

TÜRKİYE’DE ENERJİ SEKTÖRÜNE İLİŞKİN 10 TEMEL SORUN ALANI

TEN MAJOR PROBLEMATIC ISSUES IN TURKISH ENERGY INDUSTRY

Ahmet Fatih ÖZKAN*

Öz

Her geçen yıl ekonomisi büyüme eğilimi gösteren ve enerji ihtiyacı hızla artan Türkiye için 2000’li yıllar, enerji sektöründe köklü değişikliklerin başlangıcı olmuş; bu bağlamda elektrik, doğal gaz ve petrol piyasalarını serbestleşme ve rekabete açma çabaları başlayarak, yıllardır süren dikey bütünleşik yapıların ayrıştırılması gündeme gelmiştir. Piyasaların serbestleştirilmesinde büyük payı bulunan enerji talebi ve artan bu talebi karşılamada kamu yatırımlarının yetersiz kalması sonucu; özel sektör yatırımlarının teşvik edilmesi, yabancı sermaye girişinin artırılması, yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanılmaya başlanması, birincil enerji kaynaklarında kaynak çeşitliliğinin sağlanması, enerji verimliliğinin hayata geçirilmesi gibi bazı düzenlemeler yapılarak enerji politikasında da birtakım köklü değişim ve gelişmeler yaşanmıştır. Ancak kısa bir sürede gerçekleşen tüm bu gelişmeler sonucu, piyasaların işleyişinde bazı ekonomik ve/veya hukuki sorunların doğması da kaçınılmaz hale gelmiştir. “Enerjide dışa bağımlılık”, “alternatif enerji kaynakları kullanımının etkin bir şekilde yaygınlaştırılmaması”, “enerji sektörüne yatırımlarda devletin yetersizliği ve özel sektörün isteksizliği”, “mevcut sözleşmeler”, “elektrik piyasasındaki kayıp ve kaçak oranlarının fazla olması”, “elektrik piyasasındaki fiyat politikası ve düzenlenmiş tarifeler”, “özelleştirmelerin ve devirlerin tamamlanamaması”, “akaryakıtın alınan aşırı katma değer ve özel tüketim vergileri”, “akaryakıt kaçakçılığı” ve “çevre kirliliği” olmak üzere bu çalışmada, Türk enerji sektörünün işleyişinde ciddi aksaklıklar ve geleceğinde de belirsizlikler yaratan 10 temel sorun alanı incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Enerji, Alternatif Enerji Kaynakları, Serbestleşme, Yabancı Sermaye, Elektrik Piyasası.

* LL.M. (Ekonomi Hukuku, Bilkent Üniversitesi); Ph.D. öğrencisi (Rekabet Hukuku, King’s College London). Yazara ulaşmak için afatihozkan@gmail.com e-mail adresini kullanabilirsiniz.

Abstract

The new millennium is the beginning of a new area for the energy industry of Turkey, which experiences a rapid economic growth and an ever-increasing energy demand each year. Within this context, remarkable efforts have been made to liberalize and introduce competition to the electricity, natural gas and oil markets; concurrently vertical separation of the former institutional structure has been observed. As a consequence of the ever-increasing demand for energy and inadequacy of state investments to meet this demand; significant progress on the promotion of foreign investments, development of renewable energy resources, diversification of primary energy resources and implementation of energy efficiency have been made; therefore, substantial changes have occurred in the country's energy policy. However, all these rapid developments have actually brought about some economical and/or legal problems. This article throws light on the following ten major problematic issues causing functional breakdowns and future uncertainties in the Turkish energy industry: "Dependence on foreign resources", "failure to promote the active use of alternative energy sources", "inadequacy of state investments and reluctance of private investors", "existing contracts", "high rate of transmission and/or distribution losses", "pricing policy and tariffs in electricity market", "incomplete privatizations and gas release programme, "excessive value added and private consumption taxes taken from petroleum products", "illegal trafficking of petroleum products" and "environmental pollution".

Keywords: *Energy, Alternative Energy Resources, Liberalization, Foreign Investment, Electricity Market*

GİRİŞ

Enerji, günlük hayatın hemen hemen her alanında ihtiyaç duyulan ve kullanılmasıyla birlikte bireylere "fayda" (*utility*) sağlayan bir gereksinimdir. Karanlıkta birbirimizi görmemizi, soğukta üşümememizi, araçlarımızın hareket etmesini, yediğimiz yemeklerin pişirilmesini, işyerlerinde kullandığımız bilgisayarların çalışmasını vb. sağlayan aslında çeşitli enerji kaynaklarından başka bir şey değildir. Ekonomik kalkınma ve toplumsal refah artışında da büyük bir role sahip olan enerji, gelişmekte olan ülkelerin ihtiyaç duyduğu temel gereksinimler arasında ilk sıralarda yer almaktadır. Talep esnekliğinin düşük olması sonucu, enerji olmadan bir toplumsal hayat neredeyse imkansız olduğundan; bireylerin fayda maksimizasyonuna yardımcı olmak, toplumun ihtiyaçlarını karşılayarak toplumsal refahı korumak ve arz güvenliğini sağlamak

için devletler, enerji sektöründe müteşebbis ve/veya düzenleyici olarak faaliyet gösterme eğiliminde olup sektöre belli bir derecede müdahale etmektedirler.

Tarihsel süreçte dikey bütünleşik piyasa yapıları ve kamu teşebbüsleri ağırlıklı bir enerji sektörüne sahip olmuş Türkiye için 2000’li yıllar, köklü değişikliklerin başlangıcı olmuş; bu bağlamda elektrik, doğal gaz ve petrol piyasalarında serbestleşme ve rekabete açma çabaları başlamış ve bunu sağlamaya yönelik “devrim” niteliğinde kanunlar kabul edilmiş, bu kanunlara dayanılarak ikincil mevzuat hazırlanmış, aynı zamanda enerji politikasında da; özel sektör yatırımlarının teşvik edilmesi, yabancı sermaye girişinin artırılması, yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanılmaya başlanması, birincil enerji kaynaklarında kaynak çeşitliliğinin sağlanması, enerji verimliliğinin hayata geçirilmesi gibi bazı düzenlemeler yapılarak birtakım köklü değişim ve gelişmeler yaşanmıştır. Ancak artan enerji talebini karşılamak ve yetersiz kalan kamu yatırımları sonucu özel sektör yatırımlarının artmasını sağlamak gerekçeleriyle başlatılan serbestleşme süreci çok hızlı gelişmiş ve bu süreç içerisinde beklenen hedeflerin gerçekleşmemesi sonucu, enerji sektörünün işleyişinde bazı aksaklıklar meydana gelmiş ve birtakım sorunlar görülmeye başlamıştır.

Bu çalışmada Türkiye’de enerji sektöründe görülen 10 temel sorun alanı incelenmektedir. Sektördeki sorunların sadece bu çalışmada yer verilenlerden ibaret olmadığı bir gerçek olsa da, bu çalışmada incelenen sorun alanlarının temel birer hukuki ve/veya ekonomik sorun alanı olduğu ve Türk enerji sektörünün işleyişinde ciddi aksaklıklar ve geleceğinde de belirsizlikler yarattığı görülmekte, bu yüzden de çeşitli kamu kuruluşlarının yaptıkları strateji planları arasında çözülmesi gereken konular olarak sıkça dile getirilmektedir. Çalışmada ilk olarak enerji sektörünün geneli için geçerli olan sorun alanlarından “*enerjide dışa bağımlılık*”, “*alternatif enerji kaynakları kullanımının etkin bir şekilde yaygınlaştırılmaması*”, “*enerji sektörüne yatırımlarda devletin yetersizliği ve özel sektörün isteksizliği*” incelenmiş, daha sonra elektrik piyasasında görülen temel sorun alanlarından olan “*mevcut sözleşmeler*”, “*elektrik piyasasındaki kaçak ve kayıp oranlarının fazla olması*” ve “*elektrik piyasasındaki fiyat politikası ve düzenlenmiş tarifeler*” ele alınmıştır. Burada aynı zamanda, gerek elektrik gerekse doğal gaz piyasalarını serbestleştirme çabaları sonucu ortaya çıkan “*özelleştirmelerin ve devirlerin tamamlanamaması*” başlıklı sorun alanı da tartışılmıştır. Bir sonraki bölümde, petrol piyasasında görülen “*akaryakıtın alınan aşırı katma değer ve özel tüketim vergileri*” ile “*akaryakıt kaçakçılığı*” başlıklı sorun alanlarına değinilmiş; son bölümde ise enerji sektörünün büyük payı olduğu ve gelecekte daha ciddi boyutlara ulaşabileceği düşünülen bir sorun alanı olan “*çevre kirliliği*” incelenmiştir.

1) Enerjide Dışa Bağımlılık

Birincil enerji kaynakları¹ açısından dışa bağımlılık Türkiye’de; sanayiciler, iş adamları, sivil toplum örgütleri, tüketici dernekleri, muhalefet partileri vb. pek çok çevre tarafından bir sorun olarak görülmektedir. Yerli üretimin, iç pazardaki tüketimi karşılayamaması sonucu, aradaki fark ithalat yoluyla karşılanmaya çalışılmış, böylece Türkiye’nin artan enerji talebi enerjide dışa bağımlılık sorununu gündeme getirmiştir. Bu durum aynı zamanda, net bir enerji ithalatçısı olan Türkiye’nin enerjide artan dünya petrol ve doğal gaz fiyatlarından en çok etkilenen ülkelerden biri olması sonucunu doğurmaktadır.

Türkiye, doğal gaz ve petrol rezervleri açısından zengin olan ülkelere yakın bir bölgede yer almasına rağmen bu rezervlerin kendisinde bulunmaması sonucu, sahip olduğu bu jeopolitik avantajı yoğun bir şekilde kullanamamaktadır. Enerjide dışa bağımlılık oranının %97-98 ile en yüksek olduğu enerji kaynağı doğal gazdır.² Ülkemizde ilk kez 1987 yılında ithal edilmeye başlanan doğal gaz ilk olarak ısınma amacıyla konutlarda kullanılmış, ancak daha sonra sanayide kullanımının yaygınlaşması, gübre üretiminde kullanılmamanın tercih edilmesi ve elektrik üretimde diğer yakıtlara ikame olarak kullanılmaya başlanması sonucu tüketimde hızlı bir artış meydana gelmiştir.

Şekil 1’de görüleceği üzere Türkiye’de 1987 yılında tüketilen doğal gaz miktarı 0,4 milyar m³ iken, bu oran 2008 yılında 37.7 milyar m³’ü bularak, tüketimde neredeyse %1000’lik bir artış yaşanmıştır. Her yıl düzenli olarak artma eğilimi gösteren tüketilen toplam doğal gaz miktarı, yaşanan ekonomik krizin etkileri sonucu 2009 yılında 33.6 milyar m³ seviyesine gerilemiştir.³

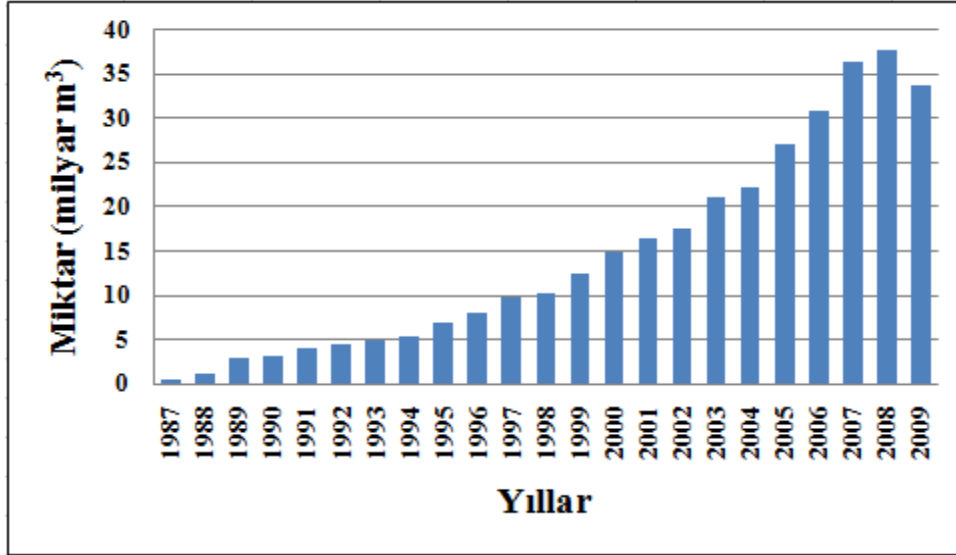
¹ Birincil enerji kaynakları (*primary energy sources*), doğada kendiliğinden bulunan ve üretilmesi için herhangi bir değişim ya da dönüşüm gerektirmeyen enerji kaynakları olarak tanımlanabilir. Petrol, doğal gaz, nükleer ve hidrolik enerji, güneş rüzgar ve dalga enerjisi vb. başlıca birincil enerji kaynaklarıdır. İkincil enerji kaynakları (*secondary energy sources*) ise üretilmesi için bir birincil enerji kaynağının kullanılmasını gerektiren enerji kaynakları olarak tanımlanabilmekte olup, en önemli ve en çok kullanılan türü elektrik enerjisidir.

² Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi’nin (DEKTMK) verilerine göre ülkemizin toplam doğal gaz tüketiminin ancak %3’ü yerli kaynaklardan karşılanabilmektedir. DEKTMK (2007a), *Çalışma Grupları Raporu*, Cilt: 1, Ankara, s.2-2-14. Ülkemizin doğal gazda dışa olan bağımlılığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından da kabul edilmektedir.

Kaynak: <<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/13290332.asp>> Erişim tarihi: 23.12.2009

³ IEA (2009a), *Key World Energy Statistics*, France, s. 13. Aynı kaynağa göre, Türkiye yıllık 36 milyar m³ doğal gaz ithalatı ile net doğal gaz ithalatçısı ülkeler arasında 8. sırada yer almaktadır.

Şekil 1 - Türkiye’de Doğal Gaz Tüketim Miktarları (1987-2009)



* Kaynak: <<http://www.botas.gov.tr/index.asp?id=3>> Erişim tarihi: 24.03.2010

Birincil kaynaklarda dışa bağımlı halde olan ülkemizde doğal olarak bu kaynakların fiyatlarının artmasıyla, ikincil kaynak olan elektrik enerjisinin de fiyatı artmaktadır. Zira elektriğin üretim sürecinde kömür, linyit veya doğal gaz gibi birincil bir kaynak kullanılmakta ve bu kaynağın maliyetine göre de üretilen elektrik enerjisinin maliyeti değişmektedir. Dolayısıyla ülkemizde ikincil enerji kaynağı olan elektrik enerji açısından esasen dışa bağımlılık bulunmasa da, birincil enerjide oluşan dışa bağımlılık sonucu elektrik piyasasında da sorunlar doğmaktadır.

Türkiye’de, üretilen elektriğin yarıya yakını, doğal gaz kullanılması suretiyle üretilmektedir.⁴ Doğal gaz çevrim santrallerinin 1985 yılından itibaren devreye girmesi sonucu, diğerlerine göre daha ucuz yapım ve bakım maliyetlerine sahip bu santrallerde Rusya, İran, Cezayir, Nijerya ve 2007 yılından itibaren de Azerbaycan’dan alınan ve neredeyse tamamen ithalata

⁴ Bir çalışmada, Türkiye’de 2006 yılında tüketilen doğal gazın %54,6’sının (16,6 milyar m³) elektrik üretiminde kullanıldığı tespit edilmiştir. DEKTMK 2007a, s.2-2-16. Türkiye Petrol Kimya Lastik İşçileri Sendikası (Petrol-İş) tarafından yapılan diğer bir çalışmada da, benzer şekilde ülkemizde tüketilen doğal gazın %57-60’nın elektrik üretiminde kullanıldığı ifade edilmiştir. Petrol-İş (2007), *Boru Hatları İle Ham Petrol ve Doğal Gaz Taşımacılığı*: BOTAŞ, Petrol-İş Yayını No: 102, İstanbul, s.55. Dolayısıyla bugün itibariyle elektrik enerjisi üretiminde, doğal gazın ortalama %50’lik bir oran ile en yüksek paya sahip olduğu gözlenmektedir.

dayalı bir girdi olan doğal gazın, elektrik üretiminde birincil kaynak olarak kullanılması sonucu hem üretim maliyetleri artmış hem de tüketimin bu derece yüksek oranda ithalatla karşılandığı doğal gazda dışa bağımlılık artmıştır.

Aynı zamanda meskenlerde de ısınma amacıyla büyük ölçüde doğal gaz kullanan merkezi ısıtma, yoğunmalı kombi, panel radyatör gibi sistemlere bir geçişin yaşanması sonucu ortaya çıkan şebeke dışsallıklarının olumsuz etkilerinin ve geçiş maliyetlerinin⁵ de hesaba katılmasıyla doğal gazda dışa bağımlılık ülkemiz için etraflıca ele alınması gereken bir sorun haline gelmiştir.

Dışa bağımlılığın yaşandığı diğer bir birincil enerji kaynağı ise petroldür. Neredeyse yok denecek kadar az olan yerli rezervler sonucu, doğal gazda olduğu gibi, artan talebin karşılanması için kaçınılmaz olarak ithalat yoluna başvurulmakta ve İran, Rusya, Suudi Arabistan, Irak, Libya ve Suriye'den ham petrol ithal edilerek, yurt çapındaki rafinerilerde işlenmektedir.⁶ Ülkemizde, 2008 yılında rafinerilerde toplam 24,21 milyon ton ham petrol işlenmiş olup; bunun 21,74 milyon tonu ithal ham petrol, 2,47 milyon tonu ise yerli ham petroldür.⁷ Dolayısıyla 2008 yılında işlenen toplam ham petrol içinde, ithal edilen ham petrolün oranı yaklaşık olarak % 90'dır. Rafinerilerde işlenen ham petrolden elde edilen petrol ürünlerinin dağılımına bakıldığında ise, 2008 yılında ithal edilen 24.21 milyon ton ham petrolden; 6.57 milyon ton motorin türleri, 4.80 milyon ton fuel oil türleri, 4.41 milyon ton benzin ve geri kalan kısımdan ise jet yakıtı, sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG), nafta, gaz yağı vb.

⁵ Şebeke dışsallığı (*network externality, network effects*) kavramı, bir mal veya hizmetin her kullanıcısının, başka kullanıcıların sağladığı faydayı etkilemesini ifade etmektedir. Bu etki pozitif yönde olduğunda pozitif şebeke dışsallığı, negatif yönde olduğunda da negatif şebeke dışsallığı söz konusu olmaktadır. Şebeke dışsallığı olgusu, tüketim sürecinin belli bir şebeke oluşumuna dayandığı veya yol açtığı, dolayısıyla her tüketicinin kararlarının başkalarını etkileyebileceği alanlarda görülebilmekte olup, modern hayatın pek çok alanında kendisini göstermektedir. Daha fazla bilgi için bkz. TÜRKKAN, E. (2009), "Nasıl Bir Rekabet Vizyonu?", Cilt: 1, Rekabet Kurumu Yayınları, <<http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfahtml&Id=930>> Erişim tarihi: 26.03.2010. Geçiş maliyetleri (*switching costs*) ise bir şebekeden diğerine geçiş için kullanıcının katlanmak durumunda kaldığı maliyetleri oluşturmaktadır. Şebeke dışsallıkları sonucu şebekeler arasındaki geçişler, belli bir maliyete katlanmayı gerektirebilecektir. Örneğin evinde ısınma ve ısıtma amacıyla doğal gaz kullanmak isteyen biri için, bu yakıtla çalışan bir panel radyatör, yoğunmalı kombi vb. almak için ödenecek bedel geçiş maliyetini oluşturacaktır.

⁶ Türkiye'nin petrol ithal ettiği ülkelerin sayısında da zamanla bir artış olduğu görülmektedir. Yıllardır ithalat yapılan İran, Rusya, Suudi Arabistan, Irak ve Libya'ya ek olarak; 2007 yılında Suriye ve İtalya'dan, 2008 yılında ise Kazakistan ve İngiltere'den petrol ithalatı yapılmaya başlanmıştır. Ancak İran, Rusya ve Suudi Arabistan'ın 2008 yılında toplam ithalat içindeki paylarının toplamının yaklaşık %83 olması sonucu, petrolde bu ülkelere bağımlılık söz konusudur. Daha fazla bilgi için bkz. EPDK (2008), *Petrol Piyasası Sektör Raporu*, Ankara, s.7

⁷ EPDK 2008, s.6-7

üretilmiştir.⁸ Dolayısıyla ülkemizin rafinaj politikasında motorin türleri ilk sırada yer almaktadır.

Bu durumun bir sonucu olarak, son yıllarda akaryakıt sektöründe benzinle birlikte yaygın olarak kullanılmaya başlanan ‘Euro diesel’ (düşük kükürlü motorin) yakıtın neredeyse tamamen ithalata dayalı olması ve bu yakıt ile çalışan motorlu araçların sayısının artması sonucu ülkemiz açısından başka bir dışa bağımlılık unsuru oluşmaya başlamıştır. İlerleyen bölümlerde değinileceği üzere, kurşunsuz 95 oktandan benzinden alınan vergi oranlarının nispeten daha yüksek olması ve ‘Euro diesel’ yakıtın özellikle son 10 yılda hızlı bir gelişim göstermesi ve daha çevreci hale gelmesi sonucu, ‘Euro diesel’ ve bu yakıtla çalışan motorlu araçların kullanım oranının arttığı görülmektedir.⁹

Dışa bağımlılığın sonucu oluşan diğer bir sorun da yıllık alım yükümlülükleri, bir başka deyişle al ya da öde (*take-or-pay*) yükümlülükleridir. Çoğunlukla doğal gaz alım antlaşmalarında bulunan bu yükümlülükler sonucu doğal gaz alıcısı, alacağı doğal gazın kararlaştırılan bir süre boyunca (örneğin bir yıl) belli bir miktarın altına düşmeyeceğini, aksi takdirde kararlaştırılan miktardan eksik alınan kısmın bedelini ödeyeceğini taahhüt etmektedir.¹⁰ Genellikle eksik kalan miktar için ödenmesi gereken bu bedel, sözleşmede kararlaştırılan bedelin %75’i ($\frac{3}{4}$) oranında olmaktadır.¹¹ Bu yükümlülüğe ek olarak, sözleşme bedelinin nakit olarak ödenmesi, mal veya hizmet ihracı ile

⁸ EPDK 2008, s.11

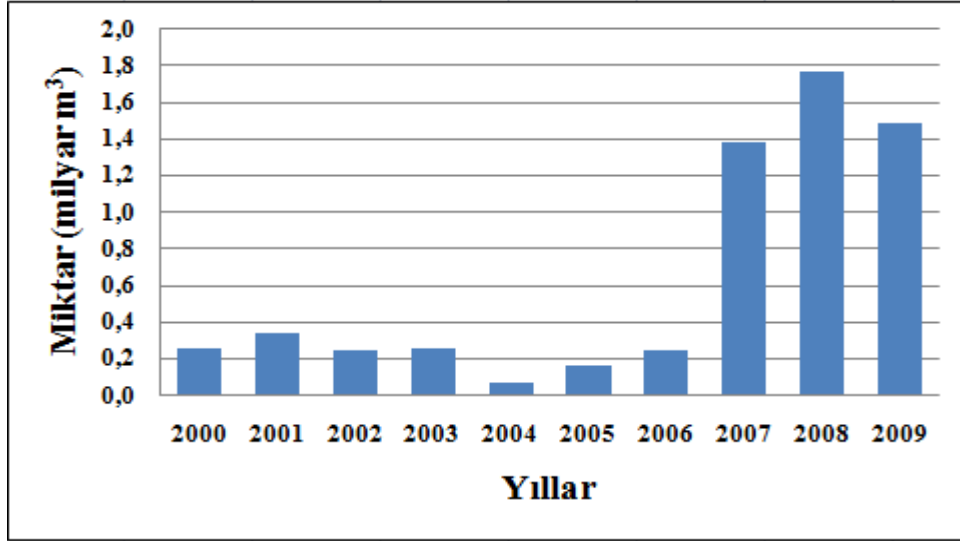
⁹ Türkiye’de dağıtım şirketlerinin ithalat rakamları “Euro diesel”in de bir türünü oluşturduğu motorinde dışa bağımlılığı çarpıcı bir şekilde göstermektedir. 2008 yılında dağıtım şirketlerinin ithal ettiği akaryakıt ürünleri arasında benzin 334,387 ton olarak gerçekleşmiş iken, motorin 5.668.306 ton olarak gerçekleşerek dağıtım şirketlerinin toplam ithalatı arasında %92’lik bir paya ulaşmıştır. EPDK 2008, s.13-14

¹⁰ CAMERON, P. (2002), *Competition In Energy Markets, Law and Regulation in the European Union*, Oxford University Press, Great Britain, s.188

¹¹ Türkiye’nin imzaladığı doğal gaz alım sözleşmelerinde, doğal gaz alınmasa bile bedelinin ödenmesini gerektiren “yıllık alım yükümlülükleri” (al ya da öde) bulunmaktadır. Bu alım yükümlülüklerinin yerine getirilmemesi halinde alıcının, sözleşmede kararlaştırılan doğal gaz bedelinin genellikle $\frac{3}{4}$ ’ünü ödemesi gerekmektedir. Ancak gelecek yıllarda, kalan bedelin (o yılın fiyatıyla) ödenerek, eksik alımın tamamlanması mümkündür (telafi, *make-up*). Petrol-İş 2007, s. 47. Dolayısıyla burada aslında alınmayan doğal gaza para ödenmesi söz konusu olmayıp, sadece alınmayan gazın bir miktarı satıcıya ödenmekte ve sözleşmede kararlaştırılan süre içerisinde alınmayan bu miktarın daha sonra alınması gerekmektedir. Bir başka deyişle, burada bir bakıma alınmayan gazın bedelinin peşin ödenmesi söz konusudur. Kalan kısmın bedelinin sözleşmede kararlaştırılan süre içerisinde ödenmesi halinde, önceden alınmayan gazın alınması mümkün hale gelecektir. Ancak burada önemli olan husus, gazın ne zaman alınacağı olmayıp, gazın mutlaka alınmak zorunda olmasıdır. Bu yükümlülük sonucu, sözleşmede kararlaştırılan miktarda gaz, iç pazarda ihtiyaç olmasa dahi alınacak; alınmaması halinde ise sözleşmede kararlaştırılan bedelinin belli bir kısmı yine de ödenecektir. Bu yüzden bu tür yükümlülükler alıcısı olumsuz bir duruma sokmakta ve dışa bağımlılığını (satıcıya) artırmaktadır.

ödemenin yapılamayacağı, gazın üçüncü ülkelere satımının önlenmesi gibi şartlar da doğal gaz alım sözleşmelerinde genellikle yer almakta ve al ya da öde yükümlülüklerinin yol açtığı olumsuz sonuçların etkisini daha da arttırmaktadır.

Şekil 2 - Türkiye’de Doğal Gaz Arz Fazlası (2000-2009)



* Kaynak: <<http://www.botas.gov.tr/index.asp?id=3>> Erişim tarihi: 24.03.2010

Şekil 2’de görüleceği üzere 2000 yılında 0,2 milyar m³ olan arz fazlası (*supply overhang*) doğal gaz miktarı belli bir süre düşük miktarlarda seyretmiş, ancak 2007 yılından itibaren artmaya başlamış ve 2008 yılında zirve yaparak 1,7 milyar m³’e ulaşmış, 2009 yılında ise azalarak 1,4 milyar m³ olmuştur. İç pazarda kullanılmasa dahi bedeli ödenmek zorunda kalınan ve kaynak israfına yol açan bu durum, aynı zamanda arz fazlası oluşturan gazın yeraltında depolanması için ciddi bir kaynak ayrılmasını gerektirmektedir. Ayrıca bu durum zaman zaman elektrik üretim maliyetlerine de yansımaktadır. Örneğin 2000-2002 yılları arasında, ileriye dönük projeksiyonlarda enerji talebinde hızlı bir yükseliş beklenmesine rağmen arz fazlasının oluşması sonucu, fazla doğal gazın tüketilmesi için pek çok doğal gaz çevrim santrallerine verilmiş, bu yüzden de maliyeti yüksek fiyattan elektrik üretilmiştir.¹²

Dünya Bankası’nın, Türkiye’nin doğal gaz piyasasını ve yapılan uygulamaları değerlendirdiği “Türkiye Gaz Sektörü Stratejisi” başlıklı raporda; mevcut al ya da öde yükümlükleri sonucu Boru Hatları ile Petrol Taşıma AŞ’nin

¹² CAN, M. E. (2006), *Hukuki Açından Elektrik Piyasasında Rekabet*, Turhan Kitabevi, Ankara, s.75

(BOTAŞ) önemli ölçüde piyasa risklerini üstlendiğine ve oluşan arz fazlasının 2005-2015 arz talep dengesi senaryolarına göre Türkiye’ye maliyetinin 1 milyar ile 5 milyar USD arasında olabileceğine dikkat çekilerek, Türkiye’nin politika hedeflerinden birinin de mevcut al ya da öde yükümlüklerinden kurtulmak olması gerektiği belirtilmiştir.¹³

2007-2013 dönemini kapsayan “**Dokuzuncu Kalkınma Planı**”nda enerji sektörüyle ilgili gerçekleştirilmesi planlanan hedeflerden bir tanesi de arz güvenliğinin artırılması amacıyla birincil enerji kaynakları bazında dengeli bir kaynak çeşitlendirmesi ve “orijin ülke” farklılaştırılmasıdır. Aynı zamanda üretim sistemi içinde yerli ve yenilenebilir enerji kaynaklarının payının azami ölçüde yükseltilmesi de hedefler arasında belirtilmiştir.¹⁴

Yüksek Planlama Kurulu’nun 18.05.2009 tarih ve 2009/11 sayılı kararı ile kabul edilen “**Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi**”nde, elektrik üretiminde kaynak çeşitliliğinin sağlanması ve yerli kaynakların azami ölçüde kullanılması öncelikli hedef olarak belirlenmiş, bu doğrultuda yerli kaynakların kullanılmasını teşvik üzere piyasayı yönlendirici tedbirler alınacağı ifade edilmiştir.

Bu tedbirler arasında; yerli linyit ve kömür sahalarının elektrik üretimi amaçlı projelerle değerlendirilmesi, teknik ve ekonomik olarak değerlendirilebilecek hidroelektrik potansiyelimizin tamamının elektrik üretiminde kullanılmasının sağlanması ve inşa halindeki DSİ santrallerinin hızlandırılması, elektrik üretiminde doğal gazın payının %30’a düşürülmesi, yenilenebilir enerji kaynaklarının elektrik üretimindeki payının 2023 yılında en az %30 düzeyine çıkarılması ve dışa bağımlılıktan kaynaklanan risklerin azaltılması ve israfın önlenmesi için **5627 sayılı Enerji Verimliliği Kanunu** uyarınca enerji verimliliğinin artırılması gösterilmiştir.

Türkiye’de yerli hidrolik, linyit ve taşkömürü kaynaklarından ekonomik olarak en fazla 246 milyar KWh/yıl elektrik üretebilecek olunması, buna karşılık 2010 yılında elektrik talebinin 290 milyar KWh/yıl ve 2020 yılında da 547 milyar KWh/yıl olacağı düşünüldüğünde,¹⁵ aradaki farkın ithal doğal gaz, petrol ve kömür ile kapatılması, kısıtlı ekonomik kaynakların yurt dışına akmasına yol

¹³ The World Bank (2007), *Turkey: Gas Sector Strategy*, Energy Sector Management Assistance Program Report No: 40242 Vol: 1, s.4-6. Bu saptamalara ek olarak Türk doğal gaz piyasası ve BOTAŞ’ın durumu hakkında ileri sürülen görüşler ve Türkiye’nin modern ve rekabetçi bir doğal gaz piyasası oluşturabilmesi açısından tavsiyeler ve diğer politika hedefleri ile çalışma alanları için bkz. The World Bank 2007, s.xi-xvii

¹⁴ Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 (01.07.2006 tarih ve 26215 sayılı RG), s.69

¹⁵ İSKENDER, S. (2006), *Nükleer Enerji Gerçeği*, 27-30 Kasım Türkiye 10. Enerji Kongresi Tebliğ Metni, İstanbul, s.9

açacaktır. Dışa bağımlılığı tamamen sona erdirmek belki mümkün olmayacaktır, ancak bir devlet politikası olarak dışa bağımlılık oranının azaltılmasına yönelik çalışmalar mutlaka faydalı olacaktır. Bu bağlamda yerli alternatif enerji kaynakları kullanımının yaygınlaştırılması son derece önem taşımaktadır.

2) Alternatif Enerji Kaynakları Kullanımının Etkin Bir Şekilde Yaygınlaştırılmaması

Enerji alanı ile ilgili başka bir sorun ve enerjide dışa bağımlılığın bir nedeni de alternatif enerji kaynaklarının kullanımının yaygınlaştırılmamasıdır. Fosil yakıtların gelecekte tükenerek olması, ülkeleri yenilenebilir enerji kaynaklarına yöneltmiş ve bu kaynakların araştırılması ortaya çıkarılması ve kullanılması için devletler bazı somut adımlar atmaya başlamışlardır.

Benzer şekilde “Yeşil Kitap”ta AB’nin %50 olan ithalata bağımlılık oranının arttığı, ithal ürünlerin birkaç ülkede yoğunlaştığı ve bunlardan bir kısmının da güvenlik tehdidi olan bölgelerden geldiği ifade edilerek, enerji kaynaklarının çeşitlendirilerek rekabetçi bir enerji piyasasının oluşturulması üzerinde durulmuştur.¹⁶ Bunu sağlamak üzere üye devletlerin yenilenebilir enerji kullanımına ağırlık vermesine yönelik hazırlanan “Yenilenebilir Enerji Yol Haritası, 21. Yüzyılda Yenilenebilir Enerji: Sürdürülebilir Bir Geleceğin Oluşturulması” adlı raporda üye devletlerin, 2020 yılına kadar enerji tüketimleri arasında yenilenebilir kaynakların oranının %20’ye;¹⁷ ulaştırma alanında ise %10’a yükseltmesi gerektiğinin zorunlu hale getirilmesi ve bu konuda yeni düzenlemeler yapılması üzerinde durulmuştur.¹⁸ Raporda bunun ulaşılması zor bir hedef olduğu ancak üye devletlerin kararlı ve özenli çabaları sonucu başarılabilir olduğu, böylece daha güvenli bir geleceğe ve daha rekabetçi bir enerji sektörüne ulaşılabilir olduğu belirtilmiştir.¹⁹ Benzer bir hedef Amerika Birleşik Devletleri (ABD) tarafından da öngörülmüştür.²⁰

¹⁶ EUROPEAN COMMISSION (2006), *Green Paper, A European Strategy For Sustainable, Competitive and Secure Energy*, [COM(2006) 105]

¹⁷ Hatırlanacağı üzere bu oran Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi’nde ülkemiz açısından en az %30 olarak gösterilmiştir. Yenilenebilir Enerji Yol Haritası’nda belirtilen oranının zorunlu olmasına rağmen, Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi’nde belirtilenin ise sadece planlanan bir oran olması, bu hedefin gerçekleşmesi açısından “bağlayıcı” bir belge yerine, “tavsiye edici” bir belgenin olduğu görülmektedir.

¹⁸ EUROPEAN COMMISSION (2007), *Renewable Energy Road Map, Renewable energies in the 21st century: building a more sustainable future*, [COM(2006) 848]

¹⁹ Avrupa Komisyonu’nun 2001/77/EC sayılı önceki Direktifi yürürlükten kaldıran, 23.04.2009 tarih ve 2009/28/EC sayılı **Yenilenebilir Kaynaklardan Enerji Kullanımının Teşviki Direktifi**’nin 3. maddesinde üye devletlerin enerji kullanımında yenilenebilir kaynakların nihai brüt tüketim oranının, Ek 1’de her üye devlet için ayrı ayrı düzenlenen oranlara yükseltilmesi hususunda üye devletlere bir yükümlülük getirilmiştir. Söz konusu Direktifin 4. maddesiyle üye devletlerin yenilenebilir enerji oranını, her bir üye devlet için ayrı ayrı öngörülen oranlara

Türkiye açısından da güneş, rüzgar ve dalga enerjisi, hidrolik ve jeotermal enerji, biokütle (*biomass*), biodizel gibi alternatif enerji kaynaklarının kullanıma geçirilmesi son yıllarda üzerinde durulan konulardandır. Ülkemizde 2005 yılında üretilen elektriğin $\frac{3}{4}$ 'ü fosil kaynaklardan, geriye kalan $\frac{1}{4}$ 'i yenilenebilir kaynaklardan karşılanmıştır.²¹

Son yıllarda ülkemizde alternatif enerji kaynaklarının kullanımının yaygınlaştırılması ve elektrik üretiminde kullanılması için yenilenebilir enerji kaynakları teşvik edilmeye başlanmış, bu doğrultuda 10.05.2005 tarihinde **5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun** kabul edilmiştir. Kanununun 1. maddesinde kanunun amacının “*yenilenebilir enerji kaynaklarının elektrik enerjisi üretimi amaçlı kullanımının yaygınlaştırılması, bu kaynakların güvenilir, ekonomik ve kaliteli biçimde ekonomiye kazandırılması, kaynak çeşitliliğinin artırılması...*” olduğu ifade edilmiştir.^{22 23} Ancak beklenen yatırımların gerçekleştirilmemesi sonucu,

yükseltebilmeleri için “ulusal yenilenebilir enerji hareket planı” (*national renewable energy action plan*) hazırlamaları öngörülmüş ve 7 vd. maddelerinde de bu orana ulaşmak için üye devletler arasında ortak projelerin yapılmasına izin verilmiştir. Bu Direktifle birlikte, “Yenilenebilir Enerji Yol Haritası, 21. Yüzyılda Yenilenebilir Enerji: Sürdürülebilir Bir Geleceğin Oluşturulması” adlı raporda teklif edilen, üye devletlere yenilenebilir enerji kullanım oranlarını artırma zorunluluğu getirilmesi hususu yasal bir zemine kavuşmuş ve söz konusu raporla hedeflenen %20 oranı, ülkelerin gayri safi milli hasılası ve gelişmişlik düzeyine göre, bazı üye devletler için daha da artırılarak, bazıları için ise azaltılarak değiştirilmiştir. Ancak ulaştırma alanı için hedeflenen %10'luk yenilenebilir enerji oranı ise her bir üye devlet için geçerliğini korumuştur.

²⁰ ABD’de Temmuz 2009’da kabul edilen *The American Clean Energy and Security Act* ile 2020 yılına kadar federe devletlere, toplam elektrik üretimlerinin %20’sini yenilenebilir kaynaklardan gerçekleştirme konusunda yükümlülük getirilmiş, aynı zamanda yine 2020 yılına kadar yenilenebilir enerji teknolojileri ve enerji verimliliğine yönelik 90 milyar USD yatırım yapmalarını hükme bağlanmıştır.

Kaynak: <http://energycommerce.house.gov/Press_111/20090724/hr2454_housesummary.pdf>

Erişim tarihi: 29.03.2010

²¹ ASLAN, İ. Y. et al (2007), *Enerji Hukuku Cilt 1: Elektrik Piyasasında Rekabet ve Regülasyon*, Ekin Kitabevi, Bursa s.33. 2009 yılına ait Uluslararası Enerji Ajansı (International Energy Agency, IEA) verilerine göre de yıllık 95 TWh elektrik üretimi ile Türkiye, fosil kaynaklar kullanarak elektrik üreten ülkeler arasında 9. sırada yer almaktadır. IEA 2009a, s.25.

²² Yenilenebilir kaynaklardan elektrik enerjisi edilmesi uygulaması dışa bağımlılığın azaltılarak kaynak çeşitliliğinin sağlanması açısından yararlı olsa da, ülkemizin elektrik enerjisi ihtiyacının karşılanması konusunda yeterli olmadığı ifade edilmektedir. Sevaioğlu’na göre yenilenebilir enerji kaynakları ülkemizin tüm enerji ihtiyacı sorununun çözümü bir yana, bir kısmının dahi çözümünün olmadığını iddia etmiş ve sadece ülkemizin artan elektrik enerjisi ihtiyacının bir destekleyicisi, kaynak çeşitlendirmesine yardımcı olan ilave bir faktör olduğunu ileri sürmüştür. Yazar bu görüşünü bir örnek üzerinde somutlaştırmış ve ülkemizin yıllık enerji 3600 MWh kurulu güç ihtiyacının karşılanması için her biri 1 MWh olan rüzgar santrallerin kurulması halinde, bunlardan 3600 tane gerekeceği, bunların yan yana koyulması halinde 400 km’lik bir uzunluğa ulaşacaklarını, esasen bunun da Ankara-İstanbul uzaklığında olacağını dile getirerek, imkansız olduğunu ima etmiştir. SEVAİOĞLU, O. (2006b), “Yenilenebilir Enerjiler, Yenilenemez Kafalar”,

henüz 2005 yılında çıkarılmış olmasına rağmen söz konusu kanunda bazı değişikliklerin yapılması öngörülmüş,²⁴ ancak yeni teşviklerin bütçe üzerindeki ek maliyetinin karşılanamayacağı gerekçesiyle bu taslak 2009 yılında yasalaşamamıştır. Bu durum Türkiye’de yenilenebilir enerji yatırımlarının durduğu yönünde yorumlara yol açmıştır.²⁵

Alternatif enerji kaynakları incelendiğinde, 2006 yılında gerçekleşen 175 milyon MWh’lık toplam üretimin, 44 milyon MWh’lık kısmı (%25,1) hidroelektrik santrallerinden sağlanmıştır.²⁶ Türkiye, ekonomik olarak geliştirilebilir 130 milyon MWh/yıl’lık hidrolik potansiyeliyle Avrupa’da lider konumunda bulunmasına rağmen, 2006 yılı sonu itibariyle bu hidrolik potansiyelin sadece %35’ini kullanabilmekte, kalan %65’lik kısmı ise atıl kapasite olmaktadır.²⁷ 2002 yılına kadar toplam kurulu güç içinde %40’ların üstünde bir paya sahip olan hidrolik kapasite, 2004 yılında % 34,3’e ve 2005 yılında %33,2’ye düşmüştür.

Türkiye’de rüzgar enerjisine, diğer yenilenebilir enerji kaynaklarına göre daha fazla talep gösterilmiştir. Elektrik İşleri Etüt İdaresi’ne (EİE) verilerine göre 01.10.2007 tarihi itibariyle rüzgar santrali kurmak için Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’na (EPDK) yapılan lisans başvuruları toplamı sonucu 750 rüzgar santrali kurulması ve 77.871 MW kurulu güç sağlanması için 100’e yakın firmaya "Yenilenebilir Enerji Kaynak Belgesi" (YEK Belgesi) verilmiştir.²⁸ Ancak bu yatırımların gerçekleşmesi yönünde ciddi bir ilerleme kaydedilememiştir.²⁹

Rekabet Forumu, No: 20, s.23, <http://www.rekabetderneği.org/rk_bulten/sayı20.doc> Erişim tarihi: 27.11.2009

²³ Bu Kanunun 6. maddesinin (b) bendi ile “Perakende satış lisansı sahibi tüzel kişilerin her biri, bir önceki takvim yılında sattıkları elektrik enerjisi miktarının ülkede sattıkları toplam elektrik enerjisi miktarına oranı kadar, YEK Belgeli elektrik enerjisinden satın alırlar.” denilerek perakende satış şirketleri üzerinde üretilecek enerjiye alım garantisi verilmiş; (c) bendi ile de “Bu Kanun kapsamında satın alınacak elektrik enerjisi için uygulanacak fiyat; her yıl için, EPDK’nın belirlediği bir önceki yıla ait Türkiye ortalama elektrik toptan satış fiyatıdır. Ancak uygulanacak bu fiyat 5 Euro Cent/kWh karşılığı Türk Lirasından az, 5,5 Euro Cent/kWh karşılığı Türk Lirasından fazla olamaz” denilerek alım garantisinin miktarı ve bedeli hükme bağlanmıştır.

²⁴ Bu değişiklikler arasında en önemli değişiklik, tüm yenilenebilir enerji kaynaklarına tek bir (tavan) fiyat öngörülmesine yönelik m.6(c) hükmünün değiştirilerek, her bir yenilenebilir enerji kaynağı için satış koşulları ve usulünün ayrı ayrı belirlenmesine yönelik düzenlemedir. Buna ek olarak iletim sistemi kullanım bedellerinin makul seviyelere çekilmesi, imar planı süreci ve onayının sadeleştirilmesi, yerli malzeme üretimi ve kullanımının teşvik edilmesi de taslağın getirdiği bazı düzenlemelerdir.

²⁵ —, Enerji Haber ve Araştırma Dergisi (2009), No:(14)4, s.15

²⁶ DEKTMK 2007a, s.3-1-2

²⁷ DEKTMK 2007a, s.3-1-2

²⁸ Kaynak:

Jeotermal potansiyeli açısından ülkemiz, dünyanın 7. ülkesi olup bu potansiyeli ile kendi toplam elektrik enerjisi ihtiyacının %5’ine kadarını karşılayabilmektedir. Ülkemizde bilinen 170 jeotermal alandan sadece 10 tanesi, yüksek sıcaklıklı (150°C ve üzeri) olması sonucu, elektrik üretimine uygundur.³⁰ Güneş enerjisi gibi jeotermal enerji de daha çok ısınma ve ısıtmada kullanılmakta olup, 160 jeotermal alan ile ısıtmada ısı enerjisi ihtiyacının %30’una kadar karşılayabilmektedir.³¹ Bugün itibariyle elektrik üretimi için uygun jeotermal potansiyelimiz sadece 600 MW kadardır.³²

Diğer bir yenilenebilir enerji kaynağı olan güneş enerjisi açısından ise, ülkemiz coğrafi konumu itibariyle güneş kuşağı içerisinde yer almasının bir sonucu olarak güneş enerjisi kullanıma elverişli bir ülkedir. Ülkemizin yıllık ortalama ışınım şiddetinin 308 cal/cm² gün (3,6 KWh m² gün) ve yıllık toplam güneşlenme süresinin 2640 saat olduğu tespit edilmiştir.³³ Ancak ülkemizde güneş enerjisi, elektrik üretimi yerine ısı enerjisi sağlamak amacıyla kullanılmaktadır. EPDK ve EİE katkılarıyla güneş yol haritası belirlenmesi çalışmalarına 2008 yılı içinde başlanılmış olup, çalışmalar devam etmektedir.^{34,35}

<http://www.eie.gov.tr/turkce/YEK/ruzgar/1Kasim2007_RES_Lisans_Basvuru_EPDK%20.xls>

Erişim tarihi: 28.08.2009

²⁹ Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi ile rüzgar enerjisi kurulu gücünün 2023 yılına kadar 20.000 MW’a çıkarılması hedeflenmektedir. Bu hedef, EİE tarafından ilan edilen 77.871 MW kurulu güç için yapılan lisans başvuruları ile kurulmak istenen kurulu gücün, en azından 20.000 MW’ın altında kaldığını ortaya koymaktadır. Böylece yoğun lisans başvurularına rağmen, gerçekleşen yatırımların fazla olmadığı ve yatırıma dönüşme oranının %20-25 civarında olduğu ortaya çıkmaktadır. 20.000 MW rüzgar enerjisi kurulu güç oranına ancak 2023 yılına kadar ulaşılacağı hedeflendiğine göre, bugün itibariyle lisans başvuruları ile kurulmak istenen kurulu gücün, aslında bir hayalden öteye gidemeyeceği açıktır. Zira lisans başvurusunda bulunan firmaların büyük bir kısmı gerçekten yatırım yapmak yerine lisans üzerinden gelir elde etmeyi tercih etmiştir.

³⁰ Ülkemizde elektrik üretime uygun jeotermal sahalara ile bu sahaların ısı değerlerinin dağılımı, üretim miktarları ve potansiyelleri için bkz.

<http://www.emo.org.tr/ekler/85dfcdc20a09f0a_ek.pdf> Erişim tarihi: 25.03.2010

³¹ Aslan et al 2007, s.41

³² Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi, s.9

³³ Can 2006, s.14

³⁴ ETKB (2009), “2008 Faaliyet Raporu”,

<http://www.enerji.gov.tr/yayinlar_raporlar/2008_faaliyet_raporu.pdf> Erişim tarihi: 15.12.2009, s. 56

³⁵ Günümüzün teknolojik ve ekonomik koşulları itibariyle güneş enerjisinin elektrik üretiminde kullanımının maliyeti yüksek olmaktadır. Ancak son yıllarda, yeşil enerjiye geçiş doğrultusunda Çin’in devlet politikasında değişikliklerin yaşanmasıyla birlikte, bu ülkede yapılacak olası üretimlerde işçilik maliyetlerinin düşük düzeylerde seyredebilme ihtimali karşısında, güneş enerjisinden elektrik enerjisi elde etmede kullanılacak malzemelerin de fiyatlarının ucuzlayacağı düşünülebilir.

Alternatif enerji kaynakları kullanımının yaygınlaştırılmaması sorununun çözümünü sağlamak üzere Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB), “bugüne kadar üç temel sütun (doğal gaz, kömür ve hidrolik) üzerine kurulu olan enerji sektörümüzün, yenilenebilir kaynaklar ve nükleer enerjiyi de içerecek şekilde beş sütunlu ve sağlıklı bir yapıda yeniden oluşturulması” üzerine yoğunlaşmakta; bunun için de “yerli kömür ve hidrolik kaynak potansiyelimizi tamamen kullanabilmek, yenilenebilir kaynaklardan azami ölçüde istifade etmek, nükleer enerjiyi 2020 yılına kadar olan dönemde elektrik üretim kompozisyonuna dâhil etmek ve enerji verimliliğinde AB düzeyine gelecek şekilde hızlı ve sürekli gelişme sağlamak” hedeflerine ulaşmayı öngörmektedir.³⁶

ETKB raporlarında vurgulanan, nükleer enerjinin kullanımının başlaması hedefi, 9. Kalkınma Planı’nda da dile getirilmiş ve elektrik arzında sağlıklı bir çeşitlendirme yaratmak için üretim kaynakları arasına nükleer enerjinin dahil edilmesi hedeflenmiştir.³⁷ Nükleer enerjinin, elektrik enerjisi üretiminde kullanılması ile bugüne kadar elektrik üretiminde kullanılan birincil kaynaklara bir de nükleer enerji eklenecektir. Bu sayede hem yeni bir alternatif enerji kaynağı kullanımı başlayacak hem de elektrik üretiminde kullanılan ithal birincil enerji kaynaklarının payı azalacak ve ithalat miktarlarında zaman içerisinde düşüşler yaşanacaktır.³⁸ Bu doğrultuda 09.11.2007 tarihinde **5710 sayılı Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışına İlişkin Kanun** çıkarılmış; daha az dışa bağımlı kaynak ve maliyetle, daha fazla KWh elektrik üretimi hedeflenmiştir. Ancak Mersin Akkuyu’da

³⁶ Kaynak:

<<http://www.enerji.gov.tr/index.php?dil=tr&sf=webpages&b=enerji&bn=215&hn=12&nm=384&id=384>> Erişim tarihi: 15.12.2009. Bakanlığın tüm bu hedeflere ulaşmak suretiyle gerçekleştirmek istediği nihai amaç ise “*etkin enerji politikalarıyla bir yandan enerjide dışa bağımlılığın azaltılmasını ve enerjiden kaynaklanan olumsuz çevresel etkilerin en aza indirilmesini sağlarken diğer yandan da ülkemiz ekonomisinin rekabet gücüne ve vatandaşlarımızın refahına en iyi katkıyı sağlamak*” olarak belirlenmiştir.

³⁷ Alternatif bir enerji kaynağı oluşturması, Toplumun Orta Doğu ülkelerine olan bağımlılığını azaltması ve aynı zamanda o zamanki ABD ve S.S.C.B nükleer tehdidini karşılaması gerekçeleriyle, 1956 yılındaki Süveyş Krizinden hemen sonra 1957 yılında hazırlanarak Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu’nu kuran, bugün itibarıyla yürürlükte olmayan **European Atomic Energy Community Treaty** ile Topluluğa dahil ülkelerde nükleer enerjiyi kullanmaya başlamak ve nükleer santrallerin kurulmasını yaygınlaştırmak amaçlanmıştır. Cameron 2002, s.42

³⁸ Nükleer enerjinin diğer bir faydası da elektrik üretiminde kullanılan diğer birincil enerji kaynaklarına göre ekonomik açıdan daha etkin olmasıdır. Örneğin bir nükleer santral 8760 saatlik bir yıl boyunca 8000 saatin üzerinde çalışabilirken, bir hidroelektrik santrali 4000, bir rüzgar santrali ise sadece 2500 saat çalışabilmektedir. Aslan et al 2007, s.49

kurulmasına karar verilen Türkiye’nin ilk nükleer santralinin yapım ihalesi sürecinde sorunların yaşandığı görülmektedir³⁹

Alternatif enerji kaynaklarının elektrik üretiminde etkin bir şekilde kullanılmasını teşvik edici niteliğe sahip bir uygulama da elektrik üretim lisansı sürecinin daha kısa ve daha az maliyetle tamamlanması sağlanarak, lisansın bir piyasaya giriş engeli (*barrier to entry*) haline dönüşmesinin engellenmesidir. Bu bağlamda 04.08.2002 tarih ve 24836 sayılı Resmi Gazete’de (RG) yayımlanan **Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği**’ne göre yerli doğal kaynaklar ile yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı üretim tesisi kurmak üzere lisans almak için başvuruda bulunanlardan lisans bedelinin %1’i dışında kalan tutarının tahsil edilmemesi (m.12/4) ve bu tesislere, TEİAŞ ve/veya dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiler tarafından, sisteme bağlantı yapılmasında öncelik tanınacağı (m.38/11) gibi teşvikler öngörülmüştür.

3) Enerji Sektörüne Yatırımlarda Devletin Yetersizliği ve Özel Sektörün İsteksizliği

Sermaye yoğun (*capital-intensive*) enerji sektörüne yönelik yapılacak yatırımların devasa maliyetlerinin olması sonucu, bu yatırımları gerçekleştirebilmek için yeterli oranda finansmanın sağlanması önem arz etmektedir. Geniş hacimli projelerin hayata geçirilmesi için bizzat devletin yatırım yapması halinde, Hazine’den karşılanacak tutarın yeterli olmayacağı ve geri kalan kısmın ulusal veya uluslararası finans kuruluşlarından alınan kredilerle finanse edileceği düşünüldüğünde, enerji yatırımlarının bütçe üzerinde yarattığı yükün ne derece büyük olacağını tahmin edilmesi zor olmayacaktır.

Türkiye’de devletin enerji sektörüne yatırımları özellikle 1980’li yıllara kadar yeterli düzeylerde gerçekleşmeyi başaramamış, ancak elektrik enerjisine

³⁹ 19.03.2008 tarih ve 26821 sayılı RG’de yayımlanan ve ihale sürecinin temelini oluşturan “Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun Kapsamında Yapılacak Yarışma ve Sözleşmeye İlişkin Usul ve Esaslar ile Teşvikler Hakkında Yönetmelik” in, nükleer santral için yer tahsisini düzenleyen 5. maddesi ile üretilen elektrik enerjisinin birim satış fiyatını düzenleyen 10. maddesi hakkında Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir. Böylece daha önce Danıştay 13. Dairesi tarafından yürütmesi durdurulan “Yarışmaya katılacaklarda aranacak şartlar” başlıklı 7. madde ile birlikte, toplam 3 maddenin yürütmesi durdurularak ihale sürecinde kritik bir döneme girilmiş ve bu durum, ihalenin temelini ortadan kaldığı şeklinde yorumlara neden olmuştur. Bkz. “Nükleer ihalesinde 2 kritik iptal” Milliyet Gazetesi, 11.11.2009. Ancak Rusya ile devam eden nükleer santral ihalesinde henüz bir sonuca ulaşılamamışken, Sinop’ta kurulması planlanan diğer bir nükleer santral için yakın tarihlerde Güney Kore ile işbirliği (niyet) anlaşması imzalanarak alternatif bir yol izlenmiştir. Daha fazla bilgi için bkz.

<<http://www.enerjihaber.com/haberdetay.asp?ID=799>> Erişim tarihi: 26.03.2010

gösterilen talebin artmasıyla birlikte yeni kapasite ihtiyacı doğmaya başlamış ve kamu yatırımlarının talebi karşılama oranı düşmeye başlamıştır. Böylece yatırımların özel sektör eliyle finanse edilmesini teşvik etmek ve yatırımlarda özel sektör payını artırmak için 1980’li yıllardan itibaren kanunlar çıkarılmaya başlanmış ve yatırımın altyapısı oluşturulmaya çalışılmıştır.

Tarihsel sürece bakıldığında, 1970 yılına kadar Etibank, DSİ, MTA ve belediyeler tarafından yerine getirilen elektrik üretimindeki durum, 1970 yılında 1312 sayılı Kanun ile son bulmuş ve Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) kurularak, söz konusu kamu kuruluşlarının elinde bulunan üretim tesisleri, daha sonra 1982 yılında da belediyelerin elinde bulunan dağıtım tesisleri TEK’ e devredilmiştir. Ancak 1926 yılında kurulan Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş., 1953 yılında kurulan ÇEAŞ ve 1956 yılında kurulan KEPEZ’in sahip olduğu varlıklar bundan istisna tutulmuştur.⁴⁰ Ayrıca TEK’ e elektrik üretim iletim dağıtım ve ticaretinin yapılması konusunda tekel hakkı verilmiştir.

Ancak TEK, iç finansman kaynaklarının yetersiz kalması sonucu gerekli alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilememesi riski karşısında, projelerini genellikle dış kaynaklarla tamamlaması ve gelirleri ise başka hizmetlerin yapılmasında kullanılması sonucu zamanla verimsizleşmiş, buna paralel olarak ulusal ve uluslararası özel sermayeden yararlanma ihtiyacı doğmuştur.

Bu doğrultuda 1982 yılında 2705 sayılı Kanunla TEK’in bu tekeli kaldırılmıştır.⁴¹ 1984 tarihli **3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun** ile ise TEK dışındaki kuruluşların

⁴⁰ ÇEAŞ ve KEPEZ aslında YİD, Yİ ve İHD modellerinin doğmasından daha önce faaliyete başlamış ve 3096 sayılı Kanunla birlikte “görevli şirkete” dönüşmüş; 4628 sayılı Kanun ile bunların sözleşmeleri “mevcut sözleşme” olarak 2003 yılına kadar varlığını koruyarak, 2003/5712 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile ÇEAŞ ve KEPEZ’in imtiyaz sözleşmeleri sona erdirilmiştir.

⁴¹ Bu kanunla elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticaret (toptan ve perakende satış) piyasalarında tekel hakkı sona erdirilen TEK’in, zamanla yapısında da değişiklikler yapılmıştır. Uzun yıllar süren dikey bütünleşik yapıya sahip olan TEK, 12.08.1993 tarih ve 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Türkiye Elektrik Üretim İletim AŞ. (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ. (TEDAŞ) olmak üzere ikiye bölünmüştür. 2000 yılında da, 2000/1312 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile TEAŞ; Elektrik Üretim AŞ. (EÜAŞ), Türkiye Elektrik İletim AŞ. (TEİAŞ) ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt AŞ. (TETAŞ) olmak üzere üçe bölünmüştür. Böylece elektrik piyasasında yıllardır devam eden dikey bütünleşik yapı çözülmüş, piyasanın doğal tekel özelliği gösteren bölümleri ile rekabetçi bölümleri ayrıştırılmıştır. 1970’li yıllardan itibaren “büyük ucuzdur” (*bigger is cheaper*) anlayışının geçerliliğini kaybetmeye başlaması, üretim alanında yeni teknolojilerin gelişmesi sonucu santral yapım maliyetlerinin düşmesi, iletim hatlarının daha fazla gücü daha uzun mesafelere taşıyabilmesinin olanaklı hale gelmesi gibi gerekçelerin sonucunda önemini kaybeden dikey bütünleşik yapının ayrıştırılmasının en önemli sonucu olarak üretim, iletim, dağıtım, toptan ve perakende satış pazarları ortaya çıkmış ve özel sektör istediği alana yatırım yapma imkanına kavuşarak, elektrik sektöründe özel sektör yatırımlarının önü açılmıştır.

elektrik üretimi iletimi dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmesi mümkün hale getirilmiştir. Daha sonra da genel nitelikteki **3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun** ve yeni bir yatırım modelini öngören **4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun** çıkarılmıştır. Ancak bu yatırımların 1996 yılına kadar büyük projeler şeklinde ortaya çıktığını söylemek güçtür.

1980li ve 1990lı yıllarda çıkarılan çeşitli kanunlarla getirilen Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve İşletme Hakkı Devri (İHD) modellerinde öngörülen alım ve hazine garantileri, yüksek fiyatlı ve uzun dönemli münhasır alım anlaşmaları sonucu piyasada istenilen rekabet ortamı sağlanılamamış, fiyatta ve miktarda rekabetten beklenen faydalar gerçekleşmemiştir. Zira bu kanunların dayandığı “pazarda içinde rekabet” yerine “pazar için rekabet” anlayışının uzun vadede elektrik piyasasına istenilen katkıyı sağlamadığı 1990’lı yılların sonunda anlaşılmıştır.

2001 yılında elektrik piyasasının yeniden yapılandırılmasında bir mihenk taşı olan **4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu** kabul edilerek, elektrik sektöründe reform yapılmıştır. O tarihte yürürlükte bulunan **2003/54/EC sayılı Elektrik İç Pazar Direktifi**⁴² başta olmak üzere Topluluk müktesebatıyla (*acquis communautaire*) da büyük ölçüde uyumlu olan⁴³ bu kanun ile elektrik piyasasında kalite ve verimin artması, maliyetleri ve böylece fiyatların düşmesi, devletin çeşitli sebeplerle yerine getiremediği yeni yatırımlar için özel sektör yatırımlarının hızlandırılması amaçlanmış, bu doğrultuda 4628 sayılı Kanun’un 1. maddesi uyarınca “*mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması*”; genel gerekçede ifade edildiği üzere bu piyasanın da “*yerli ve yabancı özel sektör yatırımcılarının ağırlık olduğu bir piyasa yapısı*”na sahip olması hedeflenmiştir.

Rekabete dayanan piyasa modelinin en önemli unsurlarından birisi de yatırımların devlet bütçe üzerinde yük oluşturmaksızın özel sektör tarafından gerçekleştirilmesinin sağlanmasıdır. 4628 sayılı Kanun ile birlikte uzun yıllar devlet tekelinde kalan elektrik piyasası serbestleştirilerek özel sektörün etkin katılımı sağlanmak istenmiş, yetersiz kalan devlet yatırımlarının yerine rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterecek özel sektör yatırımları, teorik olarak, esas hale getirilmiştir. Nitekim serbest piyasa sistemine geçilmesine özel şirketler ilk başta yoğun ilgi göstermiş ve EPDK’ya

⁴² 4628 sayılı Kanununun hazırlanması sırasında yürürlükte bulunan bu Direktif daha sonra **2009/72/EC sayılı Elektrik İç Pazar Direktifi** ile yürürlükten kaldırılmıştır.

⁴³ OECD (2002), *Regulatory Reform in Electricity, Gas, and Road Freight Transport, Regulatory Reform in Turkey*, Paris, s.9

lisans başvurularında bulunmuşlarsa da, zamanla bu ilgileri azalmış ve eski sistemden elde ettikleri kazanılmış haklardan vazgeçmeyerek, yeni yatırımlarda da riski devletin aktarma yolları izlemişlerdir.⁴⁴

Böylece sektöre, özel şirketlerin yatırımlarını çekmek üzere çıkarılan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile getirilmek istenen, enerji yatırımlarının piyasa koşulları içerisinde yapılması düşüncesi özel sektör için cazip bir durum olmaktan çok, avantajsız bir duruma dönüşmüştür. Özel sektör, 4628 sayılı Kanundan önce devlet ile imzaladığı uzun dönemli ve alım garantileriyle donatılmış YİD ve Yİ sözleşmeleri ile kamuya yüksek fiyatla ve adeta 'imtiyazla' elektrik satarken, 4628 sayılı Kanunun kurmak istediği piyasa yapısı içinde rekabet ortamında ve garantisi bulunmadan büyük yatırımlar yapmayı pek arzu etmemiştir.

Elektriğe olan talebin yüksek olduğu zamanlarda bile, özel sektörün doğal gaz çevrim santralleri gibi yapılması daha ucuz ve kısa süren yatırımlara yöneldiği hesaba katılırsa,⁴⁵ kâr güdüsü içerisinde hareket eden özel sektörün,

⁴⁴ DEKTMK (2007b), *Çalışma Grupları Raporu*, Cilt: 2, Ankara, s.5-146

⁴⁵ Sermaye yoğun enerji sektörüne yapılacak yatırımlarda yatırımcılar; genellikle ilk yatırım maliyetlerinin yüksekliği, işletim giderlerinin yüksekliği, işletme ömrünün ve yapım süresinin uzunluğu, geri ödeme süresine bağlı fiyat yapısı, 16.12.2003 tarih ve 25318 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe giren **Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği**'ne uygunluk, proje geliştirme ya da inşaat aşamasında ortaya çıkabilecek diğer sorunları değerlendirmekte ve en karlı, geri dönüşü en hızlı yatırımı yapma eğilimi göstermektedirler. Aşağıdaki tabloda farklı santral türlerinin işletme giderleri, yakıt giderleri ve birim yatırım bedeli olarak karşılaştırılması yer almaktadır (2000 yılı TEAŞ'ın verilerine göre):

Santralin Yakıt Cinsi	İşletme Bakım Gideri (Cent/kWh)	Yakıt Gideri (Cent/kWh)	Kurulu Güç Birim Yatırım Bedeli (\$/kW)
Doğalgaz	0.415	3.609	795
Linyit	1.495	1.839	1500
İthal Kömür	1.413	1.965	1325
Hidroelektrik	0.203	-	1200-1500
Nükleer	0.780	1.000	2000

* Kaynak: DEKTMK, Cilt 1, s.3-1-87

Bu tablodan anlaşılacağı üzere, santralin türüne göre yakıt maliyeti ile yatırım maliyeti değişmektedir. Ancak burada ortaya çıkan ironik bir durum da yatırım maliyetinin düşük olduğu santrallerde yakıt maliyetinin yüksek olması (örneğin doğal gaz çevrim santrali); yatırım maliyetinin yüksek olduğu santrallerde ise yakıt maliyetinin düşük olmasıdır (örneğin nükleer santral). Nispeten yüksek olan ilk yatırım maliyetlerinin yarattığı ölçek ekonomisi de (*economies of scale*) düşünüldüğünde hangi santrale yatırım yapılacağı kararında hesaba katılması gereken birçok husus olmaktadır. Bugüne kadar özel sektörün tercih ettiği santral türü genellikle, 1,5 yıl ile 2 yıl arasında tamamlanarak yatırımları için hızlı bir geri dönüş imkanı sağlamaları sonucu, doğal gaz çevrim santralleri olmuştur. Ancak yakıt maliyetlerinin özellikle 2000 yılından sonra artması sonucu, bu santrallerde üretilen elektriğin maliyeti de hızla artmıştır.

yeni kurulan piyasa yapısının içerdiği belirsizlikler karşısında enerji yatırımları yapmak yerine, eski düzenden alışık olduğu ‘ne de olsa devlet zaten almak zorunda’ düşüncesi gereği uzun dönemli ve alım garantili sözleşmeleri tercih etmesi şaşırtıcı değildir. Zamanla devletin elektrik enerjisi azlığı yaşamasıyla birlikte kendileriyle yeniden uzun dönemli ve alım garantili enerji sözleşmelerinin imzalayacağı hissine de kapılarak, özel sektörün yatırımları durma noktasına gelmiştir.

Alım garantisi olmaksızın özel sektörün yeni üretim tesisi yapmada gönülsüz davrandığı görülmüştür. Yeni yatırımların gerçekleşmemesinden doğan kapasite artırımı ihtiyacı sonucu önce yenilenebilir kaynaklar için üretilen miktara alım ve fiyat garantisi, sonra devletlerarası ikili işbirliği kapsamında yapılması hedeflenen hidroelektrik santrallerinin üretimlerine alım garantisi, daha sonra kurulu gücü 1000 MWh ve daha fazla olan yerli kömür santrallerin üretimlerine alım garantisi ve son olarak da kurulması planlanan nükleer santrale alım garantisi getirilerek, üretim alanında neredeyse tamamen garantili sözleşmelerden oluşan eski yapıya yönelinmiştir.⁴⁶ Böylece yeterli yatırımın özel sektör eliyle yapılması amacına ulaşamamış ve bu durum kimi yazarlarca elektrik enerjisinde ‘tersine reform’ olarak nitelendirilmiştir.⁴⁷

Özel sektör yatırımlarının çekilememesi esasen bir iç pazarın oluşturulması önündeki en temel engeli oluşturmaktadır.⁴⁸ Böylece piyasalarda kamu teşebbüsleri faaliyet gösterecek, özel teşebbüslerin yarattığı rekabet baskısının sınırlı olması ya da hiç olmaması sonucu, piyasadaki devlet tekeli veya tekeli rekabet modeli (*monopolistic competition*) piyasanın verimsizleşmesine ve enerji fiyatlarının, marjinal maliyetlerin üzerinde ($P > MC$) belirlenmesine yol açabilecek, bunun sonucunda da ilgili pazarda iktisadi açıdan etkin olmayan bir işleyiş tarzı hüküm sürecektir.

Türkiye’nin, EC 1228/2003 sayılı Sınır Ötesi Elektrik Ticareti Tüzüğü ile oluşturulan “Enerji Nakli Düzenleme Birliği”ne (*Union for the*

⁴⁶ DEKTMK 2007b, s.5-147 ve 5-155. Örneğin 5710 sayılı Kanunun geçici 2. maddesine göre, 2014 yılı sonuna kadar üretime başlayacak 1000 MWh ve üzeri kurulu güce sahip olacak, yerli kömür yakıt kullanacak santrallerin ürettiği elektrik TETAŞ tarafında satın alınarak, faaliyette bulunan perakende ve toptan satış lisansı sahibi tüzel kişilere, yapılacak ikili anlaşmalar çerçevesinde satılacaktır. Bu madde yeni yatırımları teşvik etmek için alım garantisi öngörmüş ve özel sektör dağıtım şirketlerine de üretilen bu elektriği satın alma yükümlülüğü getirmiştir. Üstelik ihaleye katılan şirketler, yerli kömür kullanacak olmalarına rağmen ortalama 25 Krş/KWh gibi piyasa düzeyinin bir hayli üzerinde bir fiyat teklifi vermişlerdir. Düşüncemize göre bu durum rekabetle bağdaşmadığı gibi 4628 sayılı Kanun öncesine dönüşün de bir göstergesidir.

⁴⁷ ÇAL, S. (2008), “Enerjide ‘Tersine Reform’ veya ‘Quo Vadis?’”, *Enerji Ekonomisi*,

<http://www.emo.org.tr/ekler/e3460e10028fee7_ek.pdf?dergi=515> Erişim tarihi: 26.11.2009, s.2,

⁴⁸ ASLAN, İ. Y. (2009), *Enerji Hukuku Cilt 3: AB ve Türk Doğal Gaz Piyasasında Rekabet ve Regülasyon*, Ekin Kitabevi, Bursa, s.169

Coordination of Transmission of Energy, UCTE)⁴⁹ dahil olması enerji sektörüne yapılacak yatırım ve yabancı sermaye akışını hızlandıracak bir etkiye sahip olabilecektir.⁵⁰ Zira UCTE'ye üyelik sonucu ulusal ağı, Avrupa ağına bağlanmasıyla birlikte Türkiye'de üretilecek elektriğin, AB ülkelerine de serbestçe satışı mümkün hale gelebilecektir. Benzer şekilde yatırımcının yapacağı elektrik satış antlaşmaları yurt dışındaki bankalar tarafından garanti olarak kabul edileceği için, Türkiye'de enerji yatırımlarının finansman sorunu büyük ölçüde çözülecektir.^{51 52}

4) “Mevcut Sözleşmeler”⁵³

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önce elektrik üretim piyasasında TEAŞ ile özel şirketler arasında YİD, Yİ ve İHD modelleri çerçevesinde sözleşmeler imzalanmış, dağıtım piyasasında ise TEDAŞ ile özel şirketler arasında, Anayasa Mahkemesi'nin elektrik dağıtım tesislerinin mülkiyetin devri suretiyle özelleştirilmeyeceği kararının⁵⁴ da bir sonucu olarak, İHD sözleşmeleri imzalanmıştır. Söz konusu sözleşmeler, özel sektörün elektrik piyasasına yatırım yapmasını teşvik etmek için ve genellikle de uzun süreli olarak imzalanmıştır.

⁴⁹ Hemen belirtelim, **EC 1228/2003 sayılı Tüzüğü** yürürlükten kaldıran Avrupa Komisyonu'nun yeni **EC 714/2009 Sınır Ötesi Elektrik Ticareti Tüzüğü** ile elektrik iletim şebekesinin en uygun şekilde işletilmesi ve elektriğin Topluluk içinde ticareti ve teminini gerçekleştirmek için “**Avrupa Elektrik İletim Şebekesi İşletmecileri**” (*European Network of Transmission System Operators for Electricity, ENTSO-E*) adlı bir kuruluş oluşturulmuş ve UCTE dahil, önceki sistem işletmecilerin yürüttüğü faaliyetler ENTSO-E'ye devredilmiştir. Kaynak: <<http://www.ucte.org/>> Erişim tarihi: 19.12.2009

⁵⁰ Daha önce Türkiye, yabancı sermaye yatırımlarının artmasına yardımcı olacağı inancıyla ve hızla artan elektrik talebini karşılamak için gerekli olan finansman yetersizliğinin aşılması hedefiyle, 2000 yılında 4519 sayılı Kanunla; uluslararası hukuk çerçevesinde küresel enerji güvenliği ve enerji ticaretinde serbestleşme sağlamak, enerji verimliliğini azami seviyeye ulaştırmak, yatırımları teşvik etmek, uluslararası ve ulusal sermaye piyasalarına erişim imkanı sağlamak gibi amaçlarla 1998 yılında yürürlüğe giren **Enerji Şartı Antlaşması (Energy Charter Treaty)** ve **Enerjinin Yeterliliği ve Çevresel Etkilerine İlişkin Enerji Şartı Protokolü'nü (Energy Charter Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects)** onaylamıştır. Daha fazla ilgi için bkz. Cameron 2002, s.77-85

⁵¹ DEKTMK 2007a, s.3-1-91. Ayrıca bkz. Can 2006, s.19, dn.31

⁵² Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi'nde konuyla ilgili olarak “*öncelik ve temel amaç, elektrik iletim şebekemizin Avrupa elektrik iletim şebekesi (UCTE) ile senkron-paralel çalışmasını temin etmektir.*” denilerek, hedefin gerçekleşmesi halinde “*muhtemel bölgesel piyasalara katılım sağlanabilecek ya da bölgesel piyasa oluşturmak konusunda çalışmalar*” yürütülebileceğinin altı çizilmiştir.

⁵³ Bu konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. KARAMUSTAFAOĞLU, M. (2005), *Elektrik Üretimi Pazarındaki Mevcut Sözleşmelerin Pazarın Rekabetçi Yapısı Üzerindeki Etkileri*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi No: 84, Ankara

⁵⁴ 09.12.1994 tarih ve E.1994/43, K.1994/42-2 sayılı Anayasa Mahkemesi kararı

4628 sayılı Kanun çıktıktan sonra, ahde vefa ilkesinin⁵⁵ de bir gereği olarak 3096, 3996 ve 4283 sayılı kanunlara göre imzalanmış elektrik alım satımına yönelik sözleşmeler sonlandırılmayarak yürürlüklerini korumuş ve 4628 sayılı Kanun m.1/1/8 ile “*mevcut sözleşme*” olarak adlandırılmıştır.⁵⁶

Ancak bu sözleşmelerde öngörülen yüksek fiyatlar, hazine garantileri ve alım garantileri, yeni sistem için ciddi sorunlar doğurmaktadır. Elektrik üretim maliyetlerinin düşmesine rağmen, daha önceden imzalanmış YİD ve Yİ sözleşmeleri gereği yüksek fiyatlardan elektrik alınmak durumunda olunması ciddi bir sorun alanı oluşturmaktadır. Bu sözleşmelerde öngörülen fiyattan daha ucuza elektrik üretebilmelerine rağmen kamu santrallerinin kapasiteleri sırf bu yüzden azaltılmıştır. Örneğin ortalama 3 USD cent civarında üretim yapan EÜAŞ’ın termik ve hidroelektrik santralleri yerine, 10-12 USD cent’ten elektrik satan YİD santrallerinden elektrik alınmak durumunda kalınmıştır.⁵⁷

Buna ek olarak YİD ve Yİ sözleşmeleri ile kurulacak santraller için yer seçiminin şirketlere bırakılması sonucunda bazı bölgelerde talebin çok üzerinde enerji üretecek kapasitede santraller kurulmuş ve üretilen enerjiye o bölgede ihtiyaç duyulmadığı için ilave yatırım yapılarak yeni iletim hatları tesis edilmiş, bu da enerji maliyetlerinin yükselmesine ve aynı zamanda kayıp ve kaçak oranlarının artmasına yol açmış; şirketlerin belirledikleri yatırım tutarları ile öz sermaye getiri oranlarının hiçbir araştırma yapılmaksızın aynen kabulü sonucunda toplam yatırım maliyetleri gerçeği yansıtmayan santrallerden yüksek tarifelerle enerji satın alınmasına ve şirketlerin USD bazında % 85’lere varan

⁵⁵ Anayasa Mahkemesi’nin 13.02.2002 tarih ve E.2001/293, K.2002/28 sayılı kararında 4268 sayılı Kanundan önce yapılmış mevcut sözleşmelerin, yapıldıkları tarihte yürürlükte olmayan sonraki bir kanunla sona erdirilmesinin ahde vefa ve hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu şu sözler ile ifade edilmiştir: “*Bir sözleşmenin ne zaman ve nasıl sona ereceğine ancak sözleşmenin taraflarınca karar verilebilir... Dava konusu kural ile daha önce düzenlenmiş ve tarafların özgür iradeleri sonucunda belli koşullara bağlanmış olan sözleşmeler yasayla hükümsüz kılınmaktadır. Oysa sözleşmelerin sona erdirilmesi veya diğer koşullarla ilgili uyumsuzlukların çözümü sözleşmelerde belirtilen usul ve esaslara ya da bu konuda hüküm bulunmayan hallerde genel hukuk kurallarına bağlıdır... bir hukuk devletinde hukuk güvenliğinin sonucu olan ahde vefa ilkesi de sözleşme özgürlüğünün korunmasını zorunlu kılar. Açıklanan nedenlerle, mevcut sözleşmelerin yasa ile sona erdirilerek sözleşme özgürlüğüne müdahale edilmesi Anayasa’nın 2. ve 48. maddelerine aykırıdır.*”

⁵⁶ Mevcut sözleşmelerin 4628 sayılı Kanunla sona erdirilmemesine ek olarak, bunların dayanağı olan 3096 ve 3996 sayılı Kanunlar da yasa koyucu tarafından yürürlükten kaldırılmamıştır. Dolayısıyla 4628 sayılı Kanun ile öngörülen ikili anlaşmalara dayalı piyasa düzeninde de, eski sistemden kalan YİD, Yİ ve İHD modelleri uyarınca elektrik enerjisi ve/veya kapasitesi üretimi ve satımı yapılabilmesine olanak bırakılmıştır.

⁵⁷ SAYIŞTAY (2004), *Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet Modeli Kapsamında Yapıtılan Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporu*, Ankara, s.6

yüksek oranlarda getiri elde etmelerine neden olmuştur.⁵⁸ Tüm bu uygulamalar sonucunda, santrallerin işletmede oldukları ortalama 4 yıllık süre içinde 2,3 milyar USD kamu zararı ortaya çıkmıştır.⁵⁹

4268 sayılı Kanunla elektrik piyasasının serbestleştirilmesiyle birlikte, birer yükümlenilen maliyet olarak (*stranded costs*),⁶⁰ feshedilmeyen bazı mevcut sözleşmelerden kaynaklanan alım yükümlülükleri TETAŞ tarafından taahhüt edilmiş ve bunlar için çeşitli geçiş hükümleri kabul edilerek, yeni piyasa düzenine uyum sağlanmaları hedeflenmiştir. Örneğin 4268 sayılı Kanunun geçici 6. maddesinde TETAŞ'ın, YİD ve Yİ sözleşmeleri ile almayı taahhüt ettiği yüksek fiyatlı elektriği satabilmesini sağlamak için, düşük fiyatlarla üretim yapan EÜAŞ'ın 5 yıl süreyle sadece TETAŞ'a elektrik satması hükme bağlanmıştır.⁶¹ Böylece önceki sistemden kalan ve satış fiyatı, piyasa fiyatlarından aşırı derecede yüksek olan elektrik miktarı, satış fiyatları piyasa fiyatlarından düşük olan üretimlerle dengelenerek, toptan satış fiyatı makul bir seviyeye çekilmek istenmiştir.

Sonuç olarak mevcut sözleşmelerden çoğunun uzun süreli olması sonucu, bir dönem daha 4628 sayılı Kanunun getirdiği rekabetçi düzeninin yanında, sektörün genelinde sağlanmak istenen rekabet amacına uygun olmayan mevcut sözleşmelere dayalı eski sistem de varlığını koruyacak⁶² ve bu durum bir sorun alanı yaratmaya devam edecektir. Bu durum aynı zamanda, elektrik sektöründe 4628 sayılı Kanundan önceki uygulamaların rekabete açık alan bırakmaması nedeniyle, ülkemizin serbest piyasaya hazır olmadığı yolunda görüşlerin ileri sürülmesine de yol açmaktadır.^{63 64}

⁵⁸ Sayıştay 2004, s.2-3

⁵⁹ Sayıştay 2004, s.3

⁶⁰ Yükümlenilen maliyetler, belirli bir piyasanın serbestleştirilmesi ve\veya rekabete açılması sonucu oluşan ve serbest rekabet ortamında tüketicilerden tam olarak karşılanamayacak olan, yapılan yatırımlar veya imzalanan sözleşmeler ya da uğranılan maliyetler olarak tanımlanmaktadır. ICC (1998), *Liberalization and Privatization of the Energy Sector*, ICC Working Party, s. 65.

⁶¹ Düşüncemize göre böyle bir maddenin getirilmesinin nedeni, eski dönemden bir yükümlenilen maliyet olarak üstlenilen yüksek tarifeli alım garantili sözleşmeler ile TETAŞ'ın mali yapısının bozulmasının önüne geçebilmektir. Zira EÜAŞ'ın özelleştirilmesi durumunda, TETAŞ'ın EÜAŞ'a ait elektrik santrallerinden aldığı ucuz elektriğin yerini, nispeten daha pahalı elektriğin alabileceği olması ihtimali karşısında, YİD ve Yİ sözleşmeleri ile almak zorunda kaldığı elektriğin fiyatını dengeleyemeyecektir. "Elektrik Enerjisi Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi"nde öngörülen özelleştirme sürecinde önceliğin elektrik üretim tesisleri yerine dağıtım şirketlerine verilmesi de bunu destekleyici bir durumdur.

⁶² Karamustafaoğlu 2005, s.43

⁶³ DEKTMK 2007b, s.5-30

⁶⁴ Mevcut sözleşmelerin yol açtığı diğer bir olumsuz sonuç da, söz konusu sözleşmelerden bazılarının feshi ile birlikte Türkiye aleyhine açılan tahkim davaları ve bu davaların sonucu hükmedilen tazminatlardır. 1988 yılında 3460 sayılı Kanunla onaylanan "Devletler ve Diğer

5) Elektrik Piyasasındaki Kayıp ve Kaçak Oranlarının Fazla Olması

Kullanılan tüm elektrik enerjisinin karşılığının ödenmediği bilinen bir durumdur. Bunun sebepleri arasında sokaklar, parklar vb. halkın ortak kullanım alanlarının aydınlatılması ve bunun vatandaşlara yansıtılmaması, elektriğin üretildiği yerden tüketildiği yere kadar yüksek gerilimli iletim hatlarında yaşanan teknik kayıplar olduğu kadar, elektrik enerjisi kullanıp ancak bedelini ödemeyen tüketiciler bulunmaktadır. Tablo 1’de “Elektrik Enerjisi Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi”yle oluşturulan dağıtım bölgelerindeki kayıp ve kaçak oranları görülmektedir.

Devletlerin Vatandaşları Arasında Yatırım İhtilaflarının Çözülmesi Hakkında Washington Sözleşmesi’ne (*International Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States*, ICSID) ek olarak, 4501 sayılı Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlgelere Dair Kanun’un çıkarılarak ve Anayasa’nın 125. maddesi değiştirilerek, 3096 ve 3996 sayılı Kanunlar kapsamında imzalanan imtiyaz sözleşmelerinin uluslararası tahkime konu olabilmesinin önü açılmıştır. Çal’a göre Anayasa’da yapılan bu değişikliğin gerekçesi “*tahkim modern çağın gereği*” veya “*finansman gelmez başka türlü*” ya da “*bunu geliştirince Türkiye’ye finansman akacak*” gibi söylemlerdir. Anayasa değişikliğinin ve 4501 sayılı Kanunun çıkarılmasından hemen sonra 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun çıkarıldığını ve bu kanunun geçici maddeleriyle sadece sınırlı sayıda “mevcut sözleşme”ye devam edilmesini, diğerlerinin uygulamadan çıkarılması gibi düzenlemelerin yapıldığını belirten Çal, bir taraftan Anayasanın değiştirilerek geçmiş yönelik sözleşmelere bile tahkim olanağı tanınarak, diğer taraftan aynı sözleşmelerin uygulanmaması için 4628 sayılı Kanunun çıkarılmasını “tuhaf” olarak nitelendirmiştir. Mevcut sözleşmelerden bazılarının feshi sonucu, uluslararası tahkime gidilmesiyle Türkiye aleyhine tazminatlara hükmedildiğini belirten Çal, ilk önce sözleşmelerin yapılıp ondan sonra serbest piyasa modeline geçişin mantıklı olmadığını; yapılması gerekenin önce rekabet modeli getirip akabinde piyasa modeline ilişkin düzenlemelerin yapılması olduğunu kaydetmiştir. ÇAL, S. (2009), *Altyapının Finansmanı ve İşletilmesi Bağlamında Kamu Hizmeti İmtiyaz Kavramlarının 1999 Anayasa Değişikliği Çerçevesindeki Dönüşümü*, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları No: 22, Ankara, s.108-109. ICSID nezdinde Türkiye aleyhine devam eden bazı tahkim davaları için bkz. ETKB 2009, s.61.

Tablo 1 - Elektrik Dağıtım Bölgelerindeki Kayıp ve Kaçak Oranları

KAYIP VE KAÇAK, 2008						
#	BÖLGE/İL	Alınan Elektrik (GWh)	Satılan Elektrik (GWh)	Kayıp ve Kaçak (GWh)	Kayıp ve Kaçak (%)	Abone Sayısı, 2007 Milyon
1	DİCLE EDAŞ.	14.575	5.214	9.362	64,2%	1,04
2	VANGÖLÜ EDAŞ.	2.580	1.157	1.443	55,9%	0,40
3	ARAS EDAŞ.	2.274	1.656	618	27,2%	0,73
4	ÇORLU EDAŞ	2.538	2.268	270	10,7%	0,99
5	TIRAT EDAŞ	2.396	2.145	250	10,4%	0,66
6	ÇAMLIBEL EDAŞ	2.290	2.088	202	8,8%	0,73
7	TOROSLAR EDAŞ	15.263	13.975	1.258	8,9%	2,67
8	MİRAMIT EDAŞ	6.394	5.859	535	8,4%	1,53
9	BASKINTI EDAŞ	12.167	11.161	1.005	8,3%	3,08
10	AKDENİZ EDAŞ	6.646	6.046	597	9,0%	1,47
11	GEDİZ EDAŞ	14.797	13.862	935	6,3%	2,33
12	ULUDAĞ EDAŞ	11.643	10.941	702	6,0%	2,28
13	TRAKYA EDAŞ	5.886	5.473	413	7,0%	0,77
14	AYT EDAŞ	9.491	8.672	819	8,6%	2,04
15	SAKARYA EDAŞ	9.349	8.760	588	6,3%	1,31
16	OSMANCAZI EDAŞ	5.320	5.042	278	5,2%	1,28
17	BOĞAZIÇI EDAŞ	21.282	18.948	2.335	11,0%	3,83
19	MENDERES EDAŞ	3.982	3.815	167	4,2%	1,48
20	GÖRSU EDAŞ	3.562	3.303	259	7,3%	0,48
21	YTSİLIRMAK EDAŞ	4.467	4.063	405	9,1%	1,47
TOPLAM		156.921	134.362	22.542	14,4%	30,49

* Kaynak: ÖİB (2009), “Türkiye Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirme Tanıtım Dokümanı”,

<<http://www.oib.gov.tr/2009/dosyalar/TEDAS%20Bilgilendirme%20Notu%20-%202009.pdf>> Erişim tarihi: 19.12.2009, s.19

Tablo 1’in 3. sütununda görülebileceği gibi 2008 yılı itibariyle 22,542 GWh seviyesinde olan kayıp ve kaçak elektrik enerjisi miktarı genellikle doğu illerini kapsayan dağıtım bölgelerinde, batı illerini kapsayan dağıtım bölgelerine göre çok daha yüksek miktarlarda seyretmektedir. Kayıp ve kaçak oranı ise %14,4 civarında belirlenmiş olup, bu oran diğer ülkelerin istatistiklerine göre oldukça yüksek bir seviyede bulunmaktadır. Bu nedenle söz konusu oranının Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü’ne (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) üye ülkelerin seviyesine indirilmesi hedeflenmektedir.⁶⁵ Tablo 2’de OECD ülkelerinde yer alan brüt tüketim, net tüketim, ithalat, ihracat bilgilerine ek olarak kayıp ve kaçak oranları görülmektedir:

⁶⁵ ÖİB 2009, s.9

Tablo 2 - OECD Ülkelerinde Kayıp ve Kaçak Oranları

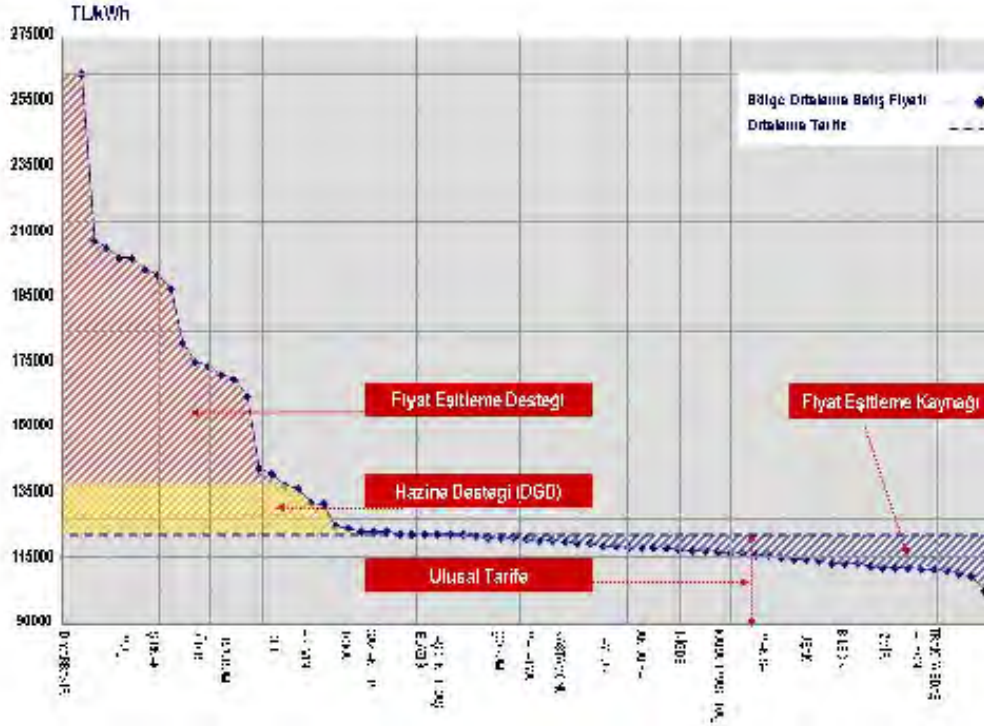
ÜLKELER	BRÜT		İÇ TÜKETİM			DİĞER		İLETİM+DAĞITIM		NET
	ÜRETİM	İTHALAT	İHRACAT	TWh	%	TWh	ARZ	KAYIPLAR	TÜKETİM	
	TWh	TWh	TWh	TWh	%	TWh	TWh	TWh	%	TWh
AVUSTURALYA	255,0	-	-	15,7	6,2	0,6	238,7	17,9	7,5	220,8
AVUSTURYA	63,4	22,1	15,5	4,1	6,5	3,0	63,0	3,4	5,4	59,6
BELÇİKA	88,8	15,8	9,0	3,7	4,2	1,7	90,2	4,1	4,5	86,1
KANADA	639,8	19,4	44,7	21,2	3,3	0,2	593,1	54,1	9,1	539,0
ÇEK CUMHURİYETİ	88,2	10,2	26,4	6,8	7,7	0,6	64,6	4,9	7,6	59,7
DANİMARKA	39,2	10,4	11,4	1,9	4,8	0,0	36,3	1,8	5,0	34,5
FINLANDIYA	81,2	15,4	2,9	3,4	4,2	0,0	90,3	3,0	3,3	87,3
FRANSA	569,8	10,8	67,6	25,4	4,5	7,7	479,9	31,6	6,6	448,3
ALMANYA	637,1	46,0	62,5	38,7	6,1	9,1	572,8	29,5	5,2	543,3
YUNANİSTAN	63,5	6,4	2,1	4,4	6,9	1,1	62,3	4,9	7,9	57,4
MACARİSTAN	40,0	14,7	10,7	2,7	6,8	-	41,3	4,0	9,7	37,3
İZLANDA	12,0	-	-	0,2	1,7	0,2	11,6	0,5	4,3	11,1
İRLANDA	28,2	1,4	0,1	0,5	1,8	0,5	28,5	2,3	8,1	26,2
İTALYA	313,9	48,9	2,6	12,6	4,0	7,7	339,9	21,0	6,2	318,9
JAPONYA	1133,7	-	-	43,1	3,8	16,0	1074,6	51,0	4,7	1023,6
KORE	427,3	-	-	16,9	4,0	1,8	408,6	15,3	3,7	393,3
LÜKSEMBURG	4,0	6,8	2,9	0,0	0,0	1,1	6,8	0,1	1,5	6,7
MEKSİKA	257,5	0,3	1,5	11,5	4,5	-	244,8	41,9	17,1	202,9
HOLLANDA	103,2	23,1	5,6	4,0	3,9	-	116,7	4,6	3,9	112,1
YENİ ZELANDA	43,8	-	-	1,5	3,4	-	42,3	3,2	7,6	39,1
NORVEÇ	137,5	5,3	15,3	1,1	0,8	2,3	124,1	9,8	7,9	114,3
POLONYA	159,3	7,8	13,1	14,0	8,8	0,9	139,1	14,4	10,4	124,7
PORTEKİZ	47,3	9,6	2,2	1,3	2,7	0,5	52,9	3,2	6,0	49,7
SLOVAKYA	28,1	13,6	11,9	2,3	8,2	0,2	27,3	1,4	5,1	25,9
İSPANYA	303,3	8,8	14,5	11,7	3,9	4,3	281,6	15,0	5,3	266,6
İSVEÇ	148,8	16,1	14,7	3,7	2,5	1,9	144,6	10,8	7,5	133,8
İSVİÇRE	68,0	34,8	36,9	2,1	3,1	2,1	61,7	4,2	6,8	57,5
TÜRKİYE	181,6	0,9	2,4	8,2	4,3	-	181,9	26,6	14,6	155,3
İNGİLTERE	396,1	8,6	3,4	17,7	4,5	5,1	378,5	28,0	7,4	350,5
ABD	4348,9	51,4	20,1	159,3	3,7	32,8	4188,1	267,0	6,4	3921,1
OECD	10718,5	408,6	399,9	438,8	4,1	101,7	10185,7	679,5	6,7	9506,2
DÜNYA	19844,9	624,0	620,4	1018,9	5,1	116,0	18713,6	1669,9	8,9	17043,7

* Kaynak: International Energy Agency (IEA) (2009b), *Electricity Information*, s.II.24

Tablo 2’de görüleceği üzere, Türkiye %14,6 olan kayıp ve kaçak oranıyla gerek dünya gerekse OECD ortalamalarının çok üstünde kalarak, Meksika’dan sonra OECD ülkeleri arasında kayıp kaçığı en yüksek 2. ülke konumunda bulunmaktadır. Her ne kadar ülkemizdeki toplam kayıp ve kaçak elektrik enerjisi miktarının, diğer OECD ülkelerine göre daha az olduğu görülse de ülkemizde kayıp ve kaçak olmayan toplam elektrik ile oranlandığı zaman çok yüksek bir yüzdeye ulaştığı dikkati çekmektedir.

Ülkemizde bölgeler arasında yüksek boyutlara varan kayıp ve kaçak oranlarının yarattığı sorunların ve dengesizliklerin giderilmesi için 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’na geçici 9. madde eklenerek “Ulusal Tarife” kabul edilmiş, böylece kayıp ve kaçak oranı düşük olan bölgeler ile yüksek olan bölgeler arasında çapraz sübvansiyon (*cross subsidization*) uygulaması geliştirilmiştir. Şekil 3’te “Ulusal Tarife” modelinin işleyişi görülmektedir:

Şekil 3 - Ulusal Tarife Modeli



* Kaynak: SEVAIOĞLU, O. (2006a), “Dağıtımda Fiyat Eşitleme Mekanizması ve Sosyal Adalet”, *Rekabet Forumu*, No: 19, s.34, http://www.rekabetderneği.org/rk_bulten/sayı19.doc
Erişim tarihi: 20.04.2009

Şekil 3'e göre sol tarafta görülen içi kırmızı taralı alan, kayıp kaçağı yüksek olan ve bu nedenle de diğerlerine göre daha yüksek fiyatla elektrik satılmak zorunda olan bölgeleri; sağ tarafta içi mavi taralı alan ise kayıp kaçağı düşük olan bölgeleri göstermektedir. Şekilde ayrıca soldan sağa doğru elektrik enerjisini kullanan illerdeki kaçak oranı görülmektedir. Buna göre en çok şeklin sağındaki illerde elektrik tüketiminin bedeli ödenmekte, şeklin soluna doğru gidildiğinde ise bu oranın gözle görülür bir şekilde düştüğü görülmektedir.

Belirtmek gerekir ki “Ulusal Tarife” uygulaması gerek 4628 sayılı Kanunun genel mantığına,⁶⁶ gerekse sosyal adalete aykırı sonuçlar vermektedir.

⁶⁶ 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun “Tarifeler ve Tüketicilerin Desteklenmesi” başlıklı 13. maddesinin c bendi uyarınca “Belirli bölgelere ve/veya belirli amaçlara yönelik olarak tüketicilerin desteklenmesi amacıyla sübvansiyon yapılması gerektiğinde, bu sübvansiyon fiyatlara

Bu sisteme göre elektriğini kullanmasından dolayı devlete bedelini ve vergisini veren tüketici, elektriği kaçak kullanan ve devlete vergi vermeyen tüketicinin devlet hazinesinde yarattığı zararı sübvansede etmektedir. Böylece ilk tüketici adeta cezalandırılmakta, diğeri ise adeta ödüllendirilmekte olduğundan bu durum çözülmesi gereken bir sorun alanı oluşturmaktadır.⁶⁷

Kayıp ve kaçak oranlarının yarattığı muhtemel bir diğeri sorun alanı da elektrik piyasasının serbestleşmesine ve rekabete açılmasına engel olunması veya geciktirilmesidir.⁶⁸ Bu durum elektrik tarifelerinin bir grubun, diğeri bir grup veya grupların zararına olacak şekilde sübvansede edildiği koşulda gerçekleşmektedir ki ülkemizdeki durum da budur. Bölgeler arası farklılıkları dikkate almadan tek bir tarifenin uygulanmasını öngören böyle bir sistem içerisinde rekabetin ortaya çıkabilmesi mümkün değildir.⁶⁹

Sübvansede edilen grup, sübvansiyonun sona ermesi sebebiyle serbestleşmenin karşısında yer alacak ve gerçekleşmemesi için hükümet üzerinde potansiyel bir baskı oluşturma faaliyetine girişebilecektir. Serbestleşmenin gerçekleşmesi sonucu sektörde daha az maliyetle üretilmesi hedeflenen elektrik enerjisinin tüketici refahını artıracak düşünülse de, regülasyon ve deregülasyonların kalıcı piyasa aksaklıklarını gidermek yerine politikacıların, doğrudan destek (oy) ve dolaylı destek (para) oluşan kendi faydalarını maksimize edecek kriterlere göre karar verebileceği bulgularını ortaya koyan regülasyon teorisi’ne göre devlet müdahaleleri siyasi süreçler ile doğrudan bağlantılıdır.⁷⁰ Kaçak oranlarının, siyasi açıdan sorunlu dağıtım bölgelerinde daha yüksek olması ve ülkemizdeki güncel konjonktür dikkate alındığında, ulusal tarife uygulamasının varlık nedeninin regülasyon teorisi ışığında tartışılması daha yararlı olacaktır.

müdahale edilmeksizin, miktarı ile esas ve usulleri Bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenmek üzere söz konusu tüketicilere geri ödeme şeklinde” yapılacağı ifade edilmiş, böylece sübvansiyonların tüketicinin aleyhine olarak yapılması engellenmek istenmiştir.

⁶⁷ 5784 sayılı Kanun ile geçiş döneminde uygulanacağı belirtilen fiyat eşitleme mekanizması 2012 yılına kadar uzatılmıştır. ÖİB 2009, s.4. Böylece bu sorun alanı 2012’ye kadar varlığını sürdürecektir.

⁶⁸ Ülkemizde görülen yüksek kayıp ve kaçak oranı, EPDK tarafından Türkiye’de başarılı bir elektrik piyasası reformu yapılabilmesi için çözümlenmesi gereken temel konular arasında sayılmıştır. Kayıp ve kaçak oranına ek olarak, yukarıda incelenen mevcut sözleşmeler ile özelleştirme sürecinde yaşanan aksaklıklar da çözümlenmesi gereken temel konular arasında yer almıştır. EPDK (2004), *Dünyada ve Türkiye’de Enerji Piyasası Reformları*, Ankara, s.27

⁶⁹ Aslan et al 2007, s.370

⁷⁰ Bu konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Aslan et al 2007 içerisinde ARDIYOK, Ş. “Regülasyon Teorisi Işığında Elektrik Piyasası İçin Model Önerisi”, s. 198-217; POSNER, R. (1974), “Theories of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, No:5(2), s.335-358 ve PELTZMAN, S. (1976), “Toward A More General Theory of Regulation”, *Journal of Law and Economics*, No:19, s.211-240

6) Elektrik Piyasasındaki Fiyat Politikası ve Düzenlenmiş Tarifeler

Türkiye’de elektrik piyasasındaki fiyat politikaları ve fiyatları belirleyen tarifeleri incelemeye geçmeden önce kısaca elektrik fiyatları üzerinde durmak yerinde olacaktır. Tablo 3’de, OECD ülkelerinde konut ve sanayiye uygulanan elektrik fiyatları karşılaştırmalı olarak yer almaktadır:

Tablo 3 - OECD Ülkelerinde Sanayi ve Konut Elektrik Fiyatları (2008)

ÜLKELER	Sanayi \$/kWh	Konut \$/kWh	ÜLKELER	Sanayi \$/kWh	Konut \$/kWh
AVUSTURALYA	--	--	LÜKSEMBURG	--	--
AVUSTURYA	0,154	0,257	MEKSİKA	0,126	0,096
BELÇİKA	--	--	HOLLANDA	--	0,243
KANADA	--	--	YENİ ZELANDA	0,071	0,164
ÇEK CUMHURİYETİ	0,151	0,191	NORVEÇ	0,064	0,164
DANİMARKA	--	0,396	POLONYA	0,119	0,193
FINLANDİYA	0,097	0,172	PORTEKİZ	0,131	0,220
FRANSA	0,060	0,169	SLOVAKYA	0,174	0,220
ALMANYA	--	--	İSPANYA	0,125	0,218
YUNANİSTAN	--	--	İSVEÇ	--	--
MACARİSTAN	0,170	0,223	İSVİÇRE	0,094	0,154
İRLANDA	0,186	0,267	TÜRKİYE	0,139	0,165
İTALYA	0,290	0,305	İNGİLTERE	0,146	0,231
JAPONYA	--	--	ABD	0,070	0,114
KORE	0,060	0,089			

* Kaynak: IEA 2009b, s.II.24

Tablo 3’e göre Türkiye’de, sanayide 0.139 USD\KWh ve konutlarda 0.165 USD\KWh fiyatından elektrik tüketilmektedir. Fiyatlar karşılaştırmalı olarak incelendiği takdirde, Türkiye’de konutlarda uygulanan elektrik fiyatının, diğer ülkelere göre belirgin bir şekilde düşük olduğu, ancak sanayide uygulanan fiyatın ise diğer ülkelere göre genel olarak az bir miktar yüksek olduğu anlaşılmaktadır.⁷¹ 2006 yılsonu verilerine göre ülkemizde toplam tüketiminin %47,8’i sanayide, %23’ü ise konutlarda gerçekleşmektedir.⁷²

⁷¹ IEA (2006), *Energy Prices & Taxes Q3*, France’da satın alma gücü paritesi’ne göre (*purchasing power parity*) hazırlanan karşılaştırmalı elektrik fiyatlarına göre sanayi elektriğinin, 0.172 USD\KWh ile OECD ülkeleri arasında en pahalı Türkiye’de kullanıldığı; konut elektriğinde ise, 0.191 USD\KWh ile Türkiye’nin en pahalı 7. ülke olduğu kaydedilmiştir.

⁷² DEKTMK 2007b, s.5-22. Bazı çevrelerce; toplam tüketiminin neredeyse yarısının sanayide kullanıldığı elektriğin pahalı olmasının sanayi üretimini zorlaştırdığı, sanayi üretiminin istikrarlı bir şekilde devam edebilmesi ve ulusal sanayimizin rekabet gücünün artırılması için elektrik fiyatlarının, sübvansiyon sonucu da olsa, düşük tutulmasının faydalı olduğu iddia edilmektedir. Bu iddia inanılır gibi görünse de düşüncemize göre öngörülen durumun gerçekleşeceği belirsizdir. Örneğin ucuz elektrik kullanan şirketlerin, elde edeceği karı ülkemizde yeni yatırımlara

Türkiye’de; iletim ve dağıtım fiyatları (sistem kullanım, sistem işletim bedeli vb.), serbest olmayan tüketicilere yapılacak perakende satış ile perakende satış hizmeti fiyatları ve TETAŞ’ın toptan satış fiyatları, EPDK tarafından tarifeler aracılığıyla fiyat regülasyonuna tabi tutulmaktadır. 04.03.2010 tarih ve 2546 sayılı EPDK kararı uyarınca, 01.04.2010 tarihinden itibaren TETAŞ’ın toptan satış fiyatı 15,28 Krş/KWh olarak belirlenmiştir. Bugün itibariyle; vergi, fon ve payların hesaplanmasıyla birlikte tüketilen elektriğin fiyatı konutlarda 21,376 Krş/KWh, sanayide ise 19,284 Krş/KWh olarak tüketiciye yansıtılmaktadır.

İkincil bir enerji kaynağı olması sonucu, elektrik üretimi sürecinde birincil bir enerji kaynağının kullanılması gerekmekte, kullanılan bu kaynağın maliyeti de elektrik fiyatlarını etkilemektedir. Normal olarak, kullanılan bu birincil kaynağın maliyetinin artması, elektrik fiyatlarını da artıracaktır; ancak herhangi bir gerekçe ile elektrik fiyatlarının artırılmamasına yönelik bir fiyat politikası benimsenerek elektrik fiyatları sabitlenebilir. Eğer elektrik toptan satış ve/veya dağıtım fiyatları da tarifeyle bağlanmış ise bu durum şüphesiz daha kolaylaşacaktır.

Türkiye’de elektrik piyasasında uygulanmakta olan fiyat politikası ve tarifeler ile üretim pazarında ve yeni üretim yatırımlarının gerçekleştirilmesi konusunda ciddi zararlar verilmiştir. Yatırımcı açısından uygun ortamın yaratılması için maliyet bazlı bir fiyatlandırma yapılmalı; yatırım maliyeti, bakım maliyeti, yakıt maliyeti, iletim maliyeti, vergiler, sigorta primleri, kayıp kaçak oranları ve yatırımcının makul karı göz önünde bulundurularak gerçekçi bir fiyat belirlenmelidir. Ülkemizde fiyat politikasının bu şekilde belirlenmemesi sonucu, üretim tesislerinde kullandıkları birincil kaynağın maliyeti artarken bu artışın elektrik toptan ve perakende satış tarifelerine yansıtılmamasıyla yatırımcılar üretim yapamaz hale gelmişlerdir. Zira yatırımcıya kâr elde etme imkanı vermeyen bir tarife yürürlükteyken, yatırım yapmak veya yatırım yapılsa da işi devam ettirmek mümkün değildir.⁷³

Nitekim ülkemizde TETAŞ’ın toptan elektrik fiyatları, 2003 ile 2008 yılları arasında Hazine sübvansiyonu ile gerçek piyasa fiyatlarının ve maliyetlerin altında tutulmuştur.⁷⁴ Ancak bu yıllar arasında birincil enerji fiyatları, özellikle doğal gaz fiyatları aynı kalmamıştır. Giderek artan doğal gaz fiyatları nedeniyle birçok özel sektör

dönüşürecekleri kesin olmayıp, şirket yöneticilerinin kişisel çıkarları için kullanılmalrı da mümkündür. Dolayısıyla sübvansiyon ile elektriği ucuz tutmayı piyasa gerçeklerine uygun bir fiyat politikası belirlemek 4628 sayılı Kanunun amacına da uygun düşecektir.

⁷³ ÖZDEMİR, Ö. (2009), “Elektrik Özelleştirmelerinin Elektrik Enerjisi Piyasasına ve Yatırımlara Etkisi”, *Enerji Dünyası Dergisi*, No:69, s.58

⁷⁴ Bu uygulama aynı zamanda Hazine üzerinde 8 milyar TL zarara yol açmıştır. *Hürriyet Gazetesi*, 22.12.2009

üretim şirketi, ikili anlaşmalarını sonlandırmış ve müşterilerini bırakarak DUY'a elektrik satmaya başlamış, örneğin üretici, fabrikasında bir otoprodüktör tesisi bulunmasına rağmen elektriği, kendi üretim maliyetinden daha ucuz bir fiyata TEDAŞ'tan satın alarak, kendi tesisinde ürettiği elektriği de fiyatların piyasa şartlarında maliyet bazlı belirlendiği DUY'a satmıştır.⁷⁵

Bu durumun diğer bir olumsuz sonucu da serbest tüketicilerin sayısının gittikçe azalarak, TEDAŞ'tan elektrik tedarik etmeye başlamaları ve böylece elektrik piyasalarında rekabetin temel göstergelerinden biri olan serbestçe satılan elektriğin, satılan toplam elektriğe oranını ifade eden olan piyasa açıklık oranının (*market opening rate*) 2008 yılında yaklaşık %40 düzeyinde seyretmesine yol açılmasıdır.⁷⁶ Böylece 4628 sayılı Kanunla hedeflenen piyasa yapısından uzaklaşarak, farklı bir piyasa yapısına doğru gidilmektedir.

Elektrik toptan satış ve ona bağlı olarak perakende satış pazarlarında rekabetin tesis edilebilmesi, TETAŞ'ın faaliyetlerinin ne şekilde yürütüldüğü ile doğrudan ilgilidir. TETAŞ'ın fiyatları arz ve talebe göre değil de piyasa dışında belirlendiği takdirde, rekabetçi olmayan bir fiyatın oluşmasına neden olacaktır. Bu fiyat ile rekabet edemeyen özel şirketler, marj sıkışmasına uğrayarak üretimi kesmek zorunda kalacaktır. Bugün itibarıyla TETAŞ eliyle uygulanan fiyat politikası, özel sektör santrallerinin üretim yapmasına ve gelecekte de bu piyasaya yatırım yapılmasına imkan vermemektedir.⁷⁷ Rekabetçi olmayan bu fiyat, maliyetlerin altında kaldığından bu fiyat ile üretimini sürdüremeyen özel sektör üretim şirketleri böylece pazarı terk etmek zorunda kalmış; bu durum piyasada sağlanmak istenen serbestleşme çabalarına büyük bir sekte vurmuştur.

Yüksek Planlama Kurulu'nun 14.02.2008 tarih ve 2008/T-5 sayılı **“Enerji KİT’lerinin Uygulayacağı Maliyet Bazlı Fiyatlandırma Usul ve Esasları”** kararı ile *“piyasanın serbestleşmesi sürecinde sağlıklı bir fiyatlandırma mekanizmasının tesis edilmesi”* ve *“mali hedeflere ulaşılmasının temin edilmesi”* hedefleriyle EÜAŞ, TETAŞ ve TEDAŞ'ın uygulayacağı fiyat

⁷⁵ SEVAİOĞLU, O. (2007), “Deniz Bitti!”, *Global Enerji Dergisi*, No: 35,

<http://www.globalenerji.com.tr/yaz72-230003-102_35@2300.html> Erişim tarihi: 22.04.2009. Ayrıca yazara göre bir üreticinin birinci pazardaki müşterisini bırakarak, onu ikinci pazarda daha yüksek fiyatlarla tekrar karşılaşması Amerika'da mahkumiyetle sonuçlanmış; ancak ülkemizde, elektrik piyasasındaki fiyat politikası sonucu ikinci pazar, birinci pazar olmuş; birinci pazardaki serbest tüketiciler de sokağa bırakılmıştır. Böylece yazar, toplumsal gerçeklerle yapıldığı iddia edilen Hazine sübvansiyonunun aslında gayri toplumsal bir durum olduğunu ve bu uygulamanın bir marifet gibi gösterilmesini eleştirmiştir.

⁷⁶ ETKB (2010), “2010-2014 Stratejik Planı”,

<http://www.enerji.gov.tr/yayinlar_raporlar/ETKB_2010_2014_Stratejik_Planı.pdf>

Erişim tarihi: 30.03.2010, s.22-23. Piyasa açıklık oranı, 2008 yılı için 1.2 milyon KWh olan serbest tüketici limitinin 29.01.2009 tarih ve 1953 sayılı kararı ile EPDK tarafından 2009 yılı için 480.000 KWh'ye düşürülmesinin de bir sonucu olarak, 2009 yılında %50'ye yükselmiştir. Piyasa açıklık oranı, 28.01.2010 tarih ve 2408 sayılı kararı ile 2010 yılı için ise 100.000 KWh olarak belirlenmiştir.

⁷⁷ Özdemir 2009, s.58

politikalarında maliyetin altında satış yapması engellenmek istenerek, 01.07.2008 tarihinden itibaren nihayet maliyet bazlı otomatik bir fiyatlandırma mekanizması kabul edilmiştir. Ancak elektrik fiyatlarının tarifeler aracılığıyla belirlenmesine devam edilmektedir.

4628 sayılı Kanun ile serbest piyasa yapısının benimsenmesine karşın fiyatların, serbest piyasanın temeli olan rekabetin öngördüğü arz ve talebe göre piyasa şartlarında belirlenmesi prensibi yerine devlet müdahalesiyle piyasa dışı regüle edilmesi, 4628 sayılı Kanundan önceki durumun bugün aynen devam etmesine yol açmaktadır.⁷⁸ Regülasyon teorisinin bulguları dikkate alındığında politikacıların kendi faydalarını artırmak için tarifeleri, bir iç politika malzemesi haline getirilebilme ihtimaline karşı fiyatların piyasada belirlenmesinin önünün açılması ve fiyat regülasyonunun sona erdirilmesi isabetli olacaktır.

7) Özelleştirmelerin ve Devirlerin Tamamlanamaması⁷⁹

4628 sayılı Kanunun genel gerekçesinde elektrik yatırımlarındaki özel sektör payının daha çok artırılması, kamunun denetim ve yönlendirme faaliyetlerindeki etkinliğin ise çoğaltılmasına dair düzenlemeler yapılmasının büyük önem arz etmekte olduğuna işaret edilmiştir. Böylece enerji yatırımlarını bizzat gerçekleştiren enerji KİT’lerinin olduğu “işletmeciler devlet” modelinden, özel sektör yatırımlarını düzenleyen ve denetleyen kamu kuruluşlarının olduğu “düzenleyici devlet” modeline geçilmesi amaçlanmıştır. Kamuya ait olan bazı varlıkların özelleştirilmesi ve kamunun tarafı olduğu birtakım sözleşmelerin özel sektöre devredilmesi, düzenleyici devlete geçiş sürecinde temel uygulamalar arasında yerini almıştır.

⁷⁸ Benzer şekilde Aslan da fiyat regülasyonunu eleştirmiş ve doğal tekel niteliğini haiz olduğunu belirttiği iletim ve dağıtım tarifelerinin regüle edilmesinin yerinde olduğunu, ancak perakende satış ve perakende satış hizmeti ile TETAŞ’ın toptan satış fiyatının regüle edilmesine karşı olduğunu vurgulamıştır. Yazara göre söz konusu tarifelerle fiyatların EPDK tarafından belirlenmesi sonucu, fiyatlar piyasa dışından belirleneceğinden rekabetçi fiyatlar sayesinde ortaya çıkacak olan ucuz fiyat, toplumsal refah artışı, kaliteli hizmet, sürekli yenileşme gibi sonuçlara ulaşamayacaktır. Zira fiyatların regüle edilmesiyle ilgili Kanun hükümleri ve ikincil mevzuat, rekabetçi pazar yapısına inancsız bir bakış açısıyla, müdahaleci bir yaklaşımla hazırlanmıştır. Aslan et al 2007, s.371-375

⁷⁹ Türkiye elektrik sektörü reformunun tüm uygulama sürecine ışık tutmak ve 4628 sayılı Kanunun öngördüğü piyasa modelinin ayrıntılarını ortaya koymak üzere 2003 yılında EPDK tarafından yayımlanan Elektrik Piyasası Uygulama El Kitabı’nda, yeni piyasa modelinin hayata geçirilmesi sürecinin başlangıcında karşılaşılabilecek zorluklardan bir tanesi de özelleştirme sürecinin tamamlanmamış olması gösterilmiştir. Aynı zamanda yukarıda incelenen TETAŞ tarafından karşılanacak olan yükümlenilen maliyetlerin büyüklüğü ile aşağıda incelenecek olan kayıp ve kaçak oranlarının birçok dağıtım bölgesinde yüksek olması söz konusu zorluklar arasında yer almıştır. EPDK (2003), *Elektrik Piyasası Uygulama El Kitabı*, s.3.

- a) 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun kabulü ile başlayan elektrik piyasasının serbestleştirilmesi ve ikili antlaşmalara dayanan bir piyasa sisteminin oluşturulması hedefine hız kazandırmak için 17.03.2004 tarihinde Yüksek Planlama Kurulu tarafından “**Elektrik Enerjisi Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi**” açıklanmıştır. Bu belge ile getirilen düzenlemelerden bir tanesi de Türkiye'nin 21 elektrik dağıtım bölgesine bölünerek, bu dağıtım bölgelerinin işletme hakkının özel şirketlere devredilmesinin öngörülmesidir. Bu doğrultuda TEDAŞ, 02.04.2004 tarih ve 2004/22 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) kararı ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na (ÖİB) devredilmiş ve TEDAŞ'ın iştiraki şeklinde örgütlenmiş 20 dağıtım şirketinin⁸⁰ 2006 yılı sonuna kadar özelleştirilmesi kararlaştırılmıştır. Şekil 4'te elektrik dağıtım bölgelerinin coğrafi konumu ve özelleştirme süreciyle ilgili bilgiler yer almaktadır.

Şekil 4 - Elektrik Dağıtım Bölgeleri



* Kaynak: ÖİB 2009, s.2

⁸⁰ 4628 sayılı Kanundan önceden gelen bir durum olarak, 1926 yılında kurularak ilk milli özel elektrik şirketi olan Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş., hali hazırda özel bir şirket olduğundan dağıtım özelleştirmeleri kapsamı dışında kalmaktadır. Böylece Elektrik Enerjisi Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi ile pratikte 20 dağıtım bölgesi oluşturulmuştur.

Özelleştirme sürecinde, şimdiye kadar Başkent Elektrik Dağıtım AŞ, Sakarya Elektrik Dağıtım AŞ, Meram Elektrik Dağıtım AŞ ve Aras Elektrik Dağıtım AŞ’nin özelleştirilmesi tamamlanarak, bu özelleştirmelerden hazineye 2,3 milyar USD gelir sağlanmıştır. Ancak Danıştay 13. Dairesi E. 2008/13541 sayılı kararıyla “*yeterli rekabet koşulları oluşmadığı*” gerekçesiyle Aras Elektrik Dağıtım AŞ’nin özelleştirilme ihalesi hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir. 06.11.2009 itibariyle Osmangazi Elektrik Dağıtım AŞ, Çoruh Elektrik Dağıtım AŞ ve Yeşilirmak Elektrik Dağıtım AŞ için en yüksek teklif veren şirketler belirlenmiş⁸¹, 18.02.2010 tarihi itibariyle ise Uludağ Elektrik Dağıtım AŞ, Çamlıbel Elektrik Dağıtım AŞ, Van Gölü Elektrik Dağıtım AŞ ve Fırat Elektrik Dağıtım AŞ için ihaleler sonlandırılmış olup,⁸² dağıtım bölgelerinin özelleştirme süreci devam etmektedir.

Birkaç dağıtım bölgesinin özelleştirilmesi tamamlanmış olmasına rağmen, büyük bir kısmının gerçekleştirilememiş olması karşısında serbest piyasaya geçilmesi gecikmeye başlamış, hatta Elektrik Enerjisi Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi’nin kabulü ile birlikte serbest piyasa sisteminden uzaklaşıldığı iddia edilmiştir.⁸³ Örneğin 4628 sayılı Kanun ile elektrik sektöründeki faaliyetler üretim, iletim, dağıtım, toptan ve perakende satış olarak ayrıştırılarak, faaliyetler arası işbirliği açısından herhangi bir tekel oluşumunun engellenmesi hedeflenmişken, Elektrik Enerjisi Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi ile dağıtım şirketlerinin bölgelerinde bir önceki yıl tüketilen enerjinin en fazla %20’sini üretebilecekleri sınırlaması kaldırılmıştır.

Benzer şekilde 4628 sayılı Kanun, temel olarak ikili anlaşmalar pazarı ve bu pazarı gerçek zamanda dengeleyen Dengeleme ve Uzlaştırma Piyasası (DUY) yapısını öngörmekte iken 01.08.2006 tarihi itibariyle fiili olarak DUY uygulanmaya başlanmasıyla, otoprodüktör ve otoprodüktör grubu üreticiler anlaşmaları olan tüketicileri terk ederek DUY’dan daha fazla kazanma yolunu seçmiş, böylece birçok günde bu piyasaya enerji açığı ile başlanmış ve bu piyasada fiyatlar hep yüksek seyretmiştir.⁸⁴ 4628 sayılı Kanunun temel prensiplerinden biri olan ikili anlaşmalara dayanan bir elektrik piyasasının oluşturulması hususunda DUY’da, ikili anlaşmalardan doğan enerji açığını kapatmaktan başka sisteme bir katkıda bulunmayan özel üretici şirketlerin bu

⁸¹ Milliyet Gazetesi, 07.11.2009

⁸² Milliyet Gazetesi, 19.02.2010

⁸³ DEKTMK 2007b, s.5-147. Benzer bir görüş Aslan tarafından da ileri sürülmektedir. Aslan’a göre 4628 sayılı Kanun, üst üste yapılan değişikliklerle iyice karmaşık bir hal almış ve yapılaş amacından sapmıştır. Bugün itibariyle 4628 sayılı Kanunun genel görüntüsü devletçi zihniyet ile rekabetçi ilkeler arasında gidip gelen, yaptığına inanmamış bir kanundan öte başka bir şey değildir. Aslan et al 2007, s.547

⁸⁴DEKTMK 2007b, s.5-147.

“stratejik davranışları” (*strategic behavior*) elektrik piyasasının rekabet ortamı içinde işleyerek, fiyatların düşmesi ve arzın artması hedeflerinin rafa kaldırılmasına neden olmaktadır.⁸⁵

Tüm bunların sonucunda, 4628 sayılı Kanunun öngördüğü prensipleri daha kolayca ve hızla hayata geçirmek amacıyla çıkarılan ve piyasanın serbestleştirilmesi için dağıtım şirketlerinin özelleştirmesinde başlanması kabul eden Elektrik Enerjisi Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi, tıpkı elektrik yatırımlarında olduğu gibi, tersine bir reforma yol açmıştır. 4628 sayılı Kanunun amacı olan serbest piyasa uygulamasının önemini kaybederek, esas olarak ikincil bir araç olarak benimsenen özelleştirme uygulamasının tek amaç haline dönüştüğü ileri sürülmektedir.⁸⁶ Ancak özelleştirmeye de beklenen ilginin gösterilmemesi sonucunda elektrik piyasasında önemli bir sorun alanı oluşmuştur.⁸⁷ Bu sorun nedeniyle özel sektör elektrik piyasasına yatırım yapmakta isteksiz olmuş, böylece başarılı bir yatırım ortamı da yaratılamamıştır.

⁸⁵ Stratejik davranış; bir firmanın fiyat, miktar, reklam gibi piyasa koşullarını etkileyerek karını maksimize etmek için gerçekleştirdiği davranışlar bütünü olarak tanımlanabilir. CARLTON, D. & PERLOFF, J. (2005), *Modern Industrial Organization*, Pearson Addison Wesley Press, 4th Edition, USA, s.350. Gerçekten de ikili antlaşmalar ile nispeten daha ucuza satacakları elektrik enerjisini, kamunun enerji açığını kapatmak için elektrik alımlarının yapıldığı dengeleme piyasasında satmak üretici şirketin karını artıracaktır. Adeta “kural değil istisna” olması gereken bu piyasada, bu tip davranışların çoğalması ve tüm üretici şirketlerin ortak hareket etmesi halinde (*cooperative strategic behavior*), ya teklif edilen yüksek fiyatlarla elektrik enerjisi sağlanacak ya da kamu santrallerinde üretim yapılacaktır. Bu davranışın **4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un** 4. maddesi uyarınca değerlendirilecek olmasına karşın, elektriğin özelliği gereği her an için arz ve talebinin denge içerisinde olması zorunluluğu karşısında, sistemin dengelenebilmesi açısından (kamu santrallerinde üretim yapılmaz veya ithal edilmezse) yüksek fiyatla da olsa satın alınacaktır, çünkü aksi takdirde elektrik kesintileri yaşanacaktır. Gerek devlet hazinesinde gerekse tüketici refahında olumsuz etkiler yaşanmasına zemin hazırlayabilecek bu durumun düzeltilmesi için dengeleme piyasası uygulamasının daha katı kurallara tabi olması ve aşağıda da değinileceği gibi elektrik tarifelerinin maliyetleri yansıtır şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

⁸⁶ DEKTMK 2007b, s.5-147

⁸⁷ Kendi içerisinde çok iyi bir işleyiş mantığına sahip olan 4628 sayılı Kanunun, fiiliyatta kendinden beklenen faydaların neden gerçekleşmediği sorusuna benzer yanıtlar verilmektedir. Bir görüşe göre ülkemizde bugün uygulanan 4628 sayılı Kanun ülkemizde hedeflenen bir yapının kanunu olmasından çok, 2001 yılındaki ekonomik sorunlar nedeniyle dünyada uygulanan bir modelin uyarlanması ile yapılan bir kanundur. Bu sebeple de, çıkartılması aşamasında yeni getirilen model hemen hiç tartışılmadan, gelecekte olabilecekler yeterince öngörülmeden ve böylesi bir modelin tercih edilmesindeki nedenler ortaya konulmadan İngiltere’deki modelin örnek alınarak kanunlaştırılması yoluyla yürürlüğe girmiştir. İngiltere’de uygulanan piyasa yapısının örnek olarak ülkemizin koşullarını dikkate almamasından dolayı pek çok soruna çözüm üretmekten uzak kalmıştır. DEKTMK 2007b, s.5-154. Benzer şekilde başka bir görüşe göre elektrik piyasasının serbestleştirilerek yeniden yapılandırılması konusunda birçok ülkede farklı uygulamalar gerçekleştirilmiş, farklı çözümleri sonucu farklı düzeylerde başarı ya da başarısızlık

b) Serbest piyasa ekonomisinin, doğal gaz piyasasında da hakim hale gelebilmesi açısından BOTAS’ın kurulduğundan beri süregelen dikey bütünlük yapısının ayrıştırılması ve iletim faaliyeti dışında kalan ithalat, ihracat, depolama, ticaret gibi faaliyetlerin özel şirketler tarafından yerine getirilmesini içeren bir model öngörülmüş ve bu modelin gerçekleşmesinde ilk aşama olarak BOTAS’ın, yabancı devletlerle imzaladığı doğal gaz alım sözleşmelerinin özel şirketlere devri planlanmıştır.⁸⁸

Doğal gaz piyasasında yıllardır süren devlet tekeli sona erdirmek ve piyasayı özel sektöre açarak rekabet ortamı sağlamak üzere **4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu** kabul edilmiştir. Kanununun 1. maddesine göre kanunun amacı “doğal gazın kaliteli, sürekli, ucuz, rekabete dayalı esaslar çerçevesinde çevreye zarar vermeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, doğal gaz piyasasının serbestleştirilerek mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir doğal gaz piyasasının oluşturulması” olarak gösterilmiştir. 4046 sayılı Kanun ile hem doğal gaz arz güvenliği sağlanarak hem de endüstriye ucuz doğal gaz temin edilerek maliyetlerin düşüşü hedeflenmiştir.⁸⁹

4646 sayılı Kanunun öngördüğü piyasa yapısına geçmek için, 2009 yılından itibaren BOTAS’ın ithalat, iletim, depolama, ticaret vb. faaliyetlerinin ayrıştırılması suretiyle, TEK örneğinde olduğu gibi, dikey bütünlük yapısının çözülmesi öngörülmüş ve doğal gaz piyasasında ithalat (toplam tüketimin ancak %2-3’ünü oluşturması sonucu üretim faaliyetinin yerini asıl olarak ithalat almıştır), depolama, toptan satış faaliyetlerinin lisans alınarak özel sektör tarafından yapılması amaçlanmıştır. Böylece daha önce 1990 yılında 397 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile doğal gaz ithalat, iletim ve ticaret faaliyetleri için BOTAS’a tanınan yasal tekel hakkı, 4646 sayılı Kanun ile ortadan kaldırılmıştır.

5367 sayılı Kanunla değiştirilen 4646 sayılı Kanunun geçici 2. maddesine göre; BOTAS’ın mevcut doğal gaz alım sözleşmelerine ilişkin

elde edilmiştir. Bunun da ötesinde ülke deneyimlerinin ne şekilde yorumlanması gerektiği konusunda bile bir fikir birliği oluşmamıştır. Bu süreçte başarılı olmanın sırrı kağıt üzerinde en iyi modeli almak değil, aynı zamanda ülke şartlarına en uygun olan modeli tutarlı bir şekilde hayata geçirebilmektir. ATİYAS, İ. (2006), *Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform*, TESEV Yayınları, İstanbul, s.32-33.

⁸⁸ EPDK tarafından düzenlenen şehir içi doğal gaz dağıtım ihaleleri ve özellikle birim hizmet amortisman bedeli olmak üzere bu süreçte yaşanan sorunlar çalışmamızın kapsamında ele alınmayacaktır. Bu konu hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. BÜLBÜL, M. O. (2005), *Doğal Gaz Piyasasında Rekabet*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi No: 77, Ankara, s.66-74 ve AKÇOLLU, Y. (2006), “Major Challenges to the Liberalization of the Turkish Natural Gas Market”, Oxford Institute For Energy Studies, Great Britain, <<http://www.oxfordenergy.org/pdfs/NG16.pdf>> Erişim tarihi: 11.05.2009, s.16-20

⁸⁹ DEKTMK 2007a, s.2.2.3

yükümlülüklerinin, toplam yıllık ithalat miktarı yıllık ulusal tüketimin %20'sine düşüne kadar kısmen veya bütün olarak 2009 yılına kadar ihale yoluyla özel sektöre devredilmesi öngörülmüştür. Yıllık devredilecek doğal gaz miktarının, toplam ithal doğal gaz miktarının %10'unun altında olamayacağı, ayrıca ithalat oranı ulusal tüketiminin %20'sine düşene kadar BOTAŞ'ın yeni doğal gaz alım sözleşmeleri (LNG hariç) yapmaması kararlaştırılmıştır. Buna ek olarak BOTAŞ'ın mevcut sözleşmelerinin bulunduğu ülkelerden hiçbir şirketin yeni gaz alım sözleşmesi yapamayacağı, diğer ülkelerden yapılacak ithalatların ise ülke ihtiyacı, ihracat ve rekabet koşulları dikkate alınarak EPDK'nın vereceği karara bağlı olduğu belirtilmiştir. BOTAŞ'ın alım sözleşmeleri imzaladığı ülkelerin zaten dünyanın en büyük doğal gaz ihraççıları olması sonucu, özel şirketler bu kaynaklardan mahrum kalmak suretiyle BOTAŞ ile rekabette dezavantajlı konuma düşmektedir.⁹⁰

04.11.2004 tarihinde BOTAŞ'ın tarafından yapılan ihale duyurusuna göre toplam ithalatın 16 milyar m³'lük bölümü, her biri 250 milyon m³'lük 48 parça (lot) olarak devredilmesi ve her bir parçanın da devir bedelinin 500 bin USD'den az olmamak üzere ihalede belirlenecek en yüksek teklif veren firmaya devri öngörülmüştür. 5367 sayılı Kanun ile getirilen “*satıcı tarafla görüşmek ve yeni sözleşmeyi imzalamaya yönelik satıcı onayını temin etmek*” yükümlülüğü ihale sürecini etkilemiş ve ilk açılan ihale iptal edilerek, 5367 sayılı Kanun doğrultusunda yeni bir ihale yapılmasına karar verilmiştir.

30.11.2005 tarihinde 6 ayrı gaz alım sözleşmesi için (Azerbaycan ve Türkmenistan ile olan sözleşmeler kapsam dışında tutulmuştur) ihale düzenlenmiş ve teklifler alınmıştır. Buna göre:

- Rusya ile imzalanan 14.02.1986 tarihli doğal gaz alım sözleşmesi ('Rusya Batı', *Gazexport*) için hiçbir teklif verilmemiş;
- Rusya ile imzalanan 15.12.1997 tarihli doğal gaz alım sözleşmesi ('Mavi Akım'),
İran ile imzalanan 08.08.1996 tarihli doğal gaz alım sözleşmesi,
Nijerya ile imzalanan 09.11.1995 tarihli LNG alım sözleşmesi,
Cezayir ile imzalanan 14.04.1988 tarihli LNG alım sözleşmesi için verilen teklifler geçersiz sayılmıştır⁹¹
- 18.02.1998 tarihli Rusya ile imzalanan sözleşme için ise ('Rusya Batı', *Turusgaz*) 4 geçerli teklif verilmiştir. İhaleyi kazanan şirketlere EPDK

⁹⁰ Aslan 2009, s.212

⁹¹ 5367 sayılı Kanun ile getirilen doğal gaz alım sözleşmelerinin devir ihalelerine katılacak şirketlerin, sözleşmeyi devredecek ülkeden (gaz şirketinden) onay almaları zorunluluğu karşısında, gaz satan ülkelerin BOTAŞ'la yaptıkları sözleşmeleri üçüncü kişilere devretmede isteksiz davrandıkları görülmüştür. Söz konusu ihalelere teklif veren şirketlerin, satıcı taraftan ön onay alamamaları sonucu verdikleri teklifler geçersiz sayılmıştır.

tarafından ithalat lisansı verilmiş ve şirketlerin satıcı ülkeden de izin almasından sonra, Kasım 2006 itibariyle 4 milyar m³’lük 16 lot doğal gaz alım sözleşmesinin devri gerçekleştirilmiştir.⁹²

Böylece planlanan 6 doğal gaz ve LNG alım sözleşmelerinden sadece biri devredilebilmiş, Kasım 2006’dan bu yana başka bir devir de gerçekleşemediğinden diğer sözleşmeler kamunun elinde kalmıştır.⁹³ Ancak 4646 sayılı Kanunun geçici 2. maddesi ile 2009 yılına kadar BOTAŞ’ın toplam yıllık ithalat miktarının, yıllık ulusal tüketimin %20’sine düşmesi hedeflenmişti. Dünya Bankası tarafından hazırlanan “Türkiye Gaz Sektörü Stratejisi” başlıklı raporda, %80 oranında bir devir için çok iddialı ve “hırslı bir program” nitelendirilmesinde bulunularak BOTAŞ’ın pazar payını %20’ye düşürme hedefinden vazgeçilmesi vurgulanmış; bu oranın Almanya ve İngiltere’de %50, İtalya ve İspanya’da %75, Fransa’da %90 olduğu hatırlatılmıştır.⁹⁴

Kısa zamanda yüksek miktarda (%80) doğal gaz alım sözleşmesi devri öngörülmesine rağmen bu devirlerin gerçekleşmemiş olması 4646 sayılı Kanun ile amaçlanan doğal gaz piyasasının serbestleştirilmesini geciktirmektedir.⁹⁵ Bugün itibariyle BOTAŞ doğal gaz iletim ve depolama pazarlarında BOTAŞ fiili tekel olup, yüksek pazar payı sonucu toptan satış pazarında ise hakim durumdadır.⁹⁶ Doğal gaz piyasasını oluşturan alt pazarların hemen hemen

⁹² DEKTMK 2007a, s.2-2-9

⁹³ Devir sürecinde yaşanan bu gecikme Avrupa Birliği’nin Türkiye ile ilgili yayımladığı raporlara da yansımıştır. 11.11.2006 tarihli 2006 Türkiye İlerleme Raporu’nda “Devlet şirketi BOTAŞ mevcut sözleşmelerini devretmemiştir ve tekel konumunu korumaktadır. Bu alanlarda genel uyumlaştırma süreci ilerlemektedir, ancak uygulamaya yavaş ilerlemektedir.” denilerek, kayda değer bir ilerlemenin gerçekleşmediği ima edilmiştir.

⁹⁴ The World Bank 2007, s.31-38

⁹⁵ “Türkiye Gaz Sektörü Stratejisi” raporunda Türkiye’nin doğal gazda serbest piyasa sistemine geçmesine engel olabilme potansiyeline sahip bir unsurun da yukarıda değinilen al ya da öde yükümlülükleri olduğuna işaret edilmiş ve bu yükümlülüklerin ithalat ve toptan satış piyasalarında rekabeti önemli ölçüde kısıtlayabileceği ifade edilmiştir. The World Bank 2007, s.5-6. Doğal gaz arz fazlası sonucu getirildiğini iddia ettiği BOTAŞ’ın sözleşmesi bulunan devletlerden, özel şirketlerin yeni alım sözleşmeleri yapma yasağını eleştiren Bülbül, bu durum sonucunda rekabetin tesis edilemeyeceğini ve doğal gaz piyasasını meydana getiren bütün kısımların zincirleme olarak bu durumdan olumsuz etkileneceğini belirterek doğal gaz arz fazlasını, doğal gaz piyasasının serbestleştirilmesinin önündeki en büyük engellerden biri olarak nitelendirmiştir. Bülbül 2005, s.53. Gerçekten de al ya öde yükümlülükleri rekabetçi bir doğal gaz piyasasının önünde bir engel olmaktadır, meğerki değişen koşullara göre fiyatların ayarlanacağına dair alım sözleşmelerinde bir hüküm bulunsun. Cameron 2002, s.188. Benzer durum elektrik piyasası için de söz konusudur. Yukarıda incelenen mevcut sözleşmeler ile alım garantisi verilen elektrik enerjisinin, rekabetçi ortama geçilmesiyle birlikte bir arz fazlasına yol açması sonucu yükümlenilen maliyet olarak karşılanması, 4628 sayılı Kanun ile amaçlanan serbest piyasa modeline geçiş sürecini zorlaştırmaktadır.

⁹⁶ Rekabet Kurulu’nun 14.08.2008 tarih ve 08-50/750-305 sayılı BOTAŞ kararından alınmıştır.

hepsinde yerleşik (*incumbent*) ve hakim durumda bulunan BOTAŞ'ın bu konumu, söz konusu alt pazarlara girmek isteyen şirketler için büyük bir piyasaya giriş engeli oluşturmakta ve ciddi regülasyon ve/veya ayrıştırma yapılmasını gerektirmektedir.⁹⁷

Bu durum dikkate alınarak, sözleşme devirlerinin kademeli ve gerçekçi bir şekilde öngörülmesi gerekmektedir; aksi takdirde ileride ciddi bir sorun alanın oluşacağı tahmin edilmektedir.⁹⁸ Bu bağlamda, ithalat pazarında rekabet tesis edilmeden sadece sözleşme devri yapılması suretiyle kamu tekelinin, özel sektör tekeline dönüşmemesine dikkat edilmeli; fiyatların düşüşü, hizmet kalitesinin artması ya da yenilik sunulması gibi tüketiciler için bir fayda sağlanması halinde sürece devam edilmeli, bir başka deyişle BOTAŞ'ın sadece elde ettiği kâr değil, aynı zamanda üstlendiği riskler de özel sektöre devredilmelidir.⁹⁹

⁹⁷ The World Bank 2007, s.4

⁹⁸ BOTAŞ'ın doğal gaz alım sözleşmelerinin özel şirketlere devredilmesi hususunda karşıt görüşler de bulunmaktadır. Buna göre doğal gaz satıcıları genellikle ulusal devlet şirketleridir ve bir tür tekel oluşturmaktadırlar. Güçlü satıcıların olduğu bu piyasada, güçlü alıcıların bulunması gerekmektedir. Küçük şirketlerin, güçlü satıcılar karşısındaki durumu son derece korunaksız olacaktır. Alıcı tarafında tıpkı satıcı taraf gibi bir devlet şirketi olması gerekmektedir. Böylece sözleşmelerde devletlerarası pazarlığın yapılabilmesi ve bunun eşit dengelerde gerçekleşmesi mümkün olabilecektir. Petrol-İş 2007, s.65-67. Düşüncemize göre bu görüşe katılmak mümkün değildir. Zira bu görüş hem BOTAŞ'ın yeniden yapılandırılması ve bu amaçla öngörülen hedefleri temelden reddetmekte hem de bir tutarlılık arz etmemektedir. Bu görüşün mantığına göre sözleşme devirlerinde güçlü satıcı ülkelerin, küçük şirketleri tercih etmesi gerekirdi, ancak uygulamada görülmüştür ki satıcı devletler, sözleşme devirlerine yanaşmamakta, çünkü mali açıdan güçsüz küçük şirketlerin yerine, arkasında devlet hazinesinin ve garantisinin olduğu devlet şirketlerini tercih etmektedirler. Benzer şekilde satıcı devletlerin, alıcı devletlerle imzaladığı doğal gaz satım sözleşmelerinde getirdikleri al-ya da-öde yükümlülükleri de alıcı tarafın bir devlet şirketi olması halinde bile satıcı devletlerin kendi istediği koşulları kararlaştırabildiklerini göstermektedir. Son olarak Akçollu 2006, s.43'de gösterildiği üzere, doğal gaz alım sözleşmesi devri Türkiye'ye özgü bir durum olmayıp, AB'ye üye birçok devlette de görülmektedir. Dolayısıyla DEKTMK 2007a, s.41'de yer alan doğal gaz alım sözleşmelerinin devrinin durdurulmasına ilişkin görüşe de katılma imkanı bulunmamaktadır.

⁹⁹ 09.12.1994 tarih ve E. 1994/43, K. 1994/42-2 sayılı kararında Anayasa Mahkemesi; "Özelleştirilecek kuruluş tekel konumunda ise, kamu tekelinin yerini özel tekelin alması kaçınılmazdır. Kamu tekeli durumunda, mal ya da hizmet üretimine Devlet'in doğrudan karışması olanağı varken, özel tekel durumunda bu olanak söz konusu olmayacak, mal ve hizmet fiyatları kamu tekelinde olduğundan daha yüksekte belirleneceği gibi kalite de olumsuz etkilenecektir." diyerek, tekel olan bir kamu kuruluşunun özelleştirilmesi halinde; fiyat, hizmet kalitesi, yeni yatırımlar gibi unsurlar dikkate alınarak, özelleştirme sonrasında devletin inceleme, denetleme ve yaptırım uygulama gibi kolluk yetkilerinin kullanılış esas ve usulleri hakkında da birtakım düzenlemeler yapılması gereğinin altını çizmiştir. Dolayısıyla bu kararda işaret edilen hususa, bir tür özelleştirme olan sözleşme devri sürecinde de dikkat edilmeli; sözleşme devri ile 4646 sayılı Kanunun amaçlarından biri olan doğal gazın kaliteli, sürekli ve ucuz bir şekilde tüketiciye sunulmasına özen gösterilmelidir. Bir başka deyişle, sözleşme devri sadece BOTAŞ'ın piyasa

Sözleşme devri sürecinde yaşanabilecek muhtemel bir sorun da ihale katılımcılarının, “gizlilik anlaşması” (*confidentiality clauses*) sonucu teklif verdikleri BOTAŞ’ın sözleşmesinde yer alan şartları tam olarak bilememesinden kaynaklanan “bilgi asimetrisi”dir (*asymmetric information*). Ancak ihaleye 40 şirketin teklif vermesi, bu durumun şirketler için ciddi bir sorun olarak algılanmadığını göstermektedir.¹⁰⁰

Sonuç olarak gerek elektrik dağıtım bölgelerinin özelleştirilmesi gerekse BOTAŞ’ın yabancı devletlerle imzaladığı doğal gaz alım anlaşmalarının özel şirketlere devredilmesi süreci son derece sancılı bir süreç olarak sürmekte ve planlanan tarihlerde bitirilememektedir. Daha önceden Elektrik Enerjisi Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi ile 2006 yılsonu olarak belirlenen elektrik dağıtım özelleştirmelerinin tamamlanması öngörülen tarih, Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi ile 2010 yılına uzatılmıştır.

8) Akaryakıttan Alınan Aşırı Katma Değer ve Özel Tüketim Vergileri

Türkiye’de enerji kaynaklarından, özellikle de akaryakıttan aşırı vergi alındığı bilinen bir gerçektir. Rafineriden çıkış fiyatı ile son kullanıcının aldığı fiyat arasındaki tüm farkı, taşıma maliyetleri ve akaryakıt bayilerinin kâr marjı dışında, neredeyse katma değer vergisi (KDV) ve özel tüketim vergisi (ÖTV) oluşturmaktadır. Akaryakıt ürünlerinden alınan toplam ÖTV ve KDV oranı yaklaşık %70’i bularak, diğer maliyet unsurlarından çok daha büyük bir kalem oluşturmaktadır.

Akaryakıt ürünlerinden alınan yüksek ÖTV ve KDV oranlarına rağmen, söz konusu vergilerin zamanla daha da artırıldığı görülmektedir. Daha önce 15.07.2009 tarih ve 27289 sayılı RG’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Bazı Mallarda Uygulanan Özel Tüketim Vergisi Tutarlarının Belirlenmesi ve Bazı Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı” ile 16.07.2009 tarihinden geçerli olmak üzere akaryakıt ürünlerinden alınan ÖTV oranları artırılmış iken, 2009/15725 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile 01.01.2010

faaliyetlerinden elde ettiği, az da olsa, kârın özel sektör şirketlerine devri olmamalı, söz konusu şirketlerin BOTAŞ’ın bu sözleşmelerle üstlendiği piyasa risklerini de devralarak, faaliyetlerini buna göre yürütmelidirler. Bülbül’e göre Türkiye’de henüz ithalat pazarında satıcı ülkeler arasında rekabet yaratılmadığı için BOTAŞ’ın pazar payının %20’ye düşürülmesine yönelik sözleşme devrinde ısrarlı olmanın bir anlamı bulunmamaktadır. Yazar ithalat pazarında rekabet olmadığı sürece, sözleşme devri ile özel sektör şirketlerinin faaliyet göstereceği toptan satış pazarında etkin bir rekabetin yaratılmasını mümkün görmemekte, ancak kısa vadede ithalat pazarında rekabet yaratılmasının önünde siyasi, diplomatik ve ekonomik engeller olduğundan, piyasanın serbestleştirilmesi sürecinde sözleşme devri sürecinin önemli bir rolü olduğunu kabul etmektedir. BÜLBÜL, M.O. (2010), Liberalization of Turkish Natural Market, *Rekabet Dergisi*, No:11(1), s.23-29

¹⁰⁰ Akçollu 2006, s.45

tarihinden itibaren akaryakıt ürünlerinden alınan vergiler bir kez daha artırılmıştır.

Tablo 4 - 01.01.2010 İtibariyle Bir Litre 95 Oktan Kurşunsuz Benzinin Maliyet Unsurları

VERGİ (KDV+ÖTV)	%70
RAFİNERİ	%21
DAĞITIM MARJİ	%7
NAVLUN BEDELİ	%2

27.06.2009 tarihinden itibaren, **5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu**'nun 10. maddesi¹⁰¹ uyarınca petrol piyasasında fiyatların 2 aylık bir süre için EPDK tarafından belirlenmesi uygulamasının hemen ardından, dağıtım şirketlerinin elde ettiği kâr marjı ve TÜRPAŞ'ın rafinaj maliyetlerinde bir düşüş yaşanmıştır.¹⁰² Ancak EPDK'nın uygulamaya koyduğu tavan fiyat

¹⁰¹ **5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu**'nun "Fiyatların oluşumu" başlıklı 10. maddesinin 1. fıkrasına göre "Petrol alım satımında fiyatlar en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa koşullarına göre oluşur. Yerli ham petrol için, teslim yeri olan en yakın liman veya rafineride teşekkül eden 'Piyasa Fiyatı' fiyat olarak" kabul edileceği kuralı getirilerek petrol fiyatlarının belirlenmesi sürecinde esas olanın serbest piyasa fiyatı olduğu ifade edilmiş, ancak aynı maddenin 14. fıkrası uyarınca "...petrol piyasasında faaliyetleri veya rekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran veya doğurabilecek nitelikte anlaşma veya eylemlerin piyasa düzenini bozucu etkiler oluşturmaması halinde, gerekli işlemlerin başlatılmasıyla birlikte, her seferinde iki ayı aşmamak üzere, faaliyetlerin her aşamasında, bölgesel veya ulusal düzeyde uygulanmak için taban ve/veya tavan fiyat tespitine ve gerekli tedbirlerin alınmasına" EPDK yetkili olduğu belirtilerek serbest piyasa fiyatlarının oluşumu sürecinde piyasa dışı manipülasyonların olması halinde düzenleyici kurum olan EPDK tarafından belli bir süreliğine akaryakıtta fiyatı belirleme yetkisinin olduğu vurgulanmıştır. Bu doğrultuda EPDK, 28.05.2009 tarih ve 2111 sayılı kararıyla 'petrol piyasasında faaliyet gösteren dağıtım şirketlerinin fiyat uygulamalarında en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa oluşumu dikkate almadıkları' gerekçesiyle, fiyatlarını 10. maddeye uygun hale getirmeleri için 20.06.2009'e kadar süre verilmesini kararlaştırmış; ancak kararın gereği gibi yerine getirilmediği kanaatine varması sonucu 25.06.2009 tarih ve 2145 sayılı kararı ile 27.06.2009 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, petrol piyasasında fiyatların 14. fıkra hükmü uyarınca 2 ay boyunca tavan fiyat regülasyonu ile belirlenmesine karar vermiştir. Böylece 01.01.2005 itibariyle akaryakıt ürünlerinde serbest fiyat mekanizmasına geçilmesinden itibaren ilk kez fiyatlara müdahale gerçekleşmiştir.

¹⁰² Ancak bu uygulama sanıldığı gibi aksine uzun vadede akaryakıt fiyatlarının düşmesine yol açmamıştır. Tavan fiyat regülasyonunun uygulanmaya başlandığı 27.06.2009 tarihi itibariyle 1 litre 95 oktan kurşunsuz benzinin pompa fiyatı (baya tavan fiyatı) 3.20 TL iken, 2 ay boyunca süren söz konusu uygulamanın bitmesine bir gün kala 26.08.2009 tarihi itibariyle bu fiyat 3.27 TL seviyesine yükselmiştir. (Kaynak: Milliyet, 26.08.2009) Benzer artış motorinde de görülmüş ve

regülasyonunu takiben, 16.07.2009 tarihinden itibaren akaryakıt ürünlerdeki ÖTV payı artırılmış ve 01.01.2010 tarihinden itibaren piyasada dengeler tekrar değişmiştir.

Tablo 5 - Bazı Akaryakıt Ürünlerinden Alınan ÖTV Payının Değişimi

TL/litre	16.07.2009 itibariyle ÖTV miktarı	01.01.2010 itibariyle ÖTV miktarı
OTOGAZ	0.6148 TL	0.7115 TL
KIRSAL MOTORİN	1.0845 TL	1.2345 TL
MOTORİN (Euro Diesel)	1.1545 TL	1.3045 TL
95 OKTAN KURŞUNSUZ BENZİN	1.6915 TL	1.8915 TL
98 OKTAN KURŞUNSUZ BENZİN	1.8135 TL	2.0135 TL

Niteliği itibariyle ÖTV’nin maktu olması, yani litre fiyatındaki artış veya düşüşlerden bağımsız olarak kanuna ekli listede belirlenmiş bir miktarda ve üretim veya ithalatta tek aşamada (bir kez) alınması, ancak KDV’nin ise maktu olmayıp, üretim ve tüketim zincirinin her aşamasında alınması sonucu¹⁰³ litre fiyatlarında görülen artış veya düşüşlere bağlı olarak devletin elde ettiği KDV miktarı artmakta veya azalmakta, ancak ÖTV miktarı değişmemektedir.

aynı süre içerisinde 1 litre motorinin pompa fiyatı 2.49 TL’den, 2.69 TL’ye yükselmiştir. Fiyatların artmasında devletin akaryakıt ürünlerinden aldığı aşırı ÖTV ve KDV’nin etkisinin olduğu aşikâr olsa da, ülkemizin %92’in üzerinde bir oranda akaryakıt ürünlerini ithal etmesi sonucu dış piyasalarda oluşan fiyatlara bağımlı olması karşısında tavan fiyat regülasyonuna rağmen fiyatların düşmesine yol açmadığı, nitekim tavan fiyat regülasyonu boyunca EPDK tarafından akaryakıt fiyatlarının 2 günde bir olmak üzere sürekli artırıldığı görülmüştür. 27.06.2009 ila 27.08.2009 tarihleri arası akaryakıt dağıtım tavan fiyatları için bkz.

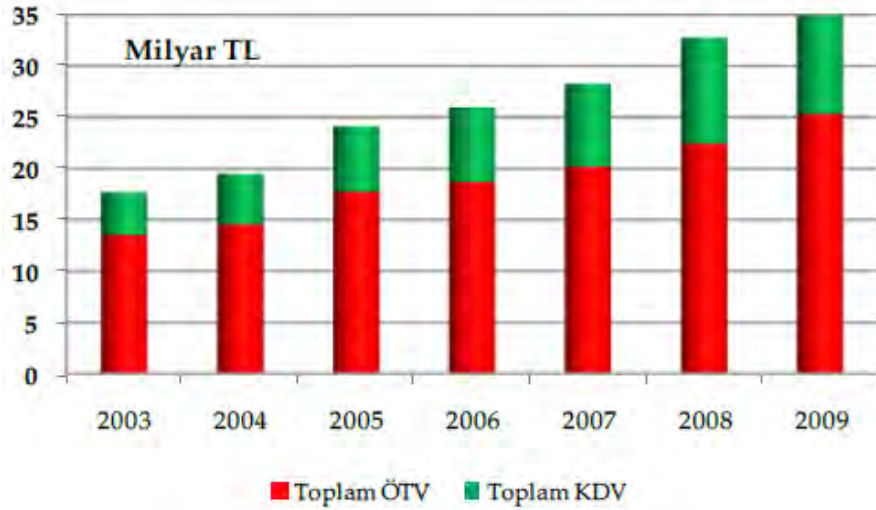
<<http://www.epdk.org.tr/akaryakittavanfiyatları/atv.asp>> Erişim tarihi: 30.08.2009

¹⁰³ MUTLUER, K. (2007), *Vergi Özel Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.280

Tablo 6 - Bazı Akaryakıt Ürünlerinden Alınan KDV ve ÖTV Miktarları

TL/litre	2009 OCAK - HAZİRAN ORTALAMASI			01 OCAK 2009		
	ÖTV	KDV	TOPLAM	ÖTV	KDV	TOPLAM
OTOGAZ	0.56	0.25	0.81	0.71	0.28	0.99
KIRSAL MOTORİN	0.93	0.36	1.29	1.23	0.41	1.64
MOTORİN	1.00	0.37	1.37	1.30	0.43	1.73
95 OKTAN KURŞUNSUZ BENZİN	1.49	0.46	1.95	1.89	0.58	2.47

Son vergi artışından önceki 5 yıla baktığımızda akaryakıt ürünlerinden alınan vergilerden devletin elde ettiği gelirin düzenli bir şekilde arttığı görülmektedir.

Şekil 5 - Akaryakıt Ürünlerinden Alınan ÖTV ve KDV'den Elde Edilen Gelir Miktarı

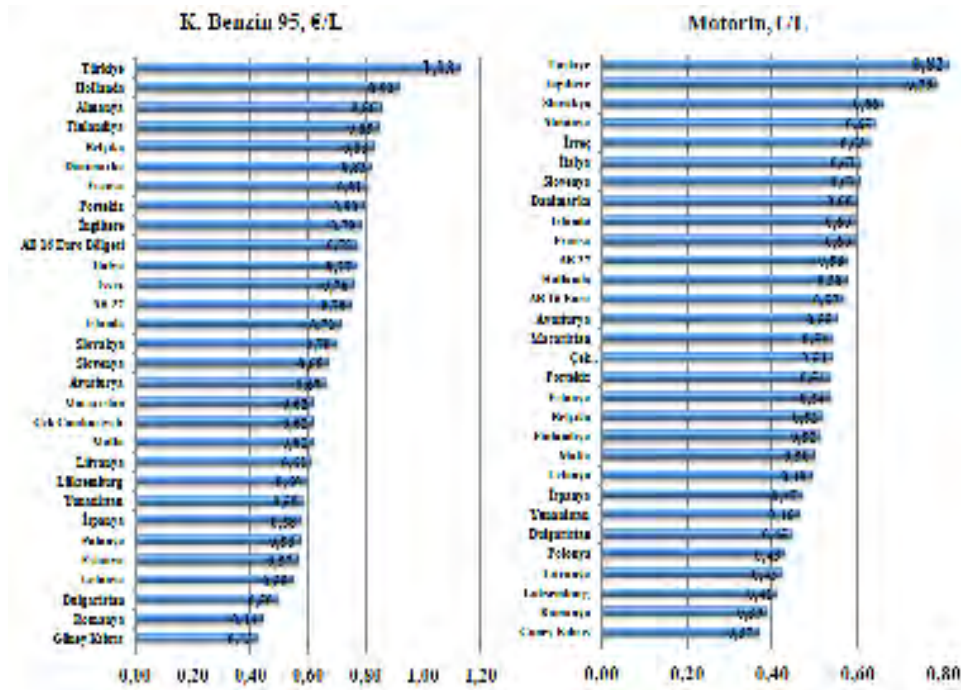
Kaynak: PETDER (2010), “2009 Sektör Raporu”,
http://www.petder.org.tr/admin/my_documents/my_files/81C_PETDERSectorRaporu2009.pdf Erişim tarihi 25.03.2010, s.18¹⁰⁴

¹⁰⁴ Petrol Sanayi Derneği (PETDER) tarafından hazırlanan bu raporda 2009 yılında toplam akaryakıt tüketiminin, 2008 yılına göre %2,3 oranında azaldığı, benzin tüketiminin 2008 yılına göre %2,3 oranında azaldığı belirtilmektedir.

Şekil 5’te akaryakıt ürünlerinden alınan KDV ve ÖTV miktarlarının düzenli şekilde arttığı görülmektedir. Tablodan çıkan diğer bir sonuç ise fiyatların serbest piyasa koşullarına göre belirlenmesi esasına geçilen 2005 yılından itibaren KDV ve ÖTV miktarlarının, 2003 ve 2004 yıllarına göre daha yüksek oranlarda artmasıdır. Dolayısıyla 2000li yıllarla birlikte Türk enerji sektöründe görülmeye başlanan serbestleşme çabalarının bir ayağını oluşturan petrol piyasasında fiyat odaklı serbestleşme sonucu, KDV ve ÖTV oranlarının akaryakıt fiyatlarının belirlenmesindeki rolleri artmıştır.

Türkiye’de akaryakıt ürünlerindeki vergi oranları, diğer ülkelere göre de yüksek oranlarda seyretmektedir. Tablo 7’de Türkiye dahil bazı ülkelerin bir litre 95 oktan kurşunsuz benzin ve motorin üzerinden aldığı toplam vergi miktarları gösterilmiştir:

Tablo 7 - Bazı Ülkelerin Bir Litre 95 Oktan Kurşunsuz Benzin ve Motorinden Aldığı Vergi Miktarları



* PETDER 2010, s.22

göre %2,7 oranında azaldığı, toplam kırsal ve kırsal olmayan motorin (düşük kükürtlü) tüketiminin de 2008 yılına göre %3,9 oranında azaldığı, otopaz tüketiminin ise 2008 yılına göre yaklaşık %9 oranında arttığı kaydedilmiştir; ancak tüketimde yaşanan bu düşüşe rağmen vergi artışlarından dolayı, vergi gelirlerinin %4 artarak 35 milyar TL’ye ulaştığı kaydedilmiştir.

Tablo 7’den görüleceği üzere, Türkiye gerek kurşunsuz benzin gerekse motorinden alınan vergi oranları açısından Avrupa’da en yüksek vergi uygulayan devlettir. Ancak akaryakıt ürünlerinin vergi dışı maliyetine baktığımız zaman ise AB üyesi bazı ülkelerden daha düşük maliyetlerin olduğu görülmektedir. Tablo 8’te ise Türkiye ve AB üyesi bazı ülkelerdeki vergisiz motorin ve benzin pompa fiyatları görülmektedir:

Tablo 8 - Bazı Ülkelerdeki Bir Litre 95 Oktan Kurşunsuz Benzin ve Motorinin Vergi Hariç Fiyatları

€/litre	MOTORİN	95 OKTAN KURŞUNSUZ BENZİN
TÜRKİYE	0.46	0.46
İSPANYA	0.48	0.48
İTALYA	0.50	0.50
YUNANİSTAN	0.54	0.51

* Kaynak: <<http://www.energy.eu>> Erişim tarihi: 20.08.2009

Tüm bu bilgiler ışığında akaryakıttan alınan bu yüksek vergiler, tüketiciden devlete gelirin yeniden dağıtılması yaratmasına ek olarak akaryakıt tüketiminin düşmesine yol açmakta ve akaryakıt kaçakçılığının çoğalmasına neden olmaktadır. Telekomünikasyon, şeker gibi regüle edilmiş diğer sektörler göre enerji sektörü genelinde ve akaryakıt sektörü özelinde devletin elde ettiği toplam vergi miktarı daha fazladır. Akaryakıt ürünlerinden alınan ÖTV ve KDV oranlarının diğer ülkelerdeki mevcut durum esas alınarak makul oranlara çekilmesi, bu soruna kısa vadede etkin bir çözüm olacaktır.

9) Akaryakıt Kaçakçılığı

Devletin dolaysız vergileri toplamadaki zaafiyeti sonucu dolaylı vergilere yönelmesiyle birlikte akaryakıt ürünlerinin de aralarında bulunduğu bir takım mal ve hizmetler için yüksek özel tüketim vergileri öngörülmüş, böylece çarpık bir vergilendirme politikası ortaya çıkmıştır.¹⁰⁵ Akaryakıt ürünleri üzerinden alınan vergilerin yüksek olmasının doğurduğu başka bir sonuç ise akaryakıt kaçakçılığının cazibeli bir hale gelmesidir.

¹⁰⁵ Türkiye ekonomisi hakkında yayımladığı bir raporunda OECD, Türkiye’nin vergilendirme politikasının aşırı bir şekilde dolaylı vergilere dayalı olduğunu kaydetmiş; özellikle özel tüketim vergisinin, devletin tüm vergi gelirleri arasındaki payının OECD ortalamasının çok üstünde olduğunu tespit etmiştir. Söz konusu raporda, bazı mal ve hizmetler üzerinden alınan özel tüketim vergilerinin, tüm vergi gelirlerine oranının OECD ortalaması için %11-12 iken, Türkiye’de bu

Bunu basit bir örnekle açıklarsak, (X) ve (Y) olmak üzere birbirinden farklı iki malın ticaretinin yapıldığını varsayalım. İkisinin de maliyetlerin 90 TL olarak aynı olduğunu ve satıcının kârının eklenmesiyle birlikte satış fiyatının vergiler hariç 100 TL olduğunu ve (X)’den %18, (Y)’den ise %68 oranında vergi alınacağını düşünelim. Böylece (X)’in satış fiyatının vergiler dahil 118 TL’ye, (Y)’nin satış fiyatının ise 168 TL’ye ulaşması sonucu, (X) için tüketicinin ödeyeceği maliyet dışı miktar (aynı zamanda kaçakçının elde edeceği kâr) 28 TL olurken, bu miktar (Y) için 78 TL olmaktadır. Dolayısıyla (Y)’den alınan yüksek vergi oranı, (X)’e göre (Y) için kaçakçılık güdüsünü artırmakta, böylece yüksek vergiler sonucu kaçakçılık cazip bir hale gelmektedir.

Ankara Ticaret Odası’nın (ATO) hazırladığı “Kaçak Ekonomisi” adlı raporda, Türkiye’ye yılda 2.5 milyon tonun üzerinde kaçak akaryakıtın girdiği; bu miktarın ülke içerisinde tüketilen toplam akaryakıtın yaklaşık %20’sini oluşturduğu; kaçak akaryakıtın parasal değerinin ise 4.5 milyar doları bulduğu ifade edilerek, Türkiye’nin tam bir ‘kaçak cenneti’ olduğu kaydedilmiştir.¹⁰⁶

Akaryakıt kaçakçılığı vergi kaybına yol açarak devlete; verginin ödenmemesi suretiyle haksız rekabete yol açması sonucu dağıtım şirketlerine ve akaryakıt bayilerine; adil rekabet ortamında uzaklaştığı için piyasa ekonomisine; kaçak akaryakıtı kullanan araçların motor aksamını aşınmasına yol açarak vatandaşlara; içerdiği yüksek kükürt oranı sebebiyle de çevreye ve doğal yaşama büyük zararlar vermektedir.¹⁰⁷

Akaryakıt kaçakçılığının ekonomiye, araçlara, insan sağlığına ve çevreye verdiği bu büyük zararların araştırılması ve alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla Türkiye Büyük Meclisi’nde Araştırma Komisyonu kurulmuş ve hazırlanan raporda, 4926 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu’nun bu süreçte yetersiz kaldığı, yakalanan petrolün analizinde ve saklanmasında sorunlarla karşılaştığı ve öngörülen cezaların yetersiz olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Raporda ayrıca Türkiye’de toplam araç sayısının 1990 yılında 3.750.678 iken, 2005 yılında sadece benzinli araçların sayısının 4.175.709’a yükselmesine rağmen, 2005 yılındaki benzin satış miktarının 1990 yılı sonundaki satış miktarının altında kaldığı tespit edilmiş, böylece günlük hayatta araç sayısındaki artış ile akaryakıt satışlarındaki artışın paralel

oranın %25 düzeyinde gerçekleşerek OECD ortalamasının iki katından bile fazla olduğunu altı çizilmiştir. OECD (2008), *OECD Economic Surveys: Turkey*, Vol: 2008/14, Paris, s.89

¹⁰⁶ ATO (2006), “Kaçak Ekonomisi Raporu”,

<<http://www.atonet.org.tr/turkce/bulten/bulten.php3?sira=477>> Erişim tarihi: 27.09.2009

¹⁰⁷ ASLAN, İ. Y. (2008), *Enerji Hukuku Cilt 2: Petrol Piyasasında Rekabet ve Regülasyon*, Seçkin Kitabevi, Ankara, s.120

olmaması, hatta akaryakıt satışının gerilemesi gibi düşündürücü bir durum ortaya çıkmıştır.¹⁰⁸

Söz konusu raporda, büyük boyutlara ulaştığı tespit edilen akaryakıt kaçakçılığının önlenmesi için kaçakçılığın kapsayıcı bir şekilde tanımlanması, kaçak petrolü ülkeye sokanlar ile ticaretini yapanlara hapis cezaları getirilmesi, ele geçirilen kaçak akaryakıtın derhal tasfiyesi veya satışının gerçekleştirilmesi, kaçak petrolün ve/veya kaçakçılık yapanların yakalanmasını teşvik amacıyla ödüllendirme sisteminin getirilmesi ve TÜBİTAK tarafından üretilecek, kaçak petrolü yasal petrolden ayıran ‘ulusal marker’ uygulamasının başlatılması çözüm önerileri arasında gösterilmiştir.

Bu doğrultuda petrol kaçakçılığıyla mücadele hususunda **5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu**’na, 2007 yılında 5576 sayılı kanunla “kaçak petrol” tanımı getirilerek, kaçak petrolün tasfiyesi, ikramiyeler ve verilecek cezalarla ilgili kanunun sonuna 3 madde eklenmiştir. Buna göre EPDK tarafından belirlenen seviyede ulusal marker içermeyen akaryakıt (5015 s. Kanun m.2/21-a); yasal yollarla Türkiye’de serbest dolaşıma girdiği belgelendirilemeyen veya menşei belli olmayan petrolü ve petrol ürünleri (m.2/21-b); EPDK’den izin alınmadan; akaryakıt haricinde kalan solvent, madenî ve baz yağ, asfalt, solvent nafta ve benzeri petrol ürünlerinden elde edilen akaryakıtı ya da akaryakıt dönüştürmek amacıyla kullanılan veya bulundurulmuş akaryakıt haricinde kalan solvent, madenî ve baz yağ, asfalt, solvent nafta ve benzeri petrol ürünleri (m.2/21-c);¹⁰⁹ 10/7/2003 tarihli ve 4926 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanununa

¹⁰⁸ Bu raporda ayrıca, iki yılda ele geçirilen 7.814.121.888 kg akaryakıtın kaçak olarak Türkiye’ye girdiği ve devletin bu durumdan 10,7 milyar YTL vergi kaybına uğradığı da tespit edilmiştir.

¹⁰⁹ Bu bend kapsamında kaçak petrol olarak değerlendirilebilecek ve özellikle akaryakıt ürünlerinden alınan vergilerin artmasıyla birlikte son zamanlarda sıkça rastlanan bir uygulama da atık motor ve atık endüstriyel yağlardan (özellikle 10 numara yağ) enerji, özellikle de kırsal motorin elde edilmesidir. Bilindiği üzere, belli bir kullanım süresinden sonra artık kullanılmaya uygunluktan çıkarak atık hale gelen yağlar, özellikle de atık motor yağları, ileri teknoloji rafinaj işlemlerinin ardından tekrar baz yağına dönüştürülerek kullanıma uygun hale gelmekte, ayrıca enerji (akaryakıt) olarak kullanılabilir. Bu özelliği sonucu atık motor yağı piyasası regülasyona tabi tutulmakta; atık yağların toplanması ve tekrar kullanılabilir hale getirilmesi faaliyeti Çevre ve Orman Bakanlığı’nın incelemesi ve denetimi altında gerçekleştirilmektedir. 30.07.2008 tarih ve 26952 sayılı RG’de yayımlanan **Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği**’nin 13. maddesine göre “Atık motor yağları, motor yağı üreticileri veya bunların yetkilendirilmiş kuruluşları tarafından toplanır. Bunlar dışındaki gerçek ve tüzel kişiler tarafından atık motor yağları toplanmaz...”. Ancak akaryakıt ürünlerinden alınan özel tüketim vergisinin sürekli artma eğilimi göstermesi sonucu, atık motor yağlarının enerji üretimi amacıyla kullanılabilme potansiyeli önem kazanmış ve söz konusu Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak yetkisiz kişiler tarafından toplanılarak, geri kazanım yerine bu atık yağlardan enerji elde edilmesine yönelik makineler vasıtasıyla akaryakıt ürünlerine (özellikle de kırsal motorin) dönüştürüldüğü tespit edilmiştir. Nitekim PETDER 2009, s.4’e göre bu şekilde piyasaya 500.000 ton kırsal motorin sürüldüğü ve bu tür faaliyetlerden devletin uğradığı vergi kaybının 2009 yılında 600 milyon TL’nin üzerine

göre kaçak olan petrolü ve petrol ürünleri (m.2/21-d); sıvı veya gaz halindeki hidrokarbonlarla, hidrokarbon türevi olan yakıtları nakleden boru hatlarından (her türlü üretim, iletim ve dağıtım hatları dahil) veya bunların depolarından veya kuyulardan yasalara aykırı şekilde alınan petrolü ve petrol ürünleri (m.2/21-e) “kaçak petrol” kabul edilmektedir.

Ek 5. maddede kaçak petrolü “satışa arz eden, satan, bulunduran, bu özelliğini bilerek ticarî amaçla satın alan, taşıyan veya saklayan kişi, iki yıldan beş yıla kadar hapis cezası ve yirmi bin güne kadar adli para cezası ile” cezalandırılacağı; “kaçak petrolün ve kaçakçılıkta kullanılan suç araç ve gereçlerinin müsadereesi” ve 3. fıkra uyarınca söz konusu kişiye, “kaçak petrolün vergiler dahil satış bedelinin üç katı tutarında ayrıca idarî para cezası” verileceği düzenlenmiştir. Ek 4. maddede ise kaçak petrolü ihbar edenlere veya yakalayan kamu görevlilerine maddede belirtilen usul ve esaslara göre ikramiye ödenmesi öngörülmüştür. Böylece Meclis Araştırma Komisyonu Raporu’nda belirtilen çözüm önerileri hayata geçirilerek, kaçak akaryakıt ile mücadeleye geçilmiştir.

10) Çevre Kirliliği

Çevre ile ilgili hedeflere ulaşmada enerji sorunlarının kilit bir role sahip olması sonucu¹¹⁰ enerjinin gerek üretiminde gerekse tüketiminde çevre ile ilgili endişeler yaşanabilmektedir. Tüm dünya ile birlikte Türkiye’de de artan enerji kullanımı sonucu oluşan çevre, hava ve su kirliliği gittikçe önemi artan bir sorun alanına dönüşme eğilimi göstermektedir. Dolayısıyla önceki sorun alanlarının aksine, çevre kirliliğinin çözümü ülkemiz açısından olduğu kadar tüm dünya açısından önem arz etmektedir.

Enerji üretiminde çok büyük yer tutan yenilenemeyen (fosil) yakıtların yanmasıyla birlikte atmosfere karbondioksit (CO₂), kükürt dioksit (SO₂), metan gazı (CH₄) vb. zararlı gazlar salınmakta, bu gazlar aynı zamanda iklim değişikliklerine yol açan sera etkisine (*green house effect*) neden olmaktadır. Bu durum, tüm dünyada çevre ile ilgili endişeleri artırmaktadır.¹¹¹ Çevrenin

çıktığı tahmin edilmektedir. Aynı zamanda atık motor yağlarının, akaryakıt ürünlerine karıştırıldığı, bu durumun devleti vergi kaybına uğratmasının yanı sıra insan sağlığı ve çevre üzerinde olumsuz etkilere yol açtığı da ifade edilmiştir. PETDER 2009, s.26. Dolayısıyla Türkiye’de akaryakıt kaçakçılığının çok farklı boyutlara ulaşarak, ciddi bir sorun alanı olduğu görülmektedir. Bu konu hakkında daha fazla bilgi için ayrıca bkz. Rekabet Kurulu’nun 09.09.2009 tarih ve 09-41/1000-257 sayılı PETDER Atık Yağ kararı.

¹¹⁰ BRADBROOK, A. (1996), “Energy Law as an Academic Discipline”, *Journal of Energy and Natural Resources Law*, No:14(2), s.215

¹¹¹ İklim değişiklikleri ile birlikte küresel ısınmaya yol açan sera gazlarının atmosfere salınmasını sınırlamak üzere, birçok ülkenin katıldığı dünya çapında iklim zirveleri yapılmakta ve bu amaç doğrultusunda, ülkelerin atmosfere saldıkları CO₂ oranı düşürülmeye çalışılmaktadır. 2006

korunması düşüncesi, AB enerji politikasında arz güvenliği ve rekabet unsurları ile birlikte üç temel sacayağını oluşturmaktadır. Türkiye'nin AB üyeliğine giriş sürecinde müzakere başlıklarından birinin de çevre ve çevrenin korunması olduğu unutulmamalıdır.¹¹²

Çevre kirliliğinin bir türü olan hava kirliliği, ülkemiz açısından geçmiş yıllardan beri bir sorun alanı oluşturmaktadır. Sanayileşmenin yaygınlaşması ve nüfusun büyük şehirlerde toplanmasıyla birlikte, özellikle 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de hava kirliliği sorunu yaşanmaya başlanmıştır. Ülkemizde görülen hava kirliliğinin en önemli nedenlerinden biri ise kış aylarında ısınma ihtiyacının karşılanması amacıyla konutlarda kömür kullanımınıdır. Ekonomik sebeplerle ucuz kömür kullanımının tercih edilmesi halinde, ucuz kömürün içerdiği yüksek kükürt ve uçucu madde oranları sonucu hava kirliliği meydana gelmektedir.

Uçucu madde miktarı düşük olan kömürlerin tutuşması güç olurken, uçucu madde miktarı yüksek olan kömürler çabuk tutuşup süratli bir şekilde yanmaktadır. Kömürün süratli bir şekilde yanması, henüz yanmamış olan parçacıklarının dumanla birlikte dışarı atılması ve çevrenin kirlenmesi sonucunu doğurmaktadır. Buna ek olarak kömürün yanmasıyla ortaya çıkan kükürt dioksit (SO₂), havadaki nem ile tepkimeye girdiğinde, canlılar için son derece tehlikeli bir madde olan sülfürik asite dönüşmektedir. Sülfürik asit ise yağışlı havalarda yağmur veya kar ile birlikte yeryüzüne düşerek canlı sağlığının ve ekolojik dengenin bozulmasına sebep olmaktadır.¹¹³

Bu bağlamda Başkent'te hava kirliliğinin ciddi seviyelere ulaşması sonucu, kükürt ve uçucu madde oranı düşük ithal kömür kullanımına geçilmesi kararlaştırılmış ve 1986 yılında ilk defa konutlarda ithal kömür kullanılmaya

verilerine göre Çin 6.103,493 metrik ton/yıl ile atmosfere en fazla sera gazı salan ülke konumundadır. Çin'i; 5.752,289 metrik ton/yıl ile ABD, 1.564,669 metrik ton/yıl ile Rusya, 1.510,351 metrik ton/yıl ile Hindistan ve 1.293,409 metrik ton/yıl ile de Japonya izlemektedir. AB üyesi devletlerin toplamı ise 3.914,359 metrik ton/yıl'a denk gelmektedir. Türkiye ise 269,452 metrik ton/yıl ile atmosfere salınan toplam CO₂ miktarının %1'ini gerçekleştirmekte olup dünya ülkeleri arasında 23. sırada bulunmaktadır. Kaynak: Milliyet Gazetesi, 18.12.2009. Ancak ülkemizin atmosfere saldığı toplam CO₂ miktarı düşük olsa da, salınım artış oranı yüksektir. Birleşmiş Milletler tarafından yayımlanan istatistikî verilere göre, **Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'nin (United Nations Framework Convention on Climate Change) Ek-1** listesinde yer alan ülkelerin, 1990-2004 yılları arasındaki sera gazı emisyonlarına ilişkin artış yüzdelerinin verildiği grafikte, Türkiye %72,6 artış oranıyla birinci sıradadır. DEKTMK 2007b, s.8-1-17

¹¹² 21.12.2009 tarihinde Brüksel'de düzenlenen Hükümetlerarası Konferans'ta Türkiye'nin, AB üyeliği sürecinde "çevre" başlığı altında yapılan müzakereler sırasında atması gereken adımlar arasında sera gazı emisyonlarının salınımlarıyla ilgili önlemlerin artırılması, çevre dostu yakıtların yaygınlaştırılması, yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının yaygınlaştırılması ve az enerji tüketen teknolojilerin desteklenmesi yer almaktadır. Milliyet Gazetesi, 22.12.2009; Sabah Gazetesi, 22.12.2009

¹¹³ Rekabet Kurulu'nun 06.04.2001 tarih ve 01-17/150-39 sayılı BELKO kararından alınmıştır.

başlanmıştır.¹¹⁴ Yerli kömüre göre maliyeti daha yüksek olan ithal kömürün halk tarafından tercih edilmesini teşvik etmek için, ithal kömüre bir süreliğine devlet yardımı (sübvansiyon) uygulanmıştır. Aynı zamanda, yine 1986 yılında Rusya ile yılda 6 milyar m³ olmak üzere 25 yıllığına doğal gaz alım anlaşması imzalanmış ve ithal kömüre ikame olarak, yine ithal bir enerji kaynağı olan doğal gaz ilk kez konutlarda ısınma amacıyla ülkemizde kullanılmaya başlanmıştır. Haziran 1987 tarihinde ‘Rusya Batı’ hattından gelen doğal gaz Ankara’ya ulaşmış ve kömüre göre kükürt oranı çok daha düşük olan doğal gazın kullanımının yaygınlaşmaya başlamasıyla birlikte Ankara’da görülen hava kirliliği azalma eğilimi göstermiştir.¹¹⁵ Ancak doğal gazda dışa bağımlılık sonucu oluşan fiyat artışlarının tüketiciye yansımalarının, ısınma amacıyla kömür kullanımını tekrar canlandırma tehlikesi bulunduğundan, düşüncemize göre hava kirliliği sorununun hiçbir zaman tamamen önlenmesi söz konusu olmayacaktır.¹¹⁶

¹¹⁴ Türkiye, yıllık 19 milyon ton kömür ithalatı ile net kömür ithalatçısı ülkeler arasında 9. sırada yer almaktadır. IEA 2009a, s.15

¹¹⁵ Doğal Gaz Cihazları Sanayicileri ve İşadamları Derneği (DOSİDER) Başkanı Celalettin Çelik, doğal gazın Türkiye’nin 78 şehir merkezinde kullanılma imkanı olmasına rağmen, henüz 8 milyon 334 bine ulaşan abone sayısının oldukça düşük olduğunu belirtmiştir. Çelik ayrıca, Dünya Sağlık Örgütü (WHO) verilerine göre şehirlerdeki kükürt dioksit (SO₂) oranının üst sınır değerinin 125 mikrogram/m³ iken, İstanbul’da bu değer TÜİK verilerine göre 1994-95 yılları arasında 250 mikrogram/m³ olduğunu, ancak doğal gazın yaygın kullanımıyla 2007’de 13 mikrogram/m³’e indiğini ifade etmiş, ancak Türkiye genelinde kömür kullanımının her geçen gün yaygınlaştığını vurgulamıştır. Kömür kullanımının yarattığı hava kirliliğini rakamlarla ifade eden Çelik, 50 dairelik bir apartmanda kömür yakılması halinde yılda 660 ton karbondioksit (CO₂) oluşurken doğal gaz yakılması halinde sadece 260 ton karbondioksit (CO₂) salınacağını iddia etmiş ve doğal gazın kömüre oranla %60 daha çevreci olduğunu kaydetmiştir. Kaynak:

<<http://www.haber7.com/haber/20091123/Dogalgaz-zammi-surerse-hava-yine-kirlenir.php>>

Erişim tarihi: 23.12.2009.

¹¹⁶ Burada değinilmesi gereken bir husus ise elektrik üretiminde en çok kullanılan kaynaklardan biri olan kömürün yol açtığı CO₂ salınımları ve sera etkisinin azaltılması için yakın geçmişte yeni teknolojilerin geliştirilmeye başlanıldığıdır. Bunların başında “temiz kömür” ve bu kavramla bağlantılı diğer bir method olan “karbon tutulması”dır. Temiz kömür (*clean coal*) kömürün üretimi, zenginleştirilmesi ve kullanımında verimliliği artırarak kömür kullanımının çevresel etkilerini azaltmaya yönelik teknolojiler olarak tanımlanmaktadır. Kaynak:

<http://www.tki.gov.tr/dosyalar/temiz_komur.pdf> Erişim tarihi: 28.03.2010. Karbon tutulması ise (*carbon capture and sequestration*), kömürün yanmasıyla ortaya çıkan CO₂ miktarının atmosfere salınmayarak, uzun bir süre yeraltı ya da okyanus altı bir yerde depolanması tekniğini ifade etmektedir. Kaynak: <http://en.wikipedia.org/wiki/Carbon_Sequestration> Erişim tarihi:

28.03.2010. Türkiye’de bu ve benzer teknolojilerin kullanıma geçirilmesiyle birlikte, kömürün yanması sonucu ortaya çıkan CO₂ salınımları azaltılabilir, tüketilen kömürden elde edilen enerji verimi artırılabilir ve yerli kömürün daha etkin bir şekilde elektrik üretiminde kullanılması mümkün hale gelebilir. Ancak bu ve benzer yeni teknolojilerle üretim yapacak olan yeni nesil kömür yakıtlı santrallerin yatırım maliyetlerinin yüksek olacağı düşünüldüğünde, bu santrallerde üretilecek elektrik için herhangi bir alım garantisi olmadan özel sektör yatırımları ile bu tür

Çevrenin kirliliğine yol açan yakıtların daha çok linyit, kömür, petrol gibi yenilenemeyen yakıtlar olması sonucu, çevreye daha az zararlı güneş, dalga, rüzgar enerjisi gibi yenilenebilir enerji kullanımının yaygınlaştırılmasına dünya çapında bir trend haline gelmiştir. Son yıllarda ülkemizde de elektrik enerjisi üretiminde kullanılmak üzere yenilenebilir enerji kaynaklarının teşvik edilerek temiz enerji üretimine geçmek için **5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun** kabul edilerek elektrik üretiminin çevreye zarar vermeden veya en az zarar verecek bir şekilde yapılması için ilk adım atılmıştır.¹¹⁷ Ancak alternatif enerji kaynakları kullanımının yaygınlaştırılmaması, çevre kirliliği sorununun varlığını sürdürmesine yol açmaktadır.

Elektrik üretimi, çevreci bir birincil enerji kaynağı tercih edilmediği sürece, başta hava kirliliği olmak üzere çevre kirliliğinin görülmesinde önemli bir paya sahiptir. Ancak nükleer santraller açısından böyle bir durum söz konusu değildir. Zira nükleer enerjinin kullanıldığı ülkelerde, karbon emisyonlarının azaldığı ve büyük miktarlarda partikül madde, kükürt dioksit, azot oksit gibi zararlı emisyonların atmosfere verilmediği tespit edilmiştir.¹¹⁸ Böylece nükleer enerjinin çok az miktarda çevresel etkisi olduğu görülmekte ve temiz bir enerji kaynağı olduğu ileri sürülmektedir.¹¹⁹

Çevre kirliliğine yol açan diğer bir unsur da araçlarda kullanılan akaryakıt ürünleridir. Zira araçlarda çok büyük ölçüde yenilenemeyen yakıtlar kullanılmakta ve bu yakıtların kullanımı ile açığa çıkan karbondioksit emisyonu

teknolojilerin gelişmesini beklemek ise fazla iyimser bir beklenti olacaktır. Kaldı ki böyle bir teknolojinin kullanılması öngörülmediği halde, dn. 46'da belirtildiği üzere yerli kömürle çalışacak santrallerin kurulması için yapılan ihalede dahi çok yüksek fiyatların teklif edildiği göz önüne alındığında, bu teknolojilerin getireceği çevresel kazanımlar ile üretilecek elektrik enerjisinin tüketiciye bedeli arasında bir fayda-maliyet analizi (*cost-benefit analysis*) yapmak kaçınılmaz hale gelebilecektir.

¹¹⁷ Kanunun 1. maddesine göre kanunun amaçlarından biri de, yenilenebilir enerji kaynaklarının elektrik enerjisi üretimi amaçlı kullanılması sırasında "*sera gazı emisyonlarının azaltılması, atıkların değerlendirilmesi, çevrenin korunması...*" olduğu açıkça ifade edilmiştir.

¹¹⁸ İskender 2006, s.9. Yazara göre termik santrallerin elektrik üretimindeki yüksek payı, önemli çevre sorunlarının ortaya çıkmasına neden olduğundan, Türkiye için temiz, güvenli, ekonomik ve yoğun üretime uygun nükleer teknoloji zorunlu hale gelmiştir. Aynı şekilde Can da ülkemizin enerji projeksiyonlarında nükleer enerjiye yer verilmesinin bir zorunluluk olduğunu ileri sürmektedir. Can 2006, s.24

¹¹⁹ "Fosil yakıtlı, özellikle kömür santrallerin, çevre etkisi nükleer santrallerle kıyaslanamayacak ölçüde olumsuzdur. Tam tersine, nükleer santraller, çevre etkisi bakımından tercih edilmesi gereken bir seçenektir." denilerek, bu durum ETKB tarafından da kabul edilmiş ve nükleer enerjinin, elektrik üretiminde kullanılması benimsenmiştir. Kaynak:

<<http://www.enerji.gov.tr/index.php?dil=tr&sf=webpages&b=nukleerenerji&bn=224&hn=224&nm=384&id=388>> Erişim tarihi: 15.12.2009

gibi zararlı gazlar atmosfere salınmaktadır. Ayrıca özellikle akaryakıt olarak kullanılan benzinin içerdiği kurşun oranı su kirliliğine de yol açmaktadır. Akaryakıt ürünlerinin yarattığı çevre kirliliğinin olumsuz etkilerini önlemek üzere, ülkemizde 2004 yılından itibaren ‘normal’ ve ‘süper’ benzin türleri kullanımdan kaldırılmış ve kurşunsuz benzin kullanımı yaygınlaştırılmıştır.¹²⁰ Ancak petrol kullanımına alternatif veya ek olarak daha çevreci yakıtların araçlarda kullanılması düşüncesi pek çok taraftar bulmuştur.

Bu bağlamda, araçlarda kullanılan petrol ve petrol ürünlerine alternatif olarak hidrojenle, biyoyakıtla (*biofuel*), doğal gazla (*CNG*) ve elektrik enerjisi ile (*hybrid*) çalışan araçlar üzerinde mühendislik çalışmaları başlamış ve petrol kullanımının azaltılması yolunda çalışmalar yapılmaktadır. Dünya çapında çevre sorunlarının son dönemlerde hızla artması ve araçların yaydığı emisyonların azaltılmasına yönelik regülasyonların gün geçtikçe daha da sertleşmesi nedeniyle *hybrid* otomobiller konusunda pek çok üretici daha fazla adım atar hale gelmeye başlamıştır. Bunda pek çok ülkenin *hybrid* otomobil alımını teşvik edici vergi düzenlemeleri getirmesinin ve söz konusu otomobillerin üreticilerine Ar-Ge desteği ile vergi desteğinde bulunmasının payının olduğu kuşkusuzdur, zira çevreci üretim teknolojilerinin yüksek maliyetleri ancak bu şekilde karşılanabilmektedir.¹²¹

Türkiye’de, petrole alternatif çevre dostu (*environmental friendly*) yakıtlar pek fazla yaygınlaşmamış olup; örneğin *CNG* yakıtın, bu yakıtla çalışan az sayıda şehir içi toplu taşıma araçlarından başka bir kullanım alanı bulunmamaktadır. Biyoyakıt açısından ise biodizel yakıt,¹²² ülkemizde piyasaya

¹²⁰ Dönemin Çevre ve Orman Bakanlığı eski Müsteşar Yardımcısı Mustafa Öztürk, ülkemizde süper benzinin çok yaygın olduğunu ve kurşunsuz benzine oranla 31 kat daha fazla kurşun içerdiğini vurgulamıştır. Kaynak: <<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=99228>>
Erişim tarihi: 08.12.2009

¹²¹ Genellikle çevreci teknolojilerinin yüksek maliyetleri, bu tür teknolojilerin gelişmesi ve yaygınlaşmasının önünde önemli bir çıkıma yaratmaktadır. Örneğin karbon emisyonunu sınırlandırmak için Dünya Bankası’nın tahminlerine göre küresel ölçekte enerji altyapısına yıllık 400 milyar USD yatırım yapılması gerekmektedir. Milliyet Gazetesi, 18.12.2009. Benzer durum petrol yerine; hidrojen veya güneş enerjisi gibi daha çevreci enerji kaynaklarının araçlarda yakıt olarak kullanıma imkan veren motor teknolojileri için de geçerlidir. Yukarıda bahsedilen *The American Clean Energy and Security Act* ile federe devletlere, 2025 yılına kadar karbon emisyonlarının sınırlandırılmasına yönelik teknolojiler için (*carbon capture and sequestration*) 60 milyar USD yatırım yapma yükümlülüğü getirilmiştir.

¹²² Biyodizel, kolza (kanola), ayçiçek, soya, aspir gibi yağlı tohum bitkilerinden elde edilen yağların veya hayvansal yağların bir katalizator eşliğinde kısa zincirli bir alkol ile (metanol ve ya etanol) reaksiyonu sonucunda açığa çıkan ve araçlarda yakıt olarak kullanılabilen çevre dostu bir üründür. Kaynak:

<http://www.biyoyakit.net/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=27>

Erişim tarihi: 29.03.2010

ilk olarak ÖTV'siz sürüldüğü zaman büyük bir talep gösterilmiş, ancak ÖTV alınmaya başlanması ve bir süre sonra ÖTV oranının, kırsal motorin için öngörülen orana yakınlaşmasıyla da birlikte bu yakıtın kullanımı ve yaygınlaşması durma noktasına gelmiştir.¹²³ Buna ek olarak ülkemizin motorlu taşıtlar vergisi sisteminin, araçların atmosfere saldıgı karbondioksit emisyon oranı miktarı gibi çevreye az zarar vermesine göre değil de, tamamen motor silindir hacimleri (cm^3) ve yaşlarına göre yapılandırılmış durumda olduğundan,¹²⁴ ülkemizde petrole alternatif çevre dostu yakıtlarla çalışabilen motorlu araçların yaygınlaşması önünde bir engelin olduğu görülmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu bölümde çalışmada yer verilen sorun alanlarının giderilmesi için ayrıntılarıyla çözüm önerilerine yer vermek yerine, Türkiye'de enerji sektörünün güncel görüntüsü açısından bir değerlendirmede bulunulacaktır. Esasen her bir sorun alanıyla ilgili olarak devletin gerçekleştirdiği çözümler ve/veya yapılması gereken birkaç düzenleme, ilgili başlık altında gösterilmiştir. Burada esas değinilecek olan özellikle elektrik, doğal gaz ve petrol piyasalarında olmak üzere enerji sektöründeki serbestleşme çabaları ve sonuçlarıdır. Zira sorun alanlarının büyük bir kısmı doğrudan ya da dolaylı olarak bu konuyla bağlantılıdır.

Çeşitli ülkelerin gerçekleştirdiği başarılı enerji reformlarından esinlenerek hazırlanan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu gibi reformcu kanunlar ve bu kanunlara dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuat hükümleri ile enerji sektörü serbestleştirilmeye ve piyasalarda etkin bir rekabet ortamı yaratılmaya çalışılmıştır. Ancak bu süreç içerisinde öngörülen çeşitli hedeflerin gerçekleşmesi için belirlenen tarihler hep ertelenerek beklenilenden çok az bir gelişme yaşanmış, gerçekleştirilen birtakım uygulamalarla daha sonra bu hedeflerden de sapılmıştır. Bu yüzden, çıkarılan kanunlar birçok kez

¹²³ 30.03.2006 tarih ve 5479 sayılı Kanun'un (1) sayılı (A) cetveli ile ilk kez bir litre biodizelden 0.6498 TL ÖTV alınmaya başlanmış, daha sonra bu oran sırasıyla 0.720 TL ve 0.800 TL olmuş, son olarak da 2010 yılı için 0.9110 TL'ye yükselerek 2010 yılında kırsal motorin için öngörülen 1.2345 TL ÖTV oranına yakınlaşmıştır. Dolayısıyla Türkiye'nin, biodizel kullanımını teşvik eden bir politika izlemediğini söylemek yanlış olmayacaktır.

¹²⁴ **197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu**'na göre motorlu taşıt olarak otomobil, kaptıkaçtı, arazi taşıtları, motorsiklet, otobüs, kamyonet, kamyon yat, kotra, uçak, helikopter vb düzenlenmiş, ancak verginin tarhında esas alınan ölçü ve sınırlar çevreyle ilgili olarak ele alınmamıştır. Otomobiller için motor silindir hacmi ve yaş olan bu unsur, otobüsler için taşıdığı kişi ve yaş, kamyonetler ve kamyonlar için ağırlık ve yaş, yatlar ve kotralar için motor gücü birimi (BG) ve yaş, nihayet uçak ve helikopterler için de ağırlık ve yaş olarak öngörülmüştür. Bkz. 197 sayılı Kanuna ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı tarifeler.

değiştirilmiş ve bu değişiklikler ile kanunların yapısı da bozulmuştur. Özellikle 4628 sayılı Kanunun öngördüğü sisteme sonradan yapılan müdahaleler, piyasanın başka alanlarında hep olumsuz sonuç vermiştir. Böylece reformcu kanunlar çıkarılırken oluşan aşırı iyimserlik, ülkemizde serbest piyasanın gelişmesi önünde pek çok engelin bulunduğu zaman içerisinde anlaşılmasıyla birlikte yerini hayal kırıklığına bırakmıştır.

Düşüncemize göre Türkiye’nin bu reformcu kanunları kabul etmesi isabetlidir. ‘Serbest piyasa modelinin Türkiye’ye uygun olmadığı’, ‘Türkiye’de kamu işletmeciliği modeline ve dikey bütünleşik yapılara tekrar dönülmesi gerektiği’, ‘olmayan bir enerjinin rekabetinin de zaten olamayacağı’, ‘doğru düzgün işleyemediği gerekçesiyle rekabetin feda edilerek sürdürülebilir enerji politikasına işlerlik kazandırılmasının gerektiği’, ‘önemli olanın rekabet yerine düğmeye basıldığı zaman lambaların yanması olduğu’ gibi çeşitli çevreler tarafından ileri sürülen düşüncelere katılmak mümkün değildir. Elektrik, doğal gaz ve petrol piyasalarının düzgün işleyemeyişinin nedeni rekabetin olması değil, tam tersine rekabetin olmamasıdır. Esasen rekabetin olmadığı 4628, 4646 ve 5015 sayılı kanunlar öncesi süreçte de piyasaların düzgün işlemediği ve bugün özlenen dikey bütünleşik yapının yetersiz kaldığı görülmüş, çözüm olarak geliştirilen YİD, Yİ ve İDH modelleriyle bu işin başarılamayacağını da ortaya çıkmasıyla birlikte bugün bazı çevrelerce eleştirilen bu kanunlar çıkarılmıştır.

Uzun süredir tekel olarak ve dikey bütünleşik bir yapıda faaliyet gösteren devletin enerji KİT’lerinden, özel teşebbüsler arasında etkin rekabetin olduğu serbest piyasa modeline bir anda geçilmesi *de iure* mümkün olsa da, *de facto* mümkün değildir. Zira rekabetçi piyasalar mevcut durum göz önüne alınmaksızın yepyeni bir başlangıç gibi bir günde uygulanamaz. Dolayısıyla kısa vadede bu reformcu kanunlardan beklenen fayda gerçekleşmemiş, kanunların öngördüğü süreç planlanan takvime göre bitmemiş olabilir, ancak bu hususla ilgili yapılması gereken yapılmıştır. Zamanla serbest piyasa ortamının gelişeceği, yatırımların yapılacağı ve geçiş süreçlerinin tamamlanacağı göz önüne alınırsa bu çalışmada temel sorun alanı olarak belirtilen durumların sona ermesi uzak bir ihtimal olmayacaktır. Reformcu kanunların işleyiş mantığıyla bağdaşmayan düzenleme ve uygulamalardan kaçınılarak, bu süreçte kararlı ve tutarlı olmanın yanında sabırlı olmak da gerekmektedir.

KAYNAKÇA

AKÇOLLU, Y. (2006), “Major Challenges to the Liberalization of the Turkish Natural Gas Market”, Oxford Institute For Energy Studies, Great Britain, <<http://www.oxfordenergy.org/pdfs/NG16.pdf>> Erişim tarihi: 11.05.2009

ASLAN, İ. Y. et al (2007), *Enerji Hukuku Cilt 1: Elektrik Piyasasında Rekabet ve Regülasyon*, Ekin Kitabevi, Bursa

ASLAN, İ. Y. (2008), *Enerji Hukuku Cilt 2: Petrol Piyasasında Rekabet ve Regülasyon*, Ekin Kitabevi, Bursa

ASLAN, İ. Y. (2009), *Enerji Hukuku Cilt 3: AB ve Türk Doğal Gaz Piyasasında Rekabet ve Regülasyon*, Ekin Kitabevi, Bursa

ATİYAS, İ. (2006), *Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform*, TESEV Yayınları, İstanbul

ATO (2006), “Kaçak Ekonomisi Raporu”, <http://www.atonet.org.tr/turkce/bulten/bulten.php3?sira=477>> Erişim tarihi: 27.09.2009

BRADBROOK, A. (1996), “Energy Law as an Academic Discipline”, *Journal of Energy and Natural Resources Law*, No:14(2), s.193-217

BÜLBÜL, M. O. (2005), *Doğal Gaz Piyasasında Rekabet*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi No: 77, Ankara

BÜLBÜL, M.O. (2010), “Liberalization of Turkish Natural Market”, *Rekabet Dergisi*, No:11(1), s.7-35

CAMERON, P. (2002), *Competition in Energy Markets, Law and Regulation in the European Union*, Oxford University Press, Great Britain

CAN, M. E. (2006), *Hukuki Açıdan Elektrik Piyasasında Rekabet*, Turhan Kitabevi, Ankara

CARLTON, D. ve J. PERLOFF (2005), *Modern Industrial Organization*, Pearson Addison Wesley Press, 4th Edition, USA

ÇAL, S. (2008), “Enerjide ‘Tersine Reform’ veya ‘Quo Vadis?’”, *Enerji Ekonomisi* <http://www.emo.org.tr/ekler/e3460e10028fee7_ek.pdf?dergi=515> Erişim tarihi: 26.11.2009

ÇAL, S. (2009), *Altyapının Finansmanı ve İşletilmesi Bağlamında Kamu Hizmeti İmtiyaz Kavramlarının 1999 Anayasa Değişikliği Çerçevesindeki Dönüşümü*, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları No: 22, Ankara

- DEKTMK (2007a), *Çalışma Grupları Raporu*, Cilt: 1, Ankara
- DEKTMK (2007b), *Çalışma Grupları Raporu*, Cilt: 2, Ankara
- EPDK (2003), *Elektrik Piyasası Uygulama El Kitabı*, Ankara
- EPDK (2004), *Dünyada ve Türkiye’de Enerji Piyasası Reformları*, Ankara
- EPDK (2008), *Petrol Piyasası Sektör Raporu*, Ankara
- ETKB (2009), “2008 Faaliyet Raporu”,
<http://www.enerji.gov.tr/yayinlar_raporlar/2008_faaliyet_raporu.pdf>
Erişim tarihi: 15.12.2009
- ETKB (2010), “2010-2014 Stratejik Planı”,
<http://www.enerji.gov.tr/yayinlar_raporlar/ETKB_2010_2014_Stratejik_Planı.pdf> Erişim tarihi: 30.03.2010
- EUROPEAN COMMISSION (2006), *Green Paper, A European Strategy For Sustainable, Competitive and Secure Energy*, [COM(2006) 105]
- EUROPEAN COMMISSION (2007), *Renewable Energy Road Map, Renewable energies in the 21st century: building a more sustainable future*, [COM(2006) 848]
- ICC (1998), *Liberalization and Privatization of the Energy Sector*, ICC Working Party
- IEA (2006), *Energy Prices & Taxes Q3*, France
- IEA (2009a), *Key World Energy Statistics*, France
- IEA (2009b), *Electricity Information*, France
- İSKENDER, S. (2006), *Nükleer Enerji Gerçeği*, 27-30 Kasım Türkiye 10. Enerji Kongresi Tebliğ Metni, İstanbul
- KARAMUSTAFAOĞLU, M. (2005), *Elektrik Üretimi Pazarındaki Mevcut Sözleşmelerin Pazarın Rekabetçi Yapısı Üzerindeki Etkileri*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi No: 84, Ankara
- MUTLUER, K. (2007), *Vergi Özel Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul
- OECD (2002), *Regulatory Reform in Electricity, Gas, and Road Freight Transport, Regulatory Reform in Turkey*, Paris
- OECD (2008), *OECD Economic Surveys: Turkey*, Vol: 2008/14, Paris

ÖİB (2009), “Türkiye Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirmesi Tanıtım Dokümanı”,

<<http://www.oib.gov.tr/2009/dosyalar/TEDAS%20Bilgilendirme%20Notu%20-%202009.pdf>> Erişim tarihi: 19.12.2009

ÖZDEMİR, Ö. (2009), “Elektrik Özelleştirmelerinin Elektrik Enerjisi Piyasasına ve Yatırımlara Etkisi”, *Enerji Dünyası Dergisi*, No:69

PETDER (2010), “2009 Sektör Raporu”,

<http://www.petder.org.tr/admin/my_documents/my_files/81C_PETDERSEktorRaporu2009.pdf> Erişim tarihi 25.03.2010

PETROL-İŞ (2007), *Boru Hatları İle Ham Petrol ve Doğal Gaz Taşımacılığı: BOTAŞ*, Petrol-İş Yayını No: 102, İstanbul

SAYIŞTAY (2004), *Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet Modeli Kapsamında Yaptırılan Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporu*, Ankara

SEVAİOĞLU, O. (2006a), “Dağıtımda Fiyat Eşitleme Mekanizması ve Sosyal Adalet”, *Rekabet Forumu*, No: 19,

<http://www.rekabetdernegi.org/rk_bulten/sayi19.doc>

Erişim tarihi: 20.04.2009

SEVAİOĞLU, O. (2006b), “Yenilenebilir Enerjiler, Yenilenemez Kafalar”, *Rekabet Forumu*, No: 20,

<http://www.rekabetdernegi.org/rk_bulten/sayi20.doc>

Erişim tarihi: 27.11.2009

SEVAİOĞLU, O. (2007), “Deniz Bitti!”, *Global Enerji Dergisi*, No: 35,

<<http://www.globalenerji.com.tr/yaz72-230003-102,35@2300.html>>

Erişim tarihi: 22.04.2009.

THE WORLD BANK (2007), *Turkey: Gas Sector Strategy*, Energy Sector Management Assistance Program Report, No: 40242, Vol: 1

TÜRKKAN, E. (2009), “Nasıl Bir Rekabet Vizyonu?”, Cilt: 1, Rekabet Kurumu Yayınları,

<<http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfahtml&Id=930>>

Erişim tarihi: 26.03.2010

Anayasa Mahkemesi Kararları

- 09.12.1994 tarih ve E.1994/43, K.1994/42-2 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı
- 13.02.2002 tarih ve E.2001/293, K.2002/28 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı

Danıştay Kararları

- E. 2008/13541 sayılı Danıştay 13. Dairesi Kararı (kesin hüküm henüz verilmemiştir)

Rekabet Kurulu Kararları

- 06.04.2001 tarih ve 01-17/150-39 sayılı BELKO Kararı
- 14.08.2008 tarih ve 08-50/750-305 sayılı BOTAŞ Kararı
- 09.09.2009 tarih ve 09-41/1000-257 sayılı PETDER Atık Yağ Kararı