyle devlet müdahalesine şiddetle ihtiyaç duyar. Devlet elektrik sektöründe üretim ve dağıtımı doğrudan üstlenebileceği gibi üretim ve dağıtımı özel şirketler eliyle de yerine getirebilir. Her iki durumda da piyasanın düzenlenmesi gerekliliği ortaya çıkar.

Tezimizin ana konusu düzenleme (regülasyon) ve düzenleme neticesinde meydana gelen vergisel sorunlardır. Dolayısıyla tezimizin iki temel ayağı vardır. Tezimizin ilk önemli ayağını teşkil eden düzenleme tezimizin dördüncü bölümünü teşkil etmektedir. Bu bölümde düzenlemeyi kısaca açıklayarak, neden düzenlemeye ihtiyaç duyulduğunu, düzenlemeyle nelerin hedeflendiğini anlatacağız. Bu bölümde ayrıca elektrik sektöründe yapılan özelleştirme çalışmalarına ve yöntemlerine değineceğiz.

Tezimizin elektrik piyasasındaki düzenlemeleri anlattığımız dördüncü bölümünde, ülkemizdeki düzenleyici (regülatör) kuruluş olan Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu (EPDK) üzerinde de duracağız. Bu bölümde öncelikle düzenleyici ve denetleyici kuruluşların tarihini ve neden bu kurumlara ihtiyaç duyulduğunu anlatacağız. Daha sonra EPDK'nın kuruluşu, yetki ve görevlerine değineceğiz.

Tezimizin bir diğer önemli ayağını teşkil eden düzenleme ve özelleştirme sonrası mali sorunlar ve bu mali sorunlara yönelik çözüm önerilerimiz ise tezimizin beşinci bölümünü oluşturmaktadır. Tezimizin bu bölümünde elektrik üretim, iletim ve dağıtım şirketlerinin

idari ve ticari mevzuatımızdaki yerini ele alacağız. Bu bölümde kamu hizmeti kavramını ayrıntılı olarak irdedeceğiz. Zira hukukumuz açısından elektrik üretim, iletim ve dağıtımının kamu hizmeti olup olmaması çok büyük bir önem taşımaktadır.

Ayrıca bu bölümde Elektrik Piyasası Kanunu, elektrik şirketlerinin Türk Ticaret Kanunu'ndaki yeri, imtiyazlı şirketler ile ilgili olarak Vergi Usul Kanunu'nda yer alan düzenlemeler, elektrik şirketleriyle ilgili olarak ÖTV Kanunu'nda yer alan hüküm ve elektrik şirketlerinde birleşme bölünme ve devir işlemleri gibi konuları ele alacağız.

Son olarak elektrik piyasasındaki vergisel sorunlara değinecek ve bazı çözüm yolları önereceğiz. Bu bağlamda elektrik piyasasında ÖTV, KDV, TRT payı, Damga Vergisi ve maddi duran varlıklarla ilgili olarak karşılaşılan sorunlara değineceğiz.

I. TEMEL KAVRAMLAR

Tezimizin konusu elektrik piyasasındaki düzenlemeler ve piyasanın vergisel sorunlarıdır. Görüldüğü üzere, tezimizin konusu elektrik gibi teknik altyapısı olan bir metadır. Bu nedenle elektrik konusunda bilinmesi gereken bazı teknik kavramları ele almak gerekir. Bu kavramların bazıları bilinmediği gibi bazıları da birbiriyle karıştırılmaktadır. Bu nedenle tezimize başlamadan önce gündelik hayatta çok da aşina olmadığımız bu kavramları tanımlamalıyız.

A. Üretim

Üretim, enerji kaynaklarının elektrik üretim santrallerinde elektrik enerjisine dönüştürülmesini ifade eder. Üretim faaliyetini, Elektrik Üretim A.Ş (EÜAŞ), bağlı ortaklıkları, özel sektör üretim şirketleri, otoprodüktörler ve otoprodüktör grupları gerçekleştirirler.

Otoprodüktör: Esas olarak kendi elektrik enerjisi ihtiyacını karşılamak üzere elektrik üretimi ile iştigal eden tüzel kişilerdir. **Otoprodüktör grubu** ise; esas olarak ortaklarının elektrik enerjisi ihtiyacını karşılamak üzere elektrik enerjisi üretimi ile iştigal eden tüzel kişilerdir.

B. İletim

İletim; Elektrik enerjisinin gerilim seviyesi 36 kV üzerindeki hatlar üzerinden naklini ifade eder. Piyasada iletim faaliyeti Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ) tarafından yürütülür. İletim varlıklarının mülkiyetine sahip bir kamu şirketi olan TEİAŞ aynı zamanda sistem işletmecisi ve piyasa işletmecisi olarak faaliyet göstermektedir.

İletim Tesis: Üretim tesislerinin 36 kV üstü gerilim seviyesinden bağlı olduğu noktalardan itibaren iletim şalt sahalarının orta gerilim fiderleri de dahil olmak üzere dağıtım tesislerinin bağlantı noktalarına kadar olan tesislerdir. Şalt sahası; açık trafo merkezi malzemelerinin yerleştiği alanlardır. Fider ise üretici ile tüketiciyi birbirine bağlayan hattır.

C. Dağıtım

Dağıtım; elektrik enerjisinin 36 kV ve altındaki hatlar üzerinden naklini ifade eder. Dağıtım faaliyeti Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ), bağlı ortaklıkları ve özel sektör dağıtım şirketleri tarafından lisanslarında belirtilen bölgelerde yürütülür.

Dağıtım Tesis: İletim tesislerinin bittiği noktadan itibaren, müstakilen elektrik dağıtımı için tesis edilmiş tesis ve şebekelerdir.

D. Toptan satış

Toptan satış elektriğin tekrar satış için satışını ifade eder. Toptan satış faaliyeti Türkiye Elektrik Taahhüt Ticaret A.Ş. (TETAŞ) ve özel sektör toptan satış şirketleri tarafından yürütülecektir. **Toptan satış şirketi:** Elektrik enerjisinin ve/veya kapasitenin, toptan satılması, ithalatı, ihracatı, serbest tüketicilere satışı ve ticareti ile iştigal edebilen tüzel kişilerdir.

E. Perakende Satış ve Perakende Satış Hizmeti

Perakende satış elektriğin tüketicilere satışdır. Perakende satış hizmeti ise perakende satış lisansına sahip şirketlerce, elektrik enerjisi ve/veya kapasite satımı dışında tüketicilere sağlanan diğer hizmetleri ifade eder. Perakende satış ve/veya perakende satış hizmeti faaliyetleri, perakende satış şirketleri ve perakende satış lisansı sahibi dağıtım şirketleri tarafından yürütülür.

Perakende satış şirketi: Elektrik enerjisinin ve/veya kapasitenin ithalatı ve iletim sistemine doğrudan bağlı olanlar dışındaki tüketicilere perakende satışı ve/veya tüketicilere perakende satış hizmeti verilmesi ile iştigal edebilen tüzel kişilerdir.

Elektrik enerjisinin perakende satışı dışında sayaç okuma, faturalama gibi hizmetler, perakende satış şirketleri ve/veya perakende satış lisansına sahip dağıtım şirketleri tarafından yürütülür (EPDK, 2002: 6).

F. İkili Anlaşmalar

İkili Anlaşmalar; gerçek ve tüzel kişiler arasında özel hukuk hükümlerine tabi olarak, elektrik enerjisi ve/veya kapasitenin alınıp satılmasına dair yapılan ve Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurulu onayına tabi olmayan ticari anlaşmalardır.

G. Tüketici

Tüketici; elektriği kendi ihtiyacı için alan serbest ve serbest olmayan tüketicilerdir. Serbest olmayan tüketici; elektrik enerjisi ve/veya kapasite alımlarını bölgesinde bulunduğu perakende satış lisansı sahibi dağıtım şirketi veya perakende satış şirketlerinden yapabilen gerçek veya tüzel kişilerdir.

H. Serbest Tüketici

Serbest tüketiciler, Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurulu tarafından belirlenen elektrik enerjisi miktarından daha fazla tüketimde bulunması veya iletim sistemine doğrudan bağlı olması nedeniyle tedarikçisini seçme serbestisine sahip gerçek veya tüzel kişilerdir.

Serbest tüketiciler, tüketim miktarı serbest tüketici limitini geçen her bir ölçüm noktası için ayrı bir tedarikçi ile ikili anlaşma yapabilir. Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurulu 24.01.2008 tarih ve 1472 sayılı kararıyla serbest tüketici limitinin 1,2 milyon kWh olarak uygulanmasına karar vermiştir.

Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından yayınlanan Serbest Tüketiciler Yönetmeliği'ne göre aŗaęıdaki koŗulları sağlayan tüketiciler serbest tüketiciler olarak kabul edilir.

- a) İletim sistemine doğrudan bağlı olan tüketiciler,
- b) Bir  nceki takvim yılına ait toplam elektrik enerjisi tüketimleri serbest tüketiciler limitini geçen tüketiciler,
- c) İçinde bulunulan yılda ger ekleŗen toplam elektrik enerjisi tüketimleri serbest tüketiciler limitini geçen tüketiciler,
- d) Kendi üretiminden tükettiği miktar dahil toplam elektrik enerjisi tüketim miktarı serbest tüketiciler limitini geçen otoprodüktör lisansı sahibi tüzel kiŗiler,
- e) Bir  nceki takvim yılındaki tüketimi serbest tüketiciler limitini geçmeyen ancak, içinde bulunulan yılda serbest tüketiciler limitini geçeceğini ilgili dağıtım lisansı sahibi tüzel kiŗiye taahhüt eden ve bağlantı anlaŗması veya abonelik s zleŗmesindeki bağlantı gücü veya s zleŗme gücü dikkate alınarak hesaplanan tüketim değeri serbest tüketiciler limitini geçen tüketiciler. Bu tüketiciler ger ekleŗen tüketimlerinin baŗvuru tarihindeki serbest tüketiciler limitinin altında kalması halinde, bu hususun tespitini izleyen oniki ay boyunca tüketim miktarlarına bakılmaksızın serbest tüketiciler hakkından yararlanamaz.
- f) İçinde bulunulan yılda serbest tüketiciler limitini geçeceğini ilgili dağıtım lisansı sahibi tüzel kiŗiye taahhüt eden ve bağlantı anlaŗmasındaki bağlantı veya s zleŗme gücü dikkate

alınarak hesaplanan tüketim değeri serbest tüketici limitini geçen yeni tüketiciler. Bu tüketiciler gerçekleşen tüketimlerinin başvuru tarihindeki serbest tüketici limitinin altında kalması halinde, bu hususun tespitini izleyen oniki ay boyunca tüketim miktarlarına bakılmaksızın serbest tüketici hakkından yararlanamaz.

İkili anlaşma yaparak tedarikçisini seçme hakkını kullanmış olan serbest tüketici, bir önceki takvim yılına ait toplam elektrik enerjisi tüketiminin serbest tüketici limitinin altında kalması durumunda, yeniden serbest tüketici niteliği kazanıncaya kadar yeni bir ikili anlaşmaya giremez veya mevcut ikili anlaşmasının süresini uzatamazlar. Bu tüketiciler ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde elektrik enerjisi ve/veya kapasite satın alabilirler. Serbest tüketiciler, tüketim miktarı serbest tüketici limitini geçen her bir ölçüm noktası için ayrı bir tedarikçi ile ikili anlaşma yapabilir.

Serbest tüketiciler, tedarikçilerinin hukuki gerekler nedeniyle, tedarikçilerinin taahhüt ettikleri elektrik enerjisi ve/veya kapasiteyi sağlayamadığı durumlarda, bölgelerindeki perakende satış lisansına sahip dağıtım şirketinden son kaynak anlaşmaları kapsamında elektrik enerjisi ve/veya kapasite satın alabilirler.

I. Diğer Kavramlar

Yan Hizmetler Anlaşmaları: İletim sistemine bağlı olan üretim şirketleri, otoprodüktörler, otoprodüktör grupları, dağıtım şirketleri veya tüketiciler tarafından Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketine, şebeke yönetmeliği uyarınca sağlanacak ve ilgili hizmetin sağlanmasının maliyetinin tamamını karşılayacak yan hizmet bedellerini, koşullarını ve hükümlerini belirleyen anlaşmalardır.

Yan hizmetler: Yan Hizmetler Yönetmeliği uyarınca iletim sistemine veya dağıtım sistemine bağlı ilgili tüzel kişilerce sağlanacak olan, iletim veya dağıtım sisteminin güvenilir şekilde işletimini ve elektriğin gerekli kalite koşullarında hizmete sunulmasını sağlamak üzere Yan Hizmetler Yönetmeliği'nde ayrıntılı olarak tanımlanan hizmetlerdir.

Tedarikçi: Elektrik enerjisi ve/veya kapasite sağlayan üretim şirketleri, otoprodüktörler, otoprodüktör grupları, toptan satış şirketleri ve perakende satış lisansına sahip şirketlerdir.

Uluslararası enterkonneksiyon şartı: Ulusal elektrik sisteminin diğer ülkelere ait elektrik sistemi ile senkron paralel; asenkron paralel veya ünite yönlendirmesi yöntemlerinden birinin kullanılmasıyla veya komşu ülkede oluşturulacak izole bölgenin beslenmesi yöntemiyle yapılacak enterkonneksiyondur.

Bağlantı ve sistem kullanım anlaşmaları: İlgili bağlantı ve sistem kullanım tarifesinin fiyatları, hükümleri ve şartlarını içeren ve bir üretim şirketi, otoprodüktör, otoprodüktör grubu, dağıtım şirketi ya da tüketicilerin iletim sistemine ya da bir dağıtım sistemine erişimleri ya da bağlantı yapmaları için ilgili kullanıcıya özgü koşul ve hükümleri kapsayan anlaşmalardır.

II. TÜRKİYE’DE ELEKTRİK SEKTÖRÜNÜN TARİHİ

Joseph Priestley 1767 yılında, elektrik yüklerinin birbirlerini, aralarındaki uzaklığın karesiyle ters orantılı olarak çektiklerini buldu. 19. yüzyılın başında Alessandro Volta, elektrik pilini icat etti. Davy, 1808 yılında elektrik akımı taşıyan iki kömür elektrotu birbirinden ayırarak bir ark oluşturdu. Böylece elektriğin ışık ya da ısı enerjisine dönüşebileceğini gösterdi. 1820’de Hans Christian Orsted, içinden elektrik akımı geçen bir iletkenin yakınındaki bir mıknatıs iğnesinin saptığını gözlemleyerek, elektrik akımının iletken çevresinde bir magnetik alan oluşturduğu sonucuna vardı. (BAHADIR, 2002: 5)

Önceleri laboratuvar ortamında bulunan elektrik, 19. yüzyılın ikinci yarısında sanayiye ve gündelik hayata girmeye başlamıştır. Zenobe-Theopline Gramme, 1873 yılında elektrik enerjisinin havada yer alan hatlar aracılığıyla etkin bir biçimde iletilebileceğini gösterdi. Edison ilk elektrik üretim merkezi ve dağıtım şebekesini 1881 yılında New York’ta kurdu. Bu gelişmeyle birlikte elektrik enerjisi evlerde ve sanayide yaygın olarak kullanılmaya başlandı. Daha sonra elektronun bulunması, diyotun ve triyot lambanın icadı, elektroniğin ayrı bir bilim dalı olarak gelişmesini sağladı. (BAHADIR, 2002: 6)

A. 1923-1980 Arası Dönem

Türkiye’de ilk organize elektrik üretimi Macar GANZ Anonim Şirketinin, Banque Generale de Credit ve Banque de Brexellese şirketi ile birlikte Osmanlı Elektrik Anonim Şirketi adı altında kurdukları Silahtarağa Santralından sağlanmıştır. Ülkemizde elektrik ilk olarak 11 Şubat 1914 tarihinde İstanbul’a verilmiştir. Osmanlı Elektrik Anonim

Şirketi, imtiyazlı bir özel şirket olarak 1 Temmuz 1938 tarihine kadar varlığını sürdürmüştür. (KULALI, 1997: 68)

1923-1930 yılları arasında elektrik endüstrisi yabancı yatırımcıların egemenliğindeydi. Çoğunlukla Alman, Belçikalı, İtalyan ve Macar girişimciler Türkiye'nin elektriğini sağlıyorlardı. 1925 yılında MAN ve AEG Ankara'da bir dizel jeneratör kurmuşlardı. 1926 yılındaysa Türkiye'nin ilk özel şirketi olan Kayseri ve Civarı Elektrik Şirketi kurulmuştur. 1953 yılında Çukurova Elektrik A.Ş. ve 1956 yılında Kepez ve Havalisi Elektrik Santralleri T.A.Ş. kurulmuştur. Ayrıca 1923 ve 1930 yılları arasında 48 adet enerji santrali kurulmuştur (HEPBAŞLI, 2005: 317).

1930'larda bütün dünyada elektrik sektörü millileştirilmeye başlandı. Türkiye bu dönemde belediyelere elektrik üretim izni vermiş ve DSİ, MTA, Etibank vb. kurumlar elektrik üretim ve iletimi hizmeti üstlenmişlerdir. 1938 de millileştirme başlamış ve tamamı yerli sermayeye ait olan Kayseri ve Civarı Elektrik Şirketi hariç tüm şirketler millileştirilmiştir.

1940'lardan sonra elektrik üretim, iletim ve yatırımlarını devlet yapmaya başlamıştır. Devlet 1963 yılında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın kurulmasıyla elektrik sektöründeki ağırlığını iyice artırmıştır. Bu dönemde tüm yatırım ve hizmeti devlet yapıyordu. Fakat devletin aktif katılımı tamamen ele alması 1970 ve 80 arasındaki enerji krizlerinin Türkiye'yi de etkilemesini engelleyememiştir. (HEPBAŞLI, 2005: 318)

1970 yılında 1312 sayılı Kanunla TEK kurulmuştur. Bu Kanunla, Etibank, DSI, İller Bankası ve belediyelere ait santraller TEK'e devredilmiştir. Ancak, belediyelere ait elektrik iletim ve dağıtım şebekeleri belediyelerde bırakılmıştır.

B. 1980-2000 Arası Dönem

Bir çok ülkede elektrik hizmeti 1980'li yıllara kadar dikey bütünleşik bir yapı sergilemiş (entegre edilmiş) ve tekel konumunda bulunan kamu kurumları veya özel şirketler tarafından sunulmuştur. Elektrik üretim, iletim ve dağıtım şebekeleri bir bütünlük içerisinde olmuştur. Bu bütünleşik yapı da tekel mahiyetindeki bir kurum tarafından idare edilmiştir. Bu duruma örnek olarak ülkemizde elektriği tekel olarak üreten, ileten ve dağıtan Türkiye Elektrik Kurumu'nu gösterebiliriz.

Bir ürün olarak elektriğin kendisine has özellikleri ve üretim teknolojisi dikey bütünleşik olan ve tekel mahiyetindeki bir şirketin hakimiyetinde olan bir sektör yapısını zorunlu kılmaktaydı. (ZENGİBOZ, 2005: 103) Sektörün bütününe hakim olan ve tekel niteliğindeki bu şirketin sahibi devlet olabilir. Devlet bu şirketin mülkiyetine sahip olmak yerine bu şirkete imtiyaz vererek düzenlemeye tabi tutmayı da tercih edebilir.

1970'li yılların sonuna gelindiğinde, bir taraftan petrol krizinin yarattığı maliyet sorunları, diğer taraftan artan elektrik talep artış hızları, elektrik fiyatlarının reel olarak artmaya başlaması ile sonuçlanmıştır. Ayrıca elektrik sektörüyle ilgili genel bir hoşnutsuzluk vardı. Sektörde bazı kronikleşmiş problemlerin olduğu düşünülüyordu. Bu

durum, aynı zamanda o yıllara damgasını vuran serbest piyasaya daha fazla ağırlık verme eğilimiyle de birleşince, elektrik sektöründe özel aktörlerin daha fazla yer aldığı, bu sayede ekonomik verimliliğin artmasını hedefleyen, yeni bir sektör yapısı arayışları gündeme gelmiştir. (ZENGİBOZ, 2005: 105)

1980 li yıllarda ekonomiye tekrar liberalizasyon damgasını vurmaya başladı. 1982 yılında 2705 sayılı yasa ile Belediyelerin elektrikle ilgili bütün varlık ve yetkileri Türkiye Elektrik Kurumu'na (TEK) devredildi. Burada amaç elektrik sistemini merkezileştirmekti. Ayrıca yasa özel şirketlerin santral kurarak TEK'e elektrik satmalarına izin veriyordu. Belediyelerin tüm iletim ve üretim birimleri TEK'e aktarılınca TEK elektrik konusunda tekel haline geldi (HEPBAŞLI, 2005: 319).

1993 yılında TEK, Türkiye Elektrik Üretim ve İletim Anonim Şirketi (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ) olarak ikiye bölündü. Bu dönemde kamu kesimi ağırlığının yanında iletim ve dağıtım faaliyetlerinde imtiyazlı şirketlere de görev verildi. Örneğin AKTAŞ Elektrik İstanbul Anadolu yakasının elektrik dağıtımını yapıyordu. Ayrıca elektrik üretim faaliyetinde imtiyazlı şirketler ve otoprodüktörler bulunmaktaydı. Bu dönemde özel sektöre yap-işlet ve yap – işlet – devret modelleriyle sınırlı da olsa bazı imtiyazlar tanınmıştır.

C. 2000 Sonrası Dönem

Elektrik sektöründe 2000 sonrası dönemdeki en önemli gelişme 20 Şubat 2001 tarihinde 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun kabul edilmesidir. Bu kanunun kabul edilme amacı Kanunun birinci maddesinde hüküm altına alınmıştır. Buna göre, *“Elektrik Piyasası Kanunu elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreye uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir Elektrik Enerjisi Piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması”* amacıyla kabul edilmiştir.

Bu kanunla yapılan ana düzenlemeleri şu şekilde belirleyebiliriz (GÜNEŞ, 2003: 9-11).

- Sektörde düzenleyici rol oynayacak Elektrik Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu oluşturulmuştur. Kurum kamu tüzel kişiliğini haiz, bağımsız, idari ve mali açıdan özerkliğe sahiptir. Kurum Kamu İhale Kanunu ve Harcırak Kanunu'na tabi değildir. Kurum ve kurumun gelirleri her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır.
- TEAŞ, faaliyet alanları itibarıyla üretim, iletim, taahhüt ve ticaret olmak üzere üç ayrı şirkete bölünmüştür.
- Piyasada faaliyet gösterecek katılımcıların tüzel kişi olmaları ve anonim ya da limited şirket olarak kurulmaları gerekmektedir. Faaliyet gösterecek tüzel kişilerin faaliyet konuları üretim, iletim ve dağıtım olarak ayrılmıştır.

- Üretim faaliyetinin, TEAŞ ve özel sektör üretim kuruluşları tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür. İletim faaliyeti; Türkiye Elektrik İletim A.Ş. tarafından, dağıtım faaliyeti; dağıtım şirketleri tarafından lisanslarında belirlenen bölgelerde yürütülecektir.

- Piyasada faaliyet gösterecek tüzel kişiler faaliyetlerine başlamadan önce her bir faaliyet için lisans almak zorundadır. Faaliyet birden fazla tesiste yürütüldüğü takdirde her bir tesis için ayrı lisans alınacaktır. Lisanslar üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, otoprodüktör ve otoprodüktör grubu lisansları olarak düzenlenmektedir.

- Tekelleşmeyi önleme açısından piyasa sınırlamaları getirilmiştir.

- Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurulu, tarifeleri düzenlemeye yetkili kılınmıştır. Kurul tarafından düzenlenecek tarifeler bağlantı ve sistem kullanım, iletim, Türkiye Elektrik Taahüt ve Ticaret A.Ş.'nin (TETAŞ) toptan satış tarifesi ile dağıtım, perakende satış tarifeleridir.

- Devlet Su İşleri'nin elinde bulunan hidroelektrik santraller Elektrik Üretim Anonim Şirketi'ne devredilmiştir.

- Özelleştirmelerde 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu uygulanacaktır.

- Tüketicilerin desteklenmesi politikasında fiyatlara müdahale edilmeksizin sübvansiyon yapılacaktır.

D. Bazı İstatistiklerle Türkiye’de Elektrik Piyasası

İlk istatistiğimiz ülkemizde artan elektrik tüketimini göstermektedir. Tablo 1’ in de gösterdiği gibi, Türkiye’de elektrik tüketimi, dolayısıyla talebi her yıl artmaktadır.

Tablo 1 Elektrik arz ve talebi - 1970-2006

Yıl	Kurulu Kapasite MW	Tüketim TWh
1970	2235	8.6
1975	4187	15.7
1980	5119	24.6
1985	9119	36.4
1990	16315	56.8
1995	20952	85.6
2000	27264	128.3
2005	38819	160.8
2006	40539	174.2

Kaynak: Thomas & Erdogdu & Turkyılmaz (2007)

Tablo 2 Enerji Kaynaklarına Göre Elektrik Enerjisi Üretimi (milyon kWh)

Enerji kaynağı	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006
Taş kömürü	1.176	2.187	3.917	4.093	8.663	11.998	13.246	14.216
Linyit	19.005	25.859	34.269	28.056	23.589	22.449	29.956	32.432
Fuel oil	3.941	5.772	9.311	9.505	8.153	6.690	5.120	4.232
Motorin				271	4	7	2	58
Doğalgaz	10.192	16.579	46.216	52.496	63.536	62.241	73.445	80.691
Hidro elektrik	23.147	35.540	30.878	33.684	35.329	46.083	39.560	44.244
Diğer	86	308	329	1.294	1.305	1.228	635	425
Toplam üretim	57.547	86.245	124.920	129.400	140.580	150.699	161.957	176.300

Kaynak: www.teias.gov.tr ve www.tuik.gov.tr Türkiye İstatistik Yıllığı 2007

Tablo 2’ den görüldüğü gibi, 1990 - 2006 yılları arasında elektrik üretiminde çok büyük artışlar yaşanmıştır. Her 5 yılda bir elektrik üretimi yaklaşık olarak %50 oranında artmaktadır. Elektrik üretimindeki artış özellikle doğalgaz ile üretilen elektrikteki artıştan kaynaklanmaktadır. Türkiye’de 90’ ların sonunda 4 büyük doğalgaz çevrim santrali YİD modeli çerçevesinde üretime başlamıştır. Bu da doğalgazla elektrik üretimini artıran

başlıca etkendir. 2006 yılı itibariyle ülkemizdeki elektrik enerjisinin yaklaşık yarısı doğalgazdan üretilmektedir.

Doğalgaz Türkiye'nin dışarıdan ithal ettiği bir üründür. Bu nedenle ödemeler dengesi açığını artırıcı etkisi bulunmaktadır. Hidro elektrikte ise dalgalanmalar göze çarpmaktadır. Bunun temel nedeni hidro elektriğin doğa ve hava koşullarına bağlı olmasıdır. Ülke ekonomisinde elektriğe duyulan ihtiyacın artması ve hidro elektrikte belirgin artış olamaması hükümeti doğalgazla elektrik üretimine yönlendirmiştir. (ERDOĞDU & THOMAS, 2007: 2)

Yine tablo 2' de de görüldüğü üzere, yıllar itibariyle hidroelektrik kaynağıyla elektrik üretimi çok azalmıştır. Hidroelektrik kaynağı yıllar itibariyle % 45'lerden % 20'lere inmiştir. Bunda en büyük etken hiç şüphesiz azalan yağışlardır. Ayrıca hidro elektrik santralleri (HES) çok büyük yatırımlar gerektirmektedir. Ülkemizdeki sermaye yoğunluğu da göz önüne alındığında bu alana yatırım yapacak şirket sayısının çok fazla olmadığı ortaya çıkacaktır. Şirketler HES kurmak yerine diğer alanlarda elektrik üretimi yapmayı tercih etmektedirler.

Tablo 3 Elektrik Santrallerinde Kurulu Güç, Üretim ve Tüketim

	2000	2002	2004	2005	2006
Kurulu Güç (MW)	27.264	31.845	36.824	38.843	40.564
Brüt üretim (milyon kWh)	124.922	129.400	150.698	161.956	176.300
Net Üretim (milyon kWh)	118.698	123.727	145.066	155.469	169.543
İthalat (milyon kWh)	3.791	3.588	463	63	573
İhracat (milyon kWh)	437	435	1.144	1.798	2.236
Şebeke Kaybı (milyon kWh)	23.756	23.932	23.243	24.044	24.810
Net tüketim (milyon kWh)	98.296	102.948	121.142	130.263	143.070

Kaynak: www.teias.gov.tr ve www.tuik.gov.tr Türkiye İstatistik Yıllığı 2007

Tablo 3'de görüldüğü gibi, 2000 yılından 2006 yılına kadar ülkemizde kurulu elektrik gücümüz, elektrik üretimimiz ve tüketimimiz istikrarlı bir şekilde artmıştır. Bu 6 yıllık

sürede kurulu gücümüz, üretimimiz ve tüketimiz paralel bir şekilde yaklaşık olarak 1,5 kat artmıştır. Yıllar itibariyle şebeke kaybında ciddi bir artış yaşanmadığı görülmektedir. Artan üretim ve tüketim gözönüne alındığı takdirde şebekelerdeki kayıp/kaçak elektrik oranının düştüğü görülmektedir. Yine tablo 3’de yer aldığı üzere, elektrik ihracatımız 2000 yılından 2006 yılına kadar yaklaşık 5 kat artarken ithalat da aynı şekilde ciddi biçimde azalmıştır. Bu durumun en önemli nedeni elektrik üretimimizdeki büyük artıştır.

Tablo 4 Alanlara Göre Elektrik Enerjisi Tüketiminin toplam tüketime oranı (%)

Sektör/yıllar	2002	2003	2004	2005	2006
Ev	23	23	23	24	24
Ticarethane	10	11	13	14	14
Resmi Daire	5	4	4	4	4
Aydınlatma	5	4	3	3	3
Sanayi ve Diğer	57	58	57	55	55

Kaynak: www.teias.gov.tr ve www.tuik.gov.tr Türkiye İstatistik Yıllığı 2007

Dördüncü tablomuza baktığımızda yıllar itibariyle elektrik kullanım alanları arasında büyük değişiklikler olmadığı göze çarpmaktadır. Ülkemizde elektriğin %24’ünü hane halkları, %70’ni sanayi kuruluşları ve ticarethaneler %4’ünü ise resmi daireler kullanmaktadır. Tablomuzda dikkat çekici husus ise aydınlatma için kullanılan elektriktir. Zira 2002 yılında ülkede kullanılan elektriğin %5’i sokak ve alan aydınlatmalarında kullanılırken, bu oran 2003 yılında %4’e 2004’ylındaysa %3’e düşmüştür.

Tablo 5 – Elektrik üretiminin üreticilere göre dağılımı (%)

Yıllar/Üretici	EÜAŞ	Üretim Şirketleri	İmtiyazlı şirketler	Otoprodüktörler	Mobil Santraller	İşletme Hakkı Devri
1985	77.1	0.0	3.2	9.9	0	0
1990	85.6	0.1	2.2	6.9	0	0
2000	77.9	7.3	2.2	11.0	0.3	1.2
2005	53.8	30.0	2.2	10.5	1.9	1.6
2006	58.4	26.8	2.2	10,9	1.7	#
2007	58.4	28.1	2.2	10.7	0.6	#

www.teias.gov.tr. Türkiye Elektrik Üretim İletim İstatistikleri 2007

Otoprodüktörlere dahil edildi

Beşinci tablomuz Türkiye’deki elektrik üretiminin üreticilere göre dağılımını göstermektedir. 1985 ve 2000 yılında elektriğin %77’ni 1990 yılındaysa elektriğin %85’ini üreten EÜAŞ’ın payı 2007 yılında %58 dolaylarına inmiştir. Özel üretim şirketlerinin elektrik üretimindeki payları ise ciddi biçimde artmıştır. Bu artış ise eldeki üretim varlıklarının satışından değil, piyasaya özel ajan girişinin artışından kaynaklanmaktadır. 2000’li yıllara kadar özel şirketlerin elektrik üretimindeki payı neredeyse sıfırdır. 2000’lerden sonra bu pay hızla artmış ve %30’lara kadar yükselmiştir. Tablodan görüldüğü gibi otoprodüktörler elektriğin yaklaşık olarak %10’unu, imtiyazlı şirketler ise %2’sini üretmektedirler.

Öte yandan 2007 yılı itibariyle; Türkiye’deki elektrik iletiminin tamamı Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ) eliyle, dağıtımın ise %99’u Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) tarafından yerine getirilmektedir.¹

¹ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (2007) Elektrik Sektörü Özelleştirme Belgesi. [www.Oib.gov.tr/portfoy/TEDAS Teasur_tur_v3.pdf](http://www.Oib.gov.tr/portfoy/TEDAS_Teasur_tur_v3.pdf) s. 9

III. ELEKTRİK PİYASASINDA REFORM VE REFORM ÖRNEKLERİ

A. Elektrik Reformu

1970 yılındaki özelleştirme programlarıyla başlayan elektrik reformları gelişmiş ülkelerde bugün neredeyse tamamlanmıştır. Serbestleşen elektrik piyasası, düzenleyici birimler ve elektrik ticaretinin kolay hale gelmesi elektrik piyasasını az da olsa rekabet edilebilir bir hale getirmiştir (FUSARO & WILCOX, 2000: 1). Tarihsel süreç içerisinde tekel olarak düşünülen elektrik sektöründe de yeni liberal anlayışın hakim olmasıyla birlikte, 1980 yılından itibaren yeniden yapılanma ve yoğun bir özelleştirme başlamıştır.

Son çeyrek yüzyılda enerji piyasalarında bir serbestleşme dalgası başlamıştır. Bu serbestleştirme dalgası hem uluslararası finans kurumlarının, hem de sektörde faaliyette bulunan uluslararası kuruluşların finansal ve ideolojik desteğiyle gerçekleştirilmektedir. Özellikle enerji sektörlerine yönelik olarak yapılan Dünya Bankası ve IMF destekleri, 1993 yılından itibaren destek isteyen ülkelerin piyasa reformlarını gerçekleştirmeleri halinde verilmektedir. Dolayısıyla az gelişmiş ülkeler için elektrik sektöründeki piyasa reformları destekler için bir ön şart haline getirilmiştir. (WAMUKONYA, 2003: 1275-1277)

1980'lerin başında bir kaç gelişmiş ülkede başlayan reform süreci 1990'ların sonu itibariyle çok sayıda ülkeye yayıldı. Son 20 yıl içerisinde 30'dan fazla ülkede elektrik sektöründe reformlar yapıldı. Reform süreci özelleştirme, düzenleme ve yeniden yapılanmanın bir bileşimi olarak gerçekleştirilmektedir. (WAMUKONYA, 2003: 1274)

Az gelişmiş ülkelerde yapılan piyasa reformları temelde reformlara öncülük eden gelişmiş ülkelerin yaptıkları reformlara benzemektedirler. Elbette ülkelerin içinde bulundukları koşullara göre bu ülkelerdeki piyasa reformları küçük farklarla birbirlerinden ayrılıyorlardı (WAMUKONYA, 2003: 1273). Bu reformlar, özel sektör katılımı ve yatırım seviyesini arttırmak, dolayısıyla dikey bütünleşik kamu kuruluşlarının ağırlığını azaltmak amacıyla tasarlanmıştır (GÜNEŞ, 2002: 68).

Çin, Hindistan, Endonezya, Meksika gibi ülkelerde sadece elektrik enerjisi üretiminde özel sektör yatırımı uzun vadeli tedarik sözleşmeleriyle teşvik edilmiştir. Kolombiya, Salvador, Kazakistan, Yeni Zelanda gibi ülkelerde dikey ayrıştırma yapılmış, ancak bazı faaliyetler özelleştirilmiş, İngiltere, Şili, Arjantin gibi ülkelerde ise tüm sektör özelleştirilmiş ve rekabetçi piyasalar tesis edilmeye çalışılmıştır. (GÜNEŞ, 2002: 68)

Elektrik sektöründe reform ve özelleştirme uzun süreler alabilmektedir. Gelişmiş piyasalara sahip ülkeler bu noktaya uzun zamanda gelebilmişlerdir. Aşağıdaki tabloda gösterilen süreler piyasa reformunun başlangıcından piyasanın %100 açık (tüm tüketicilerin tedarikçisini seçme serbestisine sahip olduğu) yapıya geçmesini kapsamaktadır. Ortalama olarak 6 yıl olan bu süre İngiltere ve Arjantin'de 10 yıl, Almanya ve Avusturya'da ise 3 yıl olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 6 - Çeşitli Ülkelerde Elektrik Piyasası Reform Süreleri

Ülke	Reform Süreçleri	Reform Süreleri
Avustralya	1991-1998	8
Arjantin	1992-2001	10
İngiltere	1990-1999	10
Finlandiya	1995-1998	4
İsveç	1996-1999	4
Almanya	1998-2000	3
Avusturya	1999-2001	3
Danimarka	1998-2003	6
İspanya	1998-2003	6
Hollanda	1998-2004	7
Polonya	1998-2004	7
Çek Cumhuriyeti	2002-2006	5
Türkiye	2001-	

Kaynak: Güneş & Sandalkhan, 2005, s.3

1. Elektrik Piyasasında Reform Süreci

Elektrik piyasasının büyümesi; ihtiyaçların artması ve elektrik sektöründeki aksaklıkları gidermek için bazı reformlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bir elektrik reformunun adımlarını aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (TOORAJ, 2006: 17-18).

- i. Öncelikle açık, anlaşılır bir mevzuat oluşturulmalıdır.
- ii. Çoğu reform sektörde yapısal bir dönüşüme ihtiyaç duyar. Bu anlamda üretim, ve dağıtım birbirinden ayrılmalıdır. Böylece üretim, iletim ve dağıtım bir yapı içerisinde ayrı firmalara yaptırılabilir.
- iii. Dağıtım işlevi düzenlenir. Özelleştirme yapılmak istendiğinde, özelleştirmeye dağıtımla başlanır. Dağıtım hem para toplanması hem de enerji kaybının

azaltılması açısından önemlidir. Ayrıca üretimin özelleştirmesi daha zahmetlidir.

- iv. Üretim çeşitli bölümlere ayrılır. Üretimi, birden fazla şirketin rekabetçi bir biçimde yapması sağlanır. Burada kritik konu rekabet için gerekli firma sayısıdır. Bu sayı ülkeye ve piyasaya göre değişir.

Hemen şunu belirtelim ki, yukarıda saydığımız adımlar genel adımlardır. Yoksa reform her ülkenin özel koşulları içerisinde farklılık arz etmektedir. Ayrıca özelleştirme reformun ayrılmaz bir parçası değildir. Norveç enerji reformunu özelleştirmesiz halletmiştir. Norveç'te elektrik sektörünün hakim unsuru devlettir. Elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının büyük bir kısmı devletin mülkiyetindedir. Buna rağmen sektör piyasa koşullarında işlemektedir. (TOORAJ, 2006: 19).

Norveç'te elektrik piyasası kamunun sahip olduğu ancak özel sektör şirketi mantığıyla hareket eden şirketlerin elindedir. Piyasayı elinde bulunduran şirketler kamu şirketleri oldukları için aşırı rantlar elde etmek için hakim konumlarını kötüye kullanmamaktadırlar (THOMAS, 2004a:10-11). Norveç 1992 yılında iletimi, dağıtım ve üretimden ayırdı. İletim tamamen kamu kurumu olan Statnett'e verildi. Dağıtım ise bir diğer kamu kurumu olan Statkraft'a verildi. Her iki şirket de kamusal bilinç ve sorumlulukla hareket ettiler. Ancak bunu özel sektörde faaliyet gösteren bir şirket mantığıyla yaptılar (WEINSTEIN, 2009: 3-4). Norveç'te serbestleştirme süreci asıl olarak İsveç, Danimarka, Finlandiya, Norveç ve Almanya'nın bir kısmını kapsayan Nord Pool Sistemi ile başlamıştır. Bu sistemde bütün ülkelerin üreticileri elektriği bir havuza satmaktadırlar. Norveç'deki tüketiciler de bu havuzu kullanarak diledikleri

üreticiden elektrik satın alabilmektedir. Bu şekilde Norveç özelleştirme yapmadan elektrik sektöründe rekabet sağlamaya çalışmıştır.

Elektrik sektöründe yeniden yapılanmanın temel mantığı şu şekilde ifade edilebilir: Elektrik sektörünün üretim ve perakende satış bölümleri ölçek veya kapsam ekonomilerinin yoğun olmadığı bölümlerdir, özellikle son yıllarda teknolojiye gelişmeler, üretimdeki etkinlik ölçeğinin küçülmesine yol açmıştır. O yüzden üretim ve perakende satış bölümlerinin tekel olarak örgütlenmesine gerek yoktur ve üretim rekabete daha kolay açılabilir. (NEWBERY, 1998: 743-745)

Buna karşılık iletim ve dağıtım hizmetleri ise doğal tekel niteliklerini korumaya devam etmektedir, ölçek ekonomileri bu bölümlerde birden fazla şirketin barınmasını imkansız kılmaktadır. Dolayısıyla bu faaliyetler ulusal veya bölgesel tekeller biçiminde örgütlenmeye devam edecektir. Bu yüzden bu faaliyetlerde fiyatlama da düzenleme altında olacaktır. Bir yeniden yapılanma programının veya sürecinin en önemli unsurları şunlardır (ATİYAS: 30-31):

- Dikey bütünleşik tekel yapının üretim, iletim, dağıtım ve perakende parçalarına ayrıştırılması
- Sektörün rekabete açılabilir bölümlerinin yani üretim ve perakende satışların serbestleştirilmesi, bu bölümlerde yeni girişlere izin verilmesi
- Tekel özelliğini korumaya devam eden ve düzenlemeye tabi olan iletim ve dağıtım şebekesine elektrik üretimi veya alım satımı faaliyetinde bulunan tüm katılımcıların

erişim hakkının sağlanması

- Bağımsız bir sistem şletmecisinin oluşturulması, bu şletmeciye iletim şebekesinin yönetimi, talebi karşılamak üzere üretimin programlanması ve sistemin fiziksel istikrarını sağlamak görevinin verilmesi
- Toptan elektrik piyasasının kurulması
- Elektrik tarifelerinin ayrıştırılması (yani nihai tüketici fiyatını oluşturan üretim, iletim dağıtım ve perakende bileşenlerinin ayrıştırılması, bu faaliyetlerin ayrı ayrı tarifelendirilmesi)

Yukarıda sayılan yeniden yapılanma unsurları irdelendiğinde yeniden yapılanmanın amacı da ortaya çıkmaktadır. Amaç elektrik üretimindeki tekelci yapıyı yıkarak bunun yerine piyasa ekonomisine ve rekabete açık bir yapı oluşturmaktır.

Yeniden yapılandırmanın en önemli unsuru rekabeti sağlayacak bir mevzuatın oluşturulmasıdır. Bu mevzuatla üretim, iletim, elektriğin tüketiciler tarafından nasıl alınacağı, lisans alımı, sözleşmelerin yapısı, şebekeye erişim şartları, maliyet esaslı tarifelerin oluşturması gibi unsurlar kurala bağlanacaktır.

Elektrik sektörünün yeniden yapılandırılmasını ve özelleştirilmesini savunan liberaller, bu kuralların, siyasi otoriteden bağımsız bir özerk düzenleme kurumu tarafından yürütölmesini istemektedirler. Bunun piyasada güvenliği ve güvenilirliği sağlayacağı

görüştünderler. Diğer bir deyişle enerji şirketleri yatırım yapacakları ülkenin yerel mevzuatına, yerel yönetimine ve yerel mahkemelerine güvenmemektedirler.

Çok uluslu enerji şirketleri yatırım yapacakları ülkelere önce kendilerini ve yatırımlarını koruyacak ulusal bir mevzuat hazırlatmaktadırlar. Daha sonra bu mevzuatı yürütüp, uygulamak üzere; enerji piyasasını düzenleyecek ve denetleyecek bir piyasa işletmecisi kurulmaktadır. Zira enerji şirketleri yatırım yapılacak ülkenin farklı ve karmaşık denetim ve düzenlemesinden ziyade bağımsız ve uluslararası düzeyde kabul görmüş ilkelere göre denetlenmek istemektedirler.

Son olarak da yatırım yapılan ülkenin hukuk sistemi yerine uluslararası bir çözüm birimi olan tahkim kurumu devreye sokulmaktadır. Böylelikle yatırımcı enerji şirketiyle yatırım yapılan ülke arasındaki sorunlar burada çözülmektedir.

Rekabetçi piyasada piyasa katılımcıları kararlarını ekonomik saiklere dayanarak alırlar. Alıcılar alacakları elektriğin miktarına fiyatına göre karar vereceklerdir. Karar alıcıların karar alabilmesini sağlamak için etkin işleyen elektrik piyasası kurulmalıdır. Bunun için fiyatın güvenliği önemlidir. Elektrik fiyatı, elektrik arz ve talebini belirleyecektir (GIRDİS, 2001: 2).

Liberal piyasada elektrik sisteminin verimli kullanımı ve arz güvenliği sağlanması amaçlanmaktadır. Rekabet ortamında kar amaçlı hareketler sonucunda piyasa içi (üretim veya tedarik) ve piyasa dışı verimliliğini sağlamakta ve verimlikle elde edilen yararlar tüketicilere ve ekonomiye düşük maliyet ve fiyat olarak yansımaktadır. (GÜNEŞ & SANDALKHAN, 2005: 6)

“Kamunun sadece düzenleme ve denetleme yaptığı rekabetçi piyasanın tesisiyle mümkün olduğunca serbest piyasanın işleyişine müdahale edilmemesi ve hangi durum ve şartlarda ve hangi süreyle piyasaya müdahale edileceğinin açık ve net olarak ortaya konulması piyasaya güven verilmesi ve şeffaflık açısından son derece önemlidir. Burada en önemli unsur tüketim tarafının fiyat belirlemede aktif rol oynaması, dolayısıyla fiyat esnekliğinin sağlanmasıdır. İkinci önemli konu ise talep artışı ile arz artışının eşanlı olarak sağlanabilmesinde arzın talep artışına (ithalat dışında) yatırım süresi nedeniyle gecikmeli yanıt vermesidir.” (GÜNEŞ & SANDALKHAN, 2005: 7)

Elektrik sektöründe reformun temel amacı elektriğin üretiminde ve tüketiciye iletilmesinde daha fazla rekabet sağlamak dolayısıyla daha ucuza daha kaliteli hizmet sunmak olarak anlatılmaktadır. İletim ve dağıtım faaliyetlerinin batık maliyetleri çok yüksektir. Ayrıca hiçbir ülkede ve coğrafyada birbirine paralel iletim ve dağıtım şebekeleri yoktur. Bu nedenle elektrik iletim ve dağıtımını doğal tekel olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle elektrik sektöründe piyasayı düzenleyici özerk kurumların varlığına ve onların yapacağı etkin gözetim ve denetime ihtiyaç duyulmaktadır.

Ülkenin refah seviyesi, ekonomide genel liberalleşme süreci, reformun başlangıç noktasındaki elektrik enerjisi sektörü yapısı ve durumu, yakıt çeşitliliği, arz fazlası, diğer sosyo-ekonomik göstergeler ve politik tercihlere bağlı olarak ülkeler elektrik enerjisi piyasasında liberalleşme ve özelleştirme eksenlerinde farklı yaklaşımlar ve öncelikler sergilenmektedir. Güneş ve Sandalkhan bu farklılıkları dört ana başlıkta özetlemektedirler (GÜNEŞ & SANDALKHAN, 2005: 12):

“1. Önce özelleştirmeyi bitirip, daha sonra liberalleşmeyi tamamlayan İngiltere, dünyanın en başarılı piyasalardan biri olarak görünmektedir.

2. İskandinav ülkeleri ve Almanya, önce liberalleşmeyi tamamlayıp daha sonra özelleştirmeyi gerçekleştirmeyi planlamaktadır. Norveç kamu ve belediye mülkiyetindeki varlıkları özelleştirmeyi düşünmemektedir.

3. Fransa, İrlanda, Lüksemburg ve Yunanistan hiç özelleştirme yapmadan piyasa liberalleşmesini gerçekleştirme yolunda ilerlemektedir.

4. Son olarak Türkiye'nin de dahil olduğu bir çok Avrupa ülkesinin takip ettiği hem özelleştirme hem de serbestleştirmeyi aynı anda gerçekleştirme politikası bir diğer yaklaşımdır.”

Yukarıdaki yaklaşımlardan görülebileceği gibi özelleştirme ve serbestleştirme arasında doğrudan bir ilişki yoktur. Zira özelleştirme bir amaç değil liberal piyasayı tesis etmek için bir araçtır. Liberal bir piyasayı kamu mülkiyetinde bulunan üretim, iletim ve dağıtım varlıkları ile gerçekleştirmeye çalışan ülkeler olduğu gibi önce özelleştirmeyi tamamlayıp daha sonra serbestleştirmeyi gerçekleştiren ülkeler de mevcuttur. (ÜNAL, 2007: 47)

Özetle her ülkeye uygulanabilecek bir reform modeli yoktur. Her ülke kendine özgü coğrafi ve sosyal yapısı, siyasi ve iktisadi tercihleri, gelir dağılımı, sanayi sektörünün üretim yapısı vb. unsurları doğrultusunda kendi reform modelini oluşturmalıdır. Bu model oluşturulurken diğer ülke deneyimlerinden yararlanılmalı diğer ülkelerin düştükleri hatalar tekrarlanmamalıdır.

B. Elektrik Piyasası Reform Örnekleri

Elektriğin sanayi için temel girdi olması, elektrik fiyatlarına siyasi müdahaleyi kaçınılmaz bir hale getirmiştir. Zira elektriği sanayiye ucuz sağlayan ülkeler sanayide büyük bir rekabet avantajı elde etmişlerdir. Ancak daha önce de belirttiğimiz gibi elektrik üretimi çok büyük yatırımlar gerektirmektedir. Ayrıca elektriğin de üretildiği ürüne göre bir girdi maliyeti vardır. Özellikle fuel oil ve doğalgazdan elektrik üretmek oldukça maliyetlidir. Ucuz fiyat, artan maliyet ve büyük yatırımlar kamu için çok büyük yükler getirmiştir. Artan yüklerle beraber devletler yükten kurtulacakları çözüm yolları aramaya başlamışlardır.

Öte yandan 1980'li yıllarla özelleştirme bütün dünyada başlayan önemli bir politika olmuştur. Özelleştirme öncelikle kamuya yük getirdiğine inanılan kamuya ait imalat ve hizmet sektörlerinde uygulanmaya başlanmıştır. Zamanla özelleştirme tekel niteliği gösteren ve kamuya yük getiren sektörler için de çözüm olarak düşünülmeye başlanmıştır. Böylece elektrik sektöründe özelleştirme ve yeniden yapılanma politikalarına girilmiştir. Sektörlerin doğal tekel niteliği özelleştirme ile birlikte düzenlemeyi gerekli kılmış ve uygulamalarda özelleştirme ile birlikte düzenleme niteliği üzerinde de durulmuştur.

Dünya'da elektrik piyasası reformları uygulayan çok sayıda ülke mevcuttur. Bu ülkeler başta İngiltere olmak üzere, Arjantin, Şili, Norveç, İsveç, Yeni Zelanda, Avustralya, Şili, Portekiz gibi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdir. Bu çalışmamızda elektrik piyasası reformları önemli olan İngiltere, ABD, Arjantin ve Şili gibi ülkeler üzerinde duracağız.

I. İngiltere'de Elektrik Piyasası Reformu

a. Özelleştirme Öncesi Genel Durum

İngiltere, Şili ile birlikte özelleştirmenin öncüsüdür. 1979 yılında Muhafazakar Parti'nin iktidara gelmesi ile birlikte özelleştirme İngiltere'nin en önemli meselelerinden biri olarak ortaya çıkmıştır. Amaç devleti olabildiğince küçültmekti. Önce rekabetçi işletmelerini elden çıkaran İngiltere'de sıra doğal tekellere geldi. Sadece elektrik değil doğal gaz, demiryolu, hava yolu taşımacılığı gibi sektörler de özelleştirme kapsamına alındı. Görüldüğü gibi, İngiltere'de elektrik piyasasındaki reform programı özü itibarıyla özelleştirme uygulamalarından oluşmaktadır.

Özelleştirme öncesi İngiltere ve Galler'de elektrik sektörü üç kurumsal örgütten oluşmaktaydı (PORTER, 1993: 144-145):

Merkezi Elektrik Üretim Kurulu (CEGB): Toplam elektrik ihtiyacının yüzde 95'ini kendi üretim istasyonlarından sağlamaktadır. CEGB süper şebeke (super network) olarak adlandırılan iletim sisteminin maliki ve işletmecisidir. CEGB yasal olarak bölgesel şirketlere (RECS) elektriği temin etmekle sorumludur. Ayrıca, ülkedeki nükleer santrallerin kurulması, işletilmesi ve nükleer santrallerle ilgili AR-GE faaliyetleri CEGB tarafından yürütülmektedir. 1990 yılına kadar İngiltere'nin elektrik üretiminin büyük kısmı ve ulusal iletim sisteminin de sorumlu olan CEGB tarafından sağlanıyordu.

Bölgesel Şirketler (RECS): Herbiri 32 kV ve daha düşük gerilim seviyelerindeki dağıtım şebekeleri vasıtasıyla elektriği yüksek gerilim hatlarından son kullanıcılara

dağıtmakla sorumlu, bağımsız, 12 adet bölgesel şirkettir. Bu şirketler, elektrik taleplerini planlamak ve karşılamakla yükümlüdürler.

Elektrik Kurulu (The Electricity Council): CEGB başkanı ve temsilcileri ile 12 bölgesel şirket başkanı ve sabit iki üyeden oluşan ve sektör boyutunda koordinasyonu sağlamak ve hükümete danışmanlık yapmakla sorumlu olan kuruldur.

b. Özelleştirme Süreci

İngiliz hükümeti Şubat 1988’de Beyaz Kitabı (The White Paper) yayınladı. Bu kitapta İngiltere ve Galler’de elektriğin özelleştirilmesi için öneriler ve oluşturulması gereken mevzuata ilişkin bilgiler yer almaktaydı. Beyaz kitaptaki öneriler ışığında hazırlanan Enerji Kanunu 1989 yılında yasalaşmış ve yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun ile geleneksel olarak yüksek oranda entegre olmuş elektrik sektörü hem dikey hem de yatay olarak bölümlere ayrılmış ve CEGB’nin sektördeki tekeli son verilmiştir. (ÜNAL, 2007: 52)

31 Mart 1990’da CEGB’in bölünmesi sonucu National Grid, PowerGen, National Power ve Nuclear Electric adında dört şirket ortaya çıktı (NEWBERY, 1998: 743). Özelleştirmeyle birlikte; dağıtıcılarla üreticileri buluşturan toptan bir piyasa olan havuz sistemi getirildi. Düzenleme ile elektrik üretimi, National Power, PowerGen ve Nuclear Electric şirketleri arasında bölündü. National Power ve PowerGen fosil yakıtlarla diğer şirket Nuclear Electric ise nükleer yakıtla elektrik üretiminden sorumluydu. Düşük volatajlı dağıtım 12 Bölgesel Dağıtım Şirketinin (RECS) mülkiyetinde kalacak şekilde

yeni bir şirket olarak yapılandırıldı. İletim ise National Grid Company'nin sorumluluğuna verildi. (WILCOX & FUSARO, 2000: 109)

İngiltere sisteminde bütün üreticiler ürettikleri elektriği havuza satıyorlardı. Elektrik almak isteyenler havuzdan elektriklerini alıyorlardı. Böylece rekabetçi bir fiyat oluşturulmaya çalışılıyordu. Fakat havuzdaki fiyatlar mevsimsel, hava, kapasite ve ihtiyaç nedenleriyle çok hızlı dalgalanıyordu. Bu da sistemdeki riski çok artırıyordu (WILCOX & FUSARO, 2000: 109). Alıcılar havuza başvurdıklarında elektriği kendilerine en uygun fiyatı önerenden alıyorlardı. Ayrıca alıcılar bu sistemde talep edecekleri elektrik miktarını alış yapmadan önce açıkladıklarından, üretim de talebe göre ayarlanabiliyordu.

İngiltere'de elektrik sektörünün özelleştirilmesi programı kapsamında beş adet satış gerçekleştirilmiştir. Bunlar sırasıyla 12 adet Bölgesel Elektrik Şirketinin satışı, National Power ve PowerGen şirketlerinin satışı ve iki İskoç firması Scottish Power ve Hydro Electric'in satışlarıdır (NEWBERY, 1998: 746).

1979 yılından 1990 yılına kadar gerçekleştirilmiş olan en büyük, en karmaşık ve kamu payının tamamen satıldığı bir özelleştirme olan 12 Bölgesel Elektrik Şirketinin satışı, Londra Borsasında gerçekleştirilmiştir. 12 adet Bölgesel Elektrik Şirketindeki kamu payının tamamen tasfiye edildiği bu satışta, her şirketin hisse senedinin yaklaşık yüzde 2.4'ü çalışanlarına, yüzde 54.6'sı ise küçük yatırımcılara satılmıştır. Mart 1991'de National Power ve PowerGen üretim şirketlerinin yüzde 60'lık bölümleri Londra Borsasında halka arz yöntemiyle özelleştirilmiştir. Bu satışta Hükümet Bölgesel Elektrik Şirketlerinin satış amaçları arasında yer alan küçük yatırımcıların teşvik edilmesi amacı

dışına çıkararak, hedef alıcı grubunu kurumsal yatırımcılar olarak belirlemiştir (KULALI, 1997: 58-60). Özelleştirmeler neticesinde, İngiltere'de nükleer elektrik üretimi hariç, üretimin tamamı, özel sektörcce karşılanır hale gelmiştir.

c. Özelleştirme Sonrası

İngiltere’de elektrik enerjisi sektöründe özelleştirmenin temel amacı sektörü rekabete açmaktır. İngiltere’de, sektörün yapısı beş temel işlevden oluşmaktadır. Bu işlevler üretim girdilerinin (yakıt) temini, üretim, iletim, dağıtım ve arz (elektriğin nihai müşteriye satışı) olarak sayılabilir (DELIOTTE AND TOUCHE, 2007 :11).

Yapılan reformlar neticesinde İngiltere ve Galler’de elektrik üretimi rekabete açılmıştır. Yukarıda da belirttiğimiz üzere, birisi nükleer enerjiyle uğraşmak üzere, elektrik üretimi üç ayrı şirkete verilmiştir. Üç ayrı şirkete, üretim tesislerine bağlı olan iletim ve dağıtım yapacak şirkete lisans verme hakkı verilmiştir. Ancak daha sonra İngiltere’de piyasaya çok sayıda şirket girmiştir. Bütün bunlar “The White Paper”daki ilkelere uygundur.

Yeni yapıda, kamuya ait santraller özelleştirilmiştir. Elektrik üretimi yeni özel şirketlerin girişine açılmıştır. Elektriğin toptan fiyatının düzenlemeye tabi olmadan piyasada belirlenmesini sağlayacak bir düzenlemeye gidilmiştir. Yüksek gerilim ağının işletimi için ayrı bir tekel oluşturulup mülkiyeti özel sektöre devredilmiş, özel mülkiyetli bu tekelin faaliyetleri de düzenlemeye tabi kılınmıştır. Dağıtım ağı on iki bölgeye bölünerek her bir bölge için ayrı bir tekel oluşturulmuştur. Her bölgedeki şirketin mülkiyeti özel sektöre devredilmiştir. Yüksek gerilim ağının mülkiyetini de paylaşan bu on iki bölgesel özel mülkiyetli tekel şirketleri ayrıca düzenlemeye tabi kılınmıştır. Elektriğin tüketiciye

ulaşımındaki son kademe olan ve perakende satış fiyatının belirlenmesi ile ölçme, faturalama, tahsilat gibi hizmetleri içeren arz kademesi de tamamen rekabete açılmıştır. (ZENĞİBOZ, 2005: 107)

İngiltere’deki yeni yapıda elektrik üretiminde az da olsa rekabet sağlanmışır. Ancak doğal tekel niteliğı bulunan iletim ve dağıtımda ise rekabet sağlamak neredeyse imkansızdır. Bu nedenle mevcut şebekenin rekabete katılan tüm taraflarca kullanımını düzenleyen bağımsız bir düzenleyici kuruluş tarafından rekabet sağlanmaya çalışılmışır. Elektrik arz sanayiinin etkin ve rekabete dayalı olarak çalışmasını sağlamak, 1989 yılında Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bünyesinde kurulan, “Elektrik Arz Genel Müdürlüğü (DGES)” nün sorumluluğundadır. Bu genel müdürlüğe yardımcı olmak amacıyla Elektrik Düzenleme Ofisi (OFFER) kurulmuştur. Ayrıca 12 dağıtım bölgesinde Tüketici Komiteleri (CC) oluşturulmuştur. (DELİOTTE AND TOUCHE, 2007: 12)

İngiltere’de yapılan düzenlemelerle elektrik serbest piyasada alınıp satılabilen bir ürün haline getirilmek istenmiştir. Elektrik üreticileri ürettikleri enerjiyi sisteme vermek zorunda değillerdir. Ayrıca piyasadaki şirketlere ülkemizde görülen alım ve fiyat garantisi gibi güvenceler de verilmemiştir. Üreticiler pazar paylarını korumak veya artırmak için rekabet etmek zorundadırlar. Özelleştirme öncesinde elektrik fiyatı maliyete göre belirleniyordu. Özelleştirme sonrası fiyat arz ve talebe göre belirlenir oldu. Elektrik fiyatı piyasada oluşturuluyordu (KULALI, 1997: 62). Çünkü özelleştirme sonrasında tüketici ihtiyaçlarıyla birlikte, maliyetler de belirleyici olmaya devam eder.

Bir görüşe göre; İngiltere özelleştirmesinde istenen başarı elde edilemedi. Rekabet sağlanmak istendi ancak rekabetçi yapı elektrik alanında yatırımı çok riskli hale getirdi.

Yatırımcılar yatırım yapmak istemediler. Perakende alanındaki rekabetçi fiyatlama umulanın aksine küçük tüketicilere değil sadece büyük tüketicilere yaradı (THOMAS, 2002: 15).

Bir diğer görüşe göre de; İngiltere’de elektrik sektörü politik saiklerle hareket edilerek eski tip katı yöntemlerle özelleştirilmiş ve sonuçta herhangi bir etkinlik sağlanamamıştır. Tersine dikey entegre edilmiş ve kamu mülkiyetinde bulunan bir sistemin daha başarılı olacağı düşünülebilir. Fiyat yönünden etkinlik sağlamak için sektörde rekabet olması gerekmektedir. Oysa otoriteler yeniden yapılanma sırasında bu rekabeti oluşturamamışlardır (NEWBERY, 1998: 749).

Ancak EPDK Thomas’la ve Newbery ile aynı görüşte değildir. EPDK’ya göre; İngiltere’de 1990-1999 arası dönemde elektrik piyasasında gerçekleştirilen reform programı neticesinde, temel olarak elektrik fiyatlarında %55’lere varan oranda büyük düşüş sağlanmış bu bağlamda hem hane halkı için hem de sanayi sektörü açısından büyük maliyet tasarrufu sağlanmıştır (EPDK, 2003: 15).

Öte yandan dağıtım sistemi arıza süresinde % 63 oranında kısalma, zararlı emisyonlarda (CO₂, partiküler atıklar vs) % 23 ila % 72 oranında azalma sağlanmış ve sistemin emre amade olma oranı % 100 seviyesine çıkarılmıştır. Ayrıca yatırımların kamu kaynakları yerine özel sektörce yapılmasının sağlanması, elektrik hizmet kalitesinin yükseltilmesi, tüketicinin kalitesizliklerle karşılaştığında sorumlu muhatap firmalardan tazminat talep edebilmelerinin güvence altına alınması gibi hususlar reform uygulamalarının diğer başarılı boyutlarını oluşturmaktadır (EPDK, 2003: 15-16).

2. Arjantin’de Elektrik Piyasası Reformları

Arjantin nüfusu, gelişmişlik düzeyi ve ekonomik yapısı yönünden Türkiye’ye benzemektedir. Hala pek çok iktisatçı Arjantin’in ekonomik programları ve ekonomi politikalarındaki durumlara bakarak ülkemizle ilgili bazı sonuçlara ulaşmaktadır. Enerji sektöründeki koşulların ve ülkenin gerek coğrafi gerek ekonomik gerekse enerji üretimi ve ihtiyacının büyüklüğü açısından Türkiye’ye benzerliği nedeniyle, Arjantin’deki elektrik özelleştirmelerine bakılması gerekmektedir.

a. Özelleştirme Öncesi Genel Durum

Arjantin elektrik enerjisi sektörü, özelleştirmeden önce sektörün planlanmasından elektrik dağıtım hizmetlerine kadar bütünüyle kamu tarafından yürütülmekteydi. Yüksek orandaki dış borçlanma ve yüksek enflasyon nedeniyle, özelleştirme öncesinde elektrik sektörünün yeni santral yatırımlarını geleneksel kaynaklarla finanse edebilmesi mümkün değildi. Günde birkaç saate varan elektrik kesintileri, mevcut santrallerin iyi işletilememesi, termik santrallerin atıl zamanlarının yüzde 50 seviyesine ulaşması, yeni santral yapımlarının ertelenmesi gibi nedenler sektördeki arz problemini ağırlaştırmıştır (KULALI, 1997: 71).

Sektördeki arz problemi başta sanayi olmak üzere tüm ekonomiyi olumsuz yönde etkilemiş ve ekonomik kalkınmayı engelleyici konuma gelmiştir. Kayıp ve kaçaklardaki artışlarla beraber, yüksek, ancak maliyeti bile karşılayamayan tarifeler sektörde verimliliğin çok düşük olduğunun göstergeleri arasında sayılabilir. Bütün bu gerekçeler ve ülkenin içinde bulunduğu ekonomik kriz elektrik sektörüne özel sektör katılımını zorunlu kılmıştır. (ÜNAL, 2007: 57)

b. Özelleştirme Süreci

Enflasyon ve istikrar programları Arjantin'in tarihinde oldukça eskiye gitmektedir. 1960'larda Arjantin'de çok sayıda istikrar programı uygulanmıştır. (RUGE, 1992) Uygulamaya konan çok sayıda program çeşitli sosyal ve politik nedenlerle başarısız olmuştur. Arjantin 1985 yılında Austral planını uygulamaya koymuştur. Bu plan başlangıçta göstergeleri olumlu yönde etkilemiş, ancak 1986'de çökmüştür. (KARACAN, 1997: 32)

Austral planının çökmesiyle Arjantin heterodoks politikalara dayalı yeni bir istikrar programını 1991'de uygulamaya başlamıştır. Bu programın adı konvertibilite programıdır. Arjantin'de uygulamaya konan konvertibilite programının temel unsurlarından birisi de yapısal reformlardı. Yapısal reformların en önemli parçalarından birisi özelleştirmedir. Hazırlanan Ekonomik İstikrar ve Reform Programının bir parçası olarak geniş çaplı bir özelleştirme eylem planı açıklanmıştır. Elektrik, telekomünikasyon gibi doğal tekelleri de kapsayan bir özelleştirme programı hızla hayata geçirilmiştir. (KARACAN, 1997: 33)

Arjantin, elektrik sektöründe yeniden yapılanma sürecine oldukça geç girmiştir. 1992 yılından sonra yapılmaya başlanan değişikliklerle sektörde dikey ayrıştırmaya gidilmiş, üretim ve dağıtım aşamalarına rekabet sokma arayışına girilmiştir (ZENGİBOZ, 2005: 111). Arjantin'de üretim, iletim ve dağıtım birbirinden ayrılmıştır.

Üretim kademesi için tam rekabet öngörülerek, İngiltere örneğinde gördüğümüz gibi, alım ve satımın gerçekleştiği bir toptan elektrik piyasası oluşturulmuştur (ZENGİBOZ,

2005: 112). Üretim tesisleri büyük ve ayrı şirketlere bölünmüştür. Her şirket farklı kişi ve kurumlara satılmıştır. Bu şekilde üretimde rekabet sağlanmaya çalışılmıştır. İletim ağı kuzey ve güney ağı olarak iki bölgeye ayrılmıştır (MYRNA &, CARLOS, 1992: 57).

Arjantin örneğini daha önce gözden geçirdiğimiz uygulamalardan ayıran nokta, üretici şirketlerin doğrudan ve dolaylı olarak kontrol ettikleri toplam pazar payının % 15 ile sınırlandırılmasıdır. Ayrıca, sektörde dikey birleşmeler, yani üretici şirketlerin sektörün diğer kademelerindeki şirketlerle birleşmeleri, açık bir şekilde yasaklanmıştır. Yani rekabetin tesis edilmesinin yanı sıra devam etmesi hususuna da dikkat edilmeye çalışılmıştır. İletim aşamasında, Şili’de olduğu gibi, karşılaştırmalı rekabet aracılığıyla marjinal iletim maliyetlerinin daha düşük gerçekleşeceği beklentisi ile, ülke birden fazla iletim ağına bölünmüştür. (ZENGİBOZ, 2005: 112)

Dağıtımda ise mevcut dağıtım işletmelerinin görev alanları, bölgelere ve illere ayrılmıştır. Üretim, iletim ve dağıtımın eş zamanlı olarak özelleştirilmesi amaçlanmasına rağmen dağıtım işletmeleri öncelikle özelleştirilmiştir. Üretimde ise önce termik santraller olmak üzere hidroelektrik ve diğer üretim tesisleri 1992 yılı sonuna kadar özelleştirilmiştir (MYRNA & CARLOS, 1992: 58) .

Dağıtım işletmeleri olan EDENOR, EDESUR ve EDELAP ihale yöntemiyle özelleştirilmiştir. EDENOR şirketini, yüzde 25’er hisse ile Fransız EDF, İspanyol ENHER ve Arjantin ASTRA şirketleri ile yüzde 8.33’er hisse ile SAUR, ENDESA ve J.P. Morgan şirketleri satın almıştır. İkinci dağıtım şirketi EDESUR’u Arjantin petrol şirketi CNCP (yüzde 40.5 hisse), Şili’li CM ve ENE şirketleri (yüzde 39.51 hisse) ve Amerikan PSI Energy (yüzde 10 hisse) ve US Energy Corp. (yüzde 19 hisse) satın

almışlardır. EDELAP şirketini ise Amerikan elektrik şirketi Houston Industries ile bir Arjantin inşaat şirketi satın almışlardır. (KULALI, 1997: 73)

Belirttiğimiz üzere; Arjantin elektrik reformlarını yaparken İngiltere'den etkilenmiştir. İngiltere elektrik piyasasına girişi serbestleştirmiş ve bu şekilde sektörde rekabet oluşturmaya çalışmıştır. Fakat İngiltere özelleştirmede erken pay sahibi olan büyük üretici şirketlerin pazar hakimiyetini bir türlü kıramamıştır. Bu nedenle Arjantin'de herhangi bir kişi, kurum ya da kuruluş sektörde en fazla yüzde 15 oranında paya sahip olabilmektedir. Arjantin bu kural ile piyasada büyük şirketlerin hakimiyet kurmasını engellemeyi hedeflemiştir.

c. Özelleştirme Sonrası

Özelleştirme sonrası elektrik sektöründe dikey birleşme yasaklanmıştır. Hiçbir piyasa ajanı, üretim, iletim, dağıtım ve yük tevzi faaliyetlerinin birden fazlasında yer alamamaktadır. Özelleştirme sonrası tüketiciyi tekel yapı ve etkilerinden korumak üzere hizmet standartları yönetmelikleri hazırlanmıştır. Bu yönetmeliklerle hizmet standardı ve fiyat seviyesinde bir denge kurulması amaçlanmıştır. Karlılığın garanti kapsamında olmadığı düzenlemelerde işletme verimliliği esas alınmıştır. Özelleştirme sonrası yapıda piyasadaki muhtemel aksaklıkları önlemek amacıyla düzenleyici olarak faaliyet gösterecek olan Ulusal Regülasyon Kurulu, Yük/Tevzi Kurumu ve Elektrik Sekreterliği kurumları oluşturulmuştur. (DELIOTTE AND TOUCHE, 2006 :58)

Özelleştirme sonrasında sektörün üretim kesiminde 20 adet özel üretim şirketi ile 5 adet yeni girişimci şirket ve birkaç küçük kamu santralı faaliyet göstermektedir. Sektöre

komşu ülkelerden de uluslararası şebeke vasıtasıyla elektrik arz edilmektedir. Elektrik enerjisi sektöründe özelleştirme sonrası elektrik alış verişinin yapıldığı spot futures piyasaları oluşturulmuştur (KULALI, 1997: 77).

Arjantin’de üretilen elektriğin yaklaşık %93’ünün ticareti Mercado Electrico Mayorista’da (MEM) yapılmakta ve geri kalanı Patagonya sisteminde (% 6) ve diğer küçük izole sistemlerde (% 1) alınıp satılmaktadır. Piyasa ve sistem işletmecisi olan Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA), MEM’i işletmektedir. Üreticiler, dağıtım şirketleri ve büyük tüketiciler, MEM’de elektrik alabilir/satabilirler. CAMMESA’nın üç ana görevi vardır (EPDK 2003: 4-5):

- yük dağıtımını gerçekleştirmek;
- sabit bedelleri tüm iletim maliyetlerini karşılayacak şekilde belirlemek;
- yeterli yedek kapasite olmasını sağlamak.

Özelleştirmeden önce Arjantin’de günde 4-5 saate varan elektrik kesintileri yaşanıyordu. Elektrik sektörünün özelleştirilmesinden sonra, günlük elektrik kesintileri sona ermiştir. Ayrıca, özelleştirme sonrasında termik santrallerin atıl kalma süreleri azalmıştır. Şirketlerin elektrik üretimindeki sektör paylarının toplam elektrik üretiminin % 15’i ile sınırlandırılması üretimde görece bir rekabetin ortaya çıkmasına neden olmuştur (MYRNA & CARLOS 1992: 64).

Toptan elektrik satış fiyatında büyük düşüşler sağlanmıştır. 1994 yılı ortalarında elektrik satış fiyatı 1992 yılındaki tutarın yarısına inmiştir. Toptan fiyattaki düşüş tüketicilere de yansımış ve tüketicilerin kullandığı elektriğin fiyatı da düşmüştür, elbetteki bu düşüş her

bölge de olmamıştır. Bazı bölgelerde fiyatlar yükselmiştir. Ancak ülke genelinde tüketici fiyatları inmiştir. Genel olarak, özelleştirme sonrası üretim, iletim ve dağıtım şirketlerinin karlılıkları da artmıştır. Üretimde elde edilen verimlilik kazançları kısmen elektrik alıcılara yansıtılmıştır (MYRNA & CARLOS, 1992: 65).

3. Şili Elektrik Piyasası Reformları

Elektrik reformu yapan bir diğer ülke Şili'dir. Şili'de elektrik sektöründe 1978 yılında radikal reformlar yapılmıştır. 1970 yılında Chilectra firması millileştirilmiştir. Daha sonra, ülkede yaşanan yüksek enflasyon, fiyat ayarlamalarının zamanında yapılamaması ve büyük boyutlara ulaşan kamu açıkları nedeniyle, yıllık 200 milyon dolar tutarındaki elektrik sektörü yatırımları yapılamamıştır. Sektörel etkinsizliğin önlenememesi sonucunda, 1978 yılında Ulusal Enerji Komitesi üretimde rekabeti sağlayacak şekilde sektörün bölümlere ayrılmasını ve kamunun ticari ve düzenleyici fonksiyonlarının ayrıştırılmasını içeren bir reform programını yürürlüğe koymuştur. Yeniden yapılanmaya tabi tutulan elektrik şirketleri, 1991 yılına kadar özelleştirilmiştir. (KULALI, 1997: 78)

Şili, elektrik sektörünün mümkün olan her kademesine rekabet sokma konusuna baştan itibaren özel bir dikkat göstermiştir. Sektörün özelleştirmeye hazırlanması aşamasında ileride rekabet şartlarının oluşmasına özen gösteren bir tutum izlenmiştir. Yeniden yapılandırma süreci özelleştirme öncesinde başlamış, bu süreçte bir taraftan sektör rekabete hazırlanırken, diğer taraftan rekabete konu olamayacak kademeler için gerekli düzenleme yapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. Strateji olarak özelleştirmeden önce bir düzenleme sistemi oluşturulmasına gidilmiştir. (ZENGİBOZ, 2005: 109)

Şili, üretim aşaması için İngiltere'deki düzenlemelere çok benzer düzenlemeler yapmıştır. Şili özel üreticilerin serbestçe sektöre girebilecekleri rekabetçi bir yapı hedeflemiştir. Bu çerçevede fiyatların doğrudan rekabet şartlarında olduğu bir toptan elektrik piyasası kurulmuştur. İletim kademesinde ise, Şili, İngiltere'dekinden farklı bir uygulamaya gitmiştir. Ülke iki tane iletim ağına bölünmüştür. Burada amaç, iletim ağlarını işleten şirketlerin performanslarını karşılaştırmak suretiyle bir tür rekabet yaratmaktır. Böylece iletim ağlarının düzenlenmesinde ortaya çıkan, ağı ekonomik bakımdan etkin bir şekilde genişletecek yatırımların teşviki ve gerçek maliyetlerin ortaya çıkarılması gibi sorunların azaltılması amaçlanmıştır. (ZENGİBOZ, 2005: 109)

Şili'de özelleştirme sonrasında elektrik sektöründe kayıp – kaçak oranları azaltılmış ve elektrik maliyetlerinde küçük bir düşüş gözlenmiştir. Ancak bu hususlardan hareketle özelleştirmenin başarılı olduğunu söylemek güçtür (GALAL, 1994: 195). Sonuç olarak özelleştirme Şili'de de büyük bir başarıya ulaşamamıştır.

4. Kaliforniya Elektrik Piyasası Reformu

Teknolojideki ilerlemeler dikkate alınınca dünyada elektrik üretiminin bir doğal tekel olamayabileceği fikri yaygınlaşmaya başladı. Özellikle gaz tirübünlerindeki gelişme neticesinde eskiye nazaran çok daha küçük ölçeklerde elektrik üreticileri ortaya çıkmaya başladı. Bu gelişmeler 1978' de Amerikan kongresini daha rekabetçi bir elektrik piyasası oluşturmaya zorladı. Düzenleme ABD' de öncelikle daha önce piyasalarını toptan satışa açmış olan kuzey kesimde başladı. Avrupa ülkelerinde yapılan ve hızla ilerleyen

reformlardan etkilenen kongre 1992 de toptan satışın önündeki engelleri kaldırdı (Antoine Eustache, derleyen FUSARO, 1998: 89-91).

Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) yürütülmekte olan elektrik sektörü reformu, birçok ülkedekinden farklılık göstermektedir. Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı Enerji Arzının Güvenilirliği için Avrupa Stratejisine Doğru adlı Yeşil Kitapta² da belirtildiği üzere, ABD, Avrupa Birliği gibi elektrik piyasalarının rekabete açılması için tek tip bir hukuki çerçeveye sahip değildir. (AKÇOLLU, 2003: 56)

Bilindiği üzere, Avrupa Birliği mevzuatı pek çok sektör için özel ve genel bazı direktiflere sahiptir. Bu nedenle Avrupa Birliği ülkeleri, elektrik sektöründe yapacakları düzenlemeler için temel bazı direktiflere uymak zorundadırlar. Yine Avrupa Birliği ülkelerinin hemen hepsi uniter devlet yapısına sahiptirler. Dolayısıyla elektrik düzenlemelerini ülke ve birlik çapında gerçekleştirmek zorunda kalmaktadırlar. ABD'de ise, her eyaletin kendisine has bir yasal mevzuatı ve hükümler alanı vardır. Dolayısıyla ABD eyaletleri elektrik piyasasındaki düzenlemeleri kendi inisiyatifleriyle gerçekleştirebilmektedirler.

a. Özelleştirme Öncesi Kaliforniya Elektrik Sistemi

ABD'de elektrik şirketleri dikey bütünleşmeye sahip ve devlet tarafından düzenlenen özel kurumlardı. Elektrik bu şirketler tarafından üretilmekte, iletilmekte ve dağıtılmaktaydı. Mart 1998'de yapılan düzenleme öncesi, Kaliforniya'da elektriğin %

² Green Paper Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply, COM(2000)769, 29.11.2000, Brussels.

80'ni Pasifik Gaz ve Elektrik (*PG&E*), Güney Kaliforniya Edison (*SCE*) ve San Diego Gaz ve Elektrik (*SDG&E*) adındaki 3 büyük özel şirket sağlıyordu. Eyalet düzenleyicileri, şirketlerin uygulayacağı fiyatları belirliyordu. Kısaca, elektriğin üretimi, iletimi ve dağıtımı yukarıda belirtilen 3 şirket tarafından yapılıyor, eyalet düzenleyicileri de uygulanan fiyatları kontrol ediyordu (TELLİ, 2007: 5).

Bütün işletmeler dikey bütünleşik bir yapıya sahiptiler. Örneğin PG&E, kuzey bölgesinde üretim tesislerine, iletim ve dağıtım şebekelerine sahipti ve Kaliforniya Kamu İşletmeleri Komisyonunun (*CPUC*) belirlediği fiyatlardan, kendi hizmet bölgesindeki perakende müşterilere elektrik satıyordu (WEINSTEIN & HALL, 2001: 5).

Özel işletmeler, Kaliforniya Kamu İşletmeleri Komisyonu (*CPUC*) tarafından düzenlenirken, yerel idareye ait işletmeler, kamunun bir parçası olduğundan, şehir konseyi tarafından kontrol ediliyorlardı. İşletmelerle diğer eyaletler arasındaki işlemler ise Federal Enerji Düzenleme Kurulunun (FERC) gözetimindeydi (KAHN & LYNCH, 2000: 17). CPUC sadece fiyatlar üzerinde değil, elektrik sektörünün her alanında yetkiye sahipti (WEINSTEIN & HALL, 2001: 6).

b. Özelleştirme Süreci

1990'ların başında, ekonominin gelişmesiyle birlikte elektrik talebi oldukça arttı. Artan talep sonucu, daha fazla kurulu güç kapasitesine ihtiyaç duyulmaya başlandı. Özelleştirmenin ilk adımları Kamu İşletmeleri Komisyonundan geldi. Cumhuriyetçiler tarafından atanan Komisyon üyeleri, 1994'ten beri elektrik sektöründe devletin müdahalesinin kaldırılması görüşünü savunuyorlardı. Bunun sonucunda Komisyon yeni inşa edilecek elektrik

santrallerinin özel sektöre ihale edilmesini kararlaştırdı ve 1995 yılında, yetkisi altındaki işletmelere (*utilities*), entegre tesislerini bölme talimatını verdi. Böylelikle üretim, iletim ve dağıtım kısımları birbirinden ayrılacaktı. Bu kısımların kazanç ve maliyetleri şeffaf olacaktı. Ayrıca olası bir özelleştirmede bölünmüş olan bu kısımlar daha kolay satılacaktı. Komisyon tarafından fiyatlama sistemi değiştirildi. Fiyatlama, maliyet esasına göre değil piyasaya göre belirlenecekti (WEINSTEIN & HALL, 2001: 7). Mevcut elektrik üretim işletmeleri ve piyasaya yeni girecek işletmeler artık düzenlenmeyecekti. Ürettikleri enerji, yeni ve rekabetçi toptan piyasada satılacaktı (JOSKOW, 2001).

Sonuç olarak, Kaliforniya'nın yeni elektrik piyasasının kurgusu oldukça siyasallaşmış bir süreçte, yeterli bilgiye sahip olmayan kişilerce ve etkisiz bir piyasada çıkar sağlayacak araçlar tarafından yapıldı. Elektrik piyasasında o ana kadar görülen en karmaşık sonuç ortaya çıktı. Toptan fiyatlar düzenlendi fakat perakende fiyatlar düzenlenemedi. Böylece elektriği kullanacak müşterinin seçme hakkı kalmıyordu. İşletmelerin enerji üretim tesislerinin çoğunu satmaları gerekiyordu. İşletmelerin elektrik tedarikçileriyle uzun vadeli sözleşme yapmaları yasaklanıyordu. Tüketiciler elektriği spot piyasadan almak zorundaydılar (JOSKOW, 2001).

İşletmelere, üretim tesislerini, yeni düzenlemeye tabi tutulmuş enerji şirketlerine satmaları için güçlü teşvikler verildi. Sonuç olarak, işletmelerin tamamı, enerji üretim tesislerini diğer özel firmalara sattılar. Yeni sahipleri ve diğer elektrik üreticileri ve brokerler, elektriği, bilgisayar destekli piyasada (*California Power Exchange*) satmaya başladılar. Elektriğin bir kısmı da şebekeyi istikrarlandırma görevi üstlenen Kaliforniya Bağımsız Sistem Yöneticisine (*Independent System Operator-ISO*) satılıyordu. İşletmeler elektriği Enerji Borsasından (*Power Exchange*) almak zorundaydılar (WEINSTEIN & HALL, 2001: 8).

İletim ve dağıtım sistemleri işletmelerin elinde kaldı. Fakat dağıtım sistemi düzenlemeye tabi tutulmaya devam edildi. İletim sistemleri işletmelerin mülkiyetinde kalırken, sistemin operasyonel kontrolü Bağımsız Sistem Operatörüne (ISO) verildi. Böylelikle iletim hatlarının kontrolü de yerel otoritelerden alınmış oluyordu (WEINSTEIN & HALL, 2001: 8). Özelleştirme sonrasında yerel idareye ve özel sektöre ait olan iki ayrı enerji sistemi ortaya çıktı.

c. Kaliforniya Elektrik Krizi

Elektrik kullanıcıları için sözleşme serbestliği getirilince; büyük endüstriyel tüketiciler kendi sözleşmelerini yaparak ucuz elektrik almaya başladılar. Fakat üreticiler özelleştirme sırasında yatırım taahhüdünde bulunmuşlardı. Bu da üreticiler için büyük bir maliyet anlamına gelmekteydi. Bu nedenle üreticiler elektrik fiyatlarını indiremiyorlardı. (WEINSTEIN & HALL, 2001: 9)

Enron'un ve Duke Power'ın başını çektiği elektrik üreticileri piyasanın konut kısmına elektrik vermeyi bıraktılar. Büyük endüstriyel kuruluşlara ise elektrik satmaya devam ettiler. Sonuç olarak, hane halkı ve küçük işletmeler yeni düzenlemelerden gerçek bir fayda elde edemediler. Piyasada gerçek bir rekabet var olmadığı gibi herhangi bir fiyat indirimine de gidilmedi. Perakende satışlar için vaat edilen rekabet başlamadan bitti (WEINSTEIN & HALL, 2001: 9). Uygulamaların ilk yıllarında elektrik şirketleri çok büyük karlar elde ettiler.

Kaliforniya elektrik krizi bir tesadüf sonucu aniden ortaya çıktı. Kaliforniya'da 2000 yılı çok sıcak geçti. Bu da elektrik talebini aşırı artırdı. Hanehalkları ve işletme çalışanları

serinlemek amacıyla sisteme çok yüklendiler. Üretim tesisleri bakımda olduklarından ihtiyacı olanlara elektrik verilemedi. Bütün dünyanın televizyonlarından izlediği bu kriz sonucunda Kaliforniya’da elektrikler kesildi. Bütün bir eyalet elektriksiz kalmıştı. Kaliforniya’daki bir çok yerin metroları dahi işlemiyordu ve hiç kimse bir şey yapamıyordu.

İlk elektrik kesintisi 14 Haziran’da yaşandı ve toptan piyasada fiyatlar ciddi şekilde yükseldi. Haziran sonunda, fiyatlar, bir yıl önceki seviyenin on katından fazla arttı. Toptan elektrik fiyatları 2000 yılında, bir önceki yılın fiyatlarının 7 katıydı (WEINSTEIN & HALL 2001: 11- 13).

Bu durumun nedeninin gerekli üretim yatırımlarının yapılmaması olduğu belirtiliyordu. 13 haziran günü piyasa oyunlamasına (*gaming*) bağlı voltaj istikrarsızlığı nedeniyle bazı üretim tesislerinin üretimlerini eş zamanlı olarak durdurması, ithalat sınırlamaları ve rekor sıcaklar 14 Hazirandaki felaketin nedenleriydi (MARTIN’dan aktaran TELLİ, 2007: 10).

Kaliforniya Kamu İşletmeleri Komisyonu (CPUC) elektrik fiyatlarının neden yükseldiğini araştırmaya başladı. Sıcak hava tek başına toptan fiyatlardaki aşırı yükselmeyi açıklayamazdı. Kaliforniya son yaz aylarında benzer hava şartlarını yaşamıştı. Komisyon; fiyatların artmasının nedeni olarak elektrik şirketlerinin aşırı kar elde etmek için bir takım manipölasyonlar yapmış olabileceklerini ima ediyordu. (MARTIN’dan aktaran TELLİ, 2007:11). Üreticilerin toptan elektrik fiyat artışları neticesi elde ettikleri karlar bu konuda fikir verebilecek niteliktedir. Bu karlar Tablo-7’de gösterilmektedir.

Tablo-7 Üretim Tesislerinin karlılık artışları

Üretim Tesisleri	Pittsburg	Long Beach	Moss Landing	Ormand Beach
Eski Sahibi	PG&E	SCE	PG&E	SCE
Yeni Sahibi	Southern Energy	Dynegy Inc. ve NRG Energy Inc.	Duke Energy	Reliant Energy
1999 Karı	21,6 milyon\$	2,2 milyon \$	49 milyon \$	17,3 milyon \$
2000 Karı	106,6 milyon \$	18,3 milyon \$	238 milyon \$	90,5 milyon \$
Artış Oranı	% 493	% 831	% 485	% 523

Kaynak: Financial Times Energy, www.ft.com

Bazı sektörlerdeki fabrikalar, önceden yaptığı uzun vadeli sözleşmeler gereği ucuza aldıkları elektriği, üretimlerini durdurarak satma yoluna gittiler. Bu şekilde üretim yapmaktan daha fazla kar elde ediyorlardı. Üretim olmayınca fabrikalarda işten çıkartmalar başladı. Clinton yönetimi, krize tepki olarak acil durum enerjisinin (emergency powers) kullanılmasını ve diğer eyaletlerdeki üreticilerin Kaliforniya'ya elektrik satmasını istedi. (WOLAK, 2003: 11)

Belediye işletmeleri ise, yeni düzenleme denemesinde yer almayı reddetmişlerdi. Doğru planlamalarla müşterilerine makul fiyattan elektrik sağladılar ve fazla elektriği de diğer üreticilerin fiyatlarından PX'e sattıkları için büyük kazançlar elde ettiler (Örnek: Los Angeles Su ve Enerji Departmanı: DWP). Bunu da müşterilerine yansıttılar. Dahası, geleneksel varsayımların aksine, özel şirketler sübvansiyon alırken kamu kuruluşları hiçbir maddi katkı almadılar (WEINSTEIN & HALL, 2001: 17-18).

Bu durum, kriz içinde büyük bir başarı öyküsüydü. Bir yanda özelleştirilmiş ve dikey entegrasyonu bozulmuş bir sistem, diğer yanda ise hala bütünlüğünü koruyan bir kamu

işletmesi vardı. Dikey bütünleşik kamu işletmesinin ortaya koyduğu performans çok daha iyiydi.

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, Kaliforniya piyasası, diğer Amerikan piyasalarından daha fazla serbestleştirilmiştir. Diğer düzenleme planlarında, kontrol tamamıyla özel şirketlerin eline bırakılmamıştır. Diğer yandan, diğer eyaletlerdeki yeni düzenlemelerde de benzer sonuçlar alınmış, fiyatların yükselmesi engellenememiştir. Kaliforniya'daki çoğu kimse, serbestleştirmenin işlemediğini düşünmeye başladı. Hatta bazı kentler, elektrik işlerini tekrar yerel idarelerin kontrolüne alma imkanlarını araştırdı (WEINSTEIN & HALL, 2001: 21).

Uluslararası düzeyde çıkarılan en önemli sonuç ise, üreticilerin gücü nedeniyle, serbestleştirmenin, sistemi istikrarsız hale getirdiği, işletmelerin düzenlenmesinin serbestleştirilmiş bir sistem üzerinde etkili bir kontrol sağlayamadığı, dikey entegrasyonun ve kamu mülkiyetinin ciddi avantajlar sağladığı ve enerji politikasının siyasi bir olay olduğudur. (WEINSTEIN & HALL, 2001: 4). Krizin arkasındaki temel sebep toptan satış bölümündeki piyasa hakimiyeti sorunu ve düzenleme sisteminin uygun olmayan müdahaleleridir (JOSKOW, 2001).

Sonuç olarak krizden anlaşılan odur ki, öncelikle elektrik gibi bir doğal tekelin, piyasa rekabetine açılmaması çok zordur. Elektrik üretim, iletim ve dağıtımı, dikey bütünlük gerektirmektedir. Dikey bütünlük içerisinde bütün sistemi birden özelleştirmekse neredeyse mümkün değildir.

IV. ELEKTRİK PİYASASINDA DÜZENLEME

A. Elektrik Piyasasında Rekabeti Sağlamanın Zorlukları

1980 sonrası elektrik sektöründe değişik ülkelerin yaşadığı yeniden yapılanma deneyimlerinin ortak noktası sektörün özel sektör katılımına ve rekabete açılmasıdır. Elektrik sektöründe üretimde kısmen de olsa rekabet sağlamak mümkündür. Oysa iletim ve dağıtımda rekabeti sağlamak olası değildir. Elektrik sektöründe dağıtımda iyi bir rekabet sağlanması için bir insanın evinde veya işyerinde çok sayıda şirkete ait priz olmalıdır. Diğer bir ifadeyle dağıtımda rekabeti önleyen fiziksel engeller vardır.

Elektriği diğer mallardan ayıran bazı yapısal özellikler vardır. Elektrik ikame esnekliğinin düşük olması nedeniyle fiyatlar çok yükseldiğinde vazgeçilebilecek bir şey değildir. Gönüllü alıcıların ve satıcıların bulunduğu piyasa teorisi elektrik piyasası için uygulanamaz (KAHN & LYNCH, 2000: 18). Aşağıda değineceğimiz nedenlerle elektrik sektöründe piyasa rekabetini gerçekleştirmenin önünde yapısal engeller vardır. Bu engeller denetleme ve müdahalelerle aşılmaya çalışılır (THOMAS, 2004: 5-7).

Elektrik sektörüne çok büyük yatırımlar yapılmaktadır. Bu büyük yatırımları yaparken hatalara düşülmesi, yanlış yakıt kullanılması hissedarların omzundaki yükü artıracaktır. Şirketler elektrik sektörü gibi koşulların hüküm sürdüğü piyasalarda uzun dönemli yatırımlardan kaçınmaktadırlar. Bankalar böylesine riskli koşullara sahip bir sektöre yeterli kredi vermemektedirler. Verilen krediler için de çok yüksek oranlarda faiz talep etmektedirler.

Büyük yatırımlar sözkonusu olunca rekabetin maliyeti de yükselmektedir. Elektrik sektöründe batık maliyet yüksektir. Şirketler hayatta kalmak için çok aşırı rekabet etmek zorunda kalabilirler. Bu da hem şirketlere hem piyasaya zarar verebilir. Ayrıca büyük yatırımlar ve kısıtlı krediler sözkonusu olunca her şirket piyasaya girememektedir.

Elektrik diğer ticari mallar gibi depolanamaz bu nedenle elektrik üretimi ile tüketimi aynı anda gerçekleşmelidir. Bu durumda elektrik arzıyla talebini dengede tutmak gerekir. Diğer metallerde arz ile talep arasında bir dengesizliğin ortaya çıkması halinde bu dengesizliğin sistem üzerinde ciddi bir olumsuz etkisi olmaz. Halbuki elektrikte durum öyle değildir. Arz ile talep arasındaki dengesizlikler doğru yönetilmezse tüm sistemin teknik güvenliği tehlikeye girer. Sistemin güvenliğini sağlamak için merkezi bir sistem işletmecisine ihtiyaç vardır.

Elektriğin arz ve talebini daima uyumlaştırabilmek için sistem işletmecisi üretim, tüketim ve akımları her an izler ve arz ile talep arasındaki dengesizlikleri giderecek eşgüdümü sağlar. Sistem işletmecisi gerektiğinde üretim birimlerinden aldığı enerjiyi artırır veya azaltır. Piyasa ve ülkedeki koşullara göre yeni üretim birimlerini devreye sokar veya mevcut bazı üretim birimlerini devreden çıkarır.

Elektrik standart bir üründür. Dolayısıyla girişimciler ürün farklılaştırması yaratamazlar. Kendileri için bir marka oluşturamazlar. Tüketiciler için ürünü kimden alacakları değil kaç liradan alacakları önemli olmaktadır. Tüketici elektriğin en ucuzunu almak isteyecektir. Bu durumda tedarikçi sadece fiyat indirimiyle diğer elektrik üreticileriyle rekabet edebilir. Bu da rekabetin maliyetini ve üretimin riskini artıracaktır.

Elektrik üretimi ve kullanımının çevre üzerinde çok sayıda etkisi vardır. Örneğin her bir hidroelektrik santrali havada daha fazla neme ve daha fazla sıcaklığa yol açar. Bir doğalgaz çevrim santralının ve nükleer santralin soğutma işlemleri için mutlaka doğal su kaynağına ihtiyaç duyulur. Bu nedenle enerji santralleri deniz, göl ve nehir kıyılarına kurulurlar. Bu santrallerin bu doğal kaynaklar üzerindeki olumsuz etkileri ise bütün toplumu ilgilendiren negatif dışsallıklara yol açmaktadır.

“Elektrik talebi zaman içinde (gün içinde, mevsimler arası vs) yüksek dalgalanmalar gösterir. Geleneksel olarak uygulana gelmiş olan elektrik fiyatlandırması yöntemlerinde tüketici fiyatları bu dalgalanmalardan etkilenmez. Elektrik arzı da katı kapasite sınırlamalarına tabiidir. Aynı şekilde iletimde de katı kapasite kısıtları vardır. Talepteki dalgalanmalar ve arzdaki kapasite kısıtları, elektriğin kıtlık fiyatının da yüksek dalgalanmalar göstermesine neden olur. Yine geleneksel fiyatlama yönteminde elektriğin kıtlık fiyatındaki bu dalgalanmalar tüketici fiyatlarına yansıtılmaz. Dolayısıyla talebin kıtlık fiyatlarına esnekliği son derece düşüktür.”
(ATİYAS, 2006: 27)

Bütün bunların ışığında, elektriğin etkin bir şekilde üretimi ve tüketimi, talebin durumuna göre, farklı maliyetlere sahip olan santrallerin devreye girmesini, gerektiğinde devreden çıkarılmasını, bu arada iletim ve dağıtım kısıtlarının da sürekli gözetilmesini gerektirir (ATİYAS, 2006: 27).

Bugün elektrik sektöründe bazı teknik değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişiklikler sonucunda, bazı araştırmacılara göre, elektrik üretimi biraz daha rekabetçi bir yapıya kavuşabilir hale gelmiştir. Yine elektrik uluslararası alanda ticarete konu olabilmektedir.

Bu özellikler de elektrik üretimini doğal tekel niteliğinden çıkarmaktadır (JOSKOW, 1998: 25). Zira herkes elektrik üretilip insanlara satabilir. Örneğin ülkemizde son yıllarda otoprodüktör sayısında çok büyük bir artış yaşanmıştır. Fakat iletim ve dağıtım teknik nedenlerle tam bir doğal tekeldir. Her dağıtımçı kendi iletim şebekesini kuramaz çünkü ülke veya bölge çapında bir iletim şebekesi kurmak çok maliyetlidir. Sayılan bu nedenlerden dolayı rekabetçi bir elektrik piyasası kurgusu, bütün bu engelleri dikkate almalıdır. Rekabetçi piyasa kurgusunun önündeki engeller ise piyasa düzenlemeleri ve denetlemeleriyle kaldırılmaya çalışılmaktadır.

B. Yönetişim ve Düzenleme

1. Yönetişim

Türkçeye “Yönetişim” olarak çevrilen “Governance” kavramı 2000’li yılları çok fazla etkileyen bir kavram olmuştur. Sosyo-ekonomik ve siyasi bir kavram olan yönetim (governance) siyasi niteliğe sahip toplumsal bir projedir. Yönetişim zihniyetinin hakim olduğu bir ülkede siyasi iktidar sadece hükümetin elinde değildir. Siyasi karar alma süreçleri sivil toplum örgütleri ve özel sektör temsilcileriyle birlikte kullanılır. (BAYRAMOĞLU, 2005: 113)

Dünyada artık pek çok yatırım çok uluslu şirketler tarafından yerine getirilmektedir. Dolayısıyla özel sektör geçmişte olduğu gibi ulusal değil çok uluslu bir niteliğe sahiptir. Yönetim yerine yönetim benimsendiğinde ülkedeki iktidarın da ulusal niteliği azalmaktadır. Yönetişim zihniyetinin bir ülkeye kolaylıkla hakim olması için tüm iktidar gücünü elinde bulunduran ulus devlet kısırlaştırılmalıdır (hollowing out). Ulus devletler iktidatlarını IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, OECD gibi uluslararası

kurumlarla paylaşacaklardır. Bir ülkenin sınırlarının içindeki ekonomik kurallar bu kurumlarla birlikte ve onların isteklerine paralel olarak hazırlanacaktır (JESSOP, 2004: 23).

Yönetişim zihniyeti, devlet-toplum-piyasa arasındaki ayrımı ortadan kaldırma niyetindedir. Devlet erki, toplumsal kuruluşlar ve piyasa aktörleri ülkeyi birlikte yöneteceklerdir. Bu çerçevede “ortaklık” ve “işbirliği” terimleri kilit kelimeler olarak öne çıkmaktadır. Yönetişim yaklaşımına göre, yöneten-yönetilen ve devlet-toplum ilişkileri yeniden biçimlendirilecektir. Devlet kurumları, piyasa aktörleri ile sivil toplum aktörlerinin yönetime eşit şekilde katılımını sağlayacak mekanizmaları geliştireceklerdir. Böylece, devlet-toplum arasındaki karşıtlığın ortadan kaldırılabileceği ileri sürülmektedir. (BAYRAMOĞLU, 2005: 113)

Yönetişim yaklaşımının temel önermeleri ise dört başlık altında aşağıdaki gibi özetlenebilir (BAYRAMOĞLU, 2005: 114-115):

- 1) Ekonomi kural ve kurumları ile siyasetten arındırılmalıdır. Böylece siyasetçilerin yaptıkları kaynak israfı ve yolsuzluklar önlenecektir.
- 2) Kamu yönetimi piyasa kurallarına göre düzenlenmelidir.
- 3) Siyasal egemenlik ölçeğinin “ulus” ölçeğinden “küresel” ölçeğe transferi sağlanmalıdır. Yani ulus devlet ortadan kaldırılmalı onun yerine küresel ekonominin piyasa kurallarını uygulayan devlet modeli getirilmelidir.

4) Küreselleşme yerelleşme ile birlikte yürütülmelidir. Böylece merkezi hükümetlerin gücü azaltılmalı onun yerine yerel idarelerin gücü artırılmalıdır.

2. Düzenleme Kavramı

Düzenleme (regülasyon) kavramının köklerini özelleştirme politikalarıyla birlikte dolaşıma giren iki kavramda bulabiliriz. Bunlardan ilki, kamusal karar ve uygulama süreçlerine hükümet dışı aktörlerin katılımını öngören ve “yönetişim” kavramıdır. İkincisi ise, kamu yönetimi ile işletme yönetimini özdeşleştiren “yeni kamu yönetimi” (New Public Management-NPM) kavramıdır. (SEZEN, 2003: 113)

Aslında her iki kavram, özelleştirmenin kamunun farklı alanlarına uzanmasını yansıtmaktadır. Başlangıçta kamu mülkiyetini özel mülkiyete dönüştüren bir işlem olarak ekonomik içeriği ön planda görünen özelleştirme, giderek kamunun yönetsel süreçlerindeki dönüşümünü de belirler hale gelmiştir. Bu bağlamda, yönetim kavramı kamu gücünün kullanımının, karar sürecinin; NPM ise kamunun çalışma yönteminin, yönetim anlayışının “özelleştirilmesini” nitelemektedir. Salt kavramlardan hareket edilerek, küreselleşme politikalarının devlete yaklaşımındaki bu iki aşamayı görmek mümkündür. (SEZEN, 2003: 113)

Yönetişim zihniyeti çerçevesinde piyasalardan devletin çekilmesi, devletin piyasa şartlarındaki bir şirket gibi çalışması gerekiyor. Stiglitz’in ortaya koyduğu gibi piyasa hakim gücün kötüye kullanılması ve asimetric enformsayon nedeniyle kendi kendini düzenleyemez ve piyasa kendi haline de bırakılamaz (STIGLITZ&WEISS, 1981:393-401). Yönetişimin bu duruma bulduğu çare ise devleti doğrudan üretim ve müdahale

yapar niteliğinden kurtarmaktır. Devlet sadece piyasasının doğru işlemesi için düzenleyici bir role soyunacaktır. Devlet piyasada çeşitli düzenlemeler yaparak piyasanın yapısını ve işleyişini belirleyecek onun dışında herhangi bir müdahalede bulunmayacaktır. Bu anlamda yönetim zihniyeti ile düzenleme arasında bir illiyetten bahsetmek mümkündür.

Düzenleme, bir sektördeki faaliyetlerin yapılma biçiminin devlet tarafından belirlenmesidir. Devlet, düzenleme yaparken, kamu mülkiyetinde olan ya da olmayan teşebbüslerin davranışlarını doğrudan ya da dolaylı olarak kontrol eder. (GIRDİS, 2001: 1).” *Düzenleme, toplumsal değeri ve/veya sonuçları olan hedeflerin gerçekleştirilmesi için serbest pazarın işleyişini değiştirme amacı için kurulmuş özel statülü bir kamu kurumunun iktisadi aktörler üzerinde uyguladığı kamu denetimidir*” (KARAKILIÇ, 2006: 57).

Bir diğer tanıma göre düzenleme; “*bir piyasada mal ve/veya hizmetlerin belli kurallar, kısıtlamalar ve yaptırımlar altında, düzenlemelerle tanımlanan kişiler tarafından hangi koşullarda üretilceğini, satılacağını, dağıtılacağını, en etkin ve toplumsal yararlarına uygun şekilde çözümünü ifade eden düzenlemeler bütünüdür*” (GÜNEŞ, 2003: 7).

Tanımlarda da belirtildiği üzere; düzenleme ile piyasanın çerçevesi çizilmektedir. Bu çerçevede kamusal yarar ön plana alınmakta ve piyasada faaliyet gösterecek kişi ve kurumların görevleri ve yükümlülükleri belirlenmektedir. Görevlerini yükümlülüklerini yerine getirmeyenler için bazı yaptırımlar öngörülmektedir.

C. Elektrik Piyasasında Düzenleme

Önceki bölümde değindiğimiz üzere, ürün olarak elektriğin özellikleri ve piyasanın kendisine has koşulları nedeniyle elektrik piyasasında rekabeti sağlamak son derece zordur. Hatta iletim ve dağıtımda neredeyse imkansızdır. Ayrıca rekabetin mümkün olmadığı iletim ve dağıtım kademelerinde düzenlemenin, rekabetin mümkün olduğu üretim ve arz kademelerinin performansını nasıl etkilediği ise tam olarak anlaşılamamıştır. Teknik kısıtların olduğu birbirine bağlı ağlar üzerinde mal alışverişinde rekabetin nasıl sağlanacağı ile ilgili teorik konular da henüz açıklığa kavuşturulamamıştır. (ZENGİBOZ, 2005: 102)

Elektrik reformu uygulayan ülke örneklerinde de değindiğimiz üzere; düzenleme sırasında yalnız az gelişmiş ülkeler değil gelişmiş ülkeler de çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadırlar ve bu sorunları çözememektedirler. Zira rekabet ve fiyatlama çözülmesi neredeyse imkansız parametreler haline gelmektedir. Bu sorunlar ise elektrik piyasasında yapılacak düzenlemeler ile çözülmeye çalışılmaktadır.

Elektrik sektörünün özellikle dağıtım ve iletimde doğal tekel niteliğini haiz olması, elektriğin ikame esnekliğinin çok katı olması, herkes tarafından talep edilmesi ve siyasi etkilere açık olması gibi nedenler sonucunda piyasayı düzenleme (regülasyon) gereği ortaya çıkmaktadır.

1. Düzenlemenin Hedefleri

Düzenlemenin hedefleri iki ana başlık altında irdelenebilir (JOSKOW, 1998a):

Dağılım etkinliği (allocative efficiency): Elektrik piyasasındaki hizmetlerin tüketiciler arasındaki dağılımının etkin olmasını sağlamaktır. Büyük ölçekli şirketlerin hakim konumlarını kullanarak hizmet dağılımında etkinsizlik yaratmasını önlemek. Hizmeti üreten firmaların hakim konumlarından rant yaratmalarını önlemek, yani aşırı kârlarını sınırlamak. Bir başka ifade ile tüketicilerin ödediği fiyatların makul olmasını sağlamak.

Verimlilik (productivity): Hizmetleri üreten firmaların o hizmetleri en düşük maliyetle üretmelerini sağlamaktır. Böylece maliyetlerde verimlilik sağlanmış olmaktadır. Maliyetlerin düşürülmesi sonucu elektrik, hizmetin belki de maliyetini bile karşılayacak durumda olmayan kişilere veya bölgelere ulaştırılmaktadır.

Ayrıca düzenlenen elektrik piyasalarında aşağıdaki amaçların gerçekleşmesi beklenir (GÜNEŞ, 2003: 8)

- Sektöre yeterli yatırımın yapılması,
- Mal ve hizmet üretiminde etkinlik,
 - Maliyet etkinliği (uygun maliyet)
 - Talep etkinliği (uygun fiyat)
 - Teknolojik yeniliklerin takibi
- Tüketicinin korunması,
 - Firma rantının sınırlandırılması,
 - Tüketiminin tüm topluma yaygınlaştırılması

“Dikkat edilirse bu hedefler çoğu kez birbiriyle çelişebilecek niteliktedirler. Dolayısıyla düzenleme yapılırken bu hedefler arasında bir denge gözetilmesi gerekmektedir. Daha da önemlisi, belirsizlik, geleceğin ayrıntılı bir biçimde öngörülememesi ve düzenleyici kurum ile düzenlenen şirketler arasında enformasyon dağılımının dengesiz oluşu (örneğin şirketin düzenleyiciye göre kendi maliyetleri ve bunların azaltılması için ne tür çabaların gösterilmesi gerektiği hakkında daha üstün bilgiye sahip olması), kaçınılmaz olarak, düzenleme kurallarının ve kararlarının çoğu kez “en mükemmel”den uzaklaşmasını, sapmasını gerektirecektir. İktisatçıların deyimi ile, düzenleme baştan sona “ikinci hatta üçüncü en iyi” (second or third best) mantığının hakim olduğu bir dünyadır. Çok iyi bilindiği gibi böyle bir dünyada genel optimal çözümler zordur, hangi çözümlerin optimal olduğu ise şartlara bağlıdır.” (ATİYAS, 2006: 52)

Düzenleme sırasında karşılaşılan çelişkilere en basit örnek, fiyat belirleme alanından verilir. Düzenleyici kurumun sektöre hakim firmanın hizmet sunum fiyatını veya fiyat tespit etme kuralını belirlemeye çalıştığını varsayalım. Fiyat belirlemede, maliyet verimliliğini sağlama hedefi ile aşırı rantları önleme hedefi çelişebilir. (ATİYAS, 2006: 53)

Sattığı elektriğe fiyat belirlemeye çalışan şirketin getiri oranı (rate of return regulation) yöntemini benimsediğini varsayalım. Şayet şirketin maliyetinin üzerine küçük bir kar konulursa bu durumda şirket maliyetlerini kırmakta isteksiz davranacaktır. Maliyetleri azaltmak için şirketin elektrik satış fiyatını sabit bir fiyat olarak belirleyebiliriz. Bu düzenlemeye fiyat tavanı (price cap regulation) denir. Bu durumda şirket maliyetlerini

kısacaktır fakat maliyetleri çok kısarsa aşırı karlar elde edecektir (ARMSTRONG vd., 1994).

Bu çelişkilere rağmen en iyi düzenlemenin ne olması gerektiğine karar vermek zor olmazdı. Sorun bir optimizasyon problemi olarak formüle edilir ve en iyi çözüm bulunurdu. Ancak eksik ve asimetrik enformasyon ve önceden öngörülme-yen ihtimallerin varlığı, en iyi çözümü imkansız kılmakta, kötüler arasındaki en iyiyi bulmayı gerektirmektedir. Bu da kolay bir iş değildir.

D. Özelleştirme ve Özelleştirme Yöntemleri

1. Özelleştirme

Özelleştirme devlet eliyle yürütülen hizmetlerin özel sektöre devredilerek onlar tarafından yürütülmesi olarak tanımlanabilir. Bir diğer tanıma göre ise; “özelleştirme kamu sektörünün etkinliğinin azaltılmasıdır” (KÖFTEOĞLU, 1994: 16). Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) tarafından 2007 yılında yayınlanan “Türkiye’de Özelleştirme” başlıklı raporun birinci sayfasında özelleştirmenin ana felsefesi şu şekilde açıklanmıştır. *Devletin, asli görevleri olan adalet ve güvenliğin sağlanması yolundaki harcamalar ile özel sektör tarafından yüklenilemeyecek altyapı yatırımlarına yönelmesi, ekonominin ise pazar mekanizmaları tarafından yönlendirilmesidir.*

Özelleştirme ile devletin ekonomideki sınai ve ticari aktivitesinin en aza indirilmesi hedeflenirken, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünün azaltılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl

tasarrufların ekonomiye kazandırılması, bu yolla elde edilecek kaynakların altyapı yatırımlarına kanalize edilebilmesi mümkün olacaktır.

Özelleştirmenin temel amacı nihai olarak, devletin ekonomide işletmecilik alanından tümüyle çekilmesini sağlamaktır. Öte yandan borsa ve sermaye piyasalarını geliştirmeden Türkiye'de sağlıklı bir ekonomik gelişmeden bahsetmek mümkün değildir. Şirketlerin yalnızca bankacılık sektörüne bağlı olmadan hisse senedi, tahvil veya bono ihracı yoluyla kaynak temin edebilmeleri ve bu kaynak maliyeti ile enflasyon arasında sağlıklı bir ilişkinin olabilmesi için, sermaye piyasalarının geliştirilmesi gerekir. Sermaye piyasasının gelişimi ise, tasarrufların daha büyük bir kısmının mali piyasalara yönlendirilmesi ve bu suretle oluşan fonların sermaye piyasasına akışına imkan verecek bir ekonomik yapının oluşturulması ile mümkündür.

Bu açıdan değerlendirildiğinde özelleştirme uygulamaları ile, bir yandan mali piyasalara ve dolayısıyla sermaye piyasalarına yönelmeyen yerli ve yabancı tasarrufları bu piyasalara yönlendirerek yeni kaynaklar yaratılması, diğer yandan da kamu kesiminin fonlar üzerindeki talebi nedeniyle sıkışan mali piyasa üzerindeki olumsuz baskının engellenmesi hedeflenmektedir.

Özetle özelleştirme, sanayici ve iş adamları için daha genel anlamda da özel sektör için kaynakların kendilerine tahsisini ifade ederken devlet için gereksiz görülen harcamaların kısılmasını ifade etmektedir. Devletin özelleştirme yoluyla harcamalarını azaltması ise bütçe açığının azaltılması anlamına gelmektedir. (KÖFTEOĞLU, 1994: 16)

Daha önce de değindiğimiz gibi düzenlemenin amacı elektrik piyasasında rekabetin oluşmasını sağlamaktır. Düzenlemeler sırasında ayrıca ülkemizde özelleştirmeler de yapılmaktadır. Özelleştirme neticesinde de rekabetin sağlanması çok önemlidir. Özelleştirme sırasında rekabet sağlanamamışsa, özelleştirmenin en önemli unsuru ihmal edilmiş olmaktadır. Rekabetin sağlanması hususu maalesef ülkemizde yapılan özelleştirme uygulamalarında yeterince göz önüne alınmamıştır. Bu ihmal elektrik sektöründeki özelleştirme uygulamalarında da sürmüştür. Rekabeti göz ardı eden dolayısıyla fiyatların piyasadaki oyuncuların seçimleriyle belirlenmesi hususuna dikkat etmeyen bir özelleştirmenin ekonomik verimlilik bakımından fazla bir anlamı kalmamaktadır.

Piyasa mekanizmasında rasyonellik teşkil eden en önemli nokta, fiyat mekanizması yoluyla üretimde verimliliğe ulaşılabilmesi ve bu düşük üretim fiyatlarının da rekabet yoluyla tüketicilere yansıtılmasıdır. Şayet özelleştirme neticesinde maliyetler ve fiyatlar aşağı çekilerek bir ekonomik etkinlik sağlanmayacaksa, özelleştirmenin ve özel aktörleri elektrik sektörüne sokmanın fazla bir dayanağı kalmamaktadır. Bu durumda özel sektörü elektrik ve benzeri alt yapı sektörlerine sokmak yalnız ve yalnızca farklı bir finansman biçimi uygulaması haline gelmektedir. Özelleştirmenin bu şartlar altında başarılı olmasını beklemek içinse neden yoktur. (ZENGİBOZ, 2005: 118)

Elektrik Piyasası Kanunu'nun 14. maddesi; *“Bakanlık, TEDAŞ, Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi, bunların müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimleri ile varlıklarının özelleştirilmesine yönelik öneri ve görüşleri 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 yürütülecektir.” hükmündedir. Böylece özelleştirme yetkisi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’na verilmiştir. Özelleştirmeler de 4046 sayılı Kanun uyarınca yapılacaktır.

Özelleştirme uygulamaları çerçevesinde, kanunda belirtilen piyasa faaliyetlerinde yer alan gerçek ve tüzel kişilerden, yabancı gerçek ve tüzel kişiler elektrik, üretim, iletim ve dağıtım sektörlerinde, sektörel bazda kontrol oluşturacak şekilde pay sahibi olamazlar. Daha önceki uygulamalarda mevcut tesislerin özelleştirmeleri 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışında Kuruluşların Elektrik Üretimi, iletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun’un 5’inci maddesi uyarınca işletme hakkı devri modeli ile kanun ve ilgili yönetmeliklere göre yapılırken, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nda usul ve yetkili idare değişmiştir (GÜNEŞ, 2003: 200).

2. Özelleştirme Yöntemleri

4046 sayılı Özelleştirme Kanunu’nun 18’inci maddesinin (A) bendine göre; özelleştirme programına alınan kuruluşlar; “satış, kiralama, işletme hakkının verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi, gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar” yöntemleri ile özelleştirilebileceklerdir.

Satış; kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıklarının mülkiyetini kısmen veya tamamen bedel karşılığı devretmesi ya da bu kuruluşların hisselerinin tamamının veya bir kısmının kuruluşların içinde bulundukları şartlar da dikkate alınarak yurt içi ve yurt dışında, halka arz, gerçek ve/veya tüzel kişilere blok

satış, gecikmeli halka arzı içeren blok satış, çalışanlara satış, borsada normal ve/veya özel emir ile satış, menkul kıymetler yatırım fonları ve/veya menkul kıymetler yatırım ortaklıklarına satış veya bunların birlikte uygulanması yoluyla bedel karşılığı devredilmesidir.

Kiralama; Kuruluşların aktiflerindeki varlıklarının kısmen veya tamamen, bedel karşılığında ve belli bir süre ile kullanma hakkının verilmesidir.

İşletme hakkının verilmesi; kuruluşların bir bütün olarak veya aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bedel karşılığında belli süre ve şartlarla işletilmesi hakkının verilmesidir.

Mülkiyetin Gayri Ayni Hakların Tesisi; Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıklarının, mülkiyeti ilgili kuruluşa ait olmak kaydıyla, Türk Medeni Kanunu'nda öngörülen şekil ve şartlar dahilinde, malike ait kullanma hakkına ilişkin bazı tasarruflara rıza gösterilmesine veya malikin mülkiyete bağlı haklarının kullanmasından vazgeçmesi sonucunu doğurmasına ilişkin hakların tesisidir.

3. Elektrik Piyasasındaki Özelleştirme Modelleri

a. Yap-İşlet-Devret Modeli

Yap-işlet-devret (YİD), modeli ülkemizde 1980'li yıllarda, izlenmeye başlanan özelleştirme politikalarının sonucu olarak gündeme gelmiştir. Amaç, iç finansman kaynaklarının yetersiz kalması sonucu gerekli altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmeme riski karşısında, ulusal ve özellikle de uluslararası özel sermayeden yararlanmaktır. Yap

işlet devret modelinin gündeme gelmesinde etkisi olan diğer önemli bir faktör de dış faktördür. Uluslararası sermayenin gelişmekte olan ülkelerde kamu kesiminin elinde bulunan kâr marjı yüksek sektörlerin özel sektöre devrini talep etmesi ve bu tür yatırım alanlarını hedef seçmesidir (GÜNEŞ, 2003: 146).

Gerek 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışında Kuruluşların Elektrik Üretimi, iletimi, Dağıtım Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun gerek 3996 Sayılı Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun gerekçelerinde bu durum açıkça yer almıştır. 3996 Sayılı Kanun gerekçesi şu şekildedir.

“Ülke kalkınmasında önem taşıyan, ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren ve yaygın bir işletmecilik anlayışında yapılması yararlı olan yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde hizmetin asli sahibi olan kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinin yanı sıra, Türk Kanunlarına göre kurulmuş olan sermaye şirketleri ve Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu hükümlerine göre Türkiye’de faaliyette bulunmasına izin verilen yabancı şirketlerin de görevlendirilmesi, kamunun kıt kaynaklarının en gerçekçi biçimde kullanılması açısından büyük önem taşımaktadır.

Kanun’da öngörülen yatırım ve hizmet alanlarında, rekabetçi bir ortamın oluşturulması, finansman ve yönetim açısından kendine yeterli bir modelin geliştirilmesi ile devletin bütçe imkanlarının daha ağırlıklı kamu hizmetine kaydırılarak, özel sektör ve yabancı kuruluşların söz konusu yatırım ve hizmet alanlarına çekilmesi, ekonomik kaynak sorunlarına çözüm getireceği gibi hedeflenen gerçekçi büyüme doğrultusunda

yatırımların hayata geçirilmesi, yeni iş olanaklarının yaratılması ve işsizliğin giderilmesi konularında da yardımcı olacaktır.”

Yap-işlet-devret modeli, uygulamada iki şekilde gündeme gelmektedir. Model taraflardan biri kamu diğeri özel kişi olarak uygulanacağı gibi iki özel kişi arasında da uygulanabilmektedir. İmtiyaz niteliğindeki hizmetlerde, taraflardan birisi kamudur. Uygulamada yap-işlet-devret modeli, yaygın olarak 3996 ve 3096 sayılı Kanun kapsamında olan kamu hizmetlerinin özel kişiler aracılığı ile gördürülmesini ifade etmektedir. Dikkat edileceği üzere bu modelde kapsam ve uygulama, bu modele ilişkin yasalarla belirlenmiştir. Halbuki iki özel kişi arasında yapılan yap işlet devret uygulamasında veya kanunun özel hukuk hükümlerine göre yaptığı uygulamalarda sözkonusu yatırım ve hizmet için tamamen borçlar kanununun istisna, yapım ve/veya satış hükümlerinin karma bir şekilde uygulaması sözkonusudur (GÜNEŞ: 147-148).

8 Haziran 1994 tarih ve 3996 Sayılı Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun’un 3’üncü maddesinin a) bendinde yap-işlet-devret modeli şu şekilde tanımlanmıştır:

“Yap İşlet Devret Modeli İleri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli 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 ödenmesidir.”

Bu bilgiler ve ilgili kanun maddelerinin ışığında yap-işlet-devret modelinin, bir diğer tanımı da şudur (GÜNEŞ, 2003: 148):

“Yap-işlet-devret modeli, bir kamu hizmetinin kamu kurum ya da kuruluşları ile ulusal ya da uluslararası özel sermaye arasında yapılan bir sözleşme çerçevesinde sermayesi, kar ve zarar ile tüm masrafları yüklenici tarafından karşılanarak gerçekleştirilmesi; yapılan tesisin yüklenici tarafından belli bir süre işletilmesi sonucunda, yatırılan sermayenin ve belli bir karın (zararın) elde edilmesi; sözleşmede belirtilen sürede tesisin işler vaziyette, her türlü taahhüt ve borçtan arındırılmış olarak, ilgili kamu kurum ya da kuruluşlarına devir ve teslimini sağlayan kamu yatırım ve finansman modelidir.”

Yap işlet devret modelinde projenin tüm mali riskini özel hukuk kişisi yüklenir. Kamu, sadece üretilen mal ya da hizmetin belli bir fiyat ve belli bir süre ile alım ve ödeme garantisini vermektedir. Sözleşme süresi sonunda tesis her türlü borç ve taahhütten ari olarak, sağlam ve işler vaziyette devlete veya devletçe tensip edilen kuruluşa bedelsiz olarak devredilecektir. Sözleşme süresinin bitiminden önce de (mücbir sebepler hariç) aynı yükümlülükler geçerlidir.

Modelin uygulamada makro ekonomik açıdan ileri teknoloji transferi, yabancı sermaye girişinin artması, altyapı yatırımlarında kamu payının azaltılması, önemli projelerin öncelikli olarak uygulama imkanı doğması, istihdam ve vergi gelirlerinde artış, iç tasarrufların artışı, yatırımların kısa sürede tamamlanarak maliyet ve dışsal ekonomilerden tasarruf sağlanması, bölgeler arası kalkınma farklarının giderilmesi gibi çeşitli yararları bulunmaktadır (GÜNEŞ, 2003: 154).

Diğer taraftan, yerinde kullanılmadığı takdirde model; yine makro ekonomik açıdan pahalı yatırımların teşviki, yeni kamu kuruluşların yaratılması, teşvik uygulamaları nedeniyle vergi kayıpları, işletme döneminde yapılacak kar transferleri nedeniyle döviz çıkışları ve kamu yatırımlarının tercihlerinde çarpıklık gibi olumsuz sonuçlar doğurabilir. Bu açıdan; yap-işlet-devret modeli ile yapılacak projelerin çok iyi analiz edilerek sunulması gerekir (GÜNEŞ, 2003: 155).

b. Yap İşlet Modeli

Yap işlet modelinde bir şirket tarafından elektrik üretecek bir santral kurulur. Elektrik enerjisi santralinin maliki santrali kuran şirkettir. Elektrik üreten şirket ürettiği elektriği devlet ve düzenleyici kuruluş tarafından belirlenen esas ve usuller çerçevesinde elektrik iletim şirketlerine satar. Bu modelde santrali kuran bu santrali devlete devretmemektedir. Üretim tesisi için gerekli malzeme ve ekipman temini ile her türlü proje, inşaat, imalat, montaj işleri, işletmeye alma çalışmaları, her türlü tamir, bakım, nakliye, sigorta, gümrükleme ve bunlarla ilgili hizmetler ve masraflar üretim şirketinin sorumluluğundadır. Bu modelde hazine sadece yıllık net üretim miktarının belli bir kısmı için alım garantisi vermektedir. Garanti kapsamı dışındaki üretim için indirimli satış fiyatı ödenmektedir.

c. İşletme Hakkı Devri

İşletme hakkı devirleri (İHD) 3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışında Kuruluşların Elektrik Üretimi, iletimi, Dağıtımı Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun kapsamında bulunan enerji santrallerinin işletme haklarının verilmesi ve 4046 Sayılı

Özelleştirme Kanunu kapsamında bulunan kuruluşların işletme haklarının verilmesi şeklinde uygulanmaktadır.

İşletme hakkı; herhangi bir tesisin mülkiyet hakkı devreden tarafta saklı kalmak üzere belirli bir süre ve bir bedel karşılığında sözleşmede belirlenen usul ve esaslar dahilinde, kâr/zarar işletme hakkını devralan tarafa ait olmak koşulu ile gerçek ve/veya tüzel kişiler tarafından işletilmesidir (GÜNEŞ, 2003: 183).

29.02.1984 tarih ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunu’nun 3’üncü maddesinin e) bendinde yapılan bir diğer tanıma göre; işletme hakkı: *“Kamu İktisadi kuruluşları ve iktisadi devlet teşekküllerine ait müessese, bağlı ortaklık, işletme ve benzeri tesislerin belirli süre ve şartlar dahilinde gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilmesini ve varsa mamullerinin pazarlama ve dağıtımının yapılmasını ifade eder.”*

4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu’nun 18’inci maddesinin (A) bendine ise, işletme hakkı; *“kuruluşların bir bütün olarak veya aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birikimlerinin mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bedel karşılığında belli süre ve şartlarla işletilmesi hakkının verilmesidir.”* şeklinde tanımlanmıştır.

3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışında Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun kapsamında yapılan işletme hakkı devirlerinde, işletme hakkını devralan firma tarafından devralınan tesis ile ilgili olarak yatırım yapılması taahhüt edilmektedir. Bu durumda, işletme hakkı devirlerinin yap-işlet-devret modelinden farkı; kamuya ait mevcut tesise yatırım yapıp işletilmesi ve

süre sonunda idareye devredilmesidir. Yap-işlet-devret modelinde ise; tesis, tamamen yatırımcı şirket tarafından yapılıp işletilmektedir (GÜNEŞ, 2003: 186). 3096 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra, imtiyaz niteliğini haiz olarak elektrik üreten veya dağıtan tesislerde işletme hakkı devirleri uygulamaya girmiştir.

E. Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu

1. Düzenleyici Kurumlar

Düzenleyici kurumların geçmişi 19. yüzyıla uzanmaktadır. Bu tür örgütlenmenin ilk örneğini, ABD'de kurulan Federal Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commision-ICC) oluşturmaktadır. Günümüzde ABD'de çeşitli alanlarda etkinlik gösteren elliden fazla düzenleyici kurulun varolduğu kabul edilmektedir. Düzenleyici kurumların 115 yıllık bir geçmişi bizi bu kurumları yeni olarak adlandırmamızdan alıkoymaktadır. Fakat yeni olan, küreselleşme süreciyle birlikte, liberalizmin egemen ekonomik doktrin haline gelmesinin bir sonucu olarak bu örgütlenme modelinin ABD'den bütün Avrupa'ya yayılmasıdır. (SEZEN, 2003: 111)

Ülkemizde kurulan düzenleyici ve denetleyici kurulların ilki Sermaye Piyasası Kurulu'dur (SPK). Bu kurul 1982 yılında kurulmuştur. Daha sonra 1994 yılında Rekabet Kurumu ve Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) kurulmuştur. İlk kurulan SPK ve Rekabet kurumu ülkedeki makro ekonomik durumla ilgilidirler. Bunları müteakiben 2000'li yıllarda kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu (EPDK), Telekomünikasyon Kurulu, Kamu İhale Kurulu (KİK) ile Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme

Kurulu enerji, telekomünikasyon, rekabet, bankacılık gibi çok önemli sektörlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi görevini yerine getirmektedirler.

Öğretide bağımsız idari otoriteler denilen (KARAKILIÇ, 2006: 112) düzenleyici kurulları şöyle tanımlayabiliriz. Devletin genel idari yapı içerisinde yer almayan idari ve mali özerklikleri bulunan ve belli bir sektöre yönelik düzenleme ve denetim yetkisi verilen bağımsız kurumlardır.

Düzenleyici kurumlar, devletin düzenleyici işlevinin ön plana çıkarıldığı 1990'lı yıllarda, bu işlevin yeni aktörleri olarak hızla yaygınlaşmıştır. Bu dönüşüm aynı zamanda, önemli yetkilerin siyasi otoritelerden düzenleyici kurumlara aktarılması ile sonuçlanmıştır. Bu yetki aktarımının nedenleri için ileri sürülen başlıca gerekçeler şöyle özetlenebilir (SEZEN, 2005: 86):

- Siyasetçiler ekonomik alanda iyi politikalar oluşturmada ve bunları değişen koşullara uyarlamada yetersiz kalmaktadırlar.
- Kendi alanlarında uzmanlaşmış denetleyici kurumlara yetki aktarımı karar verme maliyetini azaltır.
- Siyasetçiler, yararı uzun dönemde ortaya çıkacak politikalar yerine sonuçlarını iktidar döneminde alabilecekleri politikaları tercih etmektedirler.

- Piyasaların liberizasyonu, düzenlemelerin teknik ve karmaşık niteliğini artırmakta, bu da hükümetlerin ve yasa koyucuların karar vermeye etkili bir biçimde katılımlarını güçleştirmektedir,

Düzenleyici kurumlar, devlete biçilen yeni rolün, serbest piyasa ekonomisinin kurallara dayalı olarak işler kılınmasının kurumsal araçlarıdır. Bu kurumlar aynı zamanda yönetim ve yeni kamu yönetimi anlayışının yaşama geçirildiği örneklerdir. Bu örgütlerin, İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal devlet anlayışının kurumsallaştığı Avrupa ülkelerinde ve bu arada Türkiye'de liberalleşme ve özelleştirme politikalarına koşut biçimde devletin işlevlerindeki çözülmeye, dönüşüme paralel olarak yaygınlık kazanması dikkate değerdir. (SEZEN, 2003: 113)

Elektrik sektöründe yapılan reformlar neticesinde ortaya yeni bir sistem çıkmaktadır. Bu yeni sistemi kurmak ve piyasanın bu yeni sisteme uyum sağlaması kolay değildir. Piyasa kontrol dışı kalabilmekte ve hakim firmaların eline geçebilmektedir. Bu sebepten yeni bir sistemin kurulması uzun bir planlama süreci ve arz güvenliğini sağlamak için daha fazla çaba gerektirmektedir. Hükümet çevresel amaçların yanı sıra tüketicilerin daha ucuza elektrik almalarını sağlamaya çalışmaktadır. Fakat tüketicilere sunulan hizmetin kalitesi de düşürülmemelidir. Bunları sağlayacak düzenlemeleri yapmak için piyasayı düzenleyip denetleyecek düzenleyici (regulator) bir kuruluşa ihtiyaç duyulur. Düzenleyici kuruluş hem fiyatlamalarda hem de üretim ve arz güvenliğinde roller üstlenmelidir. (THOMAS, 2002: 15)

Dünyada elektrik piyasalarında düzenleyici kurumlar; endüstriye özgü, sektöre özgü ve çok-sektörlü olmak üzere üç temel modele ayrılmışlardır. (GIRDİS, 2001: 6-7).

Endüstriye özgü modelde, her bir endüstri için ayrı bir düzenleyici ve denetleyici kurum bulunmaktadır. Örneğin Arjantin’de, Ulusal Elektrik Düzenleme Kurumu elektrik piyasasındaki, Ulusal Gaz Düzenleme Kurumu ise doğal gaz piyasasındaki düzenlemelerden sorumludur. *Sektöre özgü modelde* ise her bir sektör için bir düzenleyici ve denetleyici bulunmaktadır. Örneğin Kanada’da Ulusal Enerji Kurumu elektrik, doğal gaz ve petrolden sorumludur. *Çok-sektörlü modelde* ise, tek bir düzenleyici kurum, Bolivya’daki ulusal düzenleyici kurum veya Amerika’daki eyalet seviyesindeki düzenleyici kurumlar gibi, kamu hizmeti üreten şirketlerin oluşturduğu endüstrilerin hepsinden sorumlu olmaktadır.

2. Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Dikey bütünleşik tek şirketin elinde olan tekelci piyasadan serbest piyasaya geçmek için elektrik sektöründeki bütün yapı değiştirilmelidir. Öncelikle dikey bütünleşik piyasada birlikte yürütülen üretim, iletim ve dağıtım gibi faaliyetler birbirinden ayrılmalıdır. Elektrik üretim, iletim ve dağıtımını yapmak üzere piyasaya yeni aktörler girmelidir. Piyasada faaliyet gösterecek aktörler arasında ayırım yapılmamalıdır. Bu şirketler eşit koşullarda ticari faaliyetlerini yapabilmelidirler. Bu amaçla piyasanın işleyişini sağlayacak piyasa kuralları belirlenmelidir. Ayrıca piyasa kurallarının uygulanıp uygulanmadığını ve rekabet koşullarının işleyip işlemediğini düzenleyen ve denetleyen, bir kuruma ihtiyaç duyulur.

Ülkemizde de bu amaçla kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip (dolayısıyla bağımsız) bir kurum oluşturulmuştur. Elektrik piyasasını düzenlemek ve denetlemek üzere Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu (EPDK)

kurulmuştur. Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu hem elektrik hem petrol hem de doğal gazdan sorumludur bu nedenle sektöre özgü bir modele örnektir.

EPDK Mayıs 2002 de, elektrik ve enerji piyasası ile ilgili bazı düzenlemeler yayınladı. Bu düzenlemeler ilk olarak 2002 Ağustosunda yürürlüğe girmeye başladı. EPDK rekabete dayalı bir elektrik piyasası oluşturmak için dört aşamalı bir yaklaşım benimsedi. Önce elektrik şirketlerine lisans verildi. Daha sonra büyük sanayi kuruluşlarına kendi elektriklerini alacakları kurumu serbestçe seçme hakkı verildi. Üçüncü aşamada Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezi oluşturuldu. Dördüncü ve son aşamadaysa bu merkez faal hale getirildi. Daha sonra kabul edilen Petrol Kanunu ile EPDK petrol işlerine de bakmaya başladı (HEPBAŞLI, 2005: 320).

Kurum, tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetleri ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan kurul onaylı lisanslarını vermektedir. Kurum, işletme hakkı devri (İHD) kapsamındaki mevcut sözleşmelerin düzenlenmesinden ve piyasa performansının izlenmesinden sorumludur. Ayrıca performans standartları, dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerini kurul oluşturmaktadır. Bu yönetmeliklerin tadilini, uygulanmasını ve yönetmeliklere uygun davranılıp davranılmadığını kurum denetlemektedir.

Kurum, elektrik piyasasındaki fiyatlandırma esaslarını da tespit etmektedir. Kurum, piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten ve bu fiyatlarda enflasyon nedeniyle ihtiyaç duyulacak ayarlamalara ilişkin formülleri uygulamaktan ve bunların denetlenmesinden ve piyasada uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan sorumludur.

Kurum, Kurul kararıyla çıkaracağı yönetmelikleri, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin ve ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerini alarak hazırlar. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığıdır. Kurum, dağıtım bölgelerinde müşteri ilişkilerini sağlamak üzere irtibat büroları kurabilir. Kurum, görevlerini yerine getirirken yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanır. Kurumun temsil ve karar organı Kuruldur. Kurul temel olarak aşağıdaki görevleri de yerine getirir.

- Tüketicilere güvenilir, kaliteli, kesintisiz ve düşük maliyetli elektrik enerjisi hizmeti verilmesini teminen gerekli düzenlemeleri yapmak.
- Lisanslara ilişkin onaylarla, sair onayları vermek, lisans sahipleri için kabul görmüş muhasebe usulleri uyarınca mali raporlama standartları ve yönetim bilişim sistemlerini belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak.
- Üretim, iletim ve dağıtım şirketleri ile otoprodüktörler için güvenlik standartları ve şartlarını tespit etmek ve bunların uygulanmasını sağlamak.
- Piyasanın gelişimine bağlı olarak yeni ticaret yöntemleri ve satış kanallarının uygulanabilmesine yönelik altyapının geliştirilmesi ve uygulanmasını sağlamak.
- Ticari sırlar ve gizli rekabet bilgileri de dahil olmak üzere, ticari açıdan hassas olan her türlü bilginin açıklanmasını engelleyecek usul ve esasları belirlemek ve uygulamak.

- Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin eşitlik ve şeffaflık standartlarına uymalarını sağlamak için faaliyetlerini, uygulamalarını ve ilgili lisans hüküm ve şartlarına uyup uymadıklarını denetlemek.
- Rekabeti sağlamak için iştirakler arası ilişkilere ilişkin standartlar ve kurallar oluşturmak, uygulamak ve bu standartların, piyasa faaliyetlerinde karşılıklı iştirak, işletme ve muhasebe konularında kısıtlamalar içermesi gerektiğinde, bu kısıtlamaları belirlemek.
- Uluslararası organizasyon ve teşkilatların piyasaya ilişkin mevzuat ve uygulamalarını izleyerek, gerekli gördüğü düzenlemeleri yapmak; yasal düzenleme ihtiyacı duyulması halinde gerekli hazırlıkları yaparak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na sunmak.
- Elektrik enerjisi üretiminde çevresel etkiler nedeniyle yenilenebilir enerji kaynaklarının ve yerli enerji kaynaklarının kullanımını özendirmek amacıyla gerekli tedbirleri almak ve bu konuda teşvik uygulamaları için ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde girişimde bulunmak.
- Piyasada rekabeti geliştirmeye yönelik olarak gerçek ve tüzel kişilerin uymaları gereken, talimatları ve tebliğleri, şebeke yönetmeliğini, dağıtım yönetmeliğini, müşteri hizmetleri yönetmeliğini ve dengeleme ve uzlaştırma yönetmeliğini onaylamak.

V. ELEKTRİK ÜRETİM, İLETİM ve DAĞITIM ŞİRKETLERİNİN MALİ, İDARİ ve TİCARİ MEVZUATIMIZDAKİ YERİ ve VERGİSEL SORUNLARI

Elektriğin piyasada üretilen pek çok maldan farklı olduğunu ve sektörün düzenlemeye, denetime ve müdahaleye ihtiyacı olduğunu tezimizin bazı bölümlerinde belirttik. Bu sektörde düzenlemeye ihtiyaç duyulması nedeniyle Elektrik Piyasası Kanunu kabul edilmiştir. Ancak vergi, ticari ve idari mevzuatımızda elektrik ürünü için çok farklı yasa maddeleri mevcut değildir. Sadece Vergi Usul Kanunu'nda (VUK) bazı düzenlemeler ile ÖTV Kanunu'nda geçici bir madde mevcuttur. Özellikle VUK açısından farklı uygulamaların bir kısmı ise elektrik üretim, iletim ve dağıtım şirketlerinden imtiyazlı olarak faaliyette bulunanlar içindir. Bu nedenle kamu hizmeti, imtiyaz ve imtiyazlı şirketleri tanımlamalı ve ardından elektrik sektörü ile ilgili olarak VUK, ÖTV, Elektrik Piyasası Kanunu'nda yer alan vergisel düzenlemelere değinmeliyiz.

A. Elektrik Hizmetlerinin İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi

1. Kamu Hizmeti

Kamu Hizmeti idare hukukunda en çok kullanılan kavramlardan biri olmakla beraber yasal bir tanıma sahip değildir. Hatta yargı içtihatlarında dahi kamu hizmetinin bir tanımı yoktur. Ancak bugün için geçerli bir tanım verirsek; *siyasal organlar tarafından kamuya yararlı olarak kabul edilen, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen faaliyetler kamu hizmetidir.* (GÜNDAY, 2002: 282-285).

Bir diğer tanıma göre; kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak,

kamu yararını ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir (GÜNEŞ, 2003: 3). Adalet, eğitim, sağlık, güvenlik gibi hizmetler kamusal hizmet olabileceği gibi elektrik, su, yol gibi hizmetler de kamusal hizmetler olabilmektedir.

a. Kamu Hizmetinin Unsurları

Yukarıda yaptığımız tanımlardan sonra kamu hizmetini aşağıdaki şekilde unsurlarına ayırabiliriz.

- i. Yapılan işte kamu yararı vardır.
- ii. İş kamu kurumu veya kurumun gözetim ve denetiminde yapılır.
- iii. İş genel ve ortak ihtiyaçları karşılamak için yapılır.
- iv. İş sürekli ve düzenlidir.

Kamusal hizmetlerin talep esnekliği katıdır. Diğer bir deyişle kamusal hizmetlerin fiyatındaki değişiklik ve hizmeti alanların gelirindeki değişiklikler kamu hizmetinin talebini çok değiştirmemektedir. Bu durum kamusal hizmet olan elektrik için de geçerlidir.

Örneğin, hane halkı geliri hangi seviyeye düşerse düşsün, ya da hizmetin fiyatı ne kadar yükselirse yükselsin, makul seviyede bir enerji talebi gerçekleşecektir. Çünkü bu talep fiziksel ve sosyal olarak var olmanın gereğidir. Benzer şekilde, gelir artışı ya da elektrik fiyatının düşüşüne bağlı olarak talep seviyesi makul oranda yükselecek, ancak, bu yükseliş ihtiyaçların karşılanması dışında sınırsızca artmayacaktır. Bütün bunlar enerji

talebinin fiyat ve gelir esnekliğinin çok düşük olduğunu göstermektedir (KULALI, 1997: 12).

b. Kamu Hizmetlerinin Yaptırılma Yöntemleri

Bir kamu hizmeti, kamu hizmetinin unsurlarında da belirttiğimiz üzere ya kamu kurumu tarafından ya da özel kişiler tarafından yerine getirilir. Bu özel kişiler gerçek kişiler olabileceği gibi tüzel kişiler de olabilirler. Kamu hizmetinin doğrudan kamu kurumları ve idari organlar tarafından yapıldığı yönteme emanet yöntemi denmektedir. Kamu hizmeti özel kişilere ise; imtiyaz ve iltizam yöntemleri ile yaptırılır.

“İmtiyaz, idarenin bir özel kişi ile yaptığı sözleşme uyarınca belli bir kamu hizmetinin masrafları, kar ve zararı özel kişiye ait olmak üzere, özel bir kişice kurulması ve/veya işletilmesi usulüdür. İdareye imtiyaz veren, hizmeti gören özel kişiye ise imtiyaz sahibi veya imtiyazcı denmektedir. İltizam yönteminde ise idarece kurulmuş bulunan bir hizmet önceden kararlaştırılan götürü veya orantılı bir bedel karşılığında özel bir kişi tarafından yürütülmektedir (GÜNDAY, 2002: 296).”

19.12.1984 tarih ve 18810 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 04.12.1984 tarih ve 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun Hükümleri Çerçevesinde yapılan üretim şirketi (Üretim Tesisi Kurma ve İşletme) sözleşmesi ile görev şirketi sözleşmesinin hukuki mahiyetinin tespit edilmesi konusunda Danıştay’ dan istişari mütalaa talebinde bulunulmuştur. Danıştay Birinci Dairesi söz konusu talebe karşılık olarak 29.09.1992 tarih ve E.92/294, K.92/232 sayılı kararı ile istişari mütalaaasını

bildirmiştir. Aşağıda konu ile ilgili olarak yapılan açıklamalar Danıştay Birinci Dairesi'nin söz konusu kararı çerçevesinde yapılmıştır.

2. Elektrik Üretim ve Dağıtım Faaliyeti Kamu Hizmetidir

Öncelikle yapılan faaliyetin bir kamu hizmeti niteliğinde olup olmadığının ortaya konulması gerekmektedir. Günümüzde İdare Hukukunda, kamu hizmeti açısından faaliyetin kamuya yararlı nitelik taşımasına paralel olarak, kamusal ayrıcalık ve yükümlülüklerin varlığı durumları da göz önünde bulundurularak geniş bir kamu hizmeti kavramı benimsenmektedir. Dolayısıyla kamu hizmetleri, Devlet veya diğer kamu tüzel kişilerin genel idare hukuku esaslarına göre yürütülen hizmetler alanının dışına taşmakta, kapsamı genişlemektedir. Çağdaş anlamda kamu hizmeti, bir kamu kurumunun ya bizzat kendisi tarafından veya bu kurumun yakın gözetimi altında özel girişimci eliyle kamuya sağlanan hizmettir. Ayrıca, bir hizmetin kamu hizmeti sayılması için mutlaka tekel altında yürütülmesi gerekmemektedir.

Kamu iktisadi teşebbüslerini yeniden düzenleyen 08.06.1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 1'inci maddesinin 2/c bendinde, Kararnamenin amaçlarından birisinin, kamu iktisadi kuruluşlarının kendilerine verilen görev ve kamu hizmetlerini ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak verimlilik ilkesi doğrultusunda yürütmelerini düzenlemek olduğu belirtilmiştir. Diğer taraftan 2'nci maddenin 3 no'lu bendinde kamu iktisadi kuruluşu, “ *sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsüdür.*” şeklinde

tanımlanmıştır. 233 sayılı KHK ekinde yer alan Kamu İktisadi Kuruluşları listesinde Türkiye Elektrik Kurumu'na da yer verilmiştir.

Türkiye Elektrik Kurumu'nun 08.11.1984 tarih ve 18570 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ana statüsünde Türkiye Elektrik Kurumu'nun “ *Devletin genel enerji ve ekonomi politikasına uygun olarak elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticaretini yapmak amacıyla teşkil olunan bir Kamu İktisadi Kuruluşu olduğu*” belirtilmiştir.

Yapılan açıklamalara göre TEK bir kamu iktisadi kurumudur ve yaptığı faaliyet de kamu hizmetidir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi'nin 24.09.1994 tarih ve E. 1994/43 K. 1994/42-2 sayılı kararı ve Danıştay Birinci Dairesi 24.09.1992 tarih ve E.1992/232, K. 1992/294 sayılı kararı uyarınca Türk İdare Hukuku'na göre **elektrik üretim, iletim ve dağıtım hizmetleri kamu hizmetidir**. Elektrik hizmetinin bir kamu hizmeti olduğuna şüphe yoktur. Bir kamusal hizmet olan elektrik saf kamusal bir mal veya hizmet değildir. Diğer bir deyişle bu hizmet devlet tarafından da özel sektör tarafından da sunulabilir. Dolayısıyla ülkemizde konunun hukuki yönden tartışılacak bir yönü yoktur.

Ancak doktrinde elektrik üretim, iletim ve dağıtımının bir kamu hizmeti olmadığını savunan görüşler de mevcuttur. Bu görüşe göre; elektrik üretim ve dağıtımını kamuya ait bir ayrıcalık değildir. Elektriğin diğer ürünlerden farklı olduğu doğrudur ancak bu farklılıklar elektrik için bir toptan ve perakende satış piyasası kurulmasını engellemez. Elektriğin farklı bir ürün olması ve düzenlemeye ihtiyaç duyması elektriğin ticari bir mal olduğu gerçeğini değiştirmez. Elektrik kamusal bir hak olarak görüldüğü sürece hem üretimin hem dağıtımın maliyetleri yükselecektir. (ROCHLIN, 2002: 31-35)

3. Elektrik Üretim, İletim ve Dağıtım Şirketleri İmtiyazlı Şirketlerdir

Kamu hizmetlerinin gerçek ve tüzel kişilere gördürülmesinde başlıca dört yöntemden bahsetmek mümkündür. Bu yöntemler; izin (ruhsat), kamu hizmeti imtiyazı, müşterek emanet ve iltizamdır. *Kamu hizmeti imtiyazı sözleşmeleri, kamu idarelerinin özel kişi ile giderleri, kar ve zararı özel kişiye ait olmak üzere ve hizmetten yararlananlardan bir bedel alarak, denetimi altında kamu hizmetini yürütmesi (hizmetin kurulması ve/veya işletilmesi) amacıyla yaptığı sözleşmelerdir.* (GÜNDAY, 2002: 295)

Danıştay Birinci Dairesi 24.09.1992 tarih ve K.1992/232, E. 1992/294 sayılı kararında kamu hizmeti imtiyazını şöyle tanımlamıştır. Kamu hizmeti imtiyazı; *İdarenin gerçek ve genel olarak sermaye şirketi olan bir tüzel kişiyle yaptığı sözleşmeyle, bir kamu hizmetinin belirli ve uzun bir süre içinde kurulması ve işletilmesinin karşılığında hizmetten yararlananlardan ücret ya da bedel alınmak ve giderleriyle kar ve zararı özel girişimciye ait olmak üzere idarenin kendi buyruğu ve sorumluluğu altında sağladığı bir yönetim biçimidir*". Bu karara göre; "kamu hizmeti" niteliğini taşıyan bir görevin yerine getirilmesi idari bir sözleşme ile özel bir girişimciye devredilmişse, kamu hizmetinin imtiyaz usulü ile yürütülmesi sözkonusudur.

İmtiyaz sözleşmeleriyle ilgili olarak Anayasa Mahkemesi 24.09.1994 tarih ve E. 1994/43 K. 1994/42-2 sayılı kararı vermiştir. Bu kararı'nda yüksek mahkeme; kamu hizmetinin sermaye, kar, hasar ve zararı özel hukuk kişisine ilişkin olarak idarenin gözetim ve denetimi altında genellikle çok uzun süreli bir (idari) sözleşme uyarınca özel hukuk kişilerince yürütülmesinin imtiyaz olduğuna karar vermiştir. Bu tanım ışığında; konusu

kamu hizmetinin kurulmasını veya işletilmesini bir özel kişiye devretmek olan sözleşmeler ise kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleridir.

Yukarıda bahsi geçen yargı kararları da dikkate alındığında; kamu hizmetlerinin yerine getirilme yöntemlerinden biri olan imtiyaz usulünü, idarenin özel bir kişi ile yaptığı sözleşme uyarınca bir kamu hizmetinin belli bir süre ile sermayesi, masrafları, kar ve zararı özel kişiye ait olmak üzere, özel kişi tarafından kurulması, işletilmesi ve yürütülmesi olarak tanımlamak mümkündür. (GÜNEŞ, 2003: 4)

Kamu imtiyaz sözleşmeleri diğer idari sözleşmelerde olduğu gibi yazılı şekle tabidir. İdareye sözleşmeyi tek yanlı olarak fesh etme yetkisi ve sözleşme süresinin bitiminde tüm tesislerin taşınır ve taşınmaz malların, her türlü borç ve taahhütten arındırılmış olarak idareye (devlete) geçeceği sözleşmelerde yer almaktadır. Ayrıca hizmetin yürütülmesi için görevli şirketin talebi ile idare kamulaştırma yapmakta ve imtiyazlı şirketi denetlemektedir.

Yukarıda açıklanan yasal çerçeveden yararlanarak imtiyazlı şirketleri, sermaye, kar, hasar ve zararı kendisine ait olmak üzere belli bir kamu hizmetinin kurulması ve/veya işletilmesini uzun süreli bir sözleşme ile yüklenen ve hizmetin kurulması, işletilmesi ve yürütülmesi açısından idarenin denetim ve gözetiminde bulunan ve özel kişiler tarafından kurulan şirketler olarak tanımlamak mümkündür.

4. Anayasa Mahkemesi Kararının İrdelenmesi

3996 sayılı Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'un 5'nci maddesi; "Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında **imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte** bir sözleşme yapılır. Bu sözleşme özel hukuk hükümlerine tabidir" hükmündeydi. Bahsi geçen maddenin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi maddeyle ilgili olarak E.1994/71, K.1995/23 sayılı ve 28/06/1995 tarihli kararı almıştır. Anayasa Mahkemesi sözkonusu kararında; bir sözleşmenin idari sözleşme sayılabilmesi için **sözleşmenin taraflarından birinin kamu idaresi, kurumu ya da kuruluşu olması; sözleşmenin kamu hizmetinin yürütülmesiyle ilgili bulunması ve yönetime özel hukuk yetkilerini aşan yetkiler** tanınması gerektiğine karar vermiştir. Anayasa mahkemesi bu kararında kamu hizmetinin nitelikleri konusunda ayrıntılı açıklamalar yapmıştır. Karar özetle aşağıdaki gibidir. (ÖZYER, 2008: 789-790)

"Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinmelerini karşılayan hizmetler, nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak görülmüştür. Düzenlilik ve süreklilik kamu hizmetinin önemli öğelerinden birini oluşturur. Çünkü bunun yokluğu toplum yaşamını alt üst eder. Bir kamu hizmeti, ülke düzeyinde, tüm halkın gereksinmesini de karşılayabilir. Başka bir anlatımla, hizmetin ülkesel, yöresel veya toplumun bir kesimi için söz konusu olması onun kamu hizmeti olma niteliğini etkilemez. "Kamu hizmeti" kavramının gerek öğretide gerekse uygulamalarda devlet ve öteki kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetler alanının dışına taşan ve yayılan bir kapsamı olduğu ve bunun da gittikçe genişlediği bir gerçektir.

Öğretide, kamu hizmetini belirlemenin tek geçerli ölçütünün, onu kuranların iradesi olduğu ileri sürülmektedir. Daha açık anlatımla, bir hizmetin kamu hizmeti niteliğine bürünmesinde yasa koyucunun iradesi rol oynamaktadır. Kuşkusuz, Anayasa kurallarına uygun olmak koşulu ile, kamusal gereksinimlerin zorunlu kıldığı durumlarda yasama organı herhangi bir alanı yasal statü içine alarak kamu hizmeti kurabilir. Ancak, Anayasa Mahkemesinin anayasal denetim görevini yerine getirmesindeki değerlendirmeleri saklıdır. Çünkü, etkinliği irdeleyip nitelendirmeden Anayasa kurallarına uygunluğunu saptamanın olanağı yoktur.

Bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığı saptanırken niteliğine bakmak gerekir. Nitelik yönünden kamusal olan bir hizmetin özel kesimce yürütülmesi, onun niteliğini etkilemez. Nitekim, Anayasa'nın 47'nci maddesinde, "kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler ... devletleştirilebilir." denilirken özel teşebbüslerce yürütülen kamu hizmetinin varlığı kabul edilmiştir.

İdare hukukunda imtiyaz kavramı, kamu hizmetinin yürütülmesi yöntemlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Kamu hizmetinin, uzun süreli bir idari sözleşme uyarınca, sermayesi, karı, hasar ve zararı kendilerine ait olmak üzere özel hukuk kişilerince yerine getirilmesine imtiyaz denir. Gereksinimler karşısında yönetimin işinin çokluğu ya da kaynak bulmadaki güçlükler, kimi zaman bu yöntemin uygulanmasını zorunlu kılmakta ve kamu hizmetinin özel girişime gördürülmesine olanak sağlamaktadır. Konusu, kamu hizmetinin kurulmasını ve/veya işletilmesini bir özel kişiye devretmek olan sözleşmeler kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleridir.

3996 sayılı yasada, özel hukuk kurallarına bağlı yerli ve yabancı sermaye şirketlerinin, 2. maddede belirtilen kimi yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi ile

görevlendirilmelerine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmektedir. “Yap-İşlet-Devret Modelini” içeren yasalarda, yönetimi üstün kılan kurallar bulunması kaçınılmazdır. 5. maddeye göre düzenlenecek sözleşmeler için sözleşmenin taraflarından biri olan yönetime özel hukuk yetkileri verildiği görülmektedir.

Bu açıklamalar karşısında 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesine İlişkin Kanun ve 3996 sayılı Kanun ile düzenlenen yap-işlet-devret yönteminin kamu hizmeti imtiyazından, yatırım ve hizmetlerin yaptırılmasına, işletilmesine ve devredilmesine ilişkin sözleşmelerin de kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinden başka bir şey olmadığı görülür.

Gerçekten, Yasa ile getirilen yöntem, imtiyazın tüm öğelerini içermektedir. Yatırım bedeli, riski de kendisine ait olmak üzere sermaye şirketi tarafından konulacak ve idare ile aralarında en çok 49 yıl süreli bir idari sözleşme yapılacaktır. Yönetimin hizmet konusunda gözetim, denetim, yaptırım uygulama ve yararlanacaklardan alınacak bedeli belirleme yetkisi vardır.

Anayasa yargısı alanında bir hizmetin “kamu hizmeti”, bir sözleşmenin de “imtiyaz sözleşmesi” olup olmadığı yasaya değil, niteliğine bakılarak saptanabilir. Eğer bir kamu hizmeti uzun süreli olarak özel girişime gördürülecekse, düzenlenen sözleşme imtiyaz sözleşmesi niteliğindedir. Yasal düzenlemeler bu niteliği değiştirici etki yapmaz.”

Anayasa Mahkemesi, yukarıda yer alan gerekçelerle idari nitelikteki sözleşmeleri özel hukuk kurallarına bağlı tutarak idari yargı denetimi dışına çıkaran 3996 sayılı yasanın 5. maddesindeki “Bu sözleşme özel hukuk hükümlerine tabidir.” hükmünün Anayasa’ya aykırı olduğuna karar vermiştir.

Mahkeme kararında belirsizliği konusunda görüş birliği bulunduğu belirtilen kamu hizmeti için de bir tanımlama yapılmaya çalışılmıştır. Kararda literatürde yapılan tanımların en geniş olanına yer verilerek, kamu hizmetinden devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından, ya da bunların gözetim veya denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerin anlaşıldığı belirtilmiştir. (ÖZYER, 2008: 790)

B. Elektrik Piyasası Kanunlarının İrdelenmesi

1. Kanunların Kapsam ve Amacı

Özel şirketlere elektrik dağıtım görevi ile elektrik üretim izni verilmesi, 04.12.1984 tarih ve 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun ile verilmiştir. Daha sonra 03.03.2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve 09.07.2008 tarih ve 5784 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kabul edilmiştir. 3096 ve 4628 sayılı Kanunların uygulamasına yön vermek amacıyla çok sayıda yönetmelik yayınlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında 3096 sayılı Kanunun 1. maddesinde Kanunun amacının, “*TEK dışındaki özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketi statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketlerin elektrik üretimi, iletimi, dağıtım ve ticareti ile görevlendirilmesini düzenlemek*” olduğu hüküm altına alınmıştır. Aynı kanunun ikinci

maddesinde ise; Kanunun “TEK dışında elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti görevinin verilmesiyle sözleşme, süre, tarife, şekil ve esaslarını kapsadığı” belirtilmiştir.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun amacı ise; elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır. Bu Kanun; elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı, toptan satışı, perakende satışı, perakende satış hizmeti, ithalat ve ihracatı ile bu faaliyetlerle ilişkili tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini, Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumunun kurulması ile çalışma usul ve esaslarını ve elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesinde izlenecek usulü belirlemektedir.

2. Görev ve Üretim İzni Verilmesi

3096 sayılı Kanunun 3. maddesinde, “*Elektrik ile ilgili hizmet vermek üzere kurulmuş olan sermaye şirketlerine: Devlet Planlama Teşkilatının görüşü Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın teklifi üzerine, Bakanlar Kurulunun, önceden yönetmelikle belirlenmiş görev bölgelerinde, elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesisleri kurulması ve işletilmesi ile ticaretinin yaptırılmasına karar verilebileceği, bu çerçevede Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın ilgili görevli şirketle sözleşme akdedeceği*” belirtilmiştir.

4628 sayılı Kanun’da; elektrik piyasası faaliyetleri bu Kanun hükümlerine göre piyasada faaliyet gösterecek tüzel kişilerin üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, perakende satış hizmeti, ticaret, ithalat ve ihracat faaliyetleri olarak tanımlanmıştır. Piyasada faaliyet gösterebilecek özel hukuk hükümlerine tâbi tüzel kişilerin, 6762 sayılı

Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre anonim şirket veya limited şirket olarak kurulması ve anonim şirketlerin sermaye piyasası mevzuatına göre borsada işlem görenler dışındaki hisselerinin nama yazılı olması şartı da kanuna eklenmiştir.

Piyasada, Elektrik Piyasası Kanunu hükümleri uyarınca lisans almak koşuluyla yerine getirilebilecek faaliyetler ve faaliyet gösterebilecek tüzel kişiler ise; üretim, iletim, dağıtım ve diğer faaliyetleri gösterebilecek tüzel kişiler olarak sayılmıştır. Bu tüzel kişiler bulunacakları faaliyetle ilgili olarak lisans almak zorundadırlar.

3. Kamulaştırma

3096 sayılı Kanunun 11'inci maddesinde; *“Görevli şirketin yapacağı üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin onaylanmış tatbikat projelerine göre, kamulaştırma ihtiyacı ortaya çıktığında; kamulaştırma bedeli görevli şirket tarafından ödenmek kaydıyla Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca genel hükümlere göre kamulaştırma yapılacağı”* hükmüne yer verilmiştir.

Elektrik Piyasası Kanunu'nun 15'inci maddesine göre; elektrik piyasasında üretim ve/veya dağıtım faaliyetlerinde bulunan lisans sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin kamulaştırma talepleri Kurum tarafından değerlendirilir ve uygun görülmesi hâlinde 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununda belirtilen esaslar dahilinde Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından kamulaştırma yapılır. Bu konuda Kurulca verilecek olan kamulaştırma kararları kamu yararı kararı yerine geçer. Bu durumda kamulaştırma bedelleri ile kamulaştırma işlemlerinin gerektirdiği diğer giderler kamulaştırma talebinde bulunan lisans sahibi tüzel kişi tarafından ödenir. Kamulaştırılan taşınmazın mülkiyeti,

üretim veya dağıtım tesislerinin mülkiyetine sahip olan ilgili kamu kurum veya kuruluşuna, bunların bulunmaması hâlinde ise Hazineye ait olur.

Elektrik Piyasası Kanunu ile çok hızlı bir şekilde kamulaştırma yapılması amaçlanmıştır. Hatta özelleştirme için “kamu yararı kararı” dahi alınmasına gerek bırakılmamıştır. Oysa kamulaştırma son derece hassas bir konudur. Zira bir takım kişilerin elindeki mülkiyete son verilmektedir. Başkalarının malik olduğu taşınmazlar bir şirkete kullanılmaktadır. Burada mutlaka kamu yararı olması gerekmektedir.

Anayasamızın 46’ncı maddesine göre; devlet ve kamu tüzel kişileri kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre kamulaştırmaya yetkilidir. Görüldüğü üzere, kamulaştırma anayasamızda düzenlenecek kadar önemli bir konudur. Böyle hassas bir konuda Elektrik Piyasası Kanunu’na göre yapılan kamulaştırmalarda kamu yararı kararı dahi aranmamaktadır. EPDK’nın vereceği idari bir karar, kamu yararı kararı yerine geçmektedir.

4. Görev Süresi Sonunda Tesislerin Bedelsiz Olarak Devlete Geçmesi

3096 sayılı Kanun’ un 8. maddesinde, *“belli bir süreyi kapsayan sözleşmelerin, süre uzatımı talep edilmediği takdirde sürenin bitimi ile son bulacağı; bu takdirde tüm tesisler ile tüm taşınır ve taşınmaz mallar her türlü borç ve taahhütlerden ari olarak devlete bedelsiz olarak geçeceği”* belirtilmiştir. Aynı maddede ayrıca; *“Sözleşmelerin, görevli şirketin acze düşmesi veya sözleşme şartlarını ihlal etmesi halinde süresinden önce*

feshedilebileceği, sözleşmelerin sona ermesine ilişkin hükümler ile sona ermenin sonuçlarının sözleşmede düzenleneceği” belirtilmiştir.

Diğer taraftan söz konusu hükme paralel olarak 3096 sayılı Kanun’un 10’ncu maddesine istinaden yayımlanan 02.02.1987 tarih ve 87/11488 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşlara Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti Konusunda Görev Verilmesi Esasları Hakkında Yönetmeliğin 17’nci maddesinde;

“Görev yetkisi süresinin sonunda görevli şirketlerin, verilmiş olan görevin konusuna giren elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesisleri ile bütün taşınmaz malları, bunlar üzerindeki haklarla birlikte tam ve çalışır vaziyette ve her türlü borç ve taahhütlerden arındırılmış olarak ve hiçbir bedel ve hak talep etmeksizin ilgili kuruluşa teslim edeceklerdir” hükmü yer almaktadır.

Elektrik şirketlerinin sözleşmeleri sona erdiğinde, kamulaştırmayla elektrik şirketlerine tahsis edilen taşınmazlar da devlete devri gereken diğer bütün taşınmazlarla birlikte devlete iade edilecektir. Bu anlamda kamulaştırılan taşınmazlar sadece bir süreliğine elektrik şirketlerine tahsis edilmiş olmaktadır.

5. Elektrik Piyasası Kanunu Uyarınca Bağımsız Denetim

a. Bağımsız Denetim

Elektrik piyasasında üretim, iletim ve dağıtım için lisans alan tüzel kişilerin mali raporlama standartlarını ve bunların uygulanmasını sağlamak, uygulamak EPDK’nın görevleri arasındadır. EPDK elektrik piyasasında yapılacak olan bağımsız denetimle

ilgili olarak 03/10/2003 tarih ve 25248 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “Enerji Piyasasında Faaliyet Gösteren Gerçek ve Tüzel Kişilerin Bağımsız Denetim Kuruluşlarınca Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik” ile çeşitli tebliğler yayınlanmıştır.

Bağımsız denetim; denetlenene ait faaliyetlerin, uygulamaların, işlem, hesap ve mali tabloların, bağımsız denetim kuruluşunca görevlendirilen denetçiler tarafından bu kuruluşlar adına denetlenmesidir. Bu denetim sırasında denetlenen şirketin hesaplarının genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri, Kurulca yürürlüğe konulan hesap ve kayıt düzeni ile mali raporlamaya ilişkin düzenlemelere uygun olup olmadığına bakılır. Ayrıca denetlenen şirketin sahip olduğu lisans, sertifika ve yetki belgelerindeki genel ve özel hükümlere uygun işlem yapıp yapmadığı kontrol edilir. Denetim sonucunda, inceleme sonuçlarına dayanılarak, denetlenen tarafından tutulan hesap, işlem ve kayıtlar ile düzenlenen mali tabloların doğruluğu ve gerçeği dürüst bir biçimde yansıtıp yansıtmadığı rapora bağlanır.

Bağımsız denetim, denetlenenin defter, kayıt ve belgeleri üzerinden ve gerektiğinde işlem yapılan üçüncü kişilerle hesap mutabakatı da sağlanarak yürütülür. Bağımsız denetim uygulaması, aşağıda belirtilen şekillerde yapılır:

- a) Sürekli denetim: Denetlenenin ilgili hesap dönemine ilişkin faaliyetlerinin, uygulamalarının, işlem, hesap ve mali tablolarının gerekli tüm denetim teknikleri kullanılarak her yıl incelenmesidir.
- b) Sınırlı denetim: Denetlenen tarafından düzenlenmiş ara mali tabloların, sürekli bağımsız denetimi yapan bağımsız denetim kuruluşu tarafından gerekli denetim

teknikleri kullanılarak sürekli denetim programına uyumlu bir biçimde denetlenmesidir.

- c) Özel denetim: Denetlenene ait mali tabloların; tasfiye, devir, birleşme ve bölünme gibi özel haller ile Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurulunca gerek görülen diğer hallerde denetlenmesidir.

Elektrik piyasasında bağımsız denetim yapacak kuruluşların, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile Elektrik Piyasası Kanunu'na dayanarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve tebliğler uyarınca bağımsız denetim yapma yetkisi almış olmaları şarttır. Denetim yapmak isteyen kuruluşlar, talep edilecek belgelerle EPDK'ya başvururlar. Gerekli koşulları taşıyan bağımsız denetim kuruluşlarına Kurul kararı ile denetlenen nezdinde bağımsız denetim yapma yetkisi verilir. Bağımsız denetim yapma yetkisi verilen bağımsız denetim kuruluşlarına bu yetkilerini gösteren birer belge verilir. Kurul, bu belgelere yıllık vize şartı koymaya ve tespit edeceği miktarlarda başvuru ve yıllık vize ücreti getirmeye yetkilidir.

b. Bağımsız Denetim Sözleşmesi

Denetimi yapacak bağımsız denetim kuruluşu denetlenenin yetkili karar organlarınca seçilir. Denetlenen aynı bağımsız denetim kuruluşunu birbirini izleyen azami 5 hesap dönemi için seçebilir. Denetlenenin, aynı bağımsız denetim kuruluşu ile tekrar bağımsız denetim sözleşmesi imzalayabilmesi için en az 2 hesap döneminin geçmesi zorunludur. Denetlenen, yaptıracığı özel denetimleri sürekli denetimi üstlenmiş bağımsız denetim kuruluşlarına da yaptırabilir. Denetlenen, her hesap döneminin başlamasından en az bir

ay önce o hesap dönemi için seçtiği bağımsız denetim kuruluşuyla sözleşme imzalamak zorundadır.

Denetlenen şirket, herhangi bir nedenle bağımsız denetim kuruluşunu belirleyemediği takdirde, durumu gerekçeleriyle birlikte altı işgünü içinde EPDK'ya bildirir. Bu durumda, Kurulca belirlenecek bağımsız denetim kuruluşu ile onbeş gün içinde sözleşme imzalanır. Bağımsız denetim kuruluşu, denetlenen tarafından çalışma alanının önemli ölçüde sınırlandırılması nedeniyle mali tablolara ilişkin bilgi ve belgeleri elde edememesi halinde, yazılı gerekçe göstermek koşuluyla bağımsız denetim sözleşmesini Kuruldan onay almak kaydıyla sona erdirebilir. Bağımsız denetim kuruluşu ile denetlenen şirketler, ayrı ayrı veya anlaşarak bağımsız denetim sözleşmesini feshedemezler. Ancak, Kurul tarafından onaylanacak haklı gerekçelerin bulunması halinde, bu kişiler tek taraflı olarak sözleşmeyi feshedebilir.

c. Tarafların Sorumlulukları

Denetim faaliyeti sırasında ilgili her türlü mevzuat hükümleri, Kurulca yürürlüğe konulan hesap ve kayıt düzeni ile mali raporlamaya ilişkin düzenlemeler, denetlenenin sahip olduğu lisans, sertifika ve yetki belgelerinin ayrılmaz parçasını oluşturan genel ve özel hükümlere aykırı işlemlerin, hata ve hilelerin tespit edilmesi ve denetlenenin bunları gidermemesi durumunda, bu husus denetçi tarafından ivedilikle Kuruma ve denetlenenin yönetimine bildirilir ve denetçi görüşü bu çerçevede oluşturulur.

Adli yargıya intikali gerekli olan ve suç teşkil eden hallerin de EPDK'ya yazılı olarak bildirilmesi zorunludur. Denetçiler, bağımsız denetim çerçevesinde ilgililerce kendilerine

tevdî edilen defter ve belgeleri işlerinin gerektirdiği süre içinde olduğu gibi muhafaza ve işin bitiminde iade etmek zorundadırlar.

Denetlenen; hesap, işlem ve mali tabloları ile iç kontrol sistemlerini denetime uygun ve hazır hale getirmekle yükümlüdür. Denetim işlemini ilgilendiren tüm bilgi ve belgelerin denetlenen tarafından bağımsız denetim kuruluşuna verilmemesi halinde, durum ivedilikle EPDK'ya bildirilir.

Denetim faaliyeti nedeniyle doğacak zararların hukuki sorumluluğu bağımsız denetim kuruluşuna aittir. Bağımsız denetim kuruluşu ortaklarının, yöneticilerinin ve çalışanlarının hukuki ve cezai sorumlulukları genel hükümlere tabidir.

d. Yasaklar

Yetki verilen bağımsız denetim kuruluşları ve bunların denetçileri ile diğer personeli aşağıdaki hükümlere uymak zorundadırlar:

Bağımsız denetim hizmeti verdikleri döneme ilişkin olarak, denetlenen nezdinde bedelli veya bedelsiz olarak;

- 1) Defter tutma ve bunlara ilişkin diğer hizmetleri verme,
- 2) Finansal bilgi sistemi kurma ve geliştirme, işletmecilik, muhasebe, finans ve bunların uygulamaları ile ilgili işlerde müşavirlik yapma, belge düzenleme ve rapor hazırlama,

- 3) Değerleme ve aktüerya hizmetleri verme,
- 4) İç denetim destek hizmetleri verme,
- 5) Tahkim ve bilirkişilik yapma,
- 6) Diğer danışmanlık hizmetleri verme faaliyetlerinde bulunamazlar.

Ancak, 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu çerçevesinde, mali tabloların ve beyannamelerin vergi mevzuatı hükümlerine uygunluğunu inceleme faaliyetleri bu kapsamda değerlendirilmez. Bağımsız denetim şirketleri ayrıca aşağıdaki faaliyetlerden de men edilmişlerdir.

- a. Bağımsız denetim kuruluşunun yönetim ve sermaye bakımından doğrudan ya da dolaylı olarak hakim bulunduğu bir danışmanlık şirketi veya bağımsız denetim kuruluşunun gerçek kişi ortakları veya yöneticileri, bağımsız denetim hizmeti verdikleri denetlenene, aynı dönem için danışmanlık hizmeti veremez.
- b. Denetlenen ve bunların iştiraklerinde yönetim ve danışmanlık işleriyle uğraşamazlar.
- c. Denetlenen ve bunların iştirakleriyle borç-alacak ve ortaklık ilişkisine giremezler.
- d. Meslek ve meslek onuruyla bağdaşmayan işlerle uğraşamazlar.
- e. Denetlenenin iştiraklerinin defterlerini tutamaz, mali tablolarını düzenleyemezler.
- f. Üçüncü dereceye kadar (üçüncü derece dahil) kan ve sıhrî hısımları ile eşlerinin; ortağı, yönetim kurulu başkanı, üyesi, genel müdür, genel müdür yardımcısı veya

şirketin benzeri isimler altında faaliyet gösteren birimlerinin müdürü bulundukları firmalarda denetleme faaliyetinde bulunamazlar.

g. Denetim faaliyetleri dolayısıyla öğrendikleri bilgi ve sırları kanunen yetkili kılınanlardan başkasına açıklayamaz ve doğrudan veya dolaylı şekilde kendi ya da başkası yararına kullanamazlar.

h. Ticaretle uğraşamazlar.

e. Bağımsız Denetim Raporu ve Denetçi Görüşü

Bağımsız denetim raporu, bağımsız denetim sonucunda denetçi görüşünün açıklandığı metindir. Bu raporun ekinde mali tablolar ve açıklayıcı notlar yer alır. Denetçi; raporunda olumlu, olumsuz, şartlı görüş bildirir veya görüş bildirmekten kaçınır.

f. EPDK, TTK, SPK ve VUK Değerleme Hükümleri

EPDK yayınladığı tebliğlerde elektrik üretim, iletim ve dağıtımını yapacak şirketlerin hangi değerleme hükümlerine uyacaklarını belirtmiştir. Lisans sahibi tüzel kişiler tarafından bağımsız denetim kuruluşlarına yaptırılacak sınırlı ve sürekli denetimlerde, Maliye Bakanlığı veya Sermaye Piyasası Kurulu tarafından yürürlüğe konulan muhasebe ve mali tablolara ilişkin standartlardan birinin seçilmesi gerekmektedir. Muhasebe ve mali tablolara ilişkin olarak seçilen standart, bağımsız denetim raporlarında belirtilir ve herhangi bir mevzuat gereği olmaksızın en az iki hesap dönemi geçmeden değiştirilemez. Sermaye Piyasası Kurulu tarafından yürürlüğe konulan muhasebe ve mali tablolara ilişkin standartların seçilmesi halinde, sınırlı ve sürekli denetimlerde Sermaye Piyasası

Kurulu'nun enflasyon muhasebesi, konsolidasyon ile mali tablo ve raporların ilanına ilişkin düzenlemeleri dikkate alınmayabilir.

Bahsi geçen değerleme ilkeleri sadece yapılacak bağımsız denetime ilişkindir. Vergi mevzuatıyla ilgili değildir. Vergisel yükümlülükler açısından şirketler vergi kanunlarındaki değerleme hükümlerine uymalı ve vergilerini ona göre beyan ederek ödemelidirler.

6. Kurul Denetimi

EPDK elektrik piyasasında faaliyette bulunan tüzel kişilerle ilgili olarak bağımsız denetim dışında yapılacak denetimler ile ön araştırma ve soruşturmalarda takip edilecek usul ve esasları belirlemek amacıyla 28.01.2003 tarih ve 25007 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Elektrik Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği yayınlanmıştır. Kurul denetimi yönetmelikteki hükümlere göre yapılacaktır.

a. Denetim

Denetim, elektrik piyasasında faaliyette bulunan tüzel kişilerin her türlü faaliyetlerinin, uygulamalarının, işlem, hesap ve mali tablolarının ilgili mevzuat hükümlerine ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygunluğunun Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurulu ve/veya Kurul adına yetkilendirilen Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu personeli tarafından incelenmesidir. Denetimlerde amaç muhtemel hata, noksanlık, usulsüzlük ve suistimallerin tespit edilmesi ve Elektrik Piyasası

Kanunu'nda öngörülen gerekli yaptırımların uygulanması suretiyle; elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve rekabete dayalı esaslar çerçevesinde çevreye zarar vermeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulmasını sağlamak ve mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik piyasası oluşturmaktır. Elektrik piyasasında faaliyette bulunan tüzel kişilerin denetimi, Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurulu adına Denetim Daire Başkanlığında görevli Uzman ve/veya Uzman Yardımcıları vasıtasıyla yürütülür.

b. Ön araştırma

Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurulu, re'sen veya kendisine intikal eden ihbar veya şikayetler üzerine, elektrik piyasasında faaliyette bulunan tüzel kişilerin ilgili mevzuat hükümlerine aykırı faaliyet ve işlemleri nedeniyle, doğrudan soruşturma açılmasına ya da soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının tespiti için ön araştırma yapılmasına karar verebilir. Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurulu, kendisine intikal eden ihbar veya şikayetlerden isimsiz, imzasız veya adres belirtilmemiş olanlar ile kapsam olarak ön araştırma ve soruşturma yapılması için yeterli bulmadıklarını işleme koymayabilir.

Ön araştırma yapılmasına karar verilmesi halinde Başkan, ön araştırmayı yürütmek üzere Daire Başkanlığını görevlendirir. Ön araştırma, Denetim Daire Başkanlığında görevli Uzman ve/veya Uzman Yardımcıları vasıtasıyla yürütülür. İhtiyaç duyulması halinde Kurumun diğer hizmet birimlerinden de Başkan onayıyla Uzman ve/veya Uzman Yardımcıları görevlendirilebilir. Daire Başkanı, gerekirse konu hakkında ilgili hizmet birimlerinden yazılı görüş talep edebilir.

Ön araştırma yapmakla görevlendirilen Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu personeli, görevlendirildiği tarihten itibaren en geç otuz gün içinde elde ettiği bilgileri, delilleri ve konu hakkındaki görüşlerini içeren ön araştırma raporunu, Denetim Daire Başkanlığı'na iletir. Daire Başkanı, kendi görüşünü de belirtmek suretiyle raporu Başkanlığa sunar.

c. Soruşturma

Doğrudan veya ön araştırma neticesinde soruşturma açılmasına karar verildiği takdirde Başkan, soruşturmayı yürütmek üzere Denetim Daire Başkanlığını görevlendirir. Denetim Daire Başkanlığı bünyesinde yürütülen soruşturma, Kurulca soruşturma açılmasına karar verildiği tarihten itibaren en geç altı ay içinde tamamlanır. Gerekli görüldüğü hallerde bir defaya mahsus olmak üzere Kurul tarafından üç aya kadar ek süre verilebilir.

Soruşturma yapmakla görevlendirilen Kurum personeli tarafından düzenlenen soruşturma raporu, Daire Başkanlığına iletilir. Raporda ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık tespit edilmiş olması halinde, raporun bir nüshası Daire Başkanı tarafından hakkında soruşturma yapılan tüzel kişiye tebliğ edilir. Hakkında soruşturma yapılan kişiye tebliğ edilecek raporda, ihbar ve şikayet sahiplerinin kimlikleri ile üçüncü kişilerin ticari nitelikli sırlarının korunması amacıyla gerekli önlemler alınır. Soruşturma raporunun tebliğ yazısında, hakkında soruşturma yapılan tüzel kişiye otuz günlük süre verilerek, raporda tespit edilen hususlarla ilgili yazılı savunmasını EPDK'ya göndermesi istenir. Süresi içinde verilmeyen savunma dikkate alınmaz.

Daire Başkanı; düzenlenen soruşturma raporu, hakkında soruşturma yapılan tüzel kişinin yazılı savunması, bu savunmayla ilgili soruşturmayı yapmakla görevlendirilen Kurum personelinin varsa ek görüşü ve ek görüşe ilişkin ilgili kişinin varsa savunması ile bunların tümü üzerindeki kendi görüşünden oluşan soruşturma dosyasını Başkanlığa sunar. Kurul, soruşturma dosyası üzerinde yapacağı inceleme neticesinde kararını verir.

d. Yaptırımlar ve Yaptırımların Uygulanması

Elektrik Piyasası Kanunu'un 11'inci maddesinde; elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilere uygulanacak yaptırımlar belirlenmiştir. Buna göre;

a) Kurul tarafından bilgi isteme veya yerinde inceleme hallerinde; istenen bilgilerin yanlış, eksik veya yanıltıcı olarak verildiğinin saptanması veya hiç bilgi verilmemesi ya da yerinde inceleme imkânının verilmemesi hallerinde, onbeş gün içinde bilgilerin doğru olarak verilmesi ve/veya inceleme imkânının sağlanması ihtar edilir. Yapılan yazılı ihtara rağmen aykırı durumlarını devam ettirenlere, ikiyüzbin Türk Lirası idarî para cezası verilir.

b) Kanun hükümlerine ve çıkarılan yönetmelik, talimat ve tebliğlere aykırı hareket edildiğinin saptanması hâlinde, aykırılığın otuz gün içinde giderilmesi ihtar edilir ve yapılan yazılı ihtara rağmen aykırı durumlarını devam ettirenlere, ikiyüzellibin Türk Lirası idarî para cezası verilir.

c) Lisans genel esasları ve yükümlölüklerinden herhangi birinin yerine getirilmediğinin saptanması hâlinde, otuz gün içinde düzeltilmesi ihtar edilir. Yapılan yazılı ihtara rağmen aykırı durumlarını devam ettirenlere, üçyüzbin Türk Lirası idarî para cezası verilir.

d) Lisans müracaatında veya lisans yürürlüğü sırasında, lisans verilmesinde aranan şartlar konusunda, gerçek dışı belge sunulması veya yanıltıcı bilgi verilmesi veya lisans verilmesini etkileyecek lisans şartlarındaki değışikliklerin Kurula bildirilmemesi hâlinde lisans iptal edilir. Ancak, anılan gerçek dışı belge veya yanıltıcı bilgi veya lisans şartlarındaki değışikliğın düzeltilmesinin mümkün görülmesi hâlinde, otuz gün içinde düzeltilmesi ihtar edilir. Yapılan yazılı ihtara rağmen aykırı durumlarını devam ettirenlere, dörtyüzbin Türk Lirası idarî para cezası verilir.

Yukarıdaki para cezalarını gerektiren fiiller için Kurul, fiilin niteliğine göre ihtar sürelerini farklı uygulayabilir. Söz konusu para cezalarının uygulanmasını takiben para cezasına konu fiilin; verilen ihtar süresi içerisinde giderilmemesi veya tekrarlanması hâllerinde para cezaları, her defasında bir önceki cezanın iki katı oranında artırılarak uygulanır. Bu cezaların verildiğı tarihten itibaren iki yıl içinde idarî para cezası verilmesini gerektiren aynı fiil işlenmediğı takdirde önceki cezalar tekrarda esas alınmaz. Ancak, aynı fiilin iki yıl içinde tekrar işlenmesi hâlinde artırılarak uygulanacak para cezasının tutarı, cezaya muhatap tüzel kişinin bir önceki malî yılına ilişkin bilançosundaki gayrisafî gelirinin yüzde onunu aşamaz. Cezaların bu düzeye ulaşması hâlinde Kurul, lisansı iptal edebilir. Bu idari para cezaları hiçbir şekilde ilgili cezayı ödeyen tüzel kişi tarafından hazırlanacak tarifelerde maliyet unsuru olarak yer almaz. Tahsil edilen idarî para cezalarının %10'u EPDK'nın hesabına aktarılır.

C. Elektrik Şirketlerinin Türk Ticaret Kanunu'ndaki Yeri

Türk Ticaret Kanunu (TTK) elektrik şirketleri için ayrı düzenlemeler öngörmemiştir. Dolayısıyla TTK açısından bütün şirketler için geçerli olan genel kurallar elektrik şirketleri için de geçerlidir. TTK'nun 66'ncı maddesinin birinci fıkrası uyarınca; piyasada faaliyet gösteren tüzel kişiler, tüzel kişi tacir sıfatlarından dolayı ticari işletmesinin iktisadi ve mali durumunu, borç ve alacak münasebetlerini ve her iş yılı içinde elde edilen neticeleri tespit etmek maksadıyla, işletmesinin mahiyet ve öneminin gerektirdiği bütün defterleri ve bilhassa, diğer kanunların hükümleri mahfuz kalmak üzere, Yevmiye Defteri, Defteri Kebir, envanter ve karar defterlerini tutmak zorundadırlar.

D. İmtiyazlı Şirketler ile İlgili Olarak Vergi Usul Kanunu'nda Yer Alan Düzenlemeler

İmtiyazlı şirketlerin vergi uygulamaları karşısındaki durumu konusunda özel dört adet yasa maddesi hükmü mevcuttur. Bu hükümler Vergi Usul Kanunu'nun (VUK) mükerrer 298'inci, 313'üncü, 325'inci ve 327' nci maddelerinde yer almaktadır. Daha önce Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298'inci maddesinde yeniden değerlendirme hükmü mevcuttu. Bahsi geçen madde hükmü ile imtiyazlı şirketler yeniden değerlendirme kapsamı dışında tutulmuşlardı. Bu hüküm 5024 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak biz yine de bu hükme kısaca değineceğiz.

1. Vergi Usul Kanunu Uyarınca Tutulacak Defter, Kayıt ve Belgeler

VUK elektrik piyasasında faaliyet gösterecek olan şirketler için tutulacak defter, belge ve kayıt düzeni için ayrı bir hüküm öngörmemiştir. Elektrik üretim, iletim ve dağıtım

şirketleri de kendi büyüklüklerine sahip diğer şirketler gibi bilanço esasında yevmiye, defteri kebir ve envanter defterlerini tutacaklardır.

Maliyetlerini Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliğine uygun olarak 7/A seçeneğinde izleyeceklerdir. Alış ve satış faturalarını diğer şirketler gibi bastırıp muhafaza edeceklerdir. Yevmiye ve envanter defterlerini tasdik ettirecekler, vergi dairesi nezdinde diğer şirketlerle aynı yükümlülüklerle tabi olacaklardır.

2. İmtiyazlı Şirketlerde Yeniden Değerleme

İmtiyazlı şirketlerde dolayısıyla elektrik faaliyetlerinde bulunan şirketlerle ilgili olarak yeniden değerlemeyle ilgili olarak özel bazı düzenlemeler yapılmıştır. İmtiyazlı şirketlerin yeniden değerlemesiyle ilgili olarak mülga mükerrer 298’inci madde ve 151 Seri numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği mevcuttu. Yeniden değerlemenin usul ve esaslarının açıklandığı 151 Seri numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği’nde imtiyazlı şirketlerle ilgili olarak aşağıdaki açıklama yapılmıştır.

“...Ancak imtiyazlı şirketler.....yeniden değerlendirme kapsamı dışında tutulmuşlardır. Bilindiği üzere, imtiyazlı şirketler meydana getirdikleri tesisatı imtiyaz süresinden sonra bedelsiz olarak Devlete veya Devletçe tensip olunacak bir teşebbüse veya Belediye’ye intikal ettirmesi imtiyazname ile kararlaştırılmış şirketlerdir. ...”

Tebliğ’de yapılan açıklamadan görüleceği üzere imtiyazlı şirketlerin dolayısıyla idari sözleşmelerle görevlendirilen elektrik üretim, iletim ve dağıtım şirketlerinin yeniden değerlendirme kapsamı dışında bırakılma nedeni tesisin sözleşme süresi sonunda Devlete

veya ilgili idareye bedelsiz olarak devredilmesidir. Bu tür şirketlerin yaparak işlettikleri tesislerin Devlete veya Devletçe tensip edilen kuruluşa bedelsiz olarak devri söz konusu olduğundan kanun koyucu imtiyazlı şirketlerle ilgili amortisman uygulamasına genel amortisman hükümlerinden farklı bir düzenleme getirmiştir.

VUK'nun mükerrer 298'inci maddesi; *“bilanço esasına göre defter tutan gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri (imtiyazlı şirketler hariç kollektif, adi komandit ve adi şirketler dahil) bilançolarına dahil amortismanına tabi iktisadi kıymetleri (ATİK) ve bu kıymetler üzerinden ayrılmış olup bilançolarının pasifinde gösterilen amortismanları, her hesap dönemi itibariyle ... yeniden değerleyebilirler. ...”*

şeklindedir.

Görüldüğü üzere, madde hükmü ile imtiyazlı şirketlerin amortismanına tabi iktisadi kıymetleri ve bilançolarının pasifinde gösterilen amortismanları üzerinden yeniden değerlendirme yapmalarına izin verilmemiştir. Buna göre, imtiyazlı şirketlerin amortismanına tabi iktisadi kıymetlerini ve bu kıymetlere ilişkin olup bilançolarının pasifinde gösterilen amortismanları yeniden değerlemeye tabi tutmaları mümkün bulunmamaktadır.

Öte yandan Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü 10.03.1999 tarih ve 9316 sayılı Özelgesinde GSM (cep telefonu) abonelik işletme ve satış hakkını devralan şirketleri, imtiyaz hakkı devraldıkları gerekçesiyle imtiyazlı şirket olarak kabul etmiş ve **sermayelerini itfaya tabi tutmasalar dahi imtiyaz hakkı alan kurumlarda yeniden değerlendirme yapılamayacağını** belirtmiştir.

3. İmtiyazlı Şirketlerde Amortisman Uygulaması

İmtiyazlı şirketlere ilişkin bir diğer düzenlemenin yer aldığı VUK'nun 313'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında ise; ilgili mevzuat gereğince sözleşme süresinden sonra bedelsiz olarak Devlete veya Devletçe tensip olunan bir teşekküle veya Belediyeye intikali öngörülen amortisman tabi iktisadi kıymetlerden (sözleşme süresinde yenilenmesi gerekenler hariç) sermayenin veya özel maliyet bedellerinin itfası hükümlerine göre amortisman tabi tutulanların yeni hükümler uyarınca ayrıca amortisman tabi tutulamayacakları hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan yasa maddeleri değerlendirildiğinde aşağıdaki sonuçlara ulaşmak mümkündür;

- i- imtiyazlı şirketlerin genel hükümler uyarınca amortisman tabi tutulması mümkün olan (taşıtlar, demirbaşlar gibi) iktisadi kıymetleri mevcuttur. Bu iktisadi kıymetler tıpkı diğer şirketlerde olduğu gibi genel hükümlere göre normal veya azalan bakiyeler usulüyle 333, 339 ve 365 seri nolu Vergi Usul Kanun Genel Tebliğlerinde ilan edilen oranlar dahilinde amorti edileceklerdir.
- ii- İmtiyazlı şirketler sözleşme süresinden sonra bedelsiz olarak Devlete veya Devletçe tensip olunan bir teşekküle veya Belediyeye intikali öngörülen sabit kıymetlerini (bina, tesis gibi) özel maliyet bedellerinin itfasına veya sermayenin itfasına ilişkin yasal hükümler çerçevesinde sözleşme süresini dikkate almak suretiyle itfa edebilirler. Gelecek iki

bölümde özel maliyet bedellerinin itfası ve sermaye amortismanını ayrıntılı olarak ele alacağız.

4. İmtiyazlı Şirketlerde Özel Maliyet Bedeli

a. Özel Maliyet Bedelinin İtfası

Şirketler, faaliyetlerini sürdürmek için gerekli olan araçların mülkiyetini ellerinde bulundurabilecekleri gibi bunları kiralama yoluna da gidebilirler. Kiracılar bu araçları ve gayri menkuller için bazı değişiklikler yapabilirler. Yani kiraladıkları unsura bir şeyler ilave edebilirler. Kiracı tarafından yapılan bu ilaveler, eldeki varlığın ekonomik değerini devamlı surette artırıcı nitelikte ise bu ilaveler için yapılan giderlere özel maliyet bedeli denir. Bu durum için VUK’nda özel maliyet bedeli müessesesi düzenlenmiştir.

Ayrıca kira süresi içinde iktisap edilen ve süre sonunda kiraya verene terk edilecek olan amortismanına tabi iktisadi kıymetlerin gider yazılması için de özel maliyet bedeli müessesesi uygulanmaktadır.

VUK’un 327. maddesi “*Gayrimenkullerin, elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının ve gemilerin iktisadî kıymetlerini artıran ve 272 nci maddede yazılı özel maliyet bedelleri, kira veya işletme hakkı süresine göre eşit yüzdelerle itfa edilir. Kira veya işletme hakkı süresi dolmadan, kiralanan veya işletme hakkı alınan şeyin boşaltılması veya işletme hakkının herhangi bir sebepten sona ermesi halinde henüz itfa edilmemiş olan giderler, boşaltma veya hakkın sona erdiği yılda bir defada gider yazılır*” hükmündedir.

Bahsi geçen maddeyle atıf yapılan VUK’un 272. maddesi uyarınca “*Normal bakım, tamir ve temizleme giderleri dışında, gayrimenkulü veya elektrik üretim ve dağıtım varlıklarını genişletmek veya iktisadi kıymetini devamlı olarak artırmak maksadıyla yapılan giderler, gayrimenkulün veya elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının maliyet bedeline eklenir.*

Gayrimenkuller kira ile tutulmuş ise veya elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının işletme hakkı verilmiş ise, kiracı veya işletme hakkına sahip tüzel kişi tarafından yapılan bir ve ikinci fıkralardaki giderler bunların özel maliyet bedeli olarak ayrıca değerlenir. Kiracının veya işletme hakkına sahip tüzel kişinin faaliyetini icra için vücuda getirdiği tesisata ait giderler de bu hükümdedir.

Gayrimenkuller veya elektrik üretim ve dağıtım varlıkları için yapılan giderler hem tamir, hem de kıymet artırma giderlerinden terekküp ettiği takdirde, mükellef bu giderlerden maliyet bedeline eklenecek kısmı ayrı göstermek mecburiyetindedir.”

Buna göre elektrik üretim ve dağıtımı yapan şirketler elektrik üretim ve dağıtımıyla ilgili olan varlıklarını ve bu varlıkların değerini artırmak için yaptıkları giderleri özel maliyet bedeli olarak itfa edeceklerdir. Bu varlıklar için genel amortisman hükümleri geçerli olmayacaktır. Bu şirketler elektrik dağıtım varlıkları dışındaki iktisadi kıymetleri içinse VUK’un 313’üncü maddesi hükmü uyarınca tıpkı diğer şirketler gibi amortisman ayıracaklardır. Elektrik üretim ve dağıtım varlıkları dışındaki iktisadi kıymetler şirkette bulunan araba, bilgisayar, mefruşat, telefonlar gibi sözleşme süresi sonunda devlete veya devletçe belirlenen bir kuruma devredilmeyecek olan iktisadi kıymetlerdir.

Özel maliyetlerin amortisman süresi, kira sözleşmesindeki süredir. Vergi Usul Kanunu'nun 327'nci maddesi hükmüne göre, özel maliyet bedelleri, kira süresine göre eşit yüzdelerle itfa edilir. Uygulanacak amortisman oranı veya ayrılacak amortisman miktarı imtiyaz sözleşmesinde tespit edilmiş olmalıdır. Sözleşmede, kira süresi belli değilse veya ayrılacak amortisman miktarına değinilmemişse itfa süresinin ne olacağı konusunda kanunlarda herhangi bir belirleme yapılmamıştır. İmtiyaz sözleşmeleri genellikle 19, 29 ve 49 yıllığına yapılmaktadır. İmtiyaz sözleşmelerinde süre bellidir. Bu nedenle ayrılacak amortisman oranında herhangi bir muğlaklık yoktur.

Elektrik üreterek TEDAŞ'a satacak bir üretim şirketinin amortismanları için bir örnek üzerinde durabiliriz. Şirket ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı arasında enerji üretimi yetki ve görevini veren 01.06.2003 tarihli Uygulama Anlaşması ve 01.06.2006 tarihli Enerji Satış Anlaşması (ESA) imzalamıştır. Uygulama Anlaşmasının süresi, inşaata başlama tarihinden başlamak üzere 19 yıllık toplam yetki süresine eşittir. Yetki süresine inşaata başlama tarihinde başlayan ve Tesis'in Tesis Performans Raporunda öngörüldüğü gibi inşasını, testini ve işletmeye alınmasını kapsayan 36 aylık inşaat süresi de eklenecektir. Şirketin satışa başladığı dönem ise ticari işletme süresi olacaktır.

Uygulama Sözleşmesine göre şirket tarafından yapılan tesisler Bakanlığın tayin edeceği kuruluşa devredilecektir. Uygulama sözleşmesinden anlaşılacağı üzere; Şirketin görev konusuna giren işleri vücuda getirmek, işletmek ve idare etmek üzere yapılan; üretim, görevine konu olan her türlü tesisat taşınır ve taşınmaz mallar üzerindeki haklar ile birlikte her türlü borç ve taahhütlerden ari olarak görev süresinin sonunda bedelsiz olarak Bakanlığa devir ve teslim edilmiş olacaktır.

Şirket 2008 yılının Haziran ayında ticari faaliyete başlamıştır. Vergi Usul Kanunu'nun 320'nci maddesine göre, amortisman süresi, kıymetlerin aktife girdiği yıl başlamaktadır. Dolayısıyla şirket ticari faaliyete başlayarak kıymetlerini aktifleştirdiği 2008 yılından itibaren amortisman ayırabilecektir.

Şirket ile TETAŞ arasında yapılan 01.06.2006 tarihli Enerji Satış Anlaşmasındaki (ESA) tanımlar içinde anlaşma yılı, *“Ticari işletme tarihinde başlayıp takvim yılının 31 Aralıkta biten ilk anlaşma yılı “İlk Anlaşma Yılı” ve bu anlaşma süresinin son gününde son bulan nihai Anlaşma yılı (Son Anlaşma Yılı) hariç her takvim yılının 1 Ocakından başlayarak birbirini takip eden her 12 aylık dönem”* şeklinde tanımlanmıştır.

Buna göre; şirketin 19 anlaşma yılının hesaplanırken Ticari işletme tarihinde başlayıp takvim yılının 31 aralıkta biten ilk anlaşma yılı “İlk Anlaşma Yılı” ve bu anlaşma süresinin son gününde son bulan nihai Anlaşma yılı (“Son Anlaşma Yılı”) hariç her takvim yılının 1 Ocakından başlayarak birbirini takip eden her 12 aylık dönemler anlaşma yılı olarak dikkate alınacaktır. Bu durumda şirketin ticari faaliyete başladığı Haziran-Aralık 2008 dönemi anlaşma yılı olarak gözönüne alınmayacaktır. Buna göre kurumun fiili yetki süresi, 19 anlaşma yılı ve ticari üretime başlanan yıl olan 2008 yılı olmak üzere toplam 20 yıl olmaktadır.

Ayrıca şirketin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile imzalamış olduğu Uygulama Anlaşmasında sermayenin itfasına ilişkin herhangi bir madde hükmü mevcut değildir. Bu durumda şirket **sözleşme süresinden sonra bedelsiz olarak Devlete veya Devletçe belirlenen bir teşekküle veya Belediyeye intikali öngörülen sabit kıymetlerini (bina, tesis gibi) özel maliyet bedellerinin itfası hükümlerine göre itfa etmek zorundadır.**

VUK'nun 272'nci maddesi uyarınca özel maliyet bedeli olarak aktifleştirilen giderler kira süresine göre eşit yüzdelerle amortismanına tabi tutulur. İtfa süresinin hesaplanmasında dikkate alınması gereken süre özel maliyet bedelinin aktifleştirildiği dönemde kira sözleşmesinde yazılı süredir. Buna göre şirket, sözleşme süresinden sonra bedelsiz olarak Devlete devredilecek olan amortismanına tabi iktisadi kıymetlerini eşit yüzdelerle 20 yılda itfa edecektir. Sonuç olarak **şirketin kullanması gereken amortisman oranı $(1/20 \cdot 100 =) \%5$ olacaktır.** Daha sonraki yıllarda aktifleştirilen değerler ise kalan sözleşme süresinde eşit yüzdelerle itfa edilecektir. Şirket sözleşme süresinden sonra devlete devretmeyeceği iktisadi kıymetleri içinse tıpkı diğer şirketlerde olduğu gibi genel hükümlere göre normal veya azalan bakiyeler usulüyle 333, 339 ve 365 seri nolu Vergi Usul Kanun Genel Tebliği'nde ilan edilen oranlar dahilinde amortisman ayıracaktır.

b. Sermayenin İtfa Edilmesi (Sermaye Amortismanı)

Elektrik üretim ve dağıtımını için lisans alan şirketlerin sözleşme süresi sonunda tesislerini devlete veya devletin belirlediği bir kamu kurumuna terk etmek zorunda olmaları durumunda özel maliyet bedeliyle ilgili amortisman uygulamasının farklılık gösterdiğini önceki bölümde anlattık. Şayet bu şirketlerin sözleşmelerinde sermayenin itfa edilmesi öngörülmüşse şirketler elektrik üretim ve dağıtım varlıkları için sermayelerini itfa etme yoluna gideceklerdir.

Bu durum VUK'nun 325'inci maddesinde hüküm altına alınmıştır. Maddede *“İmtiyazlı işletmelerde, tesisatın sözleşme süresinden sonra bedelsiz olarak Devlete veya Devletçe tensip olunan bir teşekküle veya Belediyeye intikal etmesi imtiyazname gereğinden*

bulunduğu, imtiyaz mukavelenamesinde de sermayenin itfası için yıllık belli bir nispet veya miktar ayrılması gösterilmiş olduğu takdirde, bu nispet ve miktar üzerinden sermaye itfa olunur.” hükmü yer almıştır. Bu madde uyarınca, iktisadi varlıkların kendileri değıl, imtiyazlı şirketlerin sermayeleri amortismanına tabi tutulacaktır.

İmtiyaz süresinin sonunda, işletmenin bütün varlıklarının bedelsiz olarak devlete veya devletçe belirlenecek bir kuruma veya belediyeye intikal edeceği hallerde, sermaye amortismanı yapıldığında; kullanma ömrü (itfa süresi) imtiyaz süresinden uzun olan kıymetler için amortisman ayrılmaz. Kullanma ömrü imtiyaz süresinden kısa olan kıymetler içinse genel hükümlere göre amortisman ayrılır. (ÖZBALCI, 2008:849) Bunun için bu durumdaki iktisadi kıymetlerin imtiyaz süresinin sona ermesinden önce yenilenmesi veya yenilenebilir nitelikte olması gereklidir. Yenilemeden itibaren, imtiyaz süresinin sonuna kadar olan dönem, kıymetin kullanma ömründen daha azsa, yenilenen kıymetler için, yenileme tarihinden itibaren amortisman ayrılmayacaktır. Sermaye amortismanının nasıl yapılacağını aşağıdaki örnekte anlatmaya çalıştık (ÖZBALCI, 2008: 850).

Örnek: 800.000 TL sermayeli bir şirket, bu sermaye ile 800.000 TL değerinde bir doğalgaz çevrim santrali kurmuştur. İmtiyaz süresi otuz üç yıldır. Tesislerden 400.000 TL lik kısım, imtiyaz süresinin sonunda bedelsiz olarak devlete intikal edecektir. Bedelsiz devredilecek 400.000 TL lik tesis üç grup sabit kıymetten teşekkül etmektedir. İktisadi kıymetlerin 200.000 TL lik kısmı % 2, 100.000 TL lik kısmı % 4, 100.000 TL lik diğerk kısmı ise % 20 oranında amortismanına tabidir. Sermayenin 400.000 TL lik kısmı bedelsiz devredilecek tesislere bağlanmıştır. Bunun tamamı 33 yılda, eşit tutarlarda itfa edilir.

Devredilecek tesise dahil sabit kıymetlerden 200.000 TL lik kısmın kullanma ömrü, imtiyaz süresinden fazla olduğundan bunlar için amortisman ayrılmayacaktır. 100.000 TL lik sabit kıymetin kullanma ömrü yirmibeş yıldır. İlk yirmibeş yılda, normal şekilde amortisman ayrılacak, yirmibeşinci yıl sonunda yenileme yapılacaktır, kalan sekiz yıllık sürede yenilenen kıymetler için amortisman ayrılmayacaktır. Diğer 100.000 TL lik kısmın kullanma ömrü beş yıldır. İmtiyaz süresi içinde altı defa yenilenmesi lazımdır. Altıncı yenileme otuzuncu yılda yapılacaktır, kalan üç yıllık sürede ayrıca amortisman ayrılmayacaktır.

Sonuç olarak, devredilecek kıymetlere bağlı olarak şirketin elinde devir tarihinde, amortisman yolu ile birikmiş 400.000 TL lik bir fon bulunacaktır. Bu da, bedelsiz devredilecek tesislere bağlı sermayenin itfası suretiyle teşekkül etmiştir. Terkedilen tesislerin, sabit kıymet olarak ayrıca itfasından doğan fon, yenileme için sarfedilmiş olacaktır.

Sermaye amortismanı, ortakların işletmeye kuruluş sırasında ve sonradan sermaye artırımını yoluyla koydukları sermaye paylarının itfasında kullanılacak fonun dönem karından ayrılması işlemidir. Sermaye amortismanı, ödenmiş sermaye üzerinden ayrılır. Nominal sermaye, kayıtlı sermaye gibi işletmeye fiilen konmamış sermayenin de dahil olduğu ödenmemiş sermaye üzerinden amortisman ayrılmaz. Bununla birlikte vergi idaresinin anonim şirketler için nominal ve kayıtlı sermaye üzerinden amortisman ayrılabilmesi şeklinde görüşü de bulunmaktadır. Ancak ödenmemiş bir sermayenin işletmeden geri çekilmesi sözkonusu olamayacağına göre bu görüşe katılmak mümkün değildir. (ÖZYER, 2008: 795)

E. Elektrik Şirketleriyle İlgili Olarak ÖTV Kanunu'nda Yer alan Hüküm

4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun geçici 5'inci maddesi uyarınca; 31/12/2012 tarihine kadar, fuel oil'in yalnızca elektrik üretiminde kullanılmak üzere teslimi ile birincil yakıtı doğalgaz ve ikincil yakıtı akaryakıt olan santrallara Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı talimatı veya onayı ile motorin ve marine disel ürünlerinin yalnızca elektrik üretiminde kullanılmak üzere teslimi vergiden müstesnadır.

F. Elektrik Şirketlerinde Birleşme, Bölünme ve Devir

1. Birleşme

Bir veya daha fazla kurumun diğer bir kurumla birleşmesi durumunda, birleşme sebebiyle infisah eden kurumların birleşme kârı için tasfiye hükümleri geçerli olacaktır. Ancak, birleşmede tasfiye kârı yerine birleşme kârı vergiye matrah olur. Dolayısıyla, birleşme tarihine kadar, birleşen kurumda ortaya çıkan faaliyet kârları ile birlikte değer artışlarının da vergilendirilmesi gerekecektir. Öte yandan, birleşilen kurumdan alınan değerler Vergi Usul Kanununda yazılı esaslara göre değerlendirilecektir.

2. Devir

Kurumlar Vergisi Kanununun 19' uncu maddesinin birinci ve ikinci fıkrası, birleşmenin özel bir türünü devir olarak tanımlamakta, tam mükellef kurumlar arasında kayıtlı değerler üzerinden ve kül halinde devralma suretiyle gerçekleştirilen işlemler devir olarak nitelendirilmektedir. Buna göre, aşağıdaki şartlar dahilinde gerçekleşen birleşmeler devir hükmündedir:

- Birleşme sonucunda infisah eden kurum ile birleşilen kurumun kanuni veya iş merkezlerinin Türkiye'de bulunması,
- Münfesi kurumun devir tarihindeki bilanço değerlerinin, birleşilen kurum tarafından bir bütün halinde devralınması ve aynen bilançosuna geçirilmesi.

Devir tarihi, şirket yetkili kurulunun devre ilişkin kararının Ticaret Sicilinde tescil edildiği tarihtir. Kurumların yukarıdaki şartlar dahilinde tür değiştirmeleri de devir hükmündedir.

3. Bölünme

a. Tam bölünme

Tam mükellef bir sermaye şirketinin tasfiyesiz olarak infisah etmek suretiyle bütün mal varlığını, alacaklarını ve borçlarını kayıtlı değerleri üzerinden mevcut veya yeni kurulacak iki veya daha fazla tam mükellef sermaye şirketine devretmesi ve karşılığında devreden sermaye şirketinin ortaklarına devralan sermaye şirketinin sermayesini temsil eden iştirak hisseleri verilmesi Kurumlar Vergisi Kanunu'nun uygulanmasında tam bölünme olarak tanımlanmıştır.

Bu durumda, bölünen şirketin tüm mal varlığı iki veya daha fazla şirkete geçmekte ve bölünen şirketin ortakları devralan şirketlerin ortaklık paylarını iktisap etmektedir. Ayrıca, bölünme işlemi sonucu devreden şirketin ortaklarına verilecek iştirak hisselerinin itibari değerinin % 10'una kadarlık kısmının nakit olarak ödenmesine imkan verilmiştir. Böylelikle hesapların kapatılması amacıyla yapılacak küçük miktarlardaki nakit ödemelerin, işlemin bölünme sayılmasını engellememesi sağlanmaktadır.

Bölünen şirketin varlıkları, kayıtlı değer üzerinden devralan şirketlere aktarılacaktır. Vergi Usul Kanunu'nun 265' inci maddesinde bu değer, bir iktisadi kıymetin muhasebe kayıtlarında yer alan hesap değeri olarak tanımlanmıştır.

Bu varlıklar, devralan şirket tarafından da mukayyet (muhasebe defterinde kayıtlı) değerleriyle kendi kayıtlarına intikal ettirilecektir. Böylece, bölünme işlemiyle gerçekte bir vergi erteleme yapılmış olmaktadır. Zira, varlıkları devralan şirket ileride bunları elden çıkardığında satış bedeliyle kayıtlı bedel arasındaki fark kurum kazancına dahil edilecektir. Tam bölünme işleminde, aktif ve pasif düzenleyici hesaplar, ilgili olduğu aktif veya pasif hesapla birlikte devrolunacaktır.

b. Kısmi Bölünme

Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 19' uncu maddesinin üçüncü fıkrasının (b) bendinde, tam mükellef bir sermaye şirketi veya sermaye şirketi niteliğindeki yabancı bir kurumun Türkiye'deki işyeri ya da daimi temsilcisinin bilançosunda yer alan taşınmazlar ile bilançoda yer alan ve en az iki tam yıl süreyle elde tutulan iştirak hisseleri ya da sahip oldukları üretim veya hizmet işletmelerinin bir veya birkaçının mevcut veya yeni kurulacak tam mükellef bir sermaye şirketine kayıtlı değerleri üzerinden aynı sermaye olarak konulması kısmi bölünme olarak kabul edilmiştir.

Bu düzenleme ile iştirak hisselerinin kısmi bölünme kapsamında aynı sermaye olarak konulabilmesi için aktifte yer alan bu kıymetlerin en az iki tam yıl süreyle elde tutulması

şarttır. Kısmi bölünme işleminde, aktif ve pasif düzenleyici hesaplar, ilgili olduğu aktif veya pasif hesapla birlikte devrolunmak zorundadır.

Elektrik Piyasası Kanunu'na 5496 sayılı kanunla eklenen Geçici 12'nci maddeyle de elektrik şirketleri için de devir, birleşme, bölünme, kısmî bölünme ile ilgili özel bir düzenlemeye gidilmiştir.

Elektrik dağıtım şirketleri ile elektrik üretim tesis ve/veya şirketlerinin özelleştirilmesi çalışmaları kapsamında 31/12/2010 tarihine kadar yapılacak devir, birleşme, bölünme, kısmî bölünme işlemleriyle ilgili olarak ortaya çıkan kazançlar kurumlar vergisinden müstesnadır. Madde kapsamında yapılacak işlemler nedeniyle zarar oluşması halinde bu zarar kurum kazancının tespitinde dikkate alınmaz. Yapılan bu bölünme işlemleri Kurumlar Vergisi Kanunu kapsamında yapılan bölünme işlemi olarak kabul edilir.

Ayrıca devir, birleşme, bölünme, kısmî bölünme kapsamında yapılacak teslim ve hizmetler katma değer vergisinden müstesnadır. Söz konusu teslim ve hizmet ifalarıyla ilgili olarak yüklenilen vergiler, vergiye tâbi işlemler nedeniyle hesaplanan katma değer vergisinden indirilir. İndirim yoluyla giderilemeyen katma değer vergisi iade edilmez. Devir, birleşme, bölünme, kısmî bölünme işlemlerinde 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununun ilgili hükümleri uygulanmaz.

G. Elektrik Piyasasında Vergisel Sorunlar ve Öneriler

Tezimizin önceki bölümlerinde değindiğimiz üzere, elektrik diğer mallardan farklı bir maldır. Her şeyden önce depolanamaz, standart bir üründür. İkame malı yoktur. Sanayi ve ev halkının temel girdisidir. Böylesi farklı bir ürün için farklı bir takım vergisel düzenlemeler olduğu düşünülebilir. Ancak temelde vergi hukukumuz açısından elektrik için ayrı bir mevzuat oluşturulmamıştır. Sadece VUK ve ÖTV Kanunu'nda birkaç düzenleme mevcuttur. Onun dışında vergisel açıdan herhangi bir mal ile elektrik arasında bir fark yoktur. Bu durum elbette bazı sorunlara yol açmaktadır. Tezimizin bundan sonraki bölümünde elektrik şirketleriyle ilgili olarak vergi mevzuatımızdaki eksiklikleri tespit edecek ve çözüm yolları sunmaya çalışacağız.

1. ÖTV ile İlgili Sorunlar ve Öneriler

Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) Kanunu'nun 1'inci maddesine göre; kanuna ekli listede yer alan malların teslimi ÖTV'nin konusuna girmektedir. ÖTV Kanunu'na ekli 1 sayılı listenin A cetveline göre doğalgazda yaklaşık olarak metreküp başına 2Ykr tutarında ÖTV alınmaktadır. Ancak 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun geçici 5'nci maddesi uyarınca; 31/12/2012 tarihine kadar, fuel oil'in yalnızca elektrik üretiminde kullanılmak üzere teslimi ile birincil yakıtı doğalgaz ve ikincil yakıtı akaryakıt olan santrallara Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı talimatı veya onayı ile motorin ve marine disel ürünlerinin yalnızca elektrik üretiminde kullanılmak üzere teslimi vergiden müstesnadır. Ayrıca elektrik enerjisi üretiminde önemli kaynaklar olan linyit ve kömür teslimleri ÖTV'nin konusuna girmemektedir.

Hidro elektrik, fuel oil, motorin, kömür, linyit ve doğalgazdan elektrik üretilebilmektedir. Elektriği doğalgazdan üretenler ÖTV ödedikleri için fazladan maliyet yüklenmektedirler. Vergilendirmede eşitlik ve adaletin sağlanması için doğalgazdan elektrik üretildiğinde de ÖTV alınmasını önleyecek bir düzenleme yapılmalıdır.

2. TRT Payı İle İlgili Sorunlar ve Öneriler

04/12/1984 tarih ve 3093 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Gelirleri Kanunu TRT Kurumuna devamlı ve yeterli gelir kaynağı sağlamak amacıyla hazırlanmıştır. Bu Kanun'un ikinci maddesinin (b) bendi uyarınca; elektrik enerjisi hasılatından ayrılacak paylar TRT'nin gelirlerinden bir kısmını oluşturacaktır.

3093 sayılı Kanun'un dördüncü maddesinin (c) bendi uyarınca; nihai tüketiciye elektrik enerjisi satışı yapan lisans sahibi tüzel kişiler, iletim, dağıtım ve perakende satış hizmetlerine ilişkin bedeller hariç olmak üzere, elektrik enerjisi satış bedelinin yüzde ikisi tutarındaki payı (Katma Değer Vergisi, diğer vergiler, fon ve paylar ile benzeri kesintiler hariç olmak üzere) faturalarında ayrıca gösterecek ve bu kapsamdaki bedelleri TRT Kurumu'na intikal ettireceklerdir.

Ancak organize sanayi bölgeleri tüzel kişilikleri, serbest tüketici olarak tedarikçilerden katılımcıları için temin ettikleri enerjiye ilişkin olarak Türkiye Radyo-Televizyon Kurumuna ayrıca pay yatırmayacaklardır.

Nihai tüketiciye elektrik enerjisi satışı yapan lisans sahibi tüzel kişilerce, Katma Değer Vergisi, diğer vergiler, fon ve paylar ile benzeri kesintiler hariç olmak üzere elektrik

enerjisi satış bedelinin yüzde ikisi tutarındaki pay en geç tahakkuku takip eden ikinci ayın yirmibeşinde TRT Kurumunun göstereceği banka hesabına ödenir ve tahakkuk cetvelleri aynı süre içinde TRT Kurumuna gönderilir. (3093 sayılı Kanun md. 5/I)

Nihai tüketiciye elektrik enerjisi satışı yapan lisans sahibi tüzel kişiler üçer aylık dönem bilançoları kesinleştiğinde, o dönemin ödemeleri ile bilançoya göre ortaya çıkacak farklar müteakip ayın sonuna kadar taraflarca mutabakatı yapılarak tasfiye edilir. (3093 sayılı Kanun md. 5/II)

Ödemelerin geciktirilmesi halinde, her geçen ay ve kesri için, nihai tüketiciye elektrik enerjisi satışı yapan lisans sahibi tüzel kişilere 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda öngörülen gecikme zammı oranında gecikme faizi uygulanır. Kurum alacağı 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerince takip ve tahsil olunur. (3093 sayılı Kanun md. 5/III)

TRT payı kaynağını kanundan almaktadır ancak bu pay bir vergi değildir. Vergi, resim, harç ve benzerleri Genel Bütçe'ye dahil kalemlerdir. Bunlar Maliye Bakanlığı kanalıyla takip ve tahsil edilerek bütçe gelirlerine dahil edilirler. Bütçe ilkeleri ve mevzuat gereği belli bir vergi veya harcın belli bir kamu harcamasına ya da kamu kuruluşuna tahsis edilmesi de mümkün değildir. Oysa TRT payını düzenleyen yasa hükmü uyarınca bu pay doğrudan TRT tarafından tahsil edilmekte ve kuruma gelir kaydedilmektedir. Vergi, resim, harç, fon ve cezalar gibi genel bütçeye giren kamu gelirleri usul hukuku açısından Vergi Usul Kanunu hükümlerine tabidir. TRT payının düzenlendiği TRT Gelirleri Kanunu'nda Vergi Usul Kanunu'na özel bir atıf yoktur. (KORKMAZ, 2007) Vergi Usul

Kanunu’nda TRT payına ilişkin herhangi bir atıf yoktur. Bu nedenlerle TRT payını bir vergi, resim veya harç olarak nitelemek mümkün değildir.

Kamu alacakları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulu Hakkında Kanun’da yer alan hükümlere göre takip ve tahsil edilirler. Halbuki 3093 sayılı TRT Gelirleri Kanunu’nun 5’inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre TRT payı İcra ve İflas Kanunu hükümleri uyarınca takip ve tahsil edilmektedir. Bu durumda TRT payı sanki sözleşmeden doğan bir borç gibi takip edilecek. Zira İcra ve İflas Kanunu hükümleri özel borç ilişkileri için sözkonusudur.

TRT payı vergilerin genel özellikleri açısından irdelendiğinde, bu payın bir “vergi” olarak nitelendirilemeyeceği çok açıktır. Bu payın özellikle 1980’ler sonrası mevzuatımıza giren ve anayasal nitelikleri sorgulandığı için günümüzde sayıları oldukça azaltılan fonlarla da benzerliği yoktur. Dolayısıyla TRT payı bu açıdan da işlem vergisi/resim/harç benzeri bir fon olarak sınıflandırılmamaktadır. Ayrıca Anayasa’nın 133’üncü maddesi ile radyo ve televizyon yayıncılığında devlet tekeli kaldırılmış olup, TRT Kurumu bu alanda faaliyet gösteren diğer özel sektör kurumlarından farksız hale gelmiştir. Bu durumda TRT payı TEKEL niteliğindeki kurumlara ödenen bir pay da değildir. (KORKMAZ, 2007)

Bu nedenlerle TRT payının hukuki niteliği tartışmalıdır. Ayrıca bu pay elektrik fiyatları üzerinde bir artışa da yol açmaktadır. Bu pay diğer vergilerle birlikte değerlendirildiğinde

çok ağır bir yük olarak ortaya çıkmaktadır. Bu payın kaldırılması elektrik maliyetlerinde ve fiyatlarında bir düşüşe yol açabilecektir.³

3. Maddi Duran Varlıklarla İlgili Sorunlar ve Öneriler

Vergi Usul Kanunu'nun 313'üncü maddesine göre, işletmede bir yıldan fazla kullanılan ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz bulunan gayrimenkullerle 269'uncu madde gereğince gayrimenkul gibi değerlendirilen iktisadi kıymetlerin, alet, edavat, mefruşat, demirbaş ve sinema filmlerinin değerinin Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre yok edilmesi amortisman mevzuunu teşkil eder. Ayrılan amortisman tutarları gider veya maliyet hesaplarına eklenerek kardan düşürülür.

Elektrik üretim ve dağıtımını yapan imtiyazlı şirketlerde maddi duran varlıklar TEDAŞ'a aittir. Önceki bölümde açıklandığı üzere, elektrik şirketleri sözleşme süresi sonunda devlete devredecekleri iktisadi kıymetlerini, ki buna maddi duran varlıklar da dahildir, özel maliyet bedeli olarak itfa etmektedirler veya sermayelerini itfa ederler. Dağıtım şirketleri yapacakları yatırım için aldıkları makine ve teçhizatı Maddi Duran Varlıklar hesabına alamamaktadırlar çünkü bu varlıkların maliki TEDAŞ'tır. Şirketler sözleşme imzalanıp tesis kendilerine devredildikten sonra satın aldıkları ve sözleşme süresi sonunda devlete devretmeleri gereken maddi duran varlıklarını yatırımlardan alacaklar hesabına koyarak kalan sözleşme süresine göre bir oran belirleyerek amorti etmektedirler.

³ Bu görüş piyasada faaliyet gösteren elektrik şirketlerinin yöneticileri ile yaptığımız görüşmelerde kendileri tarafından dile getirilmiştir.

Elektrik üretim ve dağıtımını üstlenen imtiyazlı şirketler devlete devredecekleri maddi duran varlıklar için genel usullere göre amortisman ayıramadığından bu şirketlerin karı olması gerekenden fazla çıkmaktadır. Yüksek çıkan kar daha fazla kurumlar vergisi anlamına geldiğinden ilk bakışta burada bir sorun yok gibi görünmektedir. Ancak imtiyazlı şirketin yabancı şirket olması durumunda ise yurt dışına kar transferi yapılmaktadır. Bu da ülke kaynaklarının ülke dışına çıkması anlamına gelmektedir. Bu nedenle imtiyazlı şirketler de diğer şirketler gibi devlete devredecekleri maddi duran varlıklar için genel usullere göre amortisman ayırmalı ve karlarını normal olarak tespit etmelidirler.

4. Damga Vergisiyle İlgili Sorunlar ve Öneriler

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu' nun 1' nci maddesine göre, kanunu'na ekli (1) sayılı tabloda yazılı kağıtlar damga vergisine tabidir. Bu kanundaki kağıt terimi; yazılıp imzalanmak veya imza yerine geçen bir işaret konmak suretiyle düzenlenen ve herhangi bir hususu ispat veya belli etmek için ibraz edilecek olan belgeler ile elektronik imza kullanmak suretiyle manyetik ortamda ve elektronik veri şeklinde oluşturulan belgeleri ifade eder.

Bir kağıdın tabi olacağı verginin tayini için o kağıdın mahiyetine bakılır ve buna göre tabloda yazılı vergisi bulunur. Damga Vergisi Kanunu'nun 5'inci maddesi uyarınca; verginin matrahı kağıtlarda yazılı belli paradır. Belli para terimi kağıtların ihtiva ettiği veya bunlarda yazılı rakamların hasıl edeceği parayı ifade eder. Yine aynı kanunu 3'üncü maddesine göre damga vergisinin mükellefleri kağıdı imza edenlerdir.

İmtiyazlı şirketler üretecekleri veya dağıtacakları elektrik için elektrik satım, doğalgaz alım vb. sözleşmeler imzalarlar. Damga Vergisi Kanunu'na göre bu sözleşmeler damga vergisine tabidir. Verginin matrahı sözleşmede yazılı tutardır ve mükellefler sözleşmeyi imza edenlerdir. Damga Vergisi Kanunu'nun 3'üncü maddesinin ikinci fıkrası uyarınca; Kamu kuruluşlarıyla imza edilen sözleşmelerde damga vergisini sözleşmeyi imza eden gerçek ve tüzel kişiler öderler. Damga Vergisi Kanunu'na ekli (1) sayılı listeye göre; şirketlerle TEDAŞ ve BOTAŞ arasında yapılan sözleşmeler % 0,75 oranında damga vergisine tabidir. Sözleşmelerdeki tutarlar çok yüksek olduğu için mükellefler çok büyük bir vergi yükü altında kalmaktadırlar. Kaldı ki, elektrik üretimi ve dağıtımını yapmak için bu sözleşmelerin yapılması zorunludur. En azından imtiyazlı şirketlerin kamu kurumlarıyla yaptıkları sözleşmeler damga vergisinden müstesna tutulmalıdır.⁴

5. KDV ile İlgili Sorunlar ve Öneriler

KDV tüketim üzerinden alınan dolaylı bir vergidir. KDV her aşamada hesaplanır. İlk yapılan mal teslimi ve hizmet ifasında KDV hesaplanır. Malı veya hizmeti satın alan kişi bu vergiyi indirir. İndiremediği vergiyi ise yüklenmiş olur. Yüklendiği KDV kendisi için fazladan bir maliyet unsurudur. Zira peşin olarak satın aldığı mal veya hizmet için hesaplanan KDV'yi mal veya hizmeti alırken, vadeli olarak satın aldığı mal veya hizmet için hesaplanan KDV'yi ise vade tarihinde ödemektedir.

Tezimizin önceki bölümlerinde de belirttiğimiz üzere; elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımını çok büyük yatırımlar yapmak gerekmektedir. Büyük yatırımlar büyük maliyetler

⁴ Bu görüş piyasada faaliyet gösteren elektrik şirketlerinin yöneticileri ile yaptığımız görüşmelerde kendileri tarafından dile getirilmiştir.

üstlenmek anlamına gelmektedir. Yüksek maliyetler yapan şirketler yüksek tutarlarda KDV yüklenmektedirler. Örneğin elektrik üretimi yapan bir şirket satın aldığı hammadde için % 18 oranında KDV yüklenir. Sattığı elektrik için de % 18 oranında KDV hesaplamaktadır. Yine bir dağıtım şirketi aldığı ve sattığı elektrik için % 18 oranında KDV hesaplamaktadır. Bu şirketler yatırım aşamasında da çok yüksek tutarlarda KDV yüklendikleri için bütün yüklendikleri KDV'ni hesapladıkları KDV'den indiremezler. Dolayısıyla fazladan maliyet yüklenirler.

İhracat ve ihraç kayıtlı işlemler yapan şirketlerle indirimli orana tabi mal teslimi ve hizmet ifasında bulunan şirketler yüklenerek indiremedikleri KDV'yi diğer vergilerinden ve SSK borçlarından mahsup edebilmekte veya iade olarak devletten geri alabilmektedirler. Halbuki elektrik üretim ve dağıtım işi yapan şirketler yüklenerek indiremedikleri KDV'yi mahsup edemedikleri gibi iade olarak da geri alamamaktadırlar. Bu durumda elektrik şirketleri mahsup ve iade işlemleri yapılan diğer şirketlere göre olması gerekenden daha fazla KDV yüklenmektedirler.

Aslında bu durum normaldir. İhraç ürünleri için KDV istisnasının uygulanmasının nedeni mükerrerliğin önlenmesidir. Zira her ülke ithal ettiği üründen veya hizmetten KDV almaktadır. Örneğin Almanya'ya 1.000 TL tutarında bir ürün ihraç ettiğimizi düşünelim. Almanya ithal ettiği bu ürünün fiyatı üzerinden KDV hesaplayacaktır. Ayrıca ülkemizde de bu ürüne KDV uygulanması durumunda aynı ürün üzerinden iki kez vergi alınacak dolayısıyla mükerrer vergilendirme sözkonusu olacaktır. Halbuki yatırım sırasında alınan mal ve hizmetler için ödenen KDV'nde böyle bir durum sözkonusu değildir. Yatırımcı şirket yüklendiği KDV'ni satış yaparken hesapladığı KDV'nden mahsup etmek zorundadır. Bu durum bir işlem vergisi olan KDV'nin özüne daha uygundur.

SONUÇ

Adalet, eğitim, sağlık, güvenlik gibi hizmetler kamusal hizmet olabileceği gibi elektrik, su, yol gibi hizmetler de kamusal hizmetler olabilmektedir. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararları uyarınca Türk İdare Hukuku'na göre elektrik üretim, iletim ve dağıtım hizmetleri kamu hizmetidir. Ancak doktrinde elektrik üretim, iletim ve dağıtımının bir kamu hizmeti ve kamuya ait bir ayrıcalık olmadığını, savunan görüşlerde mevcuttur. Kamu hizmeti yapmaları sebebiyle elektrik üretim, iletim ve dağıtım şirketleri imtiyazlı şirketlerdir. Bu şirketler imtiyazlı nitelikleri sonucu idare ve vergi hukunda bazı özel hükümlere tabi olmaktadır.

Türk hukukuna göre kamu hizmeti olan elektrik üretim ve dağıtımını ise ülkemizde ilk olarak özel sektör tarafından yerine getirilmekteydi. 1930 yılına kadar yabancı yatırımcıların egemenliğindeki elektrik endüstrisinde, Alman, Belçikalı, İtalyan ve Macar girişimciler Türkiye'nin elektrik ihtiyacını karşılıyorlardı. 1930'larda Türkiye'de dahil bütün dünyada elektrik sektörü millileştirilmeye başlandı. 1970 yılında 1312 sayılı Kanunla TEK kuruldu. Bu Kanunla, Etibank, DSI, İller Bankası ve belediyelere ait santraller TEK'e devredildi. 1970'li yılların sonuna gelindiğinde, o yıllara damgasını vuran serbest piyasaya daha fazla ağırlık verme eğilimiyle birlikte, elektrik sektöründe özel aktörlerin daha fazla yer aldığı, bu sayede ekonomik verimliliğin artmasını hedefleyen, yeni bir sektör yapısı arayışları gündeme geldi.

1993 yılında TEK, Türkiye Elektrik Üretim ve İletim Anonim Şirketi (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ) olarak ikiye bölündü. Bu dönemde kamu kesimi ağırlığının yanında iletim ve dağıtım faaliyetlerinde imtiyazlı şirketlere de görev

verildi. Örneğin AKTAŞ Elektrik İstanbul Anadolu yakasının elektrik dağıtımını yapıyordu. Ayrıca elektrik üretim faaliyetinde imtiyazlı şirketler ve otoprodüktörler bulunmaktaydı. Bu dönemde özel sektöre yap-işlet ve yap – işlet – devret modelleriyle sınırlı da olsa bazı imtiyazlar tanınmıştır.

2000’li yıllarda sosyo-ekonomik ve siyasi bir kavram olan yönetim (governance) kavramı ve zihniyeti ülkemize hakim olmaya başlamıştır. Yönetişim siyasi niteliğe sahip toplumsal bir projedir. Yönetişim zihniyetinin hakim olduğu bir ülkede siyasi karar alma süreçleri, hükümet, sivil toplum örgütleri ve özel sektör temsilcileriyle birlikte kullanılmaktadır.

Ülkemizde pek çok sektörde yeni mevzuat düzenlemeleri yönetim zihniyeti çerçevesinde yapılmıştır. Elektrik piyasasını düzenleyen 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, özelleştirmeleri düzenleyen 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine Ve Bazı Kanun Ve Kanun hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, iletimi, Dağıtım Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, 3996 sayılı Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun vb. pek çok kanun bu zihniyetin yansımaları sonucu küresel piyasa kurallarına uygun bir biçimde hazırlanmıştır. Kanunların içeriği incelendiğinde bu durum açıkça görülmektedir.

2000 yılından sonra TEAŞ ve TEDAŞ yeniden yapılandırıldı. TEDAŞ yine dağıtımdan sorumluydu, fakat iletim TEDAŞ'tan alındı. Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ) adıyla yeni bir kurum oluşturuldu ve iletim bu kurumun sorumluluğuna verildi. Ayrıca elektrik üretimi için de Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ) kuruldu. Elektriği özel sektör ve kamu kurumlarından alıp toptan satmak üzere de TETAŞ kuruldu.

Yine bu dönemde devletin elektrik piyasasına doğrudan müdahale etmesi yerine düzenleyici ve denetleyici rolü ön plana çıkarılmıştır. Bu amaçla ülkemizde piyasaya yeni aktörlerin katılımını ve taraflar arasında eşitliği sağlayan şeffaf piyasa kurallarını belirleyen, sektördeki faaliyetleri düzenleyen ve denetleyen, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu kurulmuştur.

2008 yılında başlatılan dağıtım ihalelerine hazırlık yapmak amacıyla TEDAŞ 20 dağıtım şirketine bölünmüştür. Bu 20 dağıtım şirketine elektrik TETAŞ tarafından satılacaktır. Dağıtım şirketlerine perakende satış lisansı almak koşuluyla bölgelerinde perakende satış yapmalarına izin verecek bir mevzuat oluşturulmuştur.

Ülkemizde elektrik üretim, iletim ve dağıtımının özelleştirmesi defalarca gündeme gelmiştir. Dağıtım ihaleleri sancılı bir süreçten sonra yapılmış ancak daha sonra iptal edilmiştir. 2008 yılında dağıtım ihale süreci tekrar başlatılmış fakat ihale süreci tamamlanmadan ertelenmiştir.

Ancak üretimle ilgili bazı özelleştirmeler yapılabilmektedir. Bu özelleştirmeler genellikle yap - işlet – devret, yap - işlet ve işletme hakkı devri modelleri çerçevesinde yapılmıştır. Ülkemizde hala özel üretim yapan doğalgaz çevrim santralleri, fuel-oil mobil santralleri ve bazı hidroelektrik santralleri özel sektördedir. Bu şirketler alım garantili satış yapmaktadırlar. Ülkemizde elektrik konusunda asıl patlama otoprodüktör sayısında olmuştur. 1980 sonrasında küçük çapta elektrik üretimine lisans verilmesi ve büyük sanayi kuruluşlarının elektriklerini istedikleri yerden alma konusunda serbest bırakılması otoprodüktör sayısını oldukça artırmıştır.

1990’lardan sonra bütün dünyada enerji sektörünün özelleştirme çalışmaları hız kazanmıştır. Büyük şirketler, bazı küresel kurumlar ve gelişmiş ülkeler az gelişmiş ülkelerin elektrik piyasalarını özelleştirmelerini ve çok uluslu şirketlere açmalarını istemişlerdir. Az gelişmiş ülkeler de bu sektöre yatırım yaptıktan sonra özelleştirmenin daha uygun olacağını düşünmüşlerdir. Fakat bu sektörde rekabete dayalı bir yapı oluşturmanın önünde çok sayıda yapısal engel vardır. Bu nedenle devlete düzenleyici ve denetleyici bir rol verilerek özelleştirmeler yapılmaya çalışılmıştır. Bunda da çok başarılı olunamamıştır.

1990 sonrasında yoğunlaşan özelleştirme çabalarına karşın özel sektörün elektrik yatırımları sınırlı kalmıştır. Yalnızca Brezilya’da 31 milyar Dolar yatırım yapılmıştır. Diğer bütün az gelişmiş ülkelerde yapılan toplam yatırım 50 milyar Dolar olmuştur. Türkiye’de de 1980 sonrasında bugüne kadar yaklaşık olarak 4 milyar Dolar özel sektör yatırımı yapılmıştır (TOORAJ, 2006: 16-17).

Ülkemizdeki elektrik üretiminin yapısına baktığımızda ise; yirmi yıl önce elektrik enerjisi üretiminde hidroelektrik santrallerinde üretilen enerjinin payının yaklaşık olarak % 45 seviyelerinde olduğunu görmekteyiz. Ancak 2006 yılında bu oran % 20'lere inmiştir. Bu azalışta ülkemizdeki kuraklığın da etkisi olmuştur. Gelecekteki muhtemel yetersiz yağışlar yüzünden bu oranın daha da düşeceğini tahmin etmek zor değildir. Bu durumun bir diğer nedeni de hidroelektrik santrallerinin kuruluş maliyetinin çok yüksek olmasıdır. Sektör kurulum maliyeti daha ucuz olan mobil santrallere ve çevrim santralleri ile elektrik üretimine yönelmektedir.

Mobil santraller ve çevrim santrallerinin kurulum maliyetleri daha düşük olsa da elektrik üretim maliyetleri hidro elektrik santralleriyle karşılaştırılamayacak kadar yüksektir. 2007 yılı itibariyle ülkemizdeki elektrik enerjisinin yaklaşık yarısı doğalgazdan ve fuel oilden üretilmektedir. Doğalgaz ve fuel oilden elektrik üretmekse oldukça pahalıdır.

Ancak elektrik şirketleri kurulum maliyetlerini önemserken elektrik üretim maliyetlerini önemsememektedirler. Zira bu şirketlerin hemen hemen tamamı hazine garantili elektrik satışı yapmaktadırlar. Sattıkları elektriğin fiyatı da maliyet artı yöntemiyle belirlenmektedir. Bu durumda da elektrik şirketlerinin düşük maliyetle elektrik üretmeleri için bir saikleri yoktur. Zira onlar elektriği ne kadar maliyetle üretirlerse üretsinler belirledikleri maliyetin üzerinde kar elde edeceklerdir.

Öte yandan ülkemiz doğalgaz ve fuel oil alımında dışa bağımlıdır. Bu nedenle ülkemizde üretim piyasasındaki kaynakların çeşitlendirilmesi ve yenilenebilir enerji gibi çevreye zarar vermeyen elektrik kaynaklarının kullanımının teşvik edilmesi gerektiği düşüncesindeyiz.

Ülkemizde son yirmi yılda elektrik alanında özelleştirme çalışmaları hızlanmıştır. Ayrıca kamuda elektrik üretimi, iletim ve dağıtımıyla ilgilenen şirketlerde de yeniden yapılanmaya gidilmiştir. Bu işlemler için yeni bir Elektrik Piyasası Kanunu kabul edilmiş ve Enerji piyasasını düzenleme ve denetlemeyle görevli olan EPDK kurulmuştur.

Elektrik piyasası için oluşturulan mevzuat özel sektörün piyasaya girmesi için teşvik edici niteliğe sahiptir. Zira açılan ihalelere gerek yurt içinden gerek yurt dışından çok sayıda şirket başvurmuştur. Ayrıca her geçen gün daha fazla sayıda şirket enerji yatırımları ve hizmetleri ile ilgilenmeye başlamaktadır.

Vergi kanunlarında da elektrik üretim, iletim ve dağıtımıyla ilgilenen imtiyazlı şirketler için de bazı özel düzenlemelere gidilmiştir. Ancak bu düzenlemeler yetersiz kalmıştır. Tezimizde sık sık tekrarladığımız gibi elektrik diğer mallardan farklı bir maldır. Böylesi farklı bir ürün üreten ve dağıtan elektrik şirketleri içinse vergi hukukumuzda ayrı bir mevzuat oluşturulmamıştır. Sadece VUK ve ÖTV Kanunu'nda birkaç düzenleme mevcuttur. Onun dışında vergisel açıdan herhangi bir mal ile elektrik arasında herhangi bir fark yoktur. Halbuki diğer ticari emtiadan çok farklı olan bir ürün ve serbest piyasa şartlarında işleyen diğer sektörlerden çok farklı bir sektör söz konusudur.

Elektrik sektörü sürekli denetim ve müdahalelere ihtiyaç duymaktadır. Bu farklı sektör için bir Elektrik Piyasası Kanunu kabul edilmiş ve bir mevzuat oluşturulmuştur fakat bu mevzuat vergi düzenlemelerini kapsamamaktadır. Bir an önce elektrik ürünü ve sektörü için farklı bir vergi mevzuatı oluşturulmalıdır. Böylece bu ürün ve sektör diğer sektörlerden ayrıştırılmalıdır. Piyasa şartları içerisinde çok farklı bazı niteliklere sahip

olan elektrik için ayrı bir vergi ve ticaret mevzuatının oluşturulmaması, elbette bazı sorunlara yol açmaktadır.

Günümüzde elektrik piyasası için uygulanan vergi mevzuatı elektrik şirketlerinin elektrik üretim ve dağıtım maliyetleri üzerinde ciddi artışlara yol açmaktadır. Bu da elektrik fiyatlarına yansımakta ve gerek sanayi kuruluşlarının gerek hane halklarının elektriği olması gereken fiyatın üzerinde bir fiyattan satın almalarına yol açmaktadır.

Bu sorunların çözümü için Maliye Bakanlığı ile sektör temsilcileri bir an önce bir araya gelmeli ve sorunları tartışarak yeni düzenlemeler yapılmalıdır. Ancak sektör temsilcileri tarafının geniş tutulması gereklidir. Zira konu tamamını aynı şekilde etkileyen bir ürün olan elektriktir. İçinde tüketici dernekleri, elektriği temel girdi olarak kullanan sanayiciler, elektriği üretilip dağıtacak olan sanayiciler, sivil toplum örgütleri ve şirket çalışanları adına sendikaların da bulunduğu bir komisyon kurulmalıdır. Elektrik konusunda özellikle tarife, vergiler, fiyat, arz güvenliği vb. hususlarda bu komisyon ile devlet temsilcileri görüşmeli ve elektrik piyasasındaki düzenlemeler bu geniş komisyondaki uzlaşma sonucu yapılmalıdır. Devlet düzenleyici ve denetleyici rolünü toplumun tüm kesimlerini kapsayacak bir şekilde yerine getirmelidir.

Sonuç olarak, ülkemizde elektrik sektörü özelleştirilmek istenmektedir. Fakat sektörün rekabetçi biçimde özelleştirilmesi zordur. Sektörün gözetim ve denetimi kolay sağlanamamaktadır. Elektrik piyasası doğal tekeldir. Sektör aşırı kar elde etmeye müsaittir. Bu nedenlerle özelleştirme istenildiği ölçüde gerçekleştirilememiştir. Ama iktidara gelen her hükümet elektrik piyasasında özelleştirmeyi gündemine almıştır.

8. KAYNAKÇA :

A. Kitap ve Makaleler

Akçollu Yeşim F. (2003) Elektrik Sektöründe Rekabet Ve Regülasyon. Ankara: Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi

Armstrong Mark, Cowan Simon, Vickers. (1994) Regulatory Reform- Economic Analysis and British Experience. Cambridge:MIT Press

Arın Tülay. (1997) “Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TİSK ve TUSİAD’ın Asgari Devlet Raporlarının Eleştirisi”, Ekonomide Durum Dergisi, Bahar/Yaz 1997. s. 41-106.

Atıyas İzak. (2006) Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform. İstanbul: TESEV Yayınları

Atıyas İzak. Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları. www.rekabet.gov.tr. Mayıs 2008

Bahadır Osman. (2002) “Elektriğin Tarihi”, TMMOB Elektrik Mühendisleri İstanbul Odası Dergisi, İstanbul, Haziran s. 5-19

Bayramoğlu Sonay. (2005) Yönetişim Zihniyeti. İstanbul:İletişim Yayınevi

Fusaro Peter. (1998) Energy Risk Management. New York: Mc. Graw Hill

Fusaro Peter and Jeremy Wilcox. (2000) Energy Derivatives Trading Emerging Markets. New York: Energy Publishing Enterprises

Galal Ahmad, Jones Leroy vd. (1994) Welfare Consequences of Selling Public Enterprises. Londra: Oxford University Press

Girdis D. (2001) “Power and Gas Regulation Issues and International Experience”, Draft Working Paper, The World Bank, Washington, D.C.

Günday Metin. (2002) İdare Hukuku. Ankara: İmaj Yayıncılık

Güneş Cengiz. (2002) Enerji ve Altyapı Modelleri. Ankara: Ce-Ka Yayınları

Güneş, Cengiz. (2003) Elektrik Piyasası Yorum ve Açıklamaları. Ankara: Ce-Ka Yayınları

Güneş Cengiz, Sandalkhan Bakatjan. (2005) Elektrik Piyasalarında Ticari Uygulamalar. Ankara: Ce-Ka Yayınları

Hepbaşlı Arif. (2005) “Development and Restructing of Turkey’s Electricity Sector: A Review.” Renewable and Sustainable Energy Reviews, 9.(Eylül 2005) s. 311-343

Jessop Bob. (2004) “Hollowing Out The Nation State and Multilevel Governance” A Handbook of Comperative Social Policy (edited by Patricia Kennett). Northampton: Edward Edgar Publishing

Joskow Paul L. (1998) "Electricity Sectors in Transitions". Energy Journal vol. 19 s. 25-51

Joskow, Paul L. (1998a) "Regulatory Policies for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries", paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, DC, April 20-21, 1998, mimeo.

Joskow Paul L. (2001) "California Can Tame its Crisis", Network Times

Kahn, M., Lynch, L. (2000) "California's Electricity Options and Challenges: Report to Governor Gray Davis", California Public Utilities Commission (CPUC), August

Karacan Ali İhsan. (1997) Finans, Ekonomi ve Politika. İstanbul: Creative Yayınevi

Karakılıç Hasan (2006) Hukuki Açıdan Elektrik Piyasası. İzmir: Güncel Yayınları

Korkmaz Kaan. (2007) "Ne kuş ne deve: Elektrikte TRT Payı" www.malihaber.com

Köfteoğlu Fehmi. (1994) "Krizden Çıkış İçin Son Hamle: Özelleştirme" İktisat Dergisi, Nisan 1994, s. 16-23

Kulalı İhsan. (1997) Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması. DPT Uzmanlık Tezi, Ankara

Myrna Alexander, Carlos Corti. (1992) Argentina's Privatization Program. Buenos Aires: Pundea's Publicia

Newbery David. (1998) “Freer Electricity Markets in the UK” Energy Policy. Vol. 26 s. 743-749

Özbalcı Yılmaz. (2008) Vergi Usul Kanunu Yorum ve Açıklamaları. Ankara: Oluş Yayıncılık

Özyer Mehmet Ali. (2008) Vergi Usul Kanunu Uygulaması. İstanbul: HUD Yayınları

Porter David. (1993). “Modern Power Supply” EMO Elektrik Mühendisliği. sayı 392, s. 144

Rochlin Cliff (2002) “Is Electricity a Right” The Electricity Journal. March 2002 s. 31-36

Ruge Murcia Francisco. (1992) Heterodoks Inflation Stabilization in Argentina, Brazil and Israel. www.sceco.umontreal.ca/publications/letex. Mart 2008

Sezen Serije. (2003) Türk Kamu Yönetiminde Kurullar. Ankara: TODAİE Yayınları

Sezen Serije. (2005) “Türkiye’de Düzenleyici Kurulları Kimler Nasıl Yönetiyor?” Amme İdaresi Dergisi Cilt 38 sayı Aralık 2005 s. 85-115

Stiglitz Joseph, Andrew Weiss. (1981) “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”, *American Economic Review*, 71, 393-410

Telli Sertuğ. (2007) Kaliforniya Elektrik Krizi: Bir Özelleştirme Örneği. Ankara Üniversitesi Maliye Bölümü Kamu Ekonomisi Ders Sunumu

Thomas Steve. (2004a) “Electricity Industry Reforms in Smaller EU Countries: Experience From The Nordic Region”. www.psiru.org. Aralık 2008

Thomas Steve. (2004) “Electricity Liberalisation: The Beginning of The End”. www.psiru.org. Mart 2008

Thomas Steve (2002) “Regulation in a Deregulated Energy Market: British Experience”. www.psiru.org. Nisan 2008

Thomas Steve, Erdogdu Seyhan & Turkyılmaz Oğuz. (2007) The future of the Turkish electricity industry, Paper presented at the TMMOB (Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası) UCTEA VI. Energy Symposium, Ankara, Oct 22-24, www.psiru.org. Mart 2008

Tooraj Jamasb. (2006) “Between The State And The Market: Electricity Sector Reform in Developing Countries”, Utilities policy, 14.

Ünal Noyan Alper. (2007) Elektrik Piyasasının Yapısı. Ankara Üniversitesi Master Tezi

Wamukonya Njeri. (2003) “Power Sector Reform in Developing Countries” Energy Policy. 31 s. 1273-1289

Weinstein Sam., Hall D. (2001) “The California Electricity Crisis – Overview and International Lessons”. www.psim.org. Mart 2008

Weinstein Sam. (2009) “The Nordic Energy Market”. www.psim.org. Ocak 2009

Wolak, F.A. (2003) “Diagnosing the California Electricity Crisis”, Elsevier Inc.

Wolak, F.A. (2003) “Measuring Unilateral Market Power in Wholesale Electricity Markets: The California Market 1998 to 2000”, Am. Econ. Rev., May

Zengiboz Ünal. (2005) “Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları”. www.rekabet.gov.tr Mart 2008

B. Uluslararası ve Yerli Kurum - Kuruluş Raporları

Deloitte and Touche (2006) “Nihai Dönemi Önerilen Piyasa Yapısı ve Dünya Piyasa Modelleri”, İstanbul

Deloitte and Touche (2007) “Türkiye Elektrik Enerjisi Piyasası: Beklentiler ve Gelişmeler 2007” İstanbul

EPDK (2002) “Elektrik Piyasası Uygulama El Kitabı”. Ankara: EPDK yayınları

EPDK (2003) “Dünyada ve Türkiye’de Enerji Piyasası Reformları”, Ankara

ÖİB (2007) “Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Elektrik Sektörü Özelleştirme Belgesi”, Ankara

ÖİB (2007) “Türkiye’de Özelleştirme”, Ankara

TEİAŞ (2007) “Faaliyet Raporu 2007”, Ankara

TOBB (1993) “Özelleştirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara

TÜİK (2007) “Türkiye İstatistik Yıllığı 2007”, Ankara

C. Kanunlar, Yönetmelikler ve Tebliğler

Elektrik Piyasası Kanunu

Türkiye Elektrik Kurumu Dışında Kuruluşların Elektrik Üretimi, iletimi, Dağıtımı Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun

Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun

Yap İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Ve işletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun

Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine Ve Bazı Kanun Ve Kanun hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Vergi Usul Kanunu

Özel Tüketim Vergisi Kanunu

Kurumlar Vergisi Kanunu

Damga Vergisi Kanunu

Menafil Umumiyye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun

Bağımsız Denetim Yönetmeliği

Denetim Yönetmeliği

Serbest Tüketici Yönetmeliği

Yan Hizmetler Yönetmeliği