

**Söylesem dinleyen yok, sussam gönül razı değil. FUZULİ**

## **UYGULAMASININ ALTINCI YILINDA ELEKTRİK PİYASASI KANUNU AMACINA ULAŞTI MI? NE KADAR?**

### **1.KANUN ÖNCESİ DURUM VE YENİDEN YAPILANMANIN GEREKÇELERİ**

4628 sayılı Kanunun amacı ve kapsamı, Kanunun genel gerekçesinde açıklanmıştır. Gerekçede şu açıklamalara yer verilmiştir: “*Elektrik enerjisi piyasasını serbest piyasa şartlarında yeniden yapılandırmak üzere, yatırımlardaki kamu payı daraltılırken özel sektör payının daha çok artırılması, bunun yanında kamunun denetim ve yönlendirme faaliyetlerindeki etkinliğinin ise çoğaltılmasına dair hukuki ve idari düzenlemelerin yapılması büyük önem arz etmektedir.*

*Yapılan planlama çalışmalarına göre ülkemiz elektrik enerjisi talebinin 2000’li yıllarda yılda ortalama % 8-10 civarında artış göstermesi beklenmektedir. Bu itibarla, elektrik enerjisi mevcut kurulu gücümüzün bu talebi karşılamak üzere 2010 yılına kadar yaklaşık iki katına çıkarılması gerekmektedir. Tesis edilmesi gereken elektrik üretim kapasitesi yanında iletim ve dağıtım tesisleri yatırımları da dikkate alındığında, elektrik enerjisi sektörünün çok büyük bir finansman ihtiyacı söz konusu olup, önümüzdeki dönemde yerli ve yabancı özel sektörün enerji yatırımlarında etkin olarak yer alabilmesi için yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır.*

*Bu Kanunun amacı, elektrik enerjisi sektöründeki faaliyetlerin düzenli, hızlı ve etkin bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere, sosyoekonomik gelişmenin temel girdisi olan elektrik enerjisinin üretimi, iletimi, dağıtımını ile tüketicilere kesintisiz, güvenli ve düşük maliyetli olarak sunulmasına yönelik düzenlemenin, yerli ve yabancı özel sektör yatırımcılarının ağırlıklı olduğu yeni bir piyasa yapısı dahilinde gerçekleştirilebilmesi için gerekli altyapının hazırlanmasıdır.*

*Bu amaç doğrultusunda oluşturulacak olan yeni piyasa yapısı, serbest rekabetin, tüketicilere yansıyan fiyatlar bazında gelişmesinin sağlanmasını ve fiyatların gerçek maliyetleri yansıtmasını öngörmektedir. Piyasada halen yer alan ve gelecekte de yer alabilecek kamu tüzel kişilerinin de gerçek maliyetler üzerinden çalışmasının temin edilmesiyle gereken şeffaflık sağlanacak; yeni, ucuz ve verimli yatırımların yapılması teşvik edilecek ve halen piyasada faaliyet göstermekte olan kamu kurum ve kuruluşlarının genel bütçe üzerindeki yükü hafifletilmiş olacaktır.*

*Söz konusu liberal piyasa yapısına tam olarak işlerlik kazandırılması amacıyla üretim ve dağıtım tesislerinin özelleştirilmesinde izlenecek usule ilişkin düzenlemelere de Kanunda yer verilmektedir.*

*Halen, çok sayıda kanun ve kanun hükmünde kararnameye ve bunlara dayalı olarak çıkarılan yönetmeliklere göre işleyen elektrik enerjisi piyasası faaliyetlerinin bu Kanun ve bu Kanuna göre çıkarılacak yönetmelikler kapsamında yürütülmesi hedeflenmiştir.*

*Elektrik enerjisi sektörlerini yeniden yapılandırmış olan ülkelerden pek çoğunda, bu yapılandırma sürecinin temel unsurlarından biri, denetim ve düzenleme faaliyetlerinde bulunan, siyasal otoriteden bağımsız bir organın oluşturulması olmuştur. Ülkemizde böyle bir bağımsız organın (Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulunun) oluşturulması da dünyada gözlenen uygulamalarla uyumlu bir düzenlemedir. Ayrıca, ülkemizin Avrupa Birliği müktesebatına ve enerji mevzuatına uyumu açısından da bu organın kurulması gerekli görülmektedir. Nitekim, katılım ortaklığı belgesinin “Enerji” başlıklı bölümü de elektrik*

*sektörü için bağımsız bir düzenleyici makamın kurulmasını, bu makamın görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için yetki ve araçlarla donatılmasını, iç enerji piyasasının açılmasını öngörmektedir.”*

Kanunun 1. maddesine göre Kanunun amacı; *“elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır.”*

Görülebileceği üzere yapılan yasal düzenleme ile kamunun sektördeki tekel yapısı kaldırılarak sektör Kanunda yer alan düzenlemeler çerçevesinde yerli ve yabancı özel tüzel kişilere açılmaktadır. Böylece, kamudan doğan yatırım boşluğunun özel sektör tarafından doldurulması ve tüketiciler açısından ise yeterli, kaliteli, sürekli ve düşük maliyetli bir arz hedeflenmektedir.

Kanunun kapsamı ise; *“elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı, toptan satışı, perakende satışı, perakende satış hizmeti, ithalat ve ihracatı ile bu faaliyetlerle ilişkili tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini, Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumunun kurulması ile çalışma usul ve esaslarını ve elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesinde izlenecek usulü kapsar.”* şeklinde düzenlenmiştir.

Daha öncede belirtildiği gibi doğal tekellere ilişkin piyasa düzenlemelerinin ilk adımlarından birisi piyasa faaliyetlerinin ayrılmasıdır. Bu hedefe uygun olarak daha önce iletim ve üretim faaliyetlerini bünyesinde bulunduran kamu kuruluşu (TEAŞ) üçe bölünerek faaliyetlerin birbirinden ayrılması sağlanmıştır.

## **2.YENİDEN YAPILANMA ÖNCESİ DURUM**

Elektrik piyasası faaliyetlerinin yeniden yapılanma öncesi hukuki ve ekonomik çerçevesi ise şu şekilde özetlenebilir.

- Rekabetin Bulunmaması,
- Faaliyetlerin Birlikte Yürütümü,
- Yeterli Arzın Sağlanamaması,
- Faaliyetlerde Kamusal Ağırlık,
- Yüksek Maliyetler,
- Maliyeti Yansıtmayan Fiyatlandırmalar,
  - Özel Yüksek Kayıp Kaçak Oranları,
  - Hukuki Altyapısı Tam Hazırlanmayan Özelleştirmeler,
  - Yatırımların Devlet tarafından veya sınırlı olarak özel sektör tarafından YİD, Yİ modelleri ile yapılması ve ayrıcalıklı şirketler olarak faaliyette bulunulması ve bu faaliyetlerde kamunun al yada öde şeklindeki sözleşmelerle yükümlülük altında bulunması temel özelliklerdir.
- Sektörün Pazara Sınırlı Girişi, (3096, 3996, 4283...)

## **3.REGÜLASYON VE AMAÇLARI**

Regülasyon; bir piyasada mal ve/veya hizmetlerin belli kurallar, kısıtlamalar ve yaptırımlar altında, düzenlemelerle tanımlanan kişiler tarafından hangi koşullarda üretileceğini, satılacağını, dağıtılacağını, en etkin ve toplumsal yararlar için uygun şekilde çözümünü ifade eden düzenlemeler bütünüdür.

Tanımdan da görüleceği üzere, piyasanın çerçevesi toplumsal yararlar için uygun olarak çizilerek, piyasa aktörlerinin görev, hak, yükümlülük ve yaptırımlarının, regülasyonla amaçlanan faaliyet sınırlarının belirlenmesini ifade eder. Özellikle uygulamada, doğal tekel alanlarının rekabete açılması sırasında, doğması muhtemel aşırı kârların, toplumsal yarar gözetilerek sınırlanması olarak görülmektedir.

Regülasyon işletme açısından, bir işletmenin faaliyetlerinin devletin koyduğu kurallar çerçevesinde devlet kontrolünde olması şeklinde tanımlanabilir. Regüle edilen piyasalarda, şu amaçların gerçekleşmesi beklenir:

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

Doğal tekelden serbest piyasaya geçişte sektördeki yapı tümüyle değişmektedir. En belirgin değişiklikler daha önce birlikte yürütülen faaliyetlerin (üretim, iletim, dağıtım, satış vb.) birbirinden kesin çizgilerle ayrılması, tanımlanan faaliyetler çerçevesinde, piyasaya yeni oyuncuların katılımı, eşit taraflar arasında ayırım yapılmamasını sağlayan şeffaf işletme kurallarının belirlenmesi, piyasa merkezinin kurulması ve tüm faaliyetleri düzenleyen, denetleyen, gözetilen ve yaptırım uygulayabilen bağımsız kurumun oluşturulmasıdır.

Elektrik enerjisinin özelliklerinin (stoklanamama, tam ikame edilememe, kamu hizmeti vb) diğer ürünlerden farklı olması sektör düzenlemelerinde de farklılığa yol açmakta ve regülasyonda yapılan hukuki düzenlemelerde diğer sektörlerden farklılıklar arz etmektedir.

Elektrik enerjisi piyasası üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, perakende satış hizmeti, ithalat ve ihracat dahil olmak üzere elektrik enerjisi ve kapasite alım satımı ile bu faaliyetlere ilişkin işlemlerden oluşan piyasadır. Piyasada arz ve talep ikili anlaşmalarla hareket etmekte, arz ve talep açıkları spot piyasada dengelenmekte ve piyasa merkezi tarafından taraflar arasında mali uzlaşma sağlanmaktadır.

Genel piyasa hedefleri şu şekildedir:

- Talebi karşılayacak düzeyde kapasitenin bulunması,
- Talebin uygun maliyetle karşılanması,
- Piyasaya giriş ve çıkışların serbestliği,
- Rekabet kurallarının işlerliği,
- Ayrımcılık yapılmaması,
- Şeffaflık,
- Uyuşmazlıkların kısa sürede çözülmesi

#### 4- ÖNERİLEN PİYASA TASARIMINDA HEDEFLER

Piyasa tasarımına ilişkin doküman da Türkiye’de toptan satış elektrik piyasası aşağıdaki amaçların gerçekleştirilmesini güvenceye almak için *ayırımcılık yapmayan , rekabetçi ve şeffaf tarzda organize edilecek ve çalıştırılacaktır.*

- Elektrik sektöründe verimi arttırmak ve maliyeti düşürmek için rekabeti teşvik,
- Sektörün finansal yaşamsallığını garantiye almak için maliyet yansıtıcı fiyatlar oluşturmak,
- Sektörde özel katılımı ve yatırımı kolaylaştırmak,
- Elektrik arzının güvenilirliğini ve kararlılığını garantiye almak,
- Talep tarafı katılımını ve fiyat karşılığını güvenceye almak,
- Güney Doğu Avrupa bölgesindeki diğer elektrik piyasalarının piyasa yapılarıyla aynı çizgide olmak.

#### 5.SRATEJİ BELGESİ

Strateji belgesi serbestleşme paralelinde özelleştirme, piyasaların işlemesi ve arz güvenliğini düzenleyerek geçiş döneminin belirlenmesi ve piyasaya geçişin bir program dahilinde hızlandırılması için yayınlanmıştır. Ancak yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulması ve bu düzenlemelerin belgede öngörülen kapsam ve sürede yapılmaması nedeniyle öngörülerin gerçekleşmesi belirlenen takvimden saptmıştır. Kanımızca en önemli tespit geçiş döneminde arz açığı yaşanmaması konusundaki belirleme olup bu konuda halen yasal bir düzenleme yapılmamıştır. Geçiş dönemi olarak belirtebileceğimiz Mart 2001’den günümüze kadar olan beş yıllık dönemde beklenen kapasite artışı gerçekleşmemiştir.Kapasite artışının sağlanmamış olması nedeniyle piyasa uygulamalarından geriye gidişin söz konusu olma riski halen aşılmamıştır.Zira arz açığının devlet yatırımları ve /veya kısmi garantili model yatırımlar ile giderilmesi öngörülen piyasa yapısından saptmayı ifade etmektedir.

**6.SONUÇ :** Takkeyi önümüze koyup düşünelim.

Piyasa öncesi durum aynen sürmekte midir? Beş yıl kaybolmuş mudur?EVET!

- **Rekabetin bulunmaması** ;kamu sektörünün sektördeki ağırlığı sürdüğünden rekabet tesis edilememiştir.Özel sektörde kendi geçmiş alışkanlıkları nedeniyle’’ kendisi dışında’’ rekabet istememektedir.Özel sektör aktörleri Enerji sanayici tipolojisine uymamakta,İNŞAAT yada ticaret sektöründeki gibi piyasa riskinden uzak aşırı karlar beklemektedir.Özel sektörde geçmişte moda olan tekstil,turizm,bankacılıktan sonra bu gün moda sektör enerjidir.Her gün bir özel sektör şirketinin demeci basında yer almaktadır.’’Enerji sektörüne de el attık.’’’Hedef sektörümüz enerjidir.’’ El atan çok olunca arz artmamıştır.

- **Faaliyetlerin birlikte yürütümü**;üretim,dağıtım,perakende satış birlikte yürütülebilmekte toptan satış şirketleri ile iştirak ve kontrol ilişkisi mümkün olabilmektedir.Kamu kuruluşları tüzel kişilikleri farklı olmakla birlikte fiilen faaliyetlerini birlikte yürütme yönünde ortak davranış içindedir.PMUM uygulamalarında ortak firma davranışları mümkündür.

- **Yeterli arzın sağlanamaması**, arz artırılamamış,yeni kapasite yatırımları özellikle baz yük santralleri yapılmamıştır.Rehabilitasyon yatırımları da yapılmadığından arz artışı bir yana mevcut kapasitenin kullanılamaması durumu söz konusudur.

- **Faaliyetlerde kamusal ağırlık**, sürmektedir,sürmesi uzun yıllar sürmesi muhtemel hale gelmiştir.Yeni yatırımları kamu kesiminin yapması yüksek olasılıktır.Özel sektör piyasa riskini ancak kapasite mekanizması modelleri ile alabilir.

- **Yüksek maliyetler**, model yatırımlar ve kaynak tercihinden gelen bu durumun bugünden yarına değişmesi mümkün değildir.Hatta model yatırımlara(özellikle yap-işlet )ve doğal gaz santrallerine dönüş söz konusudur.

- **Maliyeti yansıtmayan fiyatlandırmalar**, çapraz sübvansiyon yasal düzenleme konusudur ve nakit açıkları nedeniyle sürecektir.

- **Özel sektörün pazara sınırlı girişi, (3096, 3996, 4283...)** ;aşında pazara giriş değil pazar dışı uygulamalar söz konusudur,EPDK nın iddialı düzenlemelerine rağmen mevcut sözleşmelerin pazara açılması ve lisanslanmaları sağlanamamıştır.Yeni yatırımlarda da baz yük santral yapımı yerine küçük santraller özel sektör tarafından yapılabilir.

- **Yüksek kayıp kaçak oranları**;özelleştirmelerin sürekli gündemde olması,gerekli yatırımların yapılmaması yada siyasi yatırımların tercih edilmesi nedenleri ile kayıp-kaçak oranları artmaktadır.Bu konuyu her yetkili bilmekte dile getirmekte ancak müdahale etmemektedir.

- **Hukuki altyapısı tam hazırlanmayan özelleştirmeler**;kanun öncesinde yaşananların benzeri, kanun sonrası özelleştirmelerde de yaşanacaktır,hukuki alt yapı yine hazır değildir,olmayacak olamayacaktır.Özel sektörün en iyi yaptığı şey hazır işleyen tesisleri alıp yabancıya-mümkünse Tekel ve daha bir çok örnekte olduğu gibi- satmaktır,enerji işi yabancı şirketlere kayacaktır.Teknolojisi ve parası olmayan enerji işini yapamaz.

- **Yatırımların Devlet tarafından veya sınırlı olarak özel sektör tarafından YİD, Yİ modelleri ile yapılması ve ayrıcalıklı şirketler olarak faaliyette bulunulması ve bu faaliyetlerde kamunun al yada öde şeklindeki sözleşmelerle yükümlülük altında bulunması;**

Arz açığı nedeniyle alım ve ödeme garantili yatırımlar gündemdedir .Bu yatırımlar muhtemelen doğalgaz kaynaklı olacaktır.

Ülkemizin temel eksikliği enerji teknolojisi ve finansmandır.Her iki konuda dışa bağımlıdır ve bu iki konu enerji yatırımlarının temelidir.Bu açıdan hangi kaynak olursa olsun yatırımda bir dışa bağımlılık söz konusu olacaktır.

Enerji yönetiminde tek sesli bir yapı gerekir.Bizde enerji yönetiminde ETKB, Hazine, DPT, EPDK, ÖİB,Dünya Bankası, IMF vb birçok kuruluşun dahli söz konusudur.Enerji politikasının düz bir çizgi takip etmesi kaçınılmazdır.Zira bu tür politikalar uzun yılları ve gelecek nesilleri ilgilendiren, asıl önemlisi ülke güvenliğini ilgilendiren özellik taşır.Bu sağlanmadığı takdirde karar sürecinde zaman kaybı pahalı enerjiyi getirir.Türkiye bunu doksanlı yıllarda yaşamıştır.

Sonuç olarak kalkınmakta ve enerji tüketim talebi artmakta olan ülkemizde kısa orta ve uzun dönem planların yapılması, kaynak tercihlerinin ek kapasite ihtiyacına göre piyasa mekanizması içinde belirlenmesi, piyasanın kapatmadığı arz açığı için ise kısa süreli garantilerle kaynak ve ülke çeşitliliğine gidilmesi zorunlu görülmektedir, elektrik enerjisi yönetiminin kritik kararlardan kaçınmaması gerekir. Piyasa yapısının aktörlerin durumuna göre kısa, orta ve uzun dönem yönelişlerini ve kaynak planlaması ihtiyacını görmek gerekir. Arz güvenliğinin sağlanmadığı bir ortamda piyasalaşmadan ve ucuz, kaliteli, güvenilir elektrik enerjisinden bahsetmek anlamsızdır. Elektrik enerjisinin tüm makro dengelerle olan bağlantısı nedeniyle ucuz ve güvenilir enerji rekabetçi bir sanayi ve hizmet sektörünün olmazsa olmaz şartıdır.

*Piyasa yapısının tek alıcı-satıcı modellerinin uygulama imkanını geçiş döneminde tartışmamış olmak beş yılın kaybedilmesine yol açmıştır. İkili anlaşma, dengeleme pazarı ve gün öncesi piyasa modelini uzun dönem için uygulamak mevcut yapı ile daha paralel bir uygulamadır. Mevcut sözleşmelerin durumu, kamu sektörünün üretim ve dağıtımdaki ağırlığının sürmesi, enerji KİT'lerinin nakit açıkları, TETAŞ'ın yükümlülükleri, altyapının piyasaya yönelik eksiklikleri dikkate alındığında en azından geçiş döneminin uzun tutulması kaçınılmazdır. Piyasaya geçişin salt mevzuat düzenlemeleri ile olması mümkün değildir. Önce stratejilerin geliştirilmesi ardından buna uygun ve reel durumu kavrayan mevzuat düzenlemeleri gerekir. Piyasalaşma, planlamadan vazgeçilmesi anlamını taşımamaktadır, aksine daha hassas planların yapılması enerji güvenliği açısından kaçınılmazdır. Günümüzde enerji arz güvenliği ulusal güvenlikle paralel hale gelmiştir.*