

TÜRKİYE’NİN ELEKTRİK ENERJİSİ PİYASASINDA YENİDEN YAPILANMA

Sibel CENGİZ

Muğla Üniversitesi

ABSTRACT

The energy of electricity, in paralel with the supply technology needs, in most of the countries has been supplied to consumers by monopols which have been vertically integrated. The dissatisfaction which is caused by this formation (vertical integration) coupled with the tendency to favour the private enterprises that was so common in the 1980's led to regenerate their sector of the electricity supply. Turkey has undergone a reform on the electricity energy sector. In this article, we are looking for the answer as to whether Turkey has really formated a competitive market relating to the reformation on the electricity energy sector.

Keywords: *Electricity Energy Market, Restructuring of Electrical Energy Sector, Turkey.*

1. GİRİŞ

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin büyük bir kısmı 1980’li ve 1990’lı yıllar boyunca elektrik enerjisi sektöründe etkinliği geliştirmek üzere yeni bir yapılanmaya gitmişlerdir. Elektrik enerjisi sektörünün yeniden yapılanması düşüncesi iki aşamalı olarak gerçekleştirilmiştir¹:

- Birinci aşamada, devlete ait işletmelerin yeniden yapılandırılması ve varlıklarının bağımsız kurullara devri ve daha sonra özelleştirmelerinin gerçekleştirilmesi,
- İkinci aşamada, bağımsız kurullar tarafından rekabetçi bir piyasanın yaratılması ve yeni şirketlerin bu piyasaya girmesinin sağlanması.

Bu yeniden yapılanmayla elektrik enerjisi sektöründe rekabetin ve hesap verebilirliğin sağlanması amaçlanmıştır. Yeniden yapılanmayla ilgili

¹ Thomas C. Heller and David G. Victor, “A Political Economy Electric Power Market Restructuring: Introduction to Issues and Expectations”, Working Paper, May 2004, s. 6.
(http://iis-db.stanford.edu/pubs/20181/wp1_1_May_04.pdf), Erişim:20.05.2005.

düzenlemeler devam ederken, elde edilen başarı ve başarısızlıklardan önemli dersler alınmıştır. 1980'li yıllardan sonra Türkiye'de dünyadaki bu gelişmelere paralel olarak elektrik enerjisi sektöründe deregülasyon ve özelleştirme uygulamalarına başlanmış fakat bu sektörde en radikal değişim 2001 tarih ve 4628 sayılı Kanununun kabulüyle gerçekleştirilmiştir.

Çalışmada, Türkiye'de elektrik enerjisi sektöründe geçmişte ve günümüzde gerçekleştirilen reformlarla gerçekten rekabetçi bir piyasa oluşturulabilmiş midir sorusuna yanıt aranmaya çalışılmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde, genel olarak elektrik enerjisi sektöründe gerçekleştirilen reformların nedenleri ele alınmış, ikinci bölümünde de Türkiye'nin elektrik enerjisi sektöründe gerçekleştirilen reformların tarihsel süreç içinde değerlendirilmesi yapılmıştır. Son bölümde de 2001 tarih ve 4628 Sayılı "Elektrik Piyasası Kanununun" amacı ve unsurları rekabet açısından ele alınıp tartışılmıştır.

2. ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDEKİ REFORMLARIN NEDENLERİ

Geleneksel olarak elektrik enerjisi sektörü, üretim, iletim, dağıtım ve arz kademesinden oluşan dikey bütünleşik bir sektör yapısı içinde faaliyet göstermiştir². Uzun yıllar boyunca, elektrik enerjisi sektörü doğal monopol olarak düşünülmüştür. Bunun nedeni, ölçek ve kapsam ekonomileri bakımından elektrik enerjisi kademelerinin tek bir firma tarafından yerine getirilmesinin birden çok firma tarafından aynı işin yapılmasından daha düşük maliyetli olması olarak belirtilmektedir³. Buna karşılık, elektrik enerjisi sektöründe üretim kademesinin rekabete açılabilmesi fakat iletim ve dağıtım kademesinin düzenlenmesi gerektiğini tartışılmaya başlanmıştır⁴. Çünkü, üretim santrallerindeki ölçek ekonomileri ve uzak yerlere taşınırken elektrik enerjisinden meydana gelen kayıplar nedeniyle, yerelde faaliyet gösteren bir veya birden fazla üretim santralinin hizmet vermesinin daha etkin olduğuna dair düşünceler gelişmiştir. Buna karşılık iletimin ve dağıtımın doğal monopol statüsünün devam etmesi gerektiği düşünülmektedir. Çünkü,

² Steven L.Puller, 'Pricing and Firm Conduct in California's Deregulated Electricity Market', August 2002, s.3, (http://econweb.tamu.edu/puller/AcadDocs/puller_CAElec.pdf), Erişim: 15.08.2004.

³ İsmail Hakkı Karakale, 'Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörleri Bağlamında Özelleştirme ve Rekabet', Devletin Düzenleyici Rolü, Editör: İzak Atıyas, (İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, 2000), s.137.

⁴ Peter Van Doren, 'The Regulation of The Electricity Industry', October 6 1998, s.2, (<http://www.cato.org/pubs/pas/pa-320.pdf>), Erişim: 15.12.2002.

iletim ve dağıtım sektöründe etkili bir rekabet için bir başka şebekeye bağlanmak gerektiğinden, hat dublikasyonu ortaya çıkmakta ve bu da verimsiz bir uygulamayla sonuçlanmaktadır.

Bununla birlikte günümüzde, iletim ve dağıtımın temel ekonomisinin değiştiği tartışılmaktadır. 1960 ve 1970'li yıllarda, nükleer santrallerin sayısının artmasıyla birlikte optimum ölçekteki üretim santrallerinin zamanla azaldığı düşünülmektedir. Buna ek olarak, teknolojik gelişmeler iletimde meydana gelen kayıpları da azaltmıştır. Böylelikle 1980'li yıllarda, üretim sektöründe etkinliği artırmak için güç tedarik eden bağımsız girişimciler arasında rekabete izin veren bir hareket başlamıştır. Rekabetin getirdiği faydalar göz önüne alındığında elektrik enerjisi sektöründe hizmetlerin bölünmesi ve yeniden organizasyonu ile, doğal tekel olarak bilinen alanların sınırlı da olsa rekabete açılacağı anlaşılmıştır⁵. Böylece, sektörün rekabetçi piyasalarda faaliyet gösterebilecek kısımlarının bölünerek özelleştirilmesi, doğal tekel niteliği devam eden bölümlerinin ise bağımsız, özerk yapıda oluşturulacak bir regülasyon kuruluna tabi olarak faaliyet göstermesi fikri yaygınlaşmıştır. Elektrik enerjisi sektöründe rekabeti engelleyen faktörler şunlardır:

- Elektrik enerjisinin stoklanması oldukça maliyetlidir.
- Stok maliyetinin yüksek olmasıyla bağlantılı olarak, arz ve talep her an dengede olmalıdır.
- Kısa dönemde elektrik talebi ve arzı esnek değildir: Bu durum, piyasa gücünün⁶ kullanılması kolaylaşabilmektedir.
- Elektrik enerjisi piyasasında görülen fiyat dalgalanmaları: Piyasa gücünün olmadığı durumda bile, esnek olmayan arz ve talep sonucunda, piyasada üretim kapasitesinin üzerinde bir taleple karşılaşılması durumunda fiyatlar yükselir. Artan fiyatlar arzda küçük bir artışa, talepte de azalmaya yol açar. Elektrik enerjisi piyasalarında piyasa gücünü engellemek, oldukça zordur. Çünkü, elektrik tam homojen olan bir üründür. Çoğu piyasada üreticiler, kıtlık rantı elde

⁵Ömür Paşaoğlu, 'Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet: Bir Örnek: İngiliz Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılandırılması', (Ankara: Rekabet Kurumu, 2003, ss. 41-46),

(<http://www.rekabet.gov.tr/pdf/omurpasaoglu1.pdf>), Erişim:8.4.2005.

⁶ Piyasa gücü: Belli bir dönemde tedarikçinin rekabetçi fiyatların üzerinde fiyatları arttırabilmesi ve bu fiyatlarda devamlılık sağlayabilmesi olarak tanımlanabilir. Bkz. Office of Economics Electricity and Natural Gas Analysis Office of Policy U.S. Department of Energy, March 2000, s. 7, (<http://www.pi.energy.gov/pdf/library/HMPReport.pdf>), Erişim:21.02.2005.

edebilmektedirler. Bunun anlamı, sattıkları çoğu birim mal için marjinal maliyetinden daha yüksek fiyat almalarıdır. Kıtık rantı elektrik enerjisi üreticileri için de söz konusudur. Onlar merkezi bir biçimde ya da ikili anlaşmalar yoluyla elektrik enerjisini sattıklarında, fiyatlara üreticilerin marjinal maliyetleri değil ama piyasa koşulları yansır. Bu nedenle, elektrik enerjisi piyasasının deregüle edilmesinin uzun dönemde alınan yatırım kararları ve kısa dönemde düşen fiyatlar için daha uygun olacağı belirtilmektedir.

Elektrik enerjisi piyasasında rekabetin gelişmesi ve yeniden yapılanmanın temel unsurları şunlardır:

- Devlete ait varlıkların özelleştirilmesi;
- Rekabetçi kısımların dikey ayrıştırımı, doğal tekel olarak kalan bölümlerin bağımsız bir kurula devri;
- Toptan satış piyasalarının doğal çevresini kapsayan şebeke ve iletim işlemlerinin yatay entegrasyonunu sağlamak, şebeke işlemlerini yönetmek için bağımsız bir işlemcinin oluşturulması ve şebekenin fiziksel parametrelerini sürdürmek ve talebi karşılamak için üretim programının belirlenmesi;
- Arz ve talebi zamanında dengelemek, kamunun toptan satış spot enerji ve rezervleri için piyasa kurumlarını oluşturmasını desteklemek, planlanmamış iletim sorunlarına etkili ve çabuk bir şekilde yanıt vermek, dar sınırlar içinde şebekenin voltaj, frekans ve istikrar parametrelerini sürdürmek için üretim kolaylıkları yaratmak, alıcılar, satıcılar ve tedarikçiler arasında ticaret fırsatlarını kolaylaştırmak;
- Etkin, rekabetçi üretim ve değişimi kolaylaştırmak için toptan satış alıcı ve satıcıları tarafından iletim şebekesine girişi teşvik edecek iletim kurumlarını desteklemek ve düzenleyici kurallara başvurmak;
- Perakendeci rekabetinin olmadığı yerde (örneğin, yerli ve küçük ticari müşteriler için) dağıtım şirketleri rekabetçi toptan satış piyasalarından “güç” satın almaya devam edebilirler, müşterilere sunabilirler veya isterlerse güç üretmeye yönelik kendi üretim tesislerini kurma sorumluluğunu taşımaya devam edebilirler;

- Elektrik arz maliyetlerinin büyük bir kısmını oluşturan dağıtım ve iletim kademelerinin düzenlenmesine devam edilmektedir. Bu nedenle, geleneksel dağıtım ve iletim şebekesinin yönetimi ile ilgili geleneksel düzenlemeler, tüketicinin enerji ihtiyacını karşılamak için perakende ve toptan satışta rekabeti sağlayan önemli bir tamamlayıcı olarak görülmektedir.

Elektrik enerjisi sektörünün yapısında değişiklik yapılması taleplerinin arkasında yatan nedenler gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Çoğu gelişmekte olan ülkede elektrik enerjisi sektörü, iş gücü verimliliğinin düşüklüğü, kurulu güç yatırımlarının ve hizmet kalitesinin yetersizliği, sistem kayıplarının yüksekliği, nüfusun büyük kısmının hizmetlerden yararlanamaması, fiyatların yeni yatırımları destekleyecek ve maliyetleri karşılayacak düzeyde olmaması gibi özellikler taşımaktadır⁷. Ayrıca, sanayi üreticilerinin çoğu zaman kendi elektrik ihtiyaçlarını üretmeleri faaliyet giderlerini arttırmaktadır. Gelişmiş ülkelerde sektörün performansı gelişmekte olan ülkelere göre daha iyidir. Fakat işlem maliyetlerinin yüksek olması, sektöre yapılan yatırımlar, politik baskılardan dolayı yürütülen yüksek maliyetli programlar, perakende fiyatlarının yüksek olmasının getirdiği maliyetler ve fiyatları düşürücü yönde var olan teşvik sistemi sektörde yaşanan olumsuzluklar olarak görülebilir⁸. Bu nedenle hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde elektrik enerjisi sektöründe gerçekleştirilen reformun başarısı, uzun dönemde tüketici yararına yapılacak yeni düzenlemelere bağlı olacaktır. Bu durum, rekabetçi bir toptan satış piyasasıyla, yeni ve mevcut üretim kapasitesinin faaliyet giderlerini daha iyi kontrol edecek, güç arz teknolojilerinin yenilenmesini teşvik edecek, teknoloji seçiminin, inşa ve hatalı işlem maliyetlerinin riskini tüketicilerden üreticilere doğru yaymayı sağlayacaktır. Böylece tüketici ihtiyaçlarına en iyi yanıt verecek fiyat/hizmet kalitesini sağlayan perakende güç tedarikçisini seçebilecektir. Rekabetçi perakende tedarikçi, perakende hizmet ürünlerinin hizmet kalitesine göre sıralanmasını, risk ve talep yönetimini, bireysel tüketicinin farklı hizmet

⁷ World Bank, *Infrastructure for Development: World Development Report 1994*, s. 25.

⁸ Paul L. Joskow, 'Electricity Sector Restructuring and Competition: Lesson Learned', August 2003, ss. 6-7, (<http://web.mit.edu/ceepr/www/2003-014.pdf>), Erişim:15.02.2005.

tercihlerine uygun olarak farklı hizmet kalitesini sağlamak için yeni fırsatlar sunacaktır.

Yukarıda genel boyutlarıyla ortaya konulan, dünyada gerçekleştirilen elektrik enerjisi sektöründeki yeniden yapılanmaların ve reform uygulamalarının bir benzeri de Türkiye'de gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu reform çalışmalarıyla, Türkiye'nin rekabetçi bir elektrik enerjisi piyasası yaratması en önemli amaç olarak karşımıza çıkmaktadır.

3. TÜRKİYE'DE ELEKTRİK SEKTÖRÜNÜN MEVCUT DURUMU

Elektrik enerjisi ikincil enerji kaynağıdır. Yani kömür, sıvı yakıt, doğal gaz vb. enerji kaynaklarından dönüştürülerek elde edilir. Elektrik enerjisi, hem sanayiinin temel girdisi olması hem de kaynaklarının kısıtlılığı nedeniyle, gerek sanayileşme açısından gerekse ülkenin gelişmişlik göstergesi olarak önemini korumaktadır. Kullanım kolaylığı, temizliği ve atık bırakmaması nedeniyle, diğer enerji kaynaklarına göre elektrik enerjisi tüketiminin genel enerji tüketimi içindeki payı, daha çok sanayileşmiş ülkelerde olmak üzere hızla artmaktadır.

Çağımızın önemli enerji kaynağı ve sanayiinin belirleyici üretim girdilerinden olan elektrik enerjisi talebi, Türkiye'nin nüfus artış hızına ve ekonomik kalkınma sürecine paralel olarak hızla artmaktadır. Yılda yaklaşık %10'lara varan talep artışını karşılamak için gereken yatırımlar güçlükle sürdürülebildiğinden, ülke zaman zaman elektrik kesintileriyle karşı karşıya kalmaktadır.

Kişi başına elektrik enerjisi tüketimi ülkelerin gelişmişliğinin bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir⁹. Türkiye'de 2003 yılında 1994 kWh olan kişi başına elektrik enerjisi tüketiminin, 2005 yılında 2.230 kWh, 2010 yılında 3.085 kWh ve 2020 yılında ise 5.692 kWh olması beklenmektedir. Bu miktar halen gelişmiş ülkeler seviyesinin çok altında kalmaktadır¹⁰.

2002 yılı sonuna göre; kişi başına elektrik enerjisi tüketimi dünya ortalaması 2.373 kWh ve OECD ortalaması 8.046 kWh seviyesine ulaşmış olup, aynı yıl itibariyle bazı ülkelerin kişi başına elektrik enerjisi

⁹ Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 'TİSK'in Enerji Politikasına İlişkin Görüş ve Önerileri', Şubat 2000, s.1, (http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?vazi_id=28&id=3), Erişim:24.04.2004.

¹⁰ Enerji Sektöründe Sera Gazı Azaltımı Çalışma Grubu Raporu, (Ankara: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Enerji İşleri Genel Müdürlüğü, 2005), s.10, (<http://www.iklim.cevreorman.gov.tr/raporlar/gruprap/Enerji.pdf>), Erişim:25.05.2005.

tüketimleri ise; Belçika 8.314 kWh, Fransa 7.366 kWh, Almanya 6.742 kWh, Yunanistan 4.885 kWh, Japonya 8.220 kWh, İspanya 5.726 kWh, İngiltere 6.158 kWh ve Amerika 13.228 kWh olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye'de 2003 yılında toplam kurulu gücün % 64,7'si termik santrallerden (23.008 MW) geri kalan % 35,3'lük kısım ise (12.576 MW) hidrolik kaynaklardan elde edilmiştir. Linyit kullanan termik santraller 1985 yılına kadar toplam termik kapasitede en büyük paya sahipken, 1990 yılından sonra linyit kullanan termik santrallerin payı azalmış, doğal gaz yakıtlı termik santrallerin kurulmasına daha fazla ağırlık verilmiştir. 2003 yılında doğalgazlı, kömürlü ve sıvı yakıtlı santraller sırasıyla toplam kurulu gücün % 32,3, % 23,2 ve %9'unu oluşturmuşlardır.

Türkiye'nin 1990 - 2003 yılları arasında elektrik enerjisi kurulu güç kapasitesi, üretim, tüketim, ithalat ve ihracat girişimi Tablo 1'de verilmiştir. Kurulu güç kapasitesi önemli ölçüde artmış ve son verilere göre 35587 MW seviyelerine ulaşmıştır. Elektrik enerjisi üretimi ise, 1990 ve 2003 yılları arasında % 7,1'lik bir yıllık ortalama büyüme hızı ile artmıştır. 1990 yılındaki 46,8 TWh olan net elektrik tüketimi de 2003 yılında 110 TWh'ye ulaşmıştır. Kişi başı net elektrik tüketimi, 1990 yılında 786 kWh iken 2003 yılında 1554 kWh'ye ulaşmış, aynı zamanda kişi başı brüt elektrik tüketimi ise 1990 yılında 958 kWh iken, 2003'te 1994 kWh'ye ulaşmıştır¹¹. 1990-1996 yılları arasında net elektrik enerjisi ihracatçısı konumunda olan Türkiye, 1997 yılından sonra net elektrik ithalatçısı olmuştur¹².

Tablo 1:

Türkiye'de Elektrik Enerjisi Hakkında Bazı Göstergeler

	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Kurulu Güç Kapasitesi	16318	20950	27264	28332	31846	35587
Üretim (GWh)	57543	86247	124922	122725	129400	140581
İthalat (GWh)	176		3791	4579	3588	1158
İhracat(GWh)	907	696	437	433	435	588
Brüt Arz (GWh)	56812	85551	128276	126871	132553	141151
Artış Hızı (%)		8.5	8.4	-1.1	4.5	6.5

¹¹ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Enerji İşleri Genel Müdürlüğü, "Enerji", s. 11.

¹² İbrahim Atılğan, 'Türkiye'nin Enerji Potansiyeline Bakış', *Gazi Üniversitesi Müh.Mim.Fakültesi Dergisi*, Cilt:15, No:1, 2000, ss. 31-47.

Net Tüketim (GWh)	46820	67393	98296	97070	102948	110016
Artış Hızı (%)		7.6	7.8	-1.2	6.1	6.9
Kişi Başına Tük.(net) (kWh)	786	1092	1458	1416	1478	1554
Kişi Başına Tük.(brüt)(kWh)	958	1386	1903	1851	1903	1994

Kaynak: TEİAŞ, Göstergeler, 2003, (<http://www.teias.gov.tr/istatistik/index>), Erişim:25.05.2005.

2003 yılında, Türkiye toplam elektrik enerjisi üretiminin %44.8'ine karşılık gelen 63097 Milyon kWh'lık bölümünü EÜAŞ (Elektrik Üretim Anonim Şirketi), Bağlı Ortaklıkları ve Özelleştirme Kapsam ve Programına Alınan santraller gerçekleştirmiştir. Yap-İşlet-Devret (YİD)¹³, Yap-İşlet (Yİ) ve Serbest Üretim şirketlerinin payı %32.3, mobil santrallerin payı %1.8 olup, %16.5'lik kısım Otoprodüktörler ve Otoprodüktör Grupları, %3.1'lik kısım ise İşletme Hakkı Devredilen (İHD) santraller tarafından sağlanmıştır¹⁴.

Türkiye'de elektrik enerjisi üretimine uygun toplam yerli potansiyel kaynaklar 246 milyar kWh düzeyindedir. Elektrik enerjisi ihtiyacının güvenilir olarak karşılanabilmesi için 2020 yılına kadar yılda yaklaşık 3500-4500 MW'lık üretim kapasitesinin ilave edilmesi gerekmektedir. Elektrik enerjisi üretimi, iletimi ve dağıtımını sermaye yoğun olup, yüksek oranlarda yatırım harcaması, yeni tesislerin kurulması için uzun dönemli planlama ve finansman gerekmektedir. Dağıtım, otomasyon ve rehabilitasyon yatırımları da dikkate alındığında 2005-2010 yılları arasında yıllık toplam 5,5 milyar ABD Doları yatırım zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

Elektrik enerjisi sektörü büyüme hızının son yıllarda sürekli ve düzgün bir biçimde %10'lar civarında seyrettiği göz önüne alındığında sektöre yapılan yatırımlarında aynı oranda artması gerekmektedir. Buna karşılık, Türkiye'nin enerji sektöründe yapılanma, kalkınma planlarında

¹³ Geniş anlamda YİD modeli, ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan bir kamu yatırım veya hizmetinin finansmanının özel bir şirket tarafından karşılanarak gerçekleştirilmesi, sözleşme ile önceden belirlenen bir süre için işletilmesi, bu süre içerisinde üretilen mal veya hizmetin kamu kurum ve kuruluşlarınca veya hizmetten yararlananlarca satın alınarak yatırım bedelinin bu suretle ödenmesi ve sürenin sonunda işletilmekte olan tesislerin, borçsuz, bakımı yapılmış, eksiksiz ve işler durumda, ilgili kamu kurum veya kuruluşuna bedelsiz olarak devredilmesi şeklinde tanımlanabilir. Bkz., T.C.Sayıştay Başkanlığı, Yap İşlet Devret ve Yap-İşlet Modeli Kapsamında Yapılan Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporu Hakkında Özet Bilgi, (http://www.savistav.gov.tr/rapor/diger/2004/Enerji/EnerjiRaporu_Ozet.doc), s. 1, Erişim: 24.05.2005.

¹⁴ Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ), 'Faaliyet Raporu 2003', s. 4, (<http://www.teias.gov.tr/faaliyet2003/index.htm>), Erişim: 24.05.2005.

öngörüldüğü şekilde yürütülemedi, enerji yatırımlarında yaşanan istikrarsızlıklara bağlı olarak bazı dönemlerde atıl üretim kapasitesi, bazı dönemlerde ise önemli enerji açıklarıyla karşılaşmıştır. Sıkıntılar, hem üretim, hem de dağıtım ve iletim aşamasındaki sorunlardan kaynaklanmaktadır. Türkiye'de elektrik enerjisi üretim ve iletim birimleri güney ve güneydoğuda, tüketim merkezleri de kuzeybatıda olduğundan iletim hatları uzun; dolayısıyla iletim kayıpları da %3.1 civarındadır. Bu rakam OECD ortalaması olan %2.5'in üzerindedir. Fakat esas elektrik enerjisi kayıpları, dağıtım aşamasında gerçekleşmektedir. Özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesinde görev yapan TEDAŞ kuruluşları %60'lara varan inanılmaz kayıp ve kaçak oranları ile karşı karşıyadır¹⁵. Kayıp ve kaçakların 2004 yılındaki maliyetinin 1,7 milyar ABD Doları olduğu belirtilmektedir. Bu kaçakların yüklediği ilave maliyetin fiyatlara yansıtılması ise vatandaşları yoksullaştırırken, sanayicinin de rekabet gücünü kaybetmesine neden olmaktadır¹⁶.

1980'li ve 1990'lı yıllarda, elektrik enerjisi yatırımlarını da kapsayan alan kamu yatırımları ekonomide izlenen liberal politikalar nedeniyle aşamalı olarak azaltılmıştır. Ayrıca, 1980'li yıllardan sonra Türkiye'de yaşanan ekonomik ve finansal krizler de kamu yatırımlarında azalmanın (dolayısıyla da elektrik enerjisi yatırımlarındaki azalmanın) bir başka nedeni olmuştur. Sektöre yapılan yatırımların büyük bir bölümünü üretim sektörü yatırımları oluşturduğundan ve bu yükün (yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı) kamu sektörü tarafından tek başına karşılanamayacağından hareketle yatırımın özel sektörle paylaşılması gereği ortaya çıkmış ve bu doğrultuda YİD, Yİ, İHD ve otoprodüktörler gibi çeşitli finans modelleri serbest üretim şirketleri ve özel sektör yatırımlarının enerji sektörüne aktarılması sağlanmaya çalışılmıştır¹⁷.

Buna ek olarak, kamu mülkiyetinde olan elektrik enerjisi işletmelerinin mali durumundaki bozulmalar, ülke genelinde %16'lara varan kaçak elektrik enerjisi kullanımının önlenememesi, Avrupa Birliği'ne (AB)

¹⁵ Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), 'Enerji ve Doğal Kaynaklar Paneli', Ön Rapor, (Ankara: Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, 24 Ocak 2003), s. 14, (<http://vizyon2023.tubitak.gov.tr/teknolojiongorusu/paneller/enerjivedogalkaynaklar/raporlar/raporedk.pdf>), Erişim:12.05.2005.

¹⁶ Dış Ticaret Müsteşarlığı, 'Dış Ticaretin Önündeki Temel Sorunlar', (<http://www.dtm.gov.tr/ead/strateji/I-3.htm>), s. 5, Erişim: 13.12.2004.

¹⁷ Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O., 'Elektrik Enerjisi Sektörü', Sektör Araştırmaları Serisi/No:26, (<http://www.vakifbank.com.tr/earastirma/elektrik.doc>), Aralık 2001, s. 8, Erişim: 24.05.2005.

uyum sürecinde daha rekabetçi bir elektrik enerjisi sektörünün oluşturulması isteği ve uluslararası finans kuruluşlarının zorlamaları gibi nedenlerden dolayı 1980'li yıllardan günümüze kadar elektrik enerjisi sektöründe çeşitli reformlar gerçekleştirilmeye çalışılmıştır¹⁸. Bu reformların en radikali 2001 yılında kabul edilen 4628 sayılı “Elektrik Piyasası Kanunu”¹⁹ ile gerçekleşmiştir.

3.1. 2001 Tarih ve 4628 Sayılı Kanundan Önce Türkiye Elektrik Enerjisi Sektörünün Yapısı

1980'li yılların ortalarına kadar, elektriğin üretimi, iletimi ve dağıtımı, kamuya ait bir monopol olan Türkiye Elektrik Kurumunun (TEK) dikey entegrasyonu ile sağlanmıştır. Bununla birlikte, hidro elektrik santrallerde elektrik enerjisi üretimi kamuya ait bir başka kurum olan Devlet Su İşleri (DSİ) tarafından üstlenilmiştir. Bunun yanı sıra Çukurova Elektrik Anonim Şirketi, Kepez ve Antalya Elektrik Üreticileri Anonim Şirketleri ve Kayseri ve Civarı Anonim Şirketi gibi özel şirketlere elektrik enerjisinin üretimi, iletimi ve dağıtımını izni verilmiştir. Elektrik enerjisinin daha kaliteli ve ucuz olarak tüketicilere sunulması, Devletin kıt ekonomik kaynakları nedeniyle gerçekleştirilemeyen gecikmiş elektrik enerjisi yatırımlarının özel sektör eliyle yapılmasının sağlanması ve 1980'li yıllarda dünyada yaygınlaşan özelleştirme yanlısı gelişmeler sonucu, bu sektörde yeniden yapılanma gereksinimi doğmuştur. Bunun sonucu olarak 15.9.1993 günlü Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 12 Ağustos 1993 gün ve 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile TEK, Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ) ve Türkiye Elektrik Anonim Şirketi (TEAŞ) unvanlı iki ayrı İktisadi Devlet Teşekkülü statüsü ile yeniden yapılandırılmıştır. Elektrik enerjisinin üretimi ve iletimi işlevinden TEAŞ, dağıtımından da TEDAŞ sorumlu olmuştur. Bu iki şirket 1994 yılında faaliyete başlamışlardır²⁰. 1994-1997 yılları arasında YİD ve Yİ modelleri çerçevesinde yatırımların yapılması ve hizmetlerin verilmesi için kanunlar çıkarılmıştır. Bu modellerle özel sektörün ve yabancı

¹⁸ Özlem Özkıvrak, ‘Electricity Restructuring in Turkey’, *Energy Policy*, Volume: 33, 2005, ss:1339-1350.

¹⁹ 4628 Sayılı “Elektrik Piyasası Kanunu”, R.G. 24335, 3.3.2001.

²⁰ Mustafa Çetin, ‘Türkiye Elektrik Enerjisi Dağıtımının Bugünü ve Hedeflenen Yeni Politikalar’, Türkiye II. Enerji Sempozyumu, Ankara, 22-24 Mayıs Kasım, 1999, s. 5,

(http://www.emo.org.tr/eski/merkez/sempozyumlar/enerji_sempozyumu.htm#TURKOGLU),
21.05.2005.

Erişim:

sermayenin, büyüyen elektrik enerjisi talebini karşılamak için yatırım yapması amaçlanmıştır.

3.1.1. 3096 Sayılı Kanun²¹

Türkiye elektrik enerjisi sektöründe özelleştirme ve deregülasyon uygulamalarına, 1984 yılındaki 3096 Sayılı Kanunun kabulüyle başlanmıştır. 3096 Sayılı Kanuna göre, Çukurova Elektrik A.Ş., Kepez Elk. A.Ş., Aktaş A.Ş. gibi şirketlere elektrik enerjisinin üretimi, iletimi ve dağıtım hakları verilmiştir. Anayasa tarafından kamu elektrik varlıklarının özel yatırımcılara devri yasaklandığı için, 3096 Sayılı Kanunla özel şirketler devletin varlıklarına yalnızca YİD ve İHD ile katılmış fakat bu varlıklar devlette kalmıştır. Kanun ayrıca otoprodüktör²² uygulamalarına da izin vermiştir.

Daha sonra, 3096 Sayılı Kanun Anayasaya aykırı hükümler içerdiği gerekçesiyle iptal edilmiştir. İptal gerekçesinde, özel sektörün YİD modeli çerçevesinde gerçekleştirmek istediği yatırımların ve bu amaca yönelik yapılan sözleşmelerin “imtiyaz sözleşmesi” değil, özel hukuk hükümlerine bağlı sözleşmeler olduğu ifade edilmiş ve bu husus kanun maddesinde yer almamış olsa da, Anayasa mahkemesi bu maddeleri iptal etmiş ve yapılan sözleşmelerin imtiyaz sözleşmeleri olduğu kararını vermiştir. Ancak yabancı yatırımcılar esas itibarıyla uyumsuzluk halinde idari yargıya gidilmesine itiraz etmişler, uyumsuzlukların uluslar arası tahkim yoluyla çözümlenmesini istemişlerdir. Bu sorun 13.08.1999 tarih ve 4446 Sayılı Kanunun²³ kabulüyle aşılmıştır²⁴.

YİD, genel olarak tam anlamıyla bir özelleştirme modeli değildir. YİD, santral mülkiyetinin sözleşmede öngörülen sürenin sonunda devlete devrinin söz konusu olması nedeniyle finansal bir araç olarak düşünülmüştür. Kaldı ki bazı dış kredi kuruluşları kamu kuruluşlarına doğrudan kredi açmak yerine bu model çerçevesinde yatırım yapılmasını teşvik etmişlerdir²⁵. Ayrıca bu model, özel yatırımcıların yıllar boyunca

²¹ 3096 Sayılı ‘Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti İle Görevlendirilmesine İlişkin Kanun’, R.G.18610, 19.12.1984.

²² Otoprodüktörler özel şirketlerin kendi ihtiyaçları olan elektriği üretmelerini ve buna paralel olarak iletimini ve dağıtımını sağlamaktadırlar.

²³ 4446 Sayılı ‘Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun’, R.G. 23786,14.8.1999.

²⁴ Burhan Ormanoğlu, ‘Yabancı Sermaye Yatırımlarına Yönelik Uyuşmazlıkların Çözümünde Uluslar arası Tahkim’, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, Mart 2004, s.198, (<http://www.bumko.gov.tr/araştırmarapor/Bomanoglu.pdf>), Erişim: 21.04.2005.

²⁵ Emre İmre, ‘Türkiye’de Yap-İşlet-Devret Modeli; Yasal Çatısı, Uygulaması’, 10-11.01.2001, ss. 2-5. (http://www.vdk.gov.tr/seminerler/turkiyede_vid_modeli.htm), Erişim: 26.05.2005.

yeni santraller kurup işletmesini ve daha sonra bu varlıkların devlete transfer edilmesini sağlamak üzerine oluşturulmuştur²⁶. YİD ve Yİ yoluyla özel yatırımcıyı sektöre çekebilmek için büyük kolaylıklar sağlanmıştır²⁷.

Bununla birlikte, yeni finansman ve üretim modelleri olan YİD, Yİ ve İHD'nin 1990'lı yıllarda devreye girmesiyle elektrik enerjisi üretiminde bir artış sağlanmış olmakla birlikte, rekabetçi piyasa koşullarından uzak temeller üzerine inşa edilmiş bir sistem ortaya çıkmıştır. "YİD" modeli uygulanmasında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB), projenin uzun veya orta dönemli üretim planında yer alıp almadığına bakmaksızın santral kurmak için yapılan bütün proje müracaatlarını değerlendirmeye alarak tesis sözleşmelerini imzalamış ve bunların üretecekleri elektrik enerjisinin tamamına fiyat ve satın alma garantisi vermiştir²⁸. Sonuçta, TEAŞ'a (EÜAŞ- Elektrik Üretim A.Ş.) ait santrallerin teknolojik olarak dünya standartlarının gerisinde olması ve verimsizliğinden dolayı yüksek maliyetle çalışması, YİD şirketlerinden aldığı elektriğin maliyetinin kendi üretim maliyetinin kat ve kat üzerinde olmasına yol açmıştır.

3.1.2. 96/8269 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

Yİ modelinin uygulanmasına 96/8269 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla 1996 yılında başlanmıştır. YİD modeline benzemeyen Yİ modeliyle, özel yatırımcının yalnızca termik santralleri işletmesine ve kurmasına izin verilmiştir. Uluslar arası tahkim kuralları, Yİ sözleşmelerinde özel yatırımcıyı desteklemiş Yİ sözleşmelerini özel hukuka dahil etmiştir. Daha sonra Danıştay, 96/8269 Bakanlar Kurulu Kararını, Yİ sözleşmelerinin imtiyaz sözleşmesini kapsamış olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir.

3.1.3. 4283 Sayılı Kanun²⁹

²⁶ Volkan Erkan, Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997), (Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Proje, Yatırımları Değerlendirme ve Analiz Dairesi, Ankara, 1999) s. 31, (<http://ekutup.dpt.gov.tr/yatirim/erkav/diskredi.pdf>), Erişim: 20.04.2005.

²⁷ Kürşat Yerlikaya, 'Türkiye'de Yap-İşlet Modeli ve Kamu Borçlanması', Türkiye'de Kamu Borçlanması, 18. Türkiye Maliye Sempozyumu, 12-16 Mayıs 2003, s. 2, (<http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/5-3.doc>), Erişim: 22.05.2005.

²⁸ Hasan Bağcı, 'Elektrik Enerjisi ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme', *Yüksek Denetim Dergisi*, Yıl:1, Sayı:2, Nisan 2002, s.5, (http://www.ydk.gov.tr/dergi/dergi2.htm#_ELEKTRIK_ENERJISI_VE), Erişim: 20.02.2003.

²⁹ 4283 Sayılı 'Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ve Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun', R.G. 23054, 17.7.1997.

4283 sayılı Kanun ve 97/9853 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Yİ modeline işlerlik sağlamak için 1997 yılında kabul edilmiştir. 4283 sayılı Kanun, 96/8269 Kanun Hükmünde Kararnameye dayanan uygulamaların hayata geçirilmesine izin vermiştir. 4493 Sayılı Kanun ve 4501 Sayılı Kanun anayasa değişikliğini tamamlamak için kanunlaşmıştır. YİD ve İHD projelerinin imtiyaz gereksinimleri iptal edilmiştir

Maalesef, özelleştirme ve deregülasyon çabaları, 1980'li ve 1990'lı yıllarda özel yatırımlarda istenilen artışı sağlamada başarılı olamamıştır. 1999 yılında toplam kapasite 26.116 MW ve toplam üretim 11.6439,9 GW ve özel şirketlerin payıysa %19'dan %21'e ancak ulaşabilmiştir³⁰. Bu başarısızlığın arkasındaki temel neden, sektördeki özelleştirme ve deregülasyon uygulamalarının plansız başlatılmasıdır. Arkasından, elektrik enerjisi sektöründe ihtiyaç duyulan yatırımlar için acil fonları sağlayacak yeterli hazırlıkların yapılması olarak gösterilmektedir.

Özel yatırımcı, belirsiz bir yapıdaki sektöre yatırım yapmak istememiştir. Üstelik bazı yasal düzenlemeler, özelleştirme ve deregülasyon için sağlanmış fakat bu uygulamalardan önce anayasal değişimin gerekli olduğu göz ardı edilmiştir. Devlet, özel yatırımcıya güvenilir bir yatırım için özelleştirme ve deregülasyon ortamı yaratamamıştır.

3.2. 2001 Tarih ve 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu³¹ ve Gelişmeler

2001 yılı Şubat ayında, 4628 sayılı “Türkiye Elektrik Piyasası Kanunu” kabul edilmiştir. Bu Kanunun temel amacı, Kanunun 1. maddesinde belirtildiği gibi finansal olarak uygulanabilir, istikrarlı ve rekabetçi bir elektrik piyasası yaratmaktır. Bu kanun çerçevesinde elektrik piyasasına yönelik olarak lisans, tarifeler, ithalat ve ihracat, serbest tüketici, dağıtım, şebeke, müşteri hizmetleri ve serbest tüketici yönetmelikleri ile ilgili tebliğler yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. İkincil mevzuat çalışmaları devam etmektedir. Elektrik Piyasası Kanunu ile öngörülen piyasa yapısına ulaşılması için gerekli reform uygulamaları 17.03.2004 tarih ve 2004/3 YPK Kararı eki “Enerji Sektörü Reformu ve Özelleştirme Stratejisi Belgesi” kapsamında ana başlıklar halinde belirlenmiş ve bir takvime bağlanmıştır³². Bu belgeye göre;

³⁰ Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), “Elektrik Enerjisi Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 2001), s.16.

³¹ 4628 Sayılı ‘Elektrik Piyasası Kanunu’, R.G. 24335, 3.3.2001.

³² Maliye Bakanlığı, ‘Kamu İktisadi Teşebbüsleri’, 2005, s. 252, (<http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/2005bgereke/Bolum11.pdf>), Erişim: 18.06.2005.

- Elektrik dağıtım sisteminin 21 bölge olarak yeniden yapılandırılması,
- Kamu elektrik üretim varlıklarının portföy üretim şirketleri olarak yeniden yapılandırılması,
- Maliyet bazlı tarife uygulamasına geçilmesi,
- Dağıtım bölgelerinin özelleştirme işlemlerinin 2006 yılına kadar tamamlanması,
- Üretim varlıklarının özelleştirilmesi işlemine piyasa yönetim sisteminin işler hale geleceği Temmuz 2006 tarihi itibarıyla başlatılması gereği ele alınmıştır.

Elektrik enerjisi sektöründe, 2011 yılında tam liberalleşmenin sağlanması amaçlanırken, TEDAŞ'ın da 2006 yılına kadar özelleştirmesinin tamamlanması beklenmektedir³³.

4628 Sayılı Kanunda “Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezi” ile tamamlanan ikili anlaşmalar piyasası öngörülmektedir. Piyasada faaliyet gösterilmesi için seçilen yöntem lisanslandırmadır. Sisteme erişim düzenlemeye tabidir. Piyasa modelinin ana unsurlarından biri olan ikili anlaşmalar, tüm koşulları ve süresi taraflar arasında serbest olarak belirlenen özel hukuk hükümlerine tabi anlaşmalardır.

Bu kanunla birlikte elektrik enerjisi piyasasında yeni kavramlar ve piyasalar ortaya çıkmıştır. Bunlar aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

Üretim, İletim ve Dağıtım Kademelerinin Ayrıştırılması: Bu kanun ile TEAŞ, üretim, dağıtım ve ticaret şirketlerine bölünmüş, iletim kamuda kalırken, üretim ve ticaretin özelleşmesinin yolu açılmıştır³⁴. Üretim Şirketi, EÜAŞ, iletim şirketi Türkiye Elektrik Anonim Şirketi (TEAŞ) ve merkezi kamu toptan satış şirketi Türkiye Elektrik Taahhüt ve Ticaret Anonim Şirkettir (TETAŞ).

Lisans Modelinin Oluşturulması: Piyasada faaliyet göstermek isteyen bütün tüzel kişilerin Kuruldan her bir faaliyet için lisans almaları zorunludur. Lisans, bir tüzel kişinin piyasada faaliyet gösterebilmek için Kuruldan almak zorunda olduğu bir yetki belgesidir. Lisans, fiyatların nasıl oluşacağını, süresinin ne kadar olacağını, şartlarını, lisansın iptal nedenlerini, düzenleyiciler tarafından sorunların çözülmesini, lisansın

³³ Süreyya Yüce Özden, ‘Transportation, Infrastructure In Turkey’, *Capital Market&Investment in Turkey Conference*, London, 19 November 2004, s.4, (<http://www.deik.org.tr/genel/london2004/YuceOzden.pdf>)

³⁴ Dış Ticaret Müsteşarlığı, ‘Enerji Piyasasındaki Son Gelişmeler’, 2001, s. 7, (<http://www.dtm.gov.tr/ead/ekonomi/savi%2011/song.htm>), Erişim: 15.04.2005.

yükümlülüklerini ve haklarının geçersizlik nedenlerini detaylarıyla belirlemek zorundadır.

Bağımsız Bir Düzenleyici Otoritenin Oluşturulması: 2001 tarihli ve 4628 Sayılı Kanunla elektrik enerjisi piyasasında şeffaf ve bağımsız düzenlemeleri garanti etmek için ETKB'ya bağlı Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) oluşturulmuştur. Elektrik enerjisi sektöründe EPDK, sektördeki düzenlemeleri yapmakla görevlendirilen, bunun için de bakanlığın düzenleme yetkilerinin büyük kısmını üzerine alan, kamu tüzel kişiliğine sahip bakanlıkla ilişkili “düzenleyici bir üst kurul” olarak kurulmuştur³⁵. Bu kanunla, rekabetçi bölüm olan, elektriğin üretimi ve ticaretinde devletin rolü, EPDK tarafından üstlenilmiştir. Bunun yanı sıra devlet, özel sektör yatırımlarının yetersiz olması durumunda elektrik enerjisi yatırımlarını gerçekleştirecektir. Bu, gerekli elektrik yatırımları için özel sektöre büyük ölçüde güvenildiğini göstermektedir³⁶. EPDK'nın kurulmasıyla birlikte, bakanlığın rolü, genel enerji politikalarını güçlendirmek ve oluşturmak, özelleştirme tekliflerini belirlemek, ithalat ve ihracat politikalarını belirlemek, teşvikler ve sübvansiyonlarla arz güvenliğini sağlamaktır³⁷.

EPDK'nın temel yetki ve görevleri arasında, yasanın uygulanmasını sağlamak, yasal düzenleme gereksinimi doğduğunda gerekli hazırlığı yaparak bakanlığa iletmek, sektöre ilişkin gerekli düzenlemeleri yapmak, lisansları vermek ve iletmek, sektöre ilişkin düzenlemeleri yapmak, lisansları vermek ve gerektiğinde iptal etmek, fiyatlandırma esaslarını belirlemek sözleşmelerle ilgili anlaşmazlıkların giderilmesi için tahkim mekanizması öncesinde arabuluculuk yapmak gibi başlıklar sayılmıştır. Türkiye'nin elektrik sektörünün yeniden yapılanmasını sağlayan kuralları tanımlayan 4628 Sayılı Kanun, yeni yapının kurallarının işleminin belirlenmesini EPDK'nın otoritesine vermiştir.

EPDK'nın gelirleri, lisans başvuruları, yenileme, değiştirme, lisans kopyaları ve yıllık lisans ücretleri, yayım gelirleri, hibeler, iletim ve Kurul tarafından yüklenilen yönetim ücretleridir. EPDK'nın yıllık gelir fazlası genel bütçeye transfer edilir. EPDK'nin fonksiyonu için gerekli

³⁵ Faruk Ataay, 'Enerji Sektöründe Özelleştirme: Rekabetçi Bir Piyasada Yönetişim mi?', *Praksis*, Sayı: 9, 2002, s. 233.

³⁶ O.Olcay.Güneği, 'Elektrik Enerjisinde Yeni Döneme', *Planlama Dergisi*, DPT'nin Kuruluşunun 42.Yılı Özel Sayı, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 2002, s. 257.

³⁷ OECD, *Regulatory Reform In Electricity, Gas, And Road Freight Transport*, Background Paper for OECD Review of Regulatory Reform: Regulatory in Turkey, Paris: OECD, 2002, s. 24, (<http://www.oecd.org/data/40/11/1840779.pdf>), Erişim:18.05.2004.

finansal kaynaklar faaliyetlerini sürdürecektir düzeyde gelire sahip oluncaya kadar genel bütçeden sağlanır. EPDK, Başbakanlık ve Sayıştay tarafından denetlenir. Bütün herkes, Kurulun aldığı kararlara itiraz getirebilir. Kurulun aldığı kararlara karşı itiraz Danıştay'a getirilir.

Serbest Tüketicinin Tanımlanması: Kanunda kendi tedarikçisini seçme hakkına sahip olan tüketicilere serbest tüketici denilmektedir. Kanunda serbest tüketici olabilmek için tüketicinin ya iletim hattına doğrudan bağlanmış olması ya da Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yirmi dört ay sonra geçerli olmak üzere, bir önceki yıla ait toplam elektrik enerjisi tüketiminin 9 milyon KWh olması gerekmektedir. 9 milyon KWh AB üye ülkelerinde serbest tüketici için Şubat 2003'ten itibaren geçerli olacak alt sınırdır. Dolayısıyla AB serbest tüketicisi ile uyumlaştırma planlanmıştır. Piyasa faaliyetlerinden iletim ve dağıtım faaliyetleri ile serbest olmayan tüketicilere yapılacak satışlar düzenlemeye tabidir. Bunun yanı sıra piyasadaki hakim gücünü koruduğu sürece TETAŞ'ın faaliyetleri de düzenlemeye tabi olacaktır.

Toptan Satış Şirketleri: Toptan satış elektriğin tekrar satışı için satışı olarak tanımlanmaktadır. Toptan satış şirketleri ise ya toptan satış ya da serbest tüketicilere satış yapabilmektedir. Piyasada Ticaret A.Ş. ve özel toptan satış şirketleri faaliyet gösterecektir.

Perakende Satış Şirketleri: Perakende satış, elektriğin tüketicilere satışı olarak tanımlanmaktadır. Perakende satış şirketleri, herhangi bir bölge kısıtı olmadan tüm dağıtım bölgelerinde faaliyet gösterebilmektedirler.

Elektrik Enerji Fonunun Kurulması: Fonun başlıca görevleri fiyat istikrarını sağlamak, mücbir nedenle doğacak maliyetleri karşılamak, Ar-Ge giderlerini karşılamak ve şirketlere kredi vermektir. Kanunla, İHD devir bedellerinin fon yoluyla yine şirketlerin kullanımına sunulması öngörülmüştür. Fon, özelleştirme süreci tamamlanmaya çalışılan sektörde şirketlerin riskini azaltmayı amaçlayan önemli işlevler üstlenecektir.

Özelleştirme: 2001 tarihli kanuna göre, ETKB, TEDAŞ, EÜAŞ, bunların müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimleri ile varlıklarının özelleştirilmesine yönelik öneri ve görüşlerini Özelleştirme İdaresi Başkanlığına bildirir. Özelleştirme işlemleri, 4046 sayılı Özelleştirme Kanununa göre gerçekleştirilir. Doğrudan özelleştirme modelinin uygulanması üretim ve dağıtım sektörü için gerçekleştirilecektir.

Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezinin Oluşturulması: Bu merkez, TEİAŞ tarafından hazırlanan ve Kurulca onaylanan dengeleme ve uzlaştırma yönetmeliği hükümleri doğrultusunda, gerçekleşen alım-satımlar ile sözleşmeye bağlanmış miktarlar arasındaki farkları esas alarak, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin borçlu ya da alacaklı oldukları tutarları hesaplamak suretiyle, mali uzlaştırma sistemini çalıştırmak üzere kurulmuştur.

3.2.1. Üretim ve Toptan Satışta Rekabet

2001 tarihli Kanunla, TEAŞ'ın üretim birimleri EÜAŞ'a, iletim birimleri TEİAŞ'a, ticaret (toptan satış) birimleri de TETAŞ'a bırakılmıştır. Otoprodüktör ve otoprodüktör grupları tarafından gerçekleştirilen üretim faaliyeti dışındaki elektrik enerjisi üretimi, EÜAŞ ve özel sektör üretim şirketleri tarafından gerçekleştirilir. EÜAŞ ve özel sektör üretim şirketleri, lisansları uyarınca gerçek ve tüzel kişilere elektrik enerjisi ve/veya kapasite satışı yapabilirler. TETAŞ yoluyla devlet, YİH, İHD ve Yİ'yi kapsayan özel şirketlerin ürettikleri elektrik enerjisinin tümünü satın almak zorundadır. Bu modeller hazine garantisi altındadır. 2001 tarihli Kanundan önce 3996 ve 4283 sayılı Kanunlar çerçevesinde Hazine garantisi verilen 29 YİD projesi dışındaki projelerin tümü iptal edilmiştir. EÜAŞ, Kurul tarafından belirlenen sürede kamu tarafından üretilen elektriğin tümünü TETAŞ'a satacaktır. Bu süre 5 yıl olarak belirlenmiştir. Daha sonra, TETAŞ yüksek maliyetlerle üreten özel üreticiden ve düşük maliyetlerle üreten EÜAŞ'tan satın aldığı elektriğin, elektrik piyasasında toptan satışını gerçekleştirecektir. Ayrıca kanunda yer alan, “özel sektör üretim şirketlerinin piyasada sahip olacağı toplam pay, bir önceki yıla ait yayınlanmış Türkiye toplam elektrik enerjisi kurulu gücünün %20'sini geçemez” hükmü tekelleşmenin önüne geçmek için alınmış bir önlem olarak düşünülmektedir.

Yeni kanun ile birlikte toptan satış şirketleri adı altında sektörde daha önce pek bilinmeyen yeni bir şirket yapısı ortaya çıkmaktadır. Bunlar, üretim şirketlerinden yıllık, aylık, mevsimlik bağlantılar yaparak toptan elektrik alarak bunu serbest tüketicilere toptan satan kuruluşlardır. Bu kuruluşlar enerji iletimini TEİAŞ'ın sistemi ile yapacak ve iletilen elektrik üzerinden belli bir hizmet bedeli ödeyeceklerdir.

Toptan satış faaliyetlerinin ya TETAŞ ya da özel toptan satış şirketleri tarafından yürütülecek olması nedeniyle iletim ve toptan satış piyasaları birbirinden ayrıştırılmıştır. Üretim ve dağıtımda mülkiyet ayrıştırılmasına

gidilmesine rağmen üretim şirketlerinin kontrol oluşturmayacak şekilde dağıtım şirketlerinden pay sahibi olmalarına izin verilmiştir. Söz konusu ayrıştırmalar sektörde ayrımcılık ve çapraz sübvansiyon yapılmasına olanak tanımadan rekabetin sağlanması ve regülasyon etkinliğinin artırılması bakımından önem arz etmektedir.

Elektrik enerjisi sektörünün, bazı bölümleri doğal monopol (iletim ve dağıtım), bazı bölümleri de potansiyel rekabetçi (üretim ve perakende satış) olarak kabul edilmektedir. Bu faaliyetler arasındaki mülkiyet bağlantısı, potansiyel rekabetçi faaliyetlerde rekabeti engelleyebilir. TETAŞ'ın bir başka oluşturulma nedeni batık maliyetlerin düzeltilmesidir. TETAŞ, var olan YİD, İHD ve Yİ sözleşmelerini üstlenmiştir. Ayrıca, 4628 sayılı kanun ile, batık maliyetleri karşılamak için, DSİ'ye ait hidro elektrik santraller EÜAŞ'ye devredilecektir.

3.2.2. İletim ve Anlaşma Mekanizması Dengesi

Kanunda iletim varlıklarının mülkiyetine sahip olan TEİAŞ'ın aynı zamanda sistem işletmecisi ve piyasa işletmecisi olarak faaliyet göstereceği belirtilmiştir. Buna göre, TEİAŞ iletim varlıklarını, yeni iletim yatırım planlarını ve yeni iletim araçlarının kurulmasını üstlenmiştir³⁸. TEİAŞ, iletim yatırımlarının planlanması ve gerçekleştirilmesinden, sistemdeki herkese eşit iletim hizmeti sunulmasından da sorumlu tutulmuştur. Bu kanunla TEİAŞ elektrik alım-satım işlemini gerçekleştirmemekte yalnızca iletim hizmeti vermektedir³⁹.

3.2.3. Dağıtımda Rekabet

TETAŞ, kamu adına toptan elektrik satışı işini yürütecek olan kamu tüzel kişiliğidir. TETAŞ; yeni piyasa modeli öncesi uygulamalardan kaynaklanan ve rekabetçi piyasalara geçişte ek maliyet unsuru olan yükümlenilen maliyetlerin karşılanması hususunda görevlendirilmiş bir kamu şirkettir⁴⁰.

Prensip olarak TETAŞ'ın, YİD ve Yİ santralleri tarafından üretilen elektriği serbest piyasa koşulları içinde pazarlaması öngörülmektedir. Bu kuruluşun zarar edeceği ve bu zararının Hazine'den sübvansiyonla edileceği açıktır. Bu kuruluş YİD santrallerinden yüksek tarife ile alacağı elektriği serbest piyasa şartları altında satmak üzere kurulmuş olan bir şirkettir.

³⁸ EPDK, *Elektrik Piyasası Uygulama El Kitabı*, (Ankara: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 2003), s. 3, (<http://www.epdk.gov.tr>), Erişim:22.05.2005.

³⁹ OECD, *Regulatory ...*, s.12.

⁴⁰ EPDK, *Elektrik...*, s. 12.

Zaman içinde şirketin liberalleşmesi ile bu zararın azaltılması beklenmektedir⁴¹.

TEDAŞ, İHD projeleriyle işletme haklarının özel sektöre devredilmediği bölgelerde dağıtım faaliyetlerine devam edecektir. Dağıtımda, İHD anlaşmaları çerçevesindeki anti rekabetçi durum, en önemli problem olarak görülmektedir. Alınan bazı önlemlerle anti-rekabetçi durumun değiştirilmesi gereği 2001 tarihli kanunda belirtilmiştir. Dağıtım şirketleri arasında rekabete izin veren 2001 tarihli kanunun bazı kurallarına göre, bu şirketler mevcut anlaşmaları değiştirmezlerse, özel sektör dağıtım şirketleri üretim lisanslarını elde etmek için haklarını kullanamayacaklar ve onların kontrol statülerini değerlendirmeksizin üretim faaliyetlerine bağlı yasal varlıklarla ilgili anlaşmalara giremeyeceklerdir. Buna ek olarak, özel sektör dağıtım şirketlerinin belirli bir bölgedeki dağıtım haklarının her biriyle ilgili olarak mevcut anlaşmaları EPDK tarafından belirlenen bir süre içinde serbest rekabet koşullarını karşılayıncaya kadar değiştirmekle zorunlu tutulacaklardır.

Dağıtım şirketinin de tıpkı TEİAŞ'de olduğu gibi kendisinden hizmet alan tüketiciler arasında hiçbir ayırım gözetmeden hizmet sunması gerekmektedir. Dağıtım şirketi kendisinden hizmet alan tüm tüketicilere eşit davranmak zorundadır. Bu kural, Kurul tarafından verilmiş olan lisansın bir gereğidir. Esasen bu hususlarda denetim yapma, hatta lisansının iptal edilmesi gibi her türlü hukuki ve cezaî işlemlerin uygulama yetkisi de Kurulun elinde olacaktır. TEDAŞ'ın teknik kayıplar, serbest ve faturalandırılmamış elektrik arzı özellikle de şehir ışıkları gibi nedenlerden dolayı finansal olarak zayıf olduğu önemli bir problem olarak görülmektedir⁴².

3.2.4. Fiyatlar ve Tarifeler

Elektrik enerjisi fiyatlarında, batı bölgelerinden doğu bölgelerine ve sanayiden hane halkına doğru çapraz sübvansiyon 2001 tarihli kanunla birlikte yasaklanmıştır. Gerçekte, EPDK, TEDAŞ, Hazine ve ETKB Türkiye'de uygulanan ulusal tarife yapısından bölgesel tarife yapısına doğru bir değişiklik yapılması konusunda aralarında anlaşmaya varmışlardır. Fakat hükümet, doğudaki tüketicilerin politik baskıları

⁴¹ Osman Sevaioğlu, 'Elektrik Sektöründe Rekabet ve Yeni Elektrik Piyasası Kanunu', Perşembe Konferansları, (Ankara: Rekabet Kurumu, Ocak 2000), s. 59.

⁴² İzhak Atiyas and M. Dutz, 'Competition and Regulatory Reform in The Turkish Electricity Industry', Prepared for presentation at Conference on EU Accession, Turkey, Bilkent, Ankara, May 10-11 2003, s. 17. (<http://www.cie.bilkent.edu.tr/electricity.pdf>)

yüzünden bu anlaşmayı kabul etmemiştir. Türkiye'de sanayide kullanılan elektrik enerjisi fiyatı hane halklarının kullandığı elektrik enerjisi fiyatının neredeyse iki katı kadardır.

Kısa dönemde, maliyeti dengeleyici çapraz sübvansiyon, yüksek dağıtım kayıpları ve EÜAŞ ve TETAŞ'ın finansal açıkları, elektrik fiyatlarının yükselmesiyle sonuçlanacaktır. Doğu bölgelerinde serbest olmayan sanayi ve hane halkı kullanıcısı önemli fiyat artışlarıyla karşılaşabilir⁴³.

Tarifelerin düzenlenmesinde, iletim ve dağıtım doğal monopol olarak kabul edilir ve EPDK tarafından RPI-X⁴⁴ düzenlemesine maruz bırakılır. İletim, giydirilmiş gelir düzenlemelerine tabi iken, dağıtımda giydirilmiş gelir düzenlemeleri ve karışık fiyat uygulanacağı kanunda belirtilmiştir. TETAŞ, monopol gücüne sahip olduğu sürece TETAŞ'ın ortalama toptan satış fiyatları maliyet temelli düzenlemeyle regüle edilir.

2001 tarihli kanuna göre, kanunun şartlarıyla uyumlu şirketler ile kurul tarafından lisans verilen şirketler her yılın sonundan önce, uygulayacakları tarifeleri kurul onayına sunacaklardır. Bu şirketler, uygulayacakları tarifeleri basın yoluyla yayınlayacaklardır. Kurulun onayladığı tarifeler bütün gerçek kişiler için bağlayıcıdır. İletim ve dağıtımda tarifeler belirlenirken, gelir ve gider denkliği esas alınacaktır. Bu denklik ile gelir kalemleri arası çapraz sübvansiyonun engellenmesi ve maliyet tabanlı fiyatlandırmanın sağlanması amaçlanmaktadır.

TETAŞ'ın toptan satış tarifesi maliyet temellidir. 2001 tarihli kanunda TETAŞ'ın toptan satış tarifesi, TETAŞ tarafından satın alınan elektrik enerjisi ve/veya kapasitenin ortalama fiyatının tarifeye yansıtılması suretiyle TETAŞ'ın mali yükümlülüklerinin yerine getirilebilmesi esas alınarak taraflar arasında fark gözetmeksizin uygulanacak şekilde belirleneceği belirtilmiştir⁴⁵. Kanunda, perakende satış fiyatının; abone grupları bazında, izin verilen toptan elektrik enerjisi alım fiyatı, ilgili dağıtım bölgesinin hedef kayıp kaçak oranı ve/veya TEİAŞ'ın açıklamış olduğu iletim kayıp oranı ve makul bir brüt kar marjı göz önüne alınarak hesaplanacağı belirtilmiştir.

4. SONUÇ

⁴³ Atıyas ve Dutz, *Competition...*, ss. 19-20.

⁴⁴ RPI yüzde olarak tüketici fiyat endeksini, X her yıl için belirlenen verimlilik faktörünü ifade etmektedir. EPDK, *Elektrik...*, s. 40.

⁴⁵ EPDK, *Elektrik...*, s. 46.

Türkiye'nin artan enerji talebini karşılamak, AB mevzuatına uyum ve küresel ekonomiyle bütünleşmenin bir gereği olarak serbest rekabeti öngören yeni bir piyasa yapılanmasına yönelik olarak 3 Mart 2001 tarihinde 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu oluşturulmuştur. 4628 Sayılı Kanun; elektrik üretim, iletim ve dağıtım, toptan satışı, perakende satış hizmeti, ithalat ve ihracatı ile bu faaliyetlerle ilişkili tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini EPDK'nin kurulması ile çalışma usul ve esaslarını ve elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesinde izlenecek usulleri kapsamaktadır. Bu yasayla maliyetleri yansıtan fiyatlandırma yapısını esas alan rekabetçi bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması amaçlanmıştır.

Elektrik enerjisinin üretim, iletim ve dağıtımının özel kişilerce yerine getirilmesinde kamu hizmeti imtiyazı yöntemi yerine, lisans sistemine geçilmiştir. Elektrik enerjisinin iletimi dışındaki tüm hizmetlerden kamunun çekilmesi ve söz konusu hizmetlerin tümüyle özel sektöre bırakılması amaçlanmıştır. Lisans almak suretiyle her tüzel ve gerçek kişinin bu piyasada faaliyet gösterebileceği belirtilmiştir. Ayrıca enerji fiyatlarının arz ve talep ilişkisine bağlı olacağı belirtilmiştir.

Kanuna göre yeni piyasa modeli 2003 yılından itibaren işlerlik kazanmıştır. Yeniden yapılanma çalışmalarının tamamlanması ve piyasanın işlerlik kazanmasını takiben ETKB yalnızca makro düzeyde enerji politikalarını düzenlemektedir. Oluşturulan EPDK ise piyasanın belirlenen makro politikalarla uyumlu çalışması için kontrol, düzenleme ve denetleme faaliyetlerini yürütmektedir. 2003 yılı ve 2004 yılı beklentileriyle birlikte, EPDK 2003 yılının ilk yarısında lisans verme faaliyetine başlamıştır.

Elektrik enerjisi sektörünün serbestleştirilmesi ve yeniden yapılandırılmasına ilişkin uygulama sürecine ilişkin başlıca hususların yer aldığı ve ihtiyaç duyulan geçiş döneminin tanımlandığı "Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Stratejisi Belgesi" Yüksek Planlama Kurulunun 17 Mart 2004 tarihli ve 2004/3 sayılı kararı ile kabul edilmiştir. Bu amaçla TEDAŞ'ın varlıkları, 2 Nisan 2004 tarihinde Özelleştirme İdaresine devredilmiştir. Ayrıca bu belgede dağıtım özelleştirmelerinin 2006 yılında, üretim özelleştirmelerinin de 2009 yılına kadar tamamlanacağı belirtilmiştir. 2001 tarihli ve 4628 sayılı Kanunla, kamunun hakim olduğu elektrik enerjisi sektöründe öncelikle deregülasyon ve özelleştirme amaçlanmıştır. Çünkü kamunun hakim olduğu bir sektörde rekabetten söz edilmesi olanaklı değildir. Bu nedenle,

sektörün rekabetçi piyasalarda faaliyet gösterebilecek kısımlarının bölünerek özelleştirilmesi, doğal tekel niteliği devam eden bölümlerinin ise bağımsız, özerk yapıda oluşturulacak bir regülasyon kuruluna tabi olarak faaliyet göstermesi amaçlanmıştır. Bu amaçla, TEDAŞ yeniden yapılandırılmış ve 21 dağıtım bölgesi oluşturulmuştur. Ancak, 20 dağıtım bölgesinin özelleştirilmesine ilişkin hazırlıklarda gecikmeler yaşanmaktadır. 2005 yılının Temmuz ayında, Elektrik Piyasası Kanununda yapılan değişiklikle, dağıtım şirketlerinin hesapları ayrı olmak kaydıyla üretim tesisleri kurmalarına izin verilmiştir.

Özelleştirmenin dağıtım bölümünden başlanması iki nedene bağlanmaktadır. Birincisi, sektördeki yüksek kayıp ve kaçak oranlarıdır. Sektördeki kayıp ve kaçakların 2004 yılındaki maliyetinin 1,7 milyar ABD Doları olduğu belirtilmektedir. Kayıp ve kaçakların maliyetleri doğal olarak elektrik enerjisi fiyatlarına yansıtılmaktadır. İkincisi de ülkeye gelecek yatırımcılar için güven ortamı yaratmaktadır.

Elektrik Piyasası Kanunuyla, piyasa faaliyetlerinin ağırlıklı olarak özel sektör eliyle yürütülmesi amaçlanmıştır. Kanunun uygulanmaya başlanmasından itibaren, Kanun nedeniyle kamu teşebbüslerinin faaliyetlerinin kısıtlanmış, kamuda önemli bir atıl kapasite oluşmuş ve kamunun elektrik enerjisi üretimi düşmüştür. Bu durum, birim maliyetlerin artmasına, elektriğin üretiminden tüketimine kadar, temin zinciri içerisinde yer alan KİT'lerin satış fiyatları üzerinde baskı oluşturmasına neden olmuştur. Bunun yanı sıra, YİP ve Yİ projeleri ile ilgili alım sözleşmelerinin alım garantisi içermesi ve fiyat esnekliğinin bulunmaması, elektrik enerjisinin ortalama maliyetini yükseltmiştir. Sanayide üretim atışını engelleyen bu durum, elektrik enerjisi tüketimini caydıran, büyümeyi yavaşlatan, yerli sanayinin rekabet gücünü azaltan ve yabancı sermaye yatırımlarını azaltan sonuçlar doğurmaktadır.

Elektrik Piyasası Kanununda hukuki çerçeve ve uygulamaya yönelik mevzuat çerçevesinde önemli ilerlemeler kaydedilmekle birlikte, uygulamanın sınırlı düzeyde kaldığı söylenebilir. Rekabetçi bir elektrik enerjisi sektörü oluşturmak amacını taşıyan Elektrik Piyasası Kanun'un 2001 yılındaki kabulünden sonra, özelleştirmedeki gecikmeler ve çözümlenmemiş bir husus olan garanti edilmiş fiyatlar bu kanunun amaçlarıyla çelişmektedir.

Türkiye elektrik enerjisi sektöründe gerçekleştirilmeye çalışılan reform uygulamalarının başarıya ulaşması ve her sorunun piyasada çözümlenmesine dair yaklaşımın doğruluğu konusunda çekinceler vardır.

Öncelikle Elektrik Piyasası Kanunuyla karmaşık, idaresi ve denetimi oldukça güç bir sistem yaratılmıştır. Serbest piyasanın oluşumu için önkoşul olarak görülen elektrik üretim ve dağıtım tesislerinin kısa bir sürede özelleştirilmesi, garantili projeler nedeniyle olanaklı görülmemektedir. Bu nedenle mevcut uzun vadeli enerji alım anlaşmalarına bir çözüm getirilmeli ve çapraz sübvansiyonlar kaldırılmalıdır. Dağıtım kayıplarının azaltılması da çözümlenmesi gereken önemli bir husus olarak görülmektedir.