

## **ELEKTRİK SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME, REKABET VE “REGÜLASYON”\***

**Doç. Dr. Ünal ZENGİNOBUZ**

Boğaziçi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
İktisat Bölümü Öğretim Üyesi



Elektrik ve elektrik arzı sektörü, endüstrileşmiş ya da endüstrileşmekte olsun bütün ekonomiler için olduğu gibi, Türkiye ekonomisi için de, çok büyük öneme sahip bir sektördür. Birçok hammaddeyi girdi olarak kullanan ve konutlara, her türlü üretim tesisi ve işyerine kullanılabilir enerji sağlayan elektrik sektörünün, Türkiye ekonomisinin büyüme kapasitesini doğrudan etkileyen sektörlerden birisi olduğu açıktır.

1980 sonrasında dünyada birçok ülkede gündeme gelen elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması, aşağı yukarı aynı tarihlerde Türkiye’de de gündeme gelmiştir.<sup>1</sup> 1982 yılında belediyelerin mülkiyetinde veya kullanımında olan bazı elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin Türkiye Elektrik Kurumuna (TEK’e) devri ile başlayan sektörde yeniden yapılanma arayışlarına, 1993 yılında TEK’in Türkiye Elektrik Üretim-İletim Anonim Şirketi (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ) olarak iki ayrı iktisadi devlet teşekkülü olarak yeniden yapılandırılması ile bir ivme verilmeye çalışılmıştır. 1980’li ve 1990’lı yıllarda çıkarılan çeşitli yasa değişiklikleri ile, diğer ülkelerdeki uygulamalara paralel olarak, sektörde özel sektör katılımı teşvik edilmeye çalışılmıştır. Ancak, bu girişimler, gerekli yasal ve hukuki düzenlemeler bir bütün halinde geliştirilemediğinden, istenen sonucu bugüne kadar verememiştir.

Geçtiğimiz aylarda elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması tekrar yoğun olarak gündeme gelmiştir. Sektörde yabancı yatırımları arttıracığı

---

\*Rekabet Kurumunun düzenlediği ‘Perşembe Konferansları’ çerçevesinde, 24 Şubat 2000 tarihinde Rekabet Kurumunun Ankara’daki merkezinde yapılan konuşma için hazırlanmıştır. Metin ile ilgili görüşleri ve düzeltme önerileri için Fikret Adaman’a çok teşekkür ederim.

<sup>1</sup>Türkiye elektrik sektörünün 1980 yılı öncesi durumu ile 1980 yılı sonrası geçirdiği değişiklikler ile ilgili ayrıntılar için, bakınız Zenginobuz ve Oğur (1999).

düşünülen, yabancı yatırımcılarla yapılan sözleşmelerde anlaşmazlığa düşülmesi halinde uluslararası tahakküme gidilebilmesine imkan veren anayasa değişikliği 1999 yazında gerçekleştirilmiştir. 1999 yılı sonunda IMF ile imzalanan anlaşmada yer alan unsurlardan bir tanesi elektrik sektörünün yeniden düzenlenmesi ile ilgili yapılan taahhüttür. Bu çerçevede Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından hazırlanan bir yasa tasarısı Bakanlar Kuruluna sunulmuştur. Bu tasarıya göre, şu an TEAŞ'ın yürütmekte olduğu üretim, iletim ve toptan elektrik alım ve satımı işlevlerini ayrı ayrı yürütmek üzere üç ayrı kamu şirketi kurulacaktır. Şu ana kadar sınırlı denilebilecek sayıda santralinin inşası veya üretim hakkı devrinde kullanılan Yap İşlet, Yap İşlet Devret ve İşletme Hakkı Devri gibi yöntemler çeşitlendirilerek sektörde özel sektör varlığının artırılması hedeflenmektedir. Bu çerçevede, zaman içerisinde, önce ayrı bir kamu şirketi şemsiyesi altında toplanacak olan elektrik santrallerinin, stratejik addedilen bazıları dışında, önemli bir kısmının özel sektöre devri düşünülmektedir. Şu an TEDAŞ'ın yürütmekte olduğu yerel düşük gerilim dağıtım ağlarının işletiminin ise, bir süredir bu yönde devam eden çalışmaları tamamlayacak şekilde, özel şirketlere devrinin de hızlandırılması öngörülmektedir.

Sözünü ettiğimiz yasa tasarısıyla hedeflenen, bir taraftan sektörde ekonomik etkinliği arttıracak yeni bir yapı oluşturmak, diğer taraftan da kamu işletimi altında ortaya çıkan açıklardan kamu maliyesini kurtarmaktır. Yasa tasarısının sektörle ilgili öngördüğü en önemli yeniliklerden bir tanesi de, yasayla birlikte oluşturulması planlanan elektrik piyasası düzenleyici kurumudur. Sektöre özgü teknik ve ekonomik regülasyon konularında çok geniş yetkileri olacak bu kurumun idari ve mali açıdan bağımsızlığı olması öngörülmektedir. Yasa tasarısında belli bir süre içerisinde sektörün çeşitli kademelerinin rekabete açılması ile bağlantılı bazı düzenlemeler bulunmaktadır. Elektrik sektörünün belirli kademelerinde özel aktörlerin rekabetine dayalı bir yapı öngörmek, bu konuda dünyadaki gelişmelere uygun bir açılmıdır. Rekabetin öngörüldüğü sektörlerde rekabetin varlığı ve sürdürülmesi ile ilgili konular doğal olarak Rekabet Kurumunun ilgi alanına girmektedir. İktisadi verimliliğin iletim ve dağıtım kademelerinde tek bir işletme bulunmasını gerektirmesi, bu kademelerin öngörülen türde bir düzenleyici kurum tarafından düzenlenmesini, bu kademelerde yer alabilecek özel şirketlerin regülasyona tabi tutulmasını gerekli kılmaktadır. Üretim ve nihai tüketiciye arz kademelerinde rekabetin mümkün olması, düzenleme ve denetleme ile rekabetin bir arada yürüyeceği ilginç bir sektör yapısı yaratmaktadır. Böyle bir çerçevede, düzenleyici kurum ile Rekabet Kurumunun bazı işlevleri keşşebilecektir. Rekabete uygun davranılıp davranılmadığı yürürlükteki düzenlemelere bağlı olabilmekte, rekabete uygunluğun takibi bu nedenle güç hale gelebilecektir. Ortaya çıktığı ölçüde sektörde rekabete uygun

davranılıp davranılmadığının takibi ile ilgili işlev ve yetkilerin ne kadarının düzenleyici kuruma ne kadarının Rekabet Kurumuna bırakılacağı çok önem arz etmektedir.

Arzettiği önem çerçevesinde, bu çalışmada, elektrik sektörünün 1980 öncesi yapısı ile 1980 sonrası değişik ülkelerin geçirdiği bazı deneyimlerin kısaca irdelenmesinin ardından, rekabet ve regülasyon konuları arasındaki ilişkiler bağlamında Rekabet Kurumu ile sektöre özgü bağımsız düzenleyici kurumlar ile arasındaki ilişkiler üzerinde durulacaktır.

### **Elektrik Sektörlerinde 1980 Öncesi Yapı**

1980'li yıllara kadar elektrik çoğu ülkede kullanıcılara dikine bütünleşmiş bir tekel tarafından arz edilmekteydi. Ekonomik bir ürün olarak özellikleri ve üretim teknolojisinin gerekleri böyle bir sektör yapısını zorunlu kılmaktaydı. Sektörün bütününe hakim olan doğal tekel şartlarında, kamu bu tekeli ya doğrudan mülkiyeti altında kendi işletmekte, ya da imtiyaz verdiği özel şirketi regülasyona tabi tutarak kontrol etmekteydi. Daha nadir olarak rastlanan, belli bir bölgede tek bir özel firmanın elektriğin üretimi, iletimi ve nihai tüketiciye kontrol edilen fiyatlarda perakende satışından sorumlu olduğu regülasyonlu yapıya en önemli örnek A.B.D.'dir.

Bir sektörde doğal tekel şartlarının olup olmadığı, sektördeki gerek arz gerek talep koşullarının birlikte belirledikleri bir özelliktir. İlk ortaya çıktığı yıllarda elektrik üretimi özel girişimciler tarafından kurulan küçük ölçekli santrallerle yapılmaktaydı. Türkiye'de de ilk elektrik santralleri, belirli şehirlere elektrik vermek üzere, özel girişimciler tarafından kurulmuştur.<sup>2</sup> Kamulaştırma ve kamu kontrolü, arz koşullarında ölçüğe göre artan getiri ortaya çıkmasından ve talep koşulları ile birleşerek doğal tekel durumu yaratmasından sonra gündeme gelmiştir. Üretim teknolojisinde ortaya çıkan gelişmeler tekrar küçük ölçekli elektrik üretimini ve bu tür üretimi de rekabet eden özel şirketlerin yapmasını gündeme getirmiştir.

Özel şirketlerin üretimde rekabet ettiği bir yapının artık mümkün olmasına rağmen, iletim ve dağıtım kademelerinin doğal tekel olmaya devam

---

<sup>2</sup>Türkiye'de ilk elektrik santrali 1902 yılında Tarsus'ta bir İsviçre ve İtalyan grubu tarafından kurulup işletilmiştir. Cumhuriyetin ilan edildiği 1923 yılında Türkiye'de bulunan 38 adet santralin 14 tanesi kişilere, 13 tanesi ortaklıklara ve 11 tanesi belediyelere aitti.

etmesi, rekabetin olduğu kademeler ile olmadığı kademeler arasındaki ilişkilerin regülasyona tabi tutulmasını gerekli kılmaktadır. A.B.D.'de elektrik üretimi başlangıçtan itibaren çoğunlukla bölgesel özel tekellere bırakılmış olduğu için, oradaki regülasyon uygulamalarından bugüne gelen önemli bir deneyim birikimi bulunmaktadır. Ancak, elektrik sektörünün değişik kademelerinde birden fazla sayıda özel aktörün bulunabildiği yeni yapı için, tek bir dikey bütünleşmiş şirketin tüm sektörü oluşturduğu zamanlarda edinilmiş regülasyon deneyimleri çok yardımcı olamayacaktır. Elektrik sektöründe özel üreticilerin, yani özel aktörlerin, rekabetin eksik olduğu bir çerçevede hem yeralmalarına izin verilmesi hem de kontrol edilmeleri olarak kabaca özetleyebileceğimiz regülasyon konusu, önemi giderek artan bir konu olmaya adaydır. Elektrik sektörünün yeni yapısı içinde uygulamaya konulacak regülasyon düzenlemeleri, sektörde rekabetin tesisi, korunması ve sürdürülmesini çok yakından belirleyecektir.

Endüstrileşmiş ülkelerde bu tekel sektör yapısı, ağırlıklı olarak oluşturduğu II. Dünya Savaşı sonrası dönemden 1970'li yılların sonuna kadar, sektör için gerekli sermaye yoğun yatırımlara gerekli finansman kaynağı üretebilmiş, kişi başına önemli ölçüde tüketim artışını, reel olarak azalan fiyatlarda ve güvenilir biçimde, sağlayabilmiştir.

## **1980 Sonrası Gelişmeler**

### **Endüstrileşmiş Ülkeler**

1970'li yılların sonuna gelindiğinde, bir taraftan petrol krizinin yarattığı maliyet sorunları, diğer taraftan azalan elektrik talep artış hızları, elektrik fiyatlarının reel olarak artmaya başlaması ile sonuçlanmıştır.<sup>3</sup> Sektör performansından hoşnutsuzluk ve gözlenen problemlerin kronikleşmiş olduğu izlenimi, aynı zamanda o yıllara damgasını vuran genel olarak piyasaya daha fazla ağırlık verme eğilimiyle de birleşince, elektrik sektöründe özel aktörlerin daha fazla yer aldığı, bu sayede ekonomik verimliliğin artmasını hedefleyen, yeni bir sektör yapısı arayışlarını gündeme getirmiştir.

Elektrik sektöründe değişiklik taleplerinin arkasında yatan nedenler endüstrileşmiş ve endüstrileşme sürecindeki ülkeler bakımından farklılık göstermektedir. Yukarıda değinildiği gibi, endüstrileşmiş ülkelerde değişiklik

---

<sup>3</sup>Endüstrileşmiş ülkelere elektrik sektöründe 1980 öncesi yapı ve yeniden yapılanma arayışları ile ilgili olarak, bakınız: Newberry (1995); Gilbert, Kahn ve Newberry (1996).

arayışlarına 1970'lerin başından itibaren kötüleşen sanayi performansı ve artan reel elektrik enerjisi fiyatları neden olmuştur. Endüstrileşme sürecindeki ülkelerde ise değişim talebinin arkasında yatan, hızlı kalkınma oranları için şart olan kurulu güç yatırımlarında aynı dönemde çeşitli nedenlerle ciddi aksaklıklar görülmeye başlanmasıdır. Sektörün kendi gelirleri ile yatırım yapmasına engel olacak fiyatlama politikaları, kamu açıkları ve kamu yönetimi ile ilgili ciddi eksiklikler, endüstrileşme sürecindeki ülkelerde yatırımlar için yerli ya da yabancı özel sektör katılımı arayışlarına yol açmıştır. Endüstrileşmiş ülkelerde aynı zaman sürecinde meydana gelmekte olan değişiklikler de bu arayışlarda örnek alınmaya başlanmıştır.

Endüstrileşmiş ülkeler elektrik sektöründe aşırı yatırım açığı çekmemektedirler. Ayrıca, özel sektör için caydırıcı olmayacak regülasyon yapıları geliştirebilecek kurumsal ve hukuki yapıları gelişmiş durumdadır. Bu nedenlerle, elektrik sektörünün rekabete açık yeni yapısı içindeki regülasyonunda ekonomik etkinliğin sağlanmasına önem verecek yöntemler uygulanması daha kolay olmaktadır. Endüstrileşme sürecindeki ülkelerde ise özel sektörün faaliyetlerini düzenleyen istikrarlı kurumsal ve hukuki yapılar yerine oturmamıştır. Bu nedenle, özel sektör açısından yapacağı yatırımın getirisini güvenilir bir şekilde öngörmek güç olmakta, bu da özel sektör yatırımlarını azaltmaktadır. Özel sektör yatırımlarını teşvik edecek yüksek getiri garantileri de sektörde daha sonra rekabet koşulları oluşturma olanağını azaltmaktadır.

### **İngiltere Örneği**

Elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması konusunda İngiltere deneyimi, ortaya çıkan yeni yapının daha önceki tekel yapısından radikal bir şekilde farklı olması bakımından çok çarpıcıdır.

İngiltere'de 1980'lerin başından itibaren elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması konusunda yoğun tartışmalar yapılmış ve 1988 yılında başlayan bir süreç sonunda kamu tekeli tasfiye edilerek sektördeki dikine bütünleşmiş yapı tamamen ayrıştırılmıştır. Yeni yapıda, kamuya ait santraller özelleştirilmiş ve elektrik üretimi yeni özel firmaların girişine tamamen açılmıştır. Elektriğin toptan fiyatının regülasyona tabi olmadan piyasada belirlenmesini sağlayacak bir düzenleme de oluşturulmuştur. Yüksek gerilim ağının işletimi için ayrı bir tekel oluşturulup mülkiyeti özel sektöre devredilmiş, özel mülkiyetli bu tekelin faaliyetleri de regülasyona tabi kılınmıştır. Dağıtım ağı on iki bölgeye bölünerek her bir bölge için ayrı bir tekel oluşturulup mülkiyeti özel sektöre devredilmiştir. Yüksek gerilim ağının mülkiyetini de paylaşan bu on iki bölgesel özel mülkiyetli

tekel şirketleri ayrıca regülasyona tabi kılınmıştır. Elektriğin tüketiciye ulaşımındaki son kademe olan ve perakende satış fiyatının belirlenmesi ile ölçme, faturalama, tahsilat gibi hizmetleri içeren arz kademesi de tamamen rekabete açılmıştır.<sup>4</sup>

İngiltere'deki değişikliklerin uygulanmaya konmasında yola çıkış noktası, üretimde rekabetin mümkün olduğu, yani değişik santrallerin, birden fazla özel üretici tarafından kurulabileceği ve işletilebileceği olmuştur. Teknolojideki gelişmeler, özellikle kombine çevrimli doğal gaz türbinlerinin ortaya çıkması, küçük ölçekli santrallerin kurulmasını ekonomik hale getirmiştir. Üretim aşamasında ölçüğe göre artan getiri şartlarının bu şekilde ortadan kalkması ya da azalması, üretim aşamasında rekabetin ekonomik açıdan istenir hale gelmesine yol açmıştır. Üretim kademesini ilgilendiren bir diğer önemli yenilik de elektriğin toptan satış fiyatının belirlendiği yeni kurulan toptan elektrik piyasasıdır. Toptan elektrik fiyatları bu piyasada kendiliğinden belirlenmektedir. Bu piyasanın arz tarafını özel şirketler olan üreticiler oluştururken, talep kısmını tüketicilere doğrudan satma yetkisi bulunan perakende arz şirketleri oluşturmaktadır. Dolayısıyla İngiltere'de artık devletin elektriğin toptan alım ve satımı ile doğrudan bir ilgisi kalmamıştır.

İngiltere'de ayrıştırılarak ayrı bir kademe halinde düzenlenen iletim kademesi, elektriğin üretilikten sonra tüketim merkezlerine yüksek gerilim altında dağıtılmasını kapsamaktadır. İletim, Türkiye'de "enterkonekte sistem" olarak adlandırılan, bir ülkenin her tarafına yayılan ve bütün noktaları birbirine bağlı bir ağ aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. İletim ağı, inşa edilmesi ve işletmesi bakımından bir doğal tekel durumu oluşturmaktadır. Örneğin, elektriği Keban Barajı'ndan İstanbul'a taşımak için iki ayrı yüksek gerilim hattı inşa etmek ekonomik olmaktan uzak bir düzenleme olacaktır. Doğal tekel olan her yerde de regülasyon zorunluluğu olacağı aşikardır. Regülasyon, doğrudan kamunun ağı mülkiyetini üzerine alıp kendisinin işletmesi şeklini alabileceği gibi, ağı mülkiyetine sahip olan ve işletimini yürüten bir özel şirketin faaliyetlerinin, örneğin ağa ulaşım için uygulayacağı fiyatların, düzenlemesi ve denetlenmesi biçiminde de olabilir. İngiltere'de iletim kademesini yürütmek üzere ayrı bir şirket kurulmuş, bu şirketin mülkiyeti bölgesel dağıtım ağlarının sahipleri olan özel şirketlerin ortak mülkiyetine bırakılmış ve, sonuç itibarıyla özel olan, bu şirket regülasyona tabi kılınmıştır. Böylece, İngiltere'de ilk kademe olan üretimde

---

<sup>4</sup>İngiltere'de elektrik sektöründe 1980 sonrası yaşanan köklü değişikliklerle ilgili daha ayrıntılı bilgiler için, bakınız: Newberry ve Green (1996).

rekabet varken, hemen ardından takip eden kademede doğal tekel durumu olan bir yapı oluştuğunu görüyoruz.

Elektrik yüksek gerilim ağı aracılığı ile tüketim merkezlerine ulaştığında yine bir doğal tekel kademesi olan dağıtım aşamasına gelinmektedir. Bu kademe, şehirlerde elektriğin daha düşük voltajlarda evlere dağıtıldığı ağı kapsamaktadır. Yüksek gerilim ağında olduğu gibi burada da, bir eve birden fazla hattan elektrik gelmesinin ekonomik bakımdan gereksizliği çerçevesinde, doğal tekel durumu vardır ve bu kademede de regülasyon gerekmektedir. İngiltere, bu kademede ülkeyi oniki yerel dağıtım ağına bölüp, her bir ağın mülkiyetini ve işletimini daha sonra özelleştirilen bir şirkete bırakmıştır.

Elektriğin nihai tüketiciye perakende satışının yapıldığı son kademe olan arz kademesi de İngiltere’de rekabete açılmıştır. Yani üretici olmayan, iletim şirketinin sahibi olmayan, dağıtımla da bir ilgisi olmayan, ofis şirketi diyebileceğimiz şirketlerin, bir üretim şirketinden elektrik alıp doğrudan tüketicilere satabilmesi öngörülmüştür. Bu tür şirketler bir yerde elektrik ticaretinde simsarlık yapma görevi üstlenmektedirler. Arz kademesinde de rekabet İngiltere’de büyük bir başarıyla uygulanmaya konulmuştur. Arz kademesine rekabet sokmak değişik ülkelerde bazen doğrudan, bazen bazı değişikliklerle uyarlanarak taklit edilmeye çalışılmıştır. Başlangıçta yalnızca büyük tüketiciler için mümkün olan bağımsız elektrik alıp satabilme, İngiltere’de şu an artık tek tek evlerin elektriklerinin de istenilen şirketten telefon etmek yoluyla alınabildiği bir noktaya gelmiş durumdadır.

İngiltere elektrik sektöründeki bu radikal yapı değişikliği, özellikle sonuç itibarıyla değişiklik sonrası gelişmelerin nihai olarak tüketiciler açısından olumlu olduğu düşünüldüğü için, gelişmiş ve gelişmekte olan diğer ülkelerin de dikkatini çekerek elektrik sektöründe yeniden yapılanmalar için örnek teşkil etmiştir. Örnek olma yoluyla liderlik etme bakımından İngiltere’nin, endüstrileşmiş ya da endüstrileşmekte olsun, diğer ülkeler üzerinde bıraktığı etki dikkat çekicidir. İngiltere’nin kendi şartlarında hayata geçirebildiği ve başarılı bulunan değişiklikler, başka ülkelerde olduğu gibi uygulanabilecekmiş izlenimini bırakmıştır. İngiltere’nin gelişmiş bir sanayi ülkesi olduğu ve geçirdiği değişikliklerin gelişmiş bir sanayi ülkesi şartlarında hayata geçirildiği, özellikle endüstrileşmekte olan ülkelerde, gözden kaçabilmektedir. Ayrıca, genel olarak başarılı bulunmasına rağmen, İngiltere’deki uygulamalarla ilgili bazı sorunlar olduğu da unutulmamalıdır. Örneğin, üretim kademesinde yeterli rekabet olup olmadığı yönünde belirtiler vardır. Üretim kademesi özelleştirilip yeni girişler serbest bırakılırken varolan kamu üretim şirketleri iki gruba ayrılmış ve bu iki

grup ayrı iki şirket olarak özelleştirilmişlerdi. Bu iki şirket ve yeni girecek şirketlerin rekabeti sonucunda elektrik fiyatlarının uzun vadeli marjinal fiyatlara yakın olarak belirleneceği tahmin edilmekteydi. Her ne kadar sektöre yeni şirketlerin girebilme serbestliği sonuç vermiş ve çok sayıda yeni üretici piyasaya girmişse de, oluşan fiyatların marjinal maliyetlerden oldukça yüksek olabildiği gözlenmiştir. Buna neden olarak başlangıçtaki iki büyük şirketin piyasadaki hakim durumlarının bir türlü kırılmamış olduğu gösterilmektedir. Bu hakim durumun beklenen bir sonucu olarak, elektrik fiyatları, teorinin eksik rekabetli piyasalarda ortaya çıkacağını öngördüğü türden, marjinal maliyet fiyatlarından uzak olarak gerçekleşmektedir. Bu sorunu aşmaya yönelik düzenleme arayışları halen devam etmektedir. Yapılan bazı çalışmalarda, görülen eksik rekabet sorununu önlemek için zamanında yapılmış olması gerekenin, kamu tekelinin, yapıldığı gibi iki değil, benzer büyüklükte beş şirkete bölmek olduğu belirtilmiştir.

İngiltere elektrik sektöründeki yapı değişikliğinin getirdiği bir diğer önemli yenilik de sektörün faaliyetlerini denetlemek üzere kurulan elektrik piyasası düzenleyici kurumu olmuştur. Rekabet olan aşamalarda tamamen piyasa güçlerinin fiyatları belirlemesine izin verilmiş olan İngiltere’de, devlet yalnızca kurduğu düzenleyici kurul aracılığıyla doğal tekel olan kademelerde, yani yüksek iletim ve dağıtım kademelerinde, fiyatlamamın nasıl olacağı ile ilgili kurallar koymakta ve genel olarak sektörün işleyişine göz kulak olmaktadır.

### **Endüstrileşmekte Olan Ülkeler**

Gelişmiş ülke elektrik sektörlerindeki gelişmeleri bir taraftan izleyen, bir taraftan da kendilerine uydurmaya çalışan endüstrileşmekte olan ülkeler, kendi sektörlerinde karşılaştıkları sorunların gelişmiş ülkelere çok farklı olduğunu görmüşlerdir. Koşulların farklılığı, bazen gelişmiş ülkelerde denenip başarılı olduğu anlaşılmış yöntemlerin uygulanmasını imkansız hale getirebilmekte, ya da uygulandıklarında umulanın tersine sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Endüstrileşmekte olan ülkelerde elektrik sektöründe kapasite eksikliği ve yeni yatırım ihtiyacı öyle boyutlarda olabilmektedir ki, yeniden yapılandırma çalışmaları bu sorunun gölgesi altına girebilmektedir. Türkiye’de bunun örneğini çok yakından görmekteyiz. Elektrik ihtiyacı, en azından elektrik ihtiyacının çok yüksek olduğu izlenimi, doğru ya da yanlış, her türlü düzenlemeyi bu amaca hizmet ettiği sürece savunmayı mümkün kılabilir. En pahalı elektrik olmayan elektriktir, demek suretiyle öncelik her ne şekilde olursa olsun yeni yatırım yapılmasında olabilmektedir. Yeni yatırımlar için mümkün olan her türlü kaynağı, bu arada özellikle özel sektör kaynaklarını, kullanmaya çalışmak, bunun



için de zaman zaman kontrolsüz bir biçimde her türlü düzenlemeyi yapmak, gündeme gelmektedir.

Alt yapı sektörlerini özel sektör katılımına açmak ile alt yapı sektörünü rekabete açmak birbiri ile bağlantılı olmakla birlikte, mutlaka birarada gitmek zorunda olmayan konulardır. Birçok endüstrileşmekte olan ülkede, bu arada Türkiye’de de, özelleştirmenin bir yerde yeni bir finans biçimi, özel bir finans modeli olarak kullanılabilirdiğini görmekteyiz. Örneğin, Yap İşlet Devret türü düzenlemelerle sektöre özel sektör katılımı sokmak, rekabet getirmekten ziyade yeni birtakım santrallerin kurulması için değişik bir finansman biçimi durumuna dönüşebilmektedir. Rekabet konusuna dikkat etmemenin yalnız Türkiye’de değil, diğer ülkelerde de, en azından başlangıçta, düşülen bir yanlışlık olduğunu görmekteyiz. Türkiye’de bugünkü yapıya baktığımızda bu noktanın etkilerini çok belirgin olarak ortadadır. Yap İşlet Devret ve Yap İşlet türü sözleşmelere dayalı yatırımlardan bugüne kalan taahhütler ve düzenlemeler, bundan sonra sektördeki yeniden yapılandırmayı çok yakından etkileyecek ve rekabetin olup olmasını belirleyebilecektir diyebiliriz.

Türkiye ile ilgili örnek oluşturması bakımından, endüstrileşmekte olan ülkelerden bazı 1980 sonrası yeniden yapılanma örneklerine bakmakta fayda olacaktır. Örneğin, 1980 sonrasında askeri rejim altında ekonomisi büyük dönüşümler geçiren Şili’de elektrik sektörü de yeniden yapılandırılmıştır. Şili elektrik sektörü, boyutları itibariyle Türkiye’dekinden oldukça küçük olması nedeniyle, karşılaştırma için çok uygun bir örnek olmasa da, yeniden yapılandırma öncesinde sektörü sağlıklı bir şekilde dönüşüme hazırlayacak kurumsal ve hukuki yapıları oluşturmanın önemine işaret etmesi bakımından dikkat çekicidir.

### **Şili Örneği**

Şili, elektrik sektörünün mümkün olan her kademesine rekabet sokma konusuna baştan itibaren özel bir dikkat göstermiştir.<sup>5</sup> Sektörün özelleştirmeye hazırlanması aşamasında ileride rekabet şartlarının oluşmasına özen gösteren bir tutum izlenmiştir. Yeniden yapılandırma süreci özelleştirme öncesinde başlamış, bu süreçte bir taraftan sektör rekabete hazırlanırken, diğer taraftan rekabet olamayacak kademeler için gerekli regülasyon yapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. Strateji olarak özelleştirmeden önce bir regülasyon sistemi oluşturulmasına

---

<sup>5</sup>Şili elektrik sektöründeki yeniden yapılanma süreci ile ilgili daha ayrıntılı bilgiler için, bakınız: Spiller ve Martorell (1996).

gidilmiştir. Daha önceki yapıyı tamamen bozmadan, bazı özel üreticilerin ve özel aktörlerin kademeli olarak sektöre girmesine izin verilmiş, yeni regülasyon sistemi bir tür simülasyon yapılcasına önce denenmiştir. Bu hazırlıkların arkasından özelleştirmeye geçilmiş ve doğrudan halka arz yöntemi ile kamu şirketleri özelleştirilmiştir.

Şili, üretim kademesinde İngiltere'deki düzenlemelere çok benzer düzenlemeler yapmıştır. Yeni özel üreticilerin serbestçe sektöre girebilecekleri rekabetli bir yapı hedeflenmiş, bu çerçevede fiyatların doğrudan rekabet şartlarında olduğu bir toptan elektrik piyasası kurulmuştur. İngiltere'de olduğu gibi, üreticilerle tüketicilerin doğrudan ve uzun vadeli sözleşmeler yapıp, elektriği doğrudan birbirlerinden alıp satabilmelerine imkan tanınmıştır.

İletim kademesinde ise, Şili, İngiltere'dekinden farklı bir uygulamaya gitmiştir. Bir taraftan regülasyon yöntemini belirleme çalışmaları sürerken, bir taraftan da ülke iki tane iletim ağına bölünmüştür. Bundan amaç, iletim ağlarını işleten şirketlerin performanslarını karşılaştırmak suretiyle bir tür rekabet yaratmak, böylece iletim ağlarının regülasyonunda ortaya çıkan, ağı ekonomik bakımdan etkin bir şekilde genişletecek yatırımların teşviki ve gerçek maliyetlerin ortaya çıkarılması gibi sorunları azaltmak olmuştur. Böylece, iletim kademesinde de rekabet oluşturma arayışına gidilmiştir.

İletim ağının yapısı ve regülasyonu, özelleştirme, rekabet ve regülasyon konularının en kilit noktasıdır. İletim ağının nasıl işletildiği ve iletim fiyatlarının ne şekilde belirlendiği, bir bütün olarak elektrik sektöründe rekabetin olup olmayacağını önemli ölçüde etkileyen unsurlardır. İletim ağına, örneğin özel şirketlerin eklemeler yapıp, yapamayacağı, yaparlarsa bu özel eklere başkalarının ulaşımının serbest olup olmadığı konuları rekabetle çok yakından ilişkili konulardır.

### **Arjantin Örneği**

Koşulları ve boyutunun Türkiye'ye görece benzerliği bakımından, Arjantin örneğine elektrik sektöründe 1980 sonrası yaşanan gelişmeler açısından bakmakta yarar olacaktır. Arjantin, elektrik sektöründe yeniden yapılanma sürecine oldukça geç girmiştir. 1992 yılından sonra yapılmaya başlanan değişikliklerle sektörde dikey ayrıştırmaya gidilmiş, üretim ve dağıtım

aşamalarına rekabet sokma arayışına girilmiştir.<sup>6</sup> Üretim kademesi için tam rekabet öngörülerek, İngiltere ve Şili örneklerinde gördüğümüz gibi, alım ve satımın gerçekleştiği bir toptan elektrik piyasası oluşturulmuştur. Arjantin örneğini daha önce gözden geçirdiğimiz uygulamalardan ayıran nokta, üretici şirketlerin doğrudan ve dolaylı olarak kontrol ettikleri toplam pazar payının yüzde 15 ile sınırlandırılmasıdır. Ayrıca, sektörde dikey birleşmeler, yani üretici şirketlerin sektörün diğer kademelerindeki şirketlerle birleşmeleri, açık bir şekilde yasaklanmıştır. Yani rekabetin tesis edilmesinin yanı sıra devam etmesi hususuna da dikkat edilmeye çalışılmıştır. İletim aşamasında, Şili'de olduğu gibi, karşılaştırmalı rekabet aracılığıyla marjinal iletim maliyetlerinin daha düşük gerçekleşeceği beklentisi ile, ülke birden fazla iletim ağına bölünmüştür.

Arjantin'deki uygulamanın bir taraftan İngiltere deneyiminden esinlenirken, bir taraftan da oradaki hataları tekrarlamamaya çalıştığını görüyoruz. Hatırlanacağı gibi, piyasaya girişteki tam serbestliğine rağmen İngiltere'de başlangıçtaki büyük üretici şirketlerin pazar hakimiyeti bir türlü kırılmamıştır. Arjantin, en çok yüzde 15 piyasa payı kuralı ile piyasa hakimiyeti oluşmasını doğrudan engellemeyi hedeflemiştir.

### **Elektrik Sektöründe Regülasyon ve Rekabet İlişkisi**

1980 sonrası elektrik sektöründe değişik ülkelerin yaşadığı yeniden yapılanma deneyimlerinin ortak noktası sektörün özel sektör katılımına ve rekabete açılmasıdır. Rekabetin mümkün olduğu kademelerle, olmadığı kademeleri bir arada barındıran elektrik sektörünün, bir mal piyasası olarak değerlendirildiğinde, bilinen diğer piyasalardan oldukça farklı, karmaşık bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Rekabetin olamayacağı iletim ve dağıtım kademelerinde kaçınılmaz olan regülasyonun, rekabetin mümkün olduğu üretim ve arz kademelerinin performansını nasıl etkilediği gibi konular tam olarak anlaşılammış konulardır. Elektrik, son derece homojen olan ve bir yerden başka bir yere taşınabilen bir maldır. Bu özelliği, farklı yerlerde üretilse bile belli bir bölgenin tümüne yayılmış bir ağ üzerinde taşınabilmesine imkan vermektedir. Ancak, ağı oluşturan birbirine bağlı döngüler üzerinden en az kayıp ile güvenli bir şekilde elektrik taşınması için uyulması gereken bazı teknik kısıtlar bulunmaktadır. Ağın bir noktasında olanlar diğer bütün noktadaki performansı etkileyebilmektedir. Bu tür teknik kısıtların olduğu birbirine bağlı ağlar üzerinde mal alışverişinde rekabetin nasıl sağlanacağı ile ilgili teorik konular henüz tam

---

<sup>6</sup>Arjantin elektrik sektöründeki yeniden yapılanma süreci ile ilgili daha ayrıntılı bilgiler için, bakınız: Spiller ve Martorell (1996).

anlaşılammıştır. Elektrik piyasalarını ortaya çıkan yeni şartlar altında yeniden yapılandırılmaya çalışırken karşılaşılan bu tür sorunların, yalnız Türkiye gibi sanayileşmesini tamamlamaya çalışan ülkelerin değil, gelişmiş ülkelerin de başını ağrıtmakta olan çok güncel konular olduğunu vurgulamak gerekmektedir.

Şili ve Arjantin örnekleri ile ilgili olarak yukarıda özetlenenlerden Türkiye için bazı dersler çıkarmamız mümkündür. Şili örneğinden çıkarılacak ders, özelleştirme öncesinde sektörün yapısını özelleştirme sonrasına hazırlayacak bir yeniden yapılandırma sürecinin ne kadar önemli olduğudur. Bu süreç zarfında sektördeki regülasyon yapısının seçilmesi ve özelleştirme öncesi yerine oturtulması Şili örneğinde göze çarpan noktalardır. Hem Şili hem Arjantin örneğinde görülen ikinci husus, elektrik fiyatlarının büyük ölçüde doğrudan piyasada belirlendiği bir düzenlemenin seçilmiş olmasıdır.

Rekabetin işleminin koşullarının var olduğu kademelerde fiyatlar rekabet yolu ile belirlenmiyorsa, özelleştirmenin tek başına bir anlamı olmadığı daha önce de vurgulanmıştı. Rekabet tarafı yoksa, özelleştirmenin olumlu olabilecek en önemli unsuru göz ardı edilmiş olmaktadır. Bu nokta Türkiye’de bugüne kadar yapılan özelleştirme uygulamalarında yeterince göz önüne alınmamıştır. Bu ihmal elektrik sektöründeki özelleştirme uygulamalarında da sürmüştür. Elektrik sektöründe bundan sonraki uygulamalarda bu ihmalin devam etmesinin ileride çok ciddi sorunlar yaratacağını tekrarlamak gerekmektedir. Fiyatların piyasada özel aktörlerin seçimleriyle belirlenmesi hususuna dikkat etmeyen bir özelleştirmenin ekonomik verimlilik bakımından fazla bir anlamı kalmamaktadır. Piyasa mekanizmasına rasyonel teşkil eden en önemli nokta, fiyat mekanizması yoluyla üretimde verimliliğe ulaşılabilmesi ve bu düşük üretim fiyatlarının da rekabet yoluyla tüketicilere yansıtılmasıdır. Yani, yatırım kararlarında, yatırım yapıldıktan sonra santralde hangi girdilerin kullanılacağına ve fiyatlamalarda özel sektörün aktif enerjisinden ve dinamizminden kaynaklanan bilgi avantajlarıyla ekonomik etkinlik açısından daha iyi sonuçlar elde edileceğine inanılmıyorsa, özelleştirmenin ve özel aktörleri elektrik sektörüne sokmanın fazla bir dayanağı kalmamaktadır. Özel sektörü elektrik ve benzeri alt yapı sektörlerine sokmak yalnız ve yalnızca farklı bir finansman biçimi uygulaması haline gelmektedir. Özelleştirmenin bu şartlar altında başarılı olmasını beklemek için neden yoktur. Özelleştirmelerin başarılı olduğu yerlerde rekabet konusuna çok dikkat edilmiş olduğunu görmekteyiz.

Sanayileşmiş ve sanayileşmekte olan ülkelerin kısaca özetlediğimiz deneyimlerinden yeniden yapılandırılmaya ilgili üç temel soru ortaya çıkmaktadır. Başka bir deyişle, elektrik sektörünü yeniden yapılandırma işine girişen bir

ülkenin üç konuda karar vermesi gerekmektedir. Bu konular, sektörde ne ölçüde dikine ayrıştırmaya gidileceği; hangi kademede kamu mülkiyeti, hangi kademede özel mülkiyet olacağı; ve hangi kademelerde ne tür bir regülasyon yöntemi uygulanacağıdır. Türkiye elektrik sektörünü kısaca gözden geçirmeden ve gündemde olan elektrik sektörü ile ilgili yeni yasa tasarısını değerlendirmeden önce, bu sorulara verilebilecek cevapları gözden geçirmek faydalı olacaktır.

### **Hangi Kademede Ne Tür Regülasyon?**

Elektrik sektöründe rekabetin olamayacağı iki kademe olduğu, bunlardan bir tanesinin (yüksek gerilim) iletim, diğerinin ise (alçak gerilim) dağıtım kademeleri olduğu daha önce birkaç kez belirtildi. Ayrıca, üretim ve arz, yani perakende satış, aşamalarında rekabet olmasını engel teşkil eden teknolojik ve ekonomik şartların olmadığı da söylendi. Özelleştirme yapan ve bunda başarılı sonuçlar elde eden ülkelerin hepsinin, rekabetin mümkün olduğu kademelerde regülasyon yapma ihtiyacı kalmayacak şekilde endüstri şartlarını düzenledikleri görülmektedir. Örneğin, üretim aşamasına mutlaka gerçek anlamda rekabet unsurları sokulmaktadır. İngiltere’de üretim kademesinde ortaya çıkan rekabet eksikliği ve hakim pozisyon sorununa ise, regülasyondan ziyade bir rekabet yasası uygulaması sorunu olarak bakmak daha yerinde olacaktır. Hemen yukarıda belirtildiği gibi, Arjantin bu soruna karşı pazar payını sınırlama önlemini gündeme getirmiştir.

Elektrik sektöründe regülasyon dediğimizde ne anlaşılmalıdır? Yalnız elektrik sektörü değil, genelde devletin düzenleyici rol oynaması gereken durumlarda, yerine getirilmesi gereken iki farklı tür işlev olabilmektedir. Elektrik sektörünün regülasyonu konusunda bu iki farklı tür işlevi net olarak ayırtmak daha kolaydır. Teknik regülasyon olarak adlandırabileceğimiz düzenlemelerde, düzenleyici otorite hizmetin üretim ve sunumunda bazı teknik ve güvenlikle ilgili standartlara uyulmasını denetlemektedir. Bu düzenlemeler, örneğin elektrik sektöründe, standartlar ve güvenlik konularıyla ilgili ve elektrik üretim ve sunumunu doğrudan ilgilendiren çok teknik düzenlemelerdir. Çevre kirliliğiyle ilgili bazı normların konulması ve bunlara uyulup uyulmadığının izlenmesi gibi konular da aynı çerçevede değerlendirilebilir. Bu tür düzenlemelerin genellikle sektöre özgü bir uzman kurum tarafından daha iyi yapılabildiği görülmektedir.

Tekel ya da birden çok üretici olmasına rağmen tam rekabetin olmadığı eksik rekabet durumlarında, fiyatların doğrudan veya dolaylı olarak düzenlenmesi ise ekonomik regülasyonun konusunu oluşturmaktadır.

## Regülasyon ve Rekabetin Korunması

Regülasyon ve rekabetin korunması arasındaki ilişki, özellikle bağımsız düzenleyici kurumlar gündeme gelmeye başladığı için, Türkiye açısından giderek daha fazla önem kazanan bir konudur. Piyasa ekonomisi tercihini yaptıktan sonra, piyasaların kaynakları verimli olarak dağıtmasını beklemeyeceğimiz bazı durumlarda kaçınılmaz olarak devlet müdahalesi gerekeceği ortadadır. Piyasaları tümünden yok etmeksizin eksik rekabet unsurlarını kontrol etmek demek olan regülasyonun nasıl yapılacağı, bunun koşullarının olup olmadığı, regülasyonu uygulamaya koyacak olan idari ve mali bağımsızlığa sahip düzenleyici kurulların oluşturulup oluşturulamayacağı, oluşturulduklarında öngörülen şekilde işleyip işleyemeyecekleri sorularının cevapları Türkiye için hayati önem arzeden sorulardır.

Rekabetin mümkün olduğu üretim kademesinde teknik regülasyon mutlaka gerekirken, ekonomik regülasyonun gerekip gerekmeyeceği, bu kademe de oluşan rekabetin niteliğiyle ilgili olacaktır. Bu noktada öncelikle üretim kademesinde rekabet öngörülüp öngörülmediği önem kazanmaktadır. İngiltere’de rekabet öngörülerek elektriğin alım ve satımı için bir piyasa oluşturulmuştur. Ancak, bu piyasada oluşan fiyatlar üzerinde başlangıçta belli bir pazar gücü olan şirketlerin etkisinin zaman içerisinde kaybolmadığı ve fiyatların rekabet fiyatları olmaktan uzaklaşabildiği daha önce belirtilmişti. Birden çok özel şirketin bulunduğu üretim aşamasında regülasyona gerek olup olmadığı, İngiltere’de halen yoğun olarak tartışılan bir konudur ve üretimde rekabet eksikliğine karşı alınabilecek önlemler üzerine çalışmalar yapılmaktadır.

Türkiye’de, birazdan daha ayrıntılı olarak değinilecek olan, elektrik sektörünün yeniden yapılanmasıyla ilgili önemli bir reform girişimi var. Acaba üretim kademesi için Türkiye’de rekabet öngörülmekte midir? Özel aktörlerin, özel şirketlerin nerede yatırım yapacaklarına ve ne kadar kapasitede üreteceklerine kendilerinin karar verdikleri, yaptıkları üretimi piyasa şartlarında rekabet içerisinde piyasaya sunacakları bir yapı mı olacaktır? Böyle bir yapı öngörülüyorsa, o zaman (toptan) elektrik fiyatları nasıl belirlenecektir? Bu soruların doğru cevaplanması sektörün yeni yapısının performansı bakımından çok önemlidir.

Doğal tekel koşulları olan iletim kademesinde teknik regülasyonun yanı sıra ekonomik regülasyona da gerek vardır. Bu kademedeki mülkiyet kamuya ait

olabileceği gibi, İngiltere'deki 12 tane yerel dağıtım şirketinin ortak mülkiyeti örneğinde olduğu gibi, hem özel hem ortak mülkiyet özellikleri taşıyan bir mülkiyet yapısı da düşünülebilir. İletim kademesinin mümkün olduğu kadar sistemin geri kalan kısmını rekabet açısından olumsuz etkilemeyecek bir şekilde işlemesi, sektör performansı bakımından çok önemli olan bir noktadır. Ağa ulaşım fiyatları, ağ ulaşım kolaylığı ya da zorluğu, bazı üreticilerin diğerlerine göre avantaj edip etmemesi gibi noktalar çok dikkat edilerek düzenlenmek durumundadır.

Dağıtım kademesinde de, doğal tekel olması nedeniyle, teknik ve fiyatların belirlenmesini de içeren ekonomik regülasyona mutlaka gerek bulunmaktadır.

Arz, yani perakende satış kademesinde, kullanıcıya gidecek elektriğin belli bir güvenilirlikte ve standartta olması gerektiği için, üretim aşamasında olduğu gibi teknik regülasyona ihtiyaç bulunmaktadır. Ekonomik regülasyonun gerekliliği ve biçimi, örneğin fiyatların doğrudan kontrol edilip edilmeyeceği, yine bu kademe için nasıl bir rekabet öngörüldüğü hususuna bağlı olacaktır. Eğer İngiltere'de olduğu gibi arz aşamasında rekabet öngörülüyorsa, yani her isteyen telefonu açıp istediği bir şirketten elektrik alabilecekse ve bir şirketten diğerine engelle karşılaşmaksızın geçebilecekse, bu kademedeki ortaya çıkan fiyatlara düzenleme getirme gerekliliği azalacaktır. Eğer elektriğin perakende satışı yalnızca dağıtım ağını kontrol eden şirketler tarafından yapılacaksa, bu durumda doğrudan fiyat kontrolüne gerek doğacaktır.

Arz aşamasında rekabet olabilmesi için iletim ağının üçüncü tarafların erişimine açık olması şarttır. Üçüncü taraflara açık olmak, üretim ve tüketim fonksiyonu olmayan arz şirketlerinin üreticilerden aldıkları elektriği doğrudan tüketicilere satabilmek için iletim ağını kullanma haklarının olması demektir. Ağa ulaşım hakkının bütün kullanıcılara eşit şekilde tanınması ve ilgili düzenlemelerin bütün kullanıcılara eşit şekilde uygulanması, arz kademesinde rekabet olabilmesi için mutlaka öngörülmesi gereken hususlardır.

### **Sektöre Özgü Düzenleyici Kurumlar ve Rekabet Kurumları**

Sektörle ilgili teknik ve ekonomik regülasyon uygulamalarından sorumlu olmak üzere, elektrik sektörünü yeniden yapılandıran hemen her ülkede sektöre özgü düzenleyici kurumların oluşturulduğunu görüyoruz. Sektöre özgü düzenleyici kurumlar çoğu uygulamada idari ve mali bağımsızlıkları olan kurumlar olarak oluşturulmaktadır. Bu özellikleri ile daha çok Anglosakson hukuk sistemiyle uyumlu oldukları söylenebilir. Bu tür idari ve mali bağımsızlığı

olan kuruluşların Kıta Avrupası hukuk sistemiyle ne kadar bağdaşır oldukları konusu, Türkiye'yi de çok ilgilendiren ve halen işlev ile özellikleri tartışılmakta olan bir konudur.

Kendi başına sektörü ilgilendiren düzenlemeleri ortaya koyup, bunların uygulanması ile ilgili denetim işini üstlenecek, düzenlemelere uyulmaması durumunda yaptırım sonucu getirecek kararlar alıp uygulayabilecek böyle bir kurum, Türkiye'de nasıl işleyecektir ve gereken ölçüde 'bağımsız' olabilecek midir? Nelerden bağımsız olmalıdır? Böyle bir kurum Türkiye'de siyasi etkilerden ve genel olarak menfaat gruplarının etkilerinden bağımsız olabilecek midir? Düzenleyici kurumların sektörlerin gerek işleyişinde gerek gözetiminde üstlenecekleri rol konusu üzerinde kısaca durmak yararlı olacaktır. Özellikle, bu kurumların üstlenecekleri işlevlerin rekabet yasası açısından nasıl değerlendirilmesi gerektiği ve işlevlerini yerine getirirken Rekabet Kurumu ile ne tür bir işlev örtüşmesi ve ilişki içerisinde olacakları çok önem arzeden hususlardır.

Ekonomide rekabetin olduğu, ama eksik hale gelme veya ortadan kalkma ihtimali bulunduğu sektörlerde rekabet kurumlarının gözeteci işlevi ve görevi olacağı açıktır. Elektrik sektörü de diğer sektörlerden farklı olmayan, rekabet olmadığı durumlarda Rekabet Kurumunun müdahale etmesinin görevi olduğu bir sektördür. Elektrik sektöründeki rekabet koşullarının izlenmesi bakımından Rekabet Kurumunun varlığının yeterli olacağı öne sürülebilir. Bazı ülkelerde, örneğin Yeni Zelanda'da, elektrik sektörüyle ilgili düzenleyici kurumun rekabet kurumunun bir dairesi olarak çalışabildiği görülmektedir. Ancak, bu çok sınırlı sayıda ülkede görülen bir durumdur. Elektrik sektörü gibi, rekabetin olduğu ve olmadığı değişik kademeleri içinde barındıran, rekabet olmayan kademelerin regülasyona tabi olduğu ve bu regülasyonların diğer kademeleri de etkilediği, karmaşık sektörlerde rekabet durumunu izlemek son derece güçtür. Ayrıca bu sektörlerde, genellikle çok yoğun uzmanlık gerektiren, teknik regülasyona ihtiyaç olmaktadır. Yoğun uzmanlık gerektirecek teknik regülasyon konusunda Rekabet Kurumunun ekspertiz geliştirmesi güç ve arzu edilir olmayacağına göre, bu işlevi görecektir olan sektöre özgü düzenleyici bir kuruma ihtiyaç doğmaktadır. Böylece aynı sektör üzerinde tasarruf hakları olan iki farklı kamu kurumu ortaya çıkmaktadır. Bu tür bir ikiliğin yetki karmaşasına yol açma tehlikesi olacaktır. Böyle bir yetki karmaşası yerine, sektöre özgü düzenleyici kurulun aynı zamanda rekabet durumunu da izlemesi akla yakın gelebilecektir. Acaba bu tür sektörlerle ilgili rekabetin izlenmesi görevi sektöre özgü ayrı düzenleyici kurumlara mı bırakılmalıdır?



Gerek rekabet kurumlarının gerek sektöre özgü düzenleyici kurumların temel hedefi ekonomik verimliliği arttırmak olmakla birlikte, vurguladıkları hususlar ve yoğunlaştıkları ayrıntılarda bazı farklılıklar bulunmaktadır. Rekabet kurumları, var olan rekabetin engellenmesine yol açacak davranış ve yapıların ortaya çıkıp çıkmadığını gözeten, böyle durumlarda yaptırımı olan kararlar alabilen ve bu konularda tüm sektörler üzerinde yetkisi olan mercilerdir. Yaklaşımları ve genel olarak çalışma kültürleri bütün ekonomiye yöneliktir. Sektöre özgü düzenleyici kurumlarının ise varoluş nedenleri belli bir sektörün performansını düzenlemek ve denetlemek olmaktadır.

Bu noktada düşünülebilecek bir alternatif, yalnızca teknik regülasyonun ve fiyatlandırma ile ilgili yine çok teknik bazı düzenlemeler ile ilgili yetkinin sektöre özgü düzenleyici kuruma bırakılmasıdır. Bu noktaların dışında rekabeti ilgilendiren her türlü konu Rekabet Kurumunun yetki alanına bırakılabilir. Sektöre özgü düzenleyici kurumun en önemli avantajı, sektöre özgü bilgilere ve ekspertize çok yakın olmasıdır. Yukarıda belirtildiği gibi, böyle bir ekspertizin Rekabet Kurumu tarafından edinilmesi hem güç olacaktır, hem de Rekabet Kurumunun genel işlevlerinden sapmasına yol açabilecektir.

Sektöre özgü düzenleyici kurumları rekabet kurumlarından farklı olarak üstlenmeleri gerekebilecek bir işlev de, elektrik sektörü gibi rekabete yeni açılacak, piyasa bozukluklarının hüküm sürdüğü veya bir süre daha hüküm süreceği sektörlerde bu bozuklukları düzeltmeye yönelik, rekabeti tesis edici aktif politikalar üretilmesi ve uygulanmasıdır. Kuruluş felsefeleri itibarıyla, rekabet kurumları daha fazla varolan rekabeti korumaya ağırlık veren kurumlardır. Rekabeti tesis etmek, rekabet kurumlarının doğal işlevleri arasında sayılmayan, rekabet kurumu kültürüne çok doğrudan oturmayan bir işlevdir. Sektöre özgü düzenleyici kurumlar ise, kuruldukları her yerde, özellikle rekabet öngörülen sektörlerde, hep rekabeti ortaya çıkartıcı, tesis edici, sözü edilen sektörlerin rekabetli olarak gelişmesini kollayıcı ve gözetici işler yapan, bu türde politikalar uygulayan kurumlar olarak görev görmektedirler. Bu anlamda rekabet kurumları ile sektöre özgü düzenleyici kurumlar arasında işlevleri bakımından niteliksel bir fark olduğu söylenebilir.

Ayrıca, düzenleyici kurumlar, işlevleri arasında vurgulanmamakla birlikte, siyasî nedenlerle karşı karşıya kalınması kaçınılmaz olabilecek gelir dağılımı politikaları ile ilgili bazı işlevleri sektör çerçevesinde üstlenebilmektedirler. Örneğin, bazı kesimlere elektriğin sübvansiyonlu fiyatlardan verilmesi siyasî iradenin bir tercihi olabilir. Gelir dağılımına yönelik böyle bir talebin en etkili, ekonomik verimliliği en az etkileyecek şekilde nasıl

uygulanabileceği, aynı zamanda da sektörle ilgili özel bilgilere de hakim olmayı gerektiren bir konudur. Arzu edilen gelir dağılımı politikalarına uygun optimal fiyat sapmalarını belirlemek düzenleyici kurumların daha iyi yerine getirebilecekleri bir işlev olabilmektedir.

Diğer taraftan, düzenleyici kurumlarla ilgili çok önemli ve Türkiye için mutlaka göz önüne alınması gereken bir noktaya dikkat çekmek gerekmektedir. Bu nokta, sektöre özgü düzenleyici kurumların regülasyona tabi tuttukları, düzenledikleri sektörlerle olan ilişkilerinin son derece zor ve düzenlenmesi çok güç ilişkiler olmasıdır. Bu kurumların düzenledikleri sektörlerin zımnı ya da doğrudan kontrolüne girmesi, ciddiye alınması gereken bir ihtimaldir. Bu soruna A.B.D. ve İngiltere gibi hukuki çerçevesi oturmuş ekonomilerde bile sık rastlanabilmektedir. Düzenleyici kurumun sektörle çok yakın ilişki içinde olması, kaçınılmaz olarak kurum bürokratları ile denetledikleri şirketler arasında, doğrudan maddi menfaat ilişkisi olmasa bile, etkileşimleri ortaya çıkarabilmektedir. Ayrıca bazı durumlarda karşılıklı maddi menfaat temin etmenin çok ince ve fark edilmesi güç biçimler alabildiği de görülebilmektedir. Bu son derece önemli olan konuda yasal düzenlemelerle bazı önlemler alınabilmektedir. Örneğin, bazı görevlerdeki bürokratların çalıştıkları kurumdan ayrıldıktan sonra en az üç yıl o sektörle ilgili hiçbir işte çalışmamaları kuralı bütün dünyada büyük hassasiyetle uygulanan bir kuraldır. Türkiye’de de böyle bir kanun vardır. Sektöre özgü bağımsız düzenleyici kurumların ekonomik verimliliğe uygun bir şekilde işlemleri isteniyorsa, bu kanunun büyük bir titizlikle uygulanması gerekmektedir.

Rekabet kurumlarının sektöre özgü teknik bilgilere ve gelişmelere uzak olmasının, özellikle doğrudan regülasyon ile bağlantısı olan durumlarda, rekabete aykırı davranışların izlenmesi bakımından bir dezavantaj yarattığından söz etmiştik. Bu dezavantajın, sektörle fazla içli dışlı olmanın bahsettiğimiz tehlikeleri göz önüne alındığında, bir avantaja dönüşebildiğini görülmektedir. Rekabet kurumları ekonominin bütün sektörlerinden sorumlu oldukları için, belli bir sektöre özgü etkilerden daha bağımsız yapılardır. Bu özellikleri, belli bir sektörde rekabetle ilgili konularda daha bağımsız davranabilmelerini beraberinde getirmektedir.

Sözü edilen bu iki nokta, yani bir tarafta sektörün yakından izlenmesindeki teknik zorluklar ve bu çerçevede sektöre özgü bilgilere yakın olma zorunluluğu, diğer tarafta sektörle fazla içli dışlı olmanın denetim görevinin kötüye kullanılmasına uygun bir zemin oluşturması, yukarıda önerilen ikili düzenleme ve denetim yapısını gerekli kılmaktadır. Böyle bir çerçevede, sektöre özgü düzenleyici kurul yalnızca teknik regülasyon ve fiyatlandırma ile ilgili yine

çok teknik bazı noktalarda düzenleme ve denetleme yetkisine sahip olacak, bunun dışında rekabeti ilgilendiren her türlü konu Rekabet Kurumunun yetki alanında kalacaktır. İki farklı bürokratik yapının birbirini kontrol ettiği böyle bir çerçevede, düzenleme ve denetim görevlerinin yerine getirilmesinde görevin kötüye kullanılması çok daha zor olacaktır. Diğer taraftan, aynı sektörde yetkili iki ayrı kurum olmasının yaratabileceği yetki karmaşasına başlangıçta yapılan düzenlemelerde mümkün olduğu kadar engel olmaya çalışmak gerekeceği ortadadır. Ayrıca sektöre özgü düzenleyici kurum ile Rekabet Kurumu arasında bilgi alışverişi ve yetki kullanma konularında işbirliği olmasının ve genel olarak bu iki kurumun uyumlu çalışmasının önemi de açıktır.

### **Türkiye Elektrik Sektörü ve Yeni Yasa Tasarısı**

Türkiye'deki elektrik sektörünün şu anki yapısı ile ilgili bazı özet bilgilerden sonra elektrik sektörünün yeniden yapılanmasıyla ilgili olarak gündeme gelen son yasa tasarısı kısaca değerlendirilecektir. Bu çerçevede kurulması öngörülen elektrik sektörü için düzenleyici kurumun nasıl oluşturulacağı ile ilgili bazı noktalara da değinilecektir.

Türkiye elektrik sektörünün geçirmekte olduğu yeniden yapılanma sürecinin bu aşamasındaki durumu şöyle özetlenebilir:<sup>7</sup> Elektrik tüketimindeki artışlar ile GSMH'deki artışlar arasında doğrudan ilişki vardır. Eğer kişi başına GSMH'da ciddi artışlar hedefleniyor ise, enerji talebinde de buna uygun artışlar hedeflenmesine ve bu hedefe uygun oranda kurulu güç yatırımları yapılmasına ihtiyaç vardır. Elektrik tüketiminde istenen artışı gerçekleştirmek için ciddi oranda yeni kurulu güç kapasitesine ihtiyaç vardır. Bu kapasiteyi oluşturmak için gereken yatırım tutarları oldukça yüksektir. Elektrik sektöründe 1970-1990 yılları arası nisbi olarak daha yüksek düzey ve artış oranlarında seyreden kamu yatırımları, 1990 sonrasında neredeyse durmuştur. Eğer kurulu güç ve elektrik üretiminde yüksek oranda artışlar isteniyor ise, yatırımların zamanında yapılabilmesi için her türlü kamu ile yerli ve yabancı özel sektör kaynağının kullanılması gerekecektir. Türkiye'de elektrik sektörünün 1970 yılından itibaren yapısı gözlemlendiğinde, 1980'li yılların ortasından itibaren değişik düzenlemelerle teşvik edilmeye çalışılan özel sektör katılımının 1999 yılı itibariyle henüz oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Kamunun toplam kurulu güç ve elektrik üretimi içindeki payı 1998 yılı itibariyle % 85'ler düzeyindedir.

---

<sup>7</sup>Türkiye elektrik sektörünün 1980 öncesi durumu ve 1980'den bugüne geçirdiği değişiklikler ile ilgili ayrıntılı bilgiler ve değerlendirmeler için, bakınız: Zenginobuz ve Oğur (1999).

• Sektörün üretim kademesinde kamunun yanı sıra, birkaç görevli (imtiyazlı) şirket, Yap İşlet Devret ve Yap İşlet ve İşletme Hakkı Devri modelleri ile faaliyet gösteren özel üretim şirketleri ve otoprodüktörler yer almaktadır.

• Yap İşlet Devret modeline göre, özel yatırımcılar kamunun açtığı ihaleler yolu ile her türlü santrali kurabilmekte, belirli bir süre işlettikten sonra da kamuya devretmektedirler. İşletme süresince kamu, başlangıçta sözleşme ile belirlenen miktarda elektriği belirlenen fiyatlardan almayı taahhüt etmektedir. Yap İşlet Devret modelini gerçek anlamda özel sektör faaliyeti olarak değil, kamu yatırımları için değişik bir finansman yöntemi olarak değerlendirmek gerekmektedir.

• Yap İşlet modeline göre, yerli ve yabancı yatırımcılar, yine kamunu açtığı ihaleler yolu ile, termik santral kurup işletmesini yürütebilmektedirler (hidrolik, jeotermal ve nükleer santraller Yap İşlet modeli dışında tutulmuşlardır). Başlangıçta imzalanan enerji satış anlaşmaları ile kamunun belirli miktarda enerjiyi, belirlenen fiyatlarda satın alacağı Hazine tarafından garanti edilmektedir.

• İşletme Hakkı Devri modelinde, belirli bir görev bölgesi içerisinde elektrik enerjisi üretim, iletim, dağıtım ve ticareti faaliyetlerinin tamamı veya bir kısmı, kamu tarafından açılan ihaleyle belirlenecek bir şirkete belirlenen bir süre için sözleşme ile devredilmektedir. Kamu, Yap İşlet Devret ve Yap İşlet modellerinde olduğu gibi, görev verilen şirketlere fiyat ve satın alma garantileri vermektedir.

• Her üç biçimde faaliyet gösteren üretim şirketleri doğrudan TEAŞ'a elektrik satmalarının yanı sıra, iletim hattı olan diğer şirketlere ve, dağıtım ve iletim masraflarını ödemek kaydıyla, kurulu gücü 4,000 kW'dan büyük olan diğer üretici kuruluşlara da elektrik satabilmektedirler. (İmtiyazlı şirketler olan Çukurova Elektrik T.A.Ş., Kepez Elektrik A.Ş. ve Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş., imtiyaz sahibi oldukları bölgelerdeki dağıtım ağının belirli kısımlarına sahiptirler.)

• Yap İşlet Devret, Yap İşlet ve İşletme Hakkı Devri modellerinde garanti edilen fiyat, maliyet artı kâr yöntemi ile belirlenmektedir. Şirketin her yıl teklif edip onay gördükten sonra uygulayacağı fiyatların hesaplanmasında, şirketin izin alarak yapacağı her türlü yatırım harcamasının da maliyet olarak göz önüne alınması öngörülmektedir.

• Maliyet artı kâr yöntemine dayalı fiyatlandırma ve satın alma garantisi, özel yatırımcının yatırım riskini çok azaltmaktadır. Bununla hedeflenen, sağlayacağı finansman kaynağı için özel yatırımcının kamudan talep edeceği toplam getiri içindeki risk primini azaltmak suretiyle, yatırımın kamuya maliyetini düşürmektir. Ancak, kamu açısından ilk yatırım maliyetini düşüren bu fiyatlandırma yöntemi, işletme döneminde yatırımcıya ekonomik verimliliği arttırıcı yönde herhangi bir teşvik vermemektedir.

• Şimdiye kadar özel yatırımcıların elektrik sektöründeki faaliyetlerinde olduğu söz edilebilecek tek rekabet biçimi, ihale aşamasında gerçekleşen ‘pazar için rekabet’ tir. Fiyat ve satın alma garantili sözleşmeler, ihaleyi kazanan şirket için ‘pazar içinde rekabet’ gibi bir gerekliliği ortadan kaldırmaktadır. Şu anki düzenlemeler içinde rekabetin rol oynayabileceği tek durum, üretim şirketlerinin kurulu gücü 4,000 kW’ dan büyük olan diğer üretici kuruluşlara elektrik satabilmeleridir.

• Yatırım maliyetlerini azaltmasına rağmen, özellikle Yap İşlet ve İşletme Hakkı Devri uygulamalarında fiyat ve satın alma garantisinin sınırlı bir süre için verilmesi gerekmektedir. Fiyat ve satın alma garantilerini kademeli olarak kaldırmak suretiyle elektrik sektörüne ileride girebilecek şirketler için rekabet dezavantajını zaman içerisinde kaldırmak hedeflenmelidir.

• Elektrik enerjinin enterkonnekte sistem üzerinde iletimi ve tevzii şu an bir kamu iktisadi teşebbüsü olarak faaliyet gösteren TEAŞ’ in sorumluluğundadır. TEAŞ aynı zamanda üretimin de % 85’ ini kontrol etmektedir. Üretim içindeki bu yüksek orandaki payın azalması zaman alacaktır. İleride piyasa şartlarında üretim yapacak diğer şirketlerle ilişkilerinde menfaat uyumsuzluğu yaratmaması için, elektrik iletim ve tevzii işinin TEAŞ’ in bünyesinden çıkarılarak ayrı ve bağımsız bir şirkete bırakılması şarttır.

• Teknolojik nedenlerle elektriğin iletimi ve tevzii işi birlikte bir doğal tekel durumu oluşturmaktadır. Bir bütün olarak elektrik sektörünün özel sektör katılımı altında faaliyetlerinin regülasyonundaki başarı, büyük ölçüde doğal tekel olan bu kısmının iyi düzenlenmesine ve işlev görmesine bağlı olacaktır.

• Elektriğin iletimi ve tevziinde olduğu gibi, yerel dağıtımında da teknolojik olarak doğal tekel koşulları geçerlidir. Yakın bir zaman önce başlanan uygulamaya göre, ülke 29 bölgeye bölünerek bazı bölgelerdeki elektriğin dağıtımını

ve aynı zamanda ticareti işleri, İşletme Hakkı Devri yöntemi ile özel şirketlere verilmiştir. Yerel tekel haline gelen bu şirketlerin uygulayacakları fiyatlar yine kamu onayına tabi olacaktır. Elektriğin dağıtımında zorunlu olan tekel durumunun ticareti de kapsamaması gerekmektedir.

- İlerideki özelleştirme ve yapılandırma çabalarında göz önüne alınması gereken, elektrik sektörünün kurulu güç, yatırım ve üretim maliyetleri ve fiyatlandırma özelliklerinin bugünkü durumu şöyle özetlenebilir:

- Kurulu güç içerisinde birincil enerji kaynağı olarak doğal gazı kullanan termik santrallerin oranı artış göstermektedir. Gerek kamuya, gerek özel sektöre ait otoproduktör tesislerde de doğal gaz kullanımı fazladır ve artmaktadır. Yatırım süresi kısa ve yatırım maliyeti nisbi olarak düşük olan doğal gaz santrallerinin birim üretim maliyeti düşük değildir. Birim maliyetler içinde en büyük pay yakıt maliyetidir; bu nedenle doğal gazın dünya piyasalarında belirlenen fiyatlarına göre birim maliyetler aşırı dalgalanma gösterebilecektir.

- Kurulu güç – puant güç – oranı bakımından Türkiye optimal sayılan değerlerin oldukça üzerindedir. Hidroelektrik santral kaynaklı üretimin nisbi ağırlığından kaynaklanıyor olabilecek bu durumun, termik santraller arttıkça düzelmesi beklenmelidir. Bu oranın düşmesi, kurulu gücü artırma gereğini azaltacak olması bakımından önemlidir.

- Gerek mesken, gerek sanayide kullanılan elektriğin satış fiyatları, birim üretim maliyetlerin oldukça üzerindedir. Sanayide kullanılan elektriğin fiyatı mesken kullanımındaki fiyatına göre son bir kaç yıla kadar hep yüksek olmuştur.

### **Yeni Yasa Tasarısı**

Türkiye'deki elektrik sektörünün yeniden yapılanmasıyla ilgili yasa tasarısına bakıldığında ilk dikkati çeken nokta, sektörde rekabet konusuna fazla yer verilmemiş olmasıdır. Rekabetin oluşturulması kavramı tasarıda fazla göze çarpmamakta, bahsedildiği noktalarda da ikincil ve daha sonraki yıllarda ortaya çıkması arzu edilen bir hedefmiş gibi gözükmektedir. Sektörün değişik kademelerinde nasıl bir rekabet yapısı öngörüldüğü ile ilgili ayrıntılar yoktur; oldukları noktalarda da ayrıntılar net değildir. Daha önce belirtildiği gibi, rekabetin öngörülmediği bir özelleştirme hakkında ekonomik bakımdan konuşmanın pek anlamı kalmamaktadır. Dolayısıyla, yukarıda düzenleyici kurumlarla ilgili, düzenleyici kurumlarla Rekabet Kurumunun ilişkileri ile ilgili,

söylenenleri bir yerde hipotetik bir Türkiye için söylenmiş şeyler olarak düşünmek zorunluluğu doğmaktadır.

Şüphesiz ki, umulan sonuç olarak yasa haline gelen metnin, özelleştirmenin “olmazsa olmaz” ögesi olan rekabet ve sektörde rekabet tesisi ve devam ettirilmesi konularını göz önüne alan bir metin olmasıdır.

Elektrik sektörünün belirli kademelerinde gerçek anlamda rekabet olması öngörülmeceyse, herhalde elektrik sektörünün tümünde yine her şeyi TEAŞ ve TEDAŞ’ın, ya da daha öncesinde olduğu gibi dikine hiçbir ayrıştırmanın olmadığı TEK gibi bir yapıda, yürütmeye devam etmeleri daha iyi olacaktır. Rekabetin öngörülmediği bir yeniden yapılandırma öngörülüyorsa, şu anki karmaşıklıklara ve yeni bürokratik yapılar yaratmaya gerek kalmadan, yalnızca bazı üretim tesislerinin ihale yoluyla kurulmasına gidilmesi çok daha iyi olurdu.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının hazırladığı son yasa tasarısının birkaç değişik biçimi basına yansıdı. Bütün değişik tasarlarda temel olarak göze çarpan noktalara baktığımızda, daha önce saydığımız, elektrik sektöründe herhangi bir yeniden yapılandırma girişiminin göz önüne alıp cevaplaması gereken, üç temel soruya nasıl cevapların verildiğini görmemiz mümkün.

Sektörde ne ölçüde dikine ayrıştırma olacak sorusuna, TEAŞ’ın üçe ayrılması öngörülerek cevap verildiği görülüyor. Bir “Ulusal İletim Şirketi” kurulması öngörülerek, iletim ağının ve işletiminin, şu an hem üretim, hem iletim, hem de elektriğin toptan alım ve satımı işlerini üstlenmiş olan, TEAŞ’tan ayrılmasının tasarlandığı anlaşılmaktadır. Doğal tekel özellikleri gösteren iletim kademesini yürütmek için bir kamu şirketi öngörülmektedir. Daha önce belirtildiği gibi, iletim kademesinin diğer kademelerden ayrılması, ileride sektörde gerçek bir rekabet ortamı yaratılması bakımından son derece önemli bir adımdır. Rekabetten söz edebilmek için üretim yapan şirketlerin iletim yapan şirketle hiçbir bağlantısı olmaması gerektiği daha önce belirtilmişti. İletim ağının sektördeki diğer aktörlerden bağımsız olarak işletilmesi, sektörde rekabet şartları oluşturmanın yeterli değildir; ancak, gerekli şarttır. Bu gerekli şartın tasarıda öngörüldüğü görülmektedir.

TEAŞ’ın bölüneceği ikinci şirketin üretim santrallerinin işletilmesini üstlenmesi öngörülmüştür. Bu santrallerin önemli bir bölümünün kademeli olarak çeşitli yöntemlerle özelleştirilmesinin düşünüldüğü anlaşılmaktadır. Şimdiden İşletme Hakkı Devri veya Yap İşlet Devret yöntemleriyle özel kesim tarafından işletilen santraller bulunduğu için, bir süre kamu ve özel santrallerin bir arada

bulunacağı, daha sonra kamu santrallerinin hepsinin özel kesime devredildiği bir yapı öngörülmüş olduğu anlaşılmaktadır.

TEAŞ'ın bölüneceği üçüncü şirketin tek elden toptan elektrik alım ve satımını yürütmesi öngörülmektedir. Yani, kamunun mülkiyeti ve yönetiminde olan merkezi bir alım-satım şirketi olması düşünülmektedir. Bu şirket elektriği toptan olarak kamu ve özel üretim şirketlerinden satın alacak, ardından da dağıtım şirketlerine toptan olarak satacaktır. Dağıtım şirketleri de regülasyona tabi fiyatlardan nihai tüketicilere elektriği ulaştıracaklardır.

Hazırlanan yasa tasarısında özel sektör üretiminin öngörüldüğü kesin olarak anlaşılacakla beraber, üretim aşaması için gerçek anlamda rekabet oluşmasına yönelik maddeler olduğunu söylemek oldukça güçtür. Mümkün olmasına rağmen, üretim kademesi için tasarıda rekabet öngörülememiş olması, şu an Türkiye'nin elektrik alımı konusunda uzun vadeli olarak elini kolunu bağlamış olan Yap İşlet Devret ve İşletme Hakkı Devri anlaşmaları ile açıklanabilir. Hatırlanacağı gibi, bu çok uzun süreli anlaşmalar, “ya satın al ya öde” türü, tüketilmese bile elektriğin satın alınmasının zorunlu olduğu anlaşmalardır. Bu anlaşmaların hüküm süreceği zaman süresince toptan elektrik piyasasında rekabet öngörmek ve rekabet şartlarında nasıl bir fiyatlama olacağını kestirmek oldukça güç olacağından, tasarının bu konuda bir şey söylememesi bir yerde anlaşılır olmaktadır.

Üretim kademesini bağlayan bu tür anlaşmaların şu anki toplam Türkiye üretim ve tüketimindeki yeri çok fazla olmamakla birlikte, bundan sonra İşletme Hakkı Devri yolu ile özelleştirilecekleri anlaşılan kamu üretim santrallerinin hangi prensipler çerçevesinde devredilecekleri ile ilgili yasada herhangi bir öngörüye rastlanamamaktadır. Yani, başlangıçta kamu üretim şirketine ait olacak santraller sonra tek tek mi devredileceklerdir? Yoksa iki grup, ya da beş grup halinde toplanarak mı devredileceklerdir? En az bu nokta kadar önemli olarak, üretim kademesinde toptan elektrik fiyatları nasıl oluşacaktır? Son soru ile ilgili olarak söyleyebileceğimiz, bir merkezi alım-satım şirketi öngörüldüğüne göre, toptan elektrik fiyatlarının ihaleler ve sonucunda yapılacak sözleşmeler yoluyla belirlenmesinin düşünüldüğüdür. Şu an devletin uzunca bir süre için çok miktarda elektrik almak üzere kendini bağlamış olması çerçevesinde, geri kalan şirketlerle de buna benzer anlaşmalar yapılacağı öngörülmüş gözükmemektedir. Dolayısıyla, üretim kademesinde rekabet oluşturulması, toptan fiyatların rekabet yoluyla belirlenmesi gibi bir durum gözükmemektedir.



Üretici şirketlerle şartları uygun olmayan uzun vadeli alım anlaşmaları imzalamış olmanın, sektörün yeniden yapılanması üzerine ipotek koyduğu, ileride rekabetin oluşmasına engel oluşturacağı artık anlaşılmıştır. Dünya Bankasının da bu tür anlaşmaların gölgesinden kurtulunması gerektiği konusunda ısrarcı olduğu duyulmaktadır. Ancak, daha önce imza konulmuş anlaşmalardan geri dönülmesi, hukuki çerçeve içinde kalındığı sürece ancak daha büyük bedel ödeyerek mümkün olabilecektir. Anlaşma yapılan şirketlerin sözleşme maddelerinde değişikliğe gitmeye razı edilmeleri ise, ancak karşılığında bazı güvenceler verilmesi ile mümkün olacaktır. Geçtiğimiz yaz gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile mümkün hale gelen uluslararası tahakküm konusunu, bu çerçevede atılmış bir adım olarak değerlendirmemiz mümkündür. Uluslararası tahakkümün anlaşma maddelerine eklenmesi karşılığında, şirketlerden, uluslararası tahakkümün riklerini azaltacak olması nedeniyle, fiyat indirimine gitmeleri istenmesi hedeflenmiştir. Ancak, şirketlerin uluslararası tahakküm karşılığında bile aşırı iyi şartlarda imzaladıkları eski anlaşmalardan vazgeçmek isteyip istemeyecekleri kesin değildir.

Dağıtım kademesi için tasarıda öngörülen yapı, özel şirketlerle yapılacak anlaşmalar yoluyla, bölge bölge dağıtım ağının işletim hakkının devredilmesidir. Bu, daha önce başlamış ve şu an devam etmekte olan dağıtım ağının bölge bölge özel şirketlere devredilmesi süreciyle paralel bir düzenlemedir. Bu bölgelerin bazılarında kamunun, şu an dağıtım işinden sorumlu olan TEDAŞ'ın şemsiyesi altında olacak, ayrı bir dağıtım şirketi ile bu görevi yürütmesi de mümkün olabilecektir. Dağıtım kademesinde doğal tekel koşulları olduğu için, bu kademedeki özel ya da kamu mülkiyetinde olabilecek tek bir firma yapısından başka bir yapı düşünülmemeyeceği açıktır.

Dağıtım kademesi ile ilgili iki tür ekonomik sorun bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, dağıtım fiyatlarının nasıl belirleneceğidir. Özel ya da kamu mülkiyetinde olsun, dağıtım tekelinin dağıtım hizmetini sunacağı fiyatların regülasyona tabi olacağı açıktır. Dağıtım hizmeti için uygulanan fiyatın, dağıtım ağının işletme maliyetini karşılayacak düzeyde olmasının yanı sıra, dağıtım ağının ekonomik etkinliğe uygun bir şekilde genişlemesini teşvik etmesi de gereklidir. İletim ağında olduğu gibi, dağıtım ağında da yüksek sabit maliyet ve düşük marjinal maliyet söz konusudur. Sabit maliyetleri karşılayacak, ama marjinal maliyetlerden ekonomik etkinliği en az etkileyecek şekilde uzaklaşan fiyatlama politikalarına gerek olacaktır. Ayrıca, gerek kamu gerek özel dağıtım şirketleri için olsun, gerçek maliyetlerin ne olduğunun düzenleyici kurum tarafından doğru olarak bilinmesi ile ilgili sorunlar olacaktır; dağıtım hizmeti fiyatlamasında kullanılacak yöntemin bu kısıta da dikkat etmesi gerekecektir.

Dağıtım kademesi ile ilgili ikinci ekonomik sorun dağıtım ağını işletecek şirketlerin aynı zamanda elektriği nihai tüketiciye arz eden, satan şirketler olabilmesidir. Tasarıda bu ihtimal dışında bir düzenleme öngörülmediği anlaşılmaktadır. İngiltere örneğinden hatırlayacağımız gibi, arz hizmetini dağıtım hizmetinden ayrı şekilde düşünmek ve arz kademesinde birden çok şirketin rekabet etmesine izin veren bir yapı oluşturmak mümkündür. Tasarıda arz kademesinde rekabete açıklık olup olmayacağı konusu net değildir. Arz kademesinde rekabet olmadığı zaman, dağıtım ve arz kademeleri birleştirilmiş olmakta, dağıtım hizmetlerinin fiyatlaması ile perakende satış fiyatlaması birbirine geçmektedir. Arz kademesinde rekabet olabilmesi için, dağıtım ağı işleticisi olmayan arz şirketlerinin hem iletim ağını, hem de dağıtım ağını serbest bir şekilde ve eşit şartlar altında kullanabilmelerinin sağlanması gerekecektir. Dağıtım ağını işleten şirketin, arz aşamasında, ağı işletme avantajını rakiplerine karşı kullanmasına engel olacak düzenlemelere gerek olacaktır. Tasarıda bu noktalarla ilgili düzenleme olmadığı anlaşılmaktadır. Gerek üretim, gerek arz aşamasında, rekabeti tesis edecek ve sürmesini sağlayacak düzenlemelere dikkat edilmediği izlenimi, yine eksik ve kötü bir özelleştirme uygulaması ile karşı karşıya olduğumuzu düşündürmektedir.

Tasarıda görülen elektrik sektörü ile ilgili en önemli yenilik, Türkiye’de bir elektrik piyasası düzenleyici kurumu kurulmasının öngörülmesidir. Elektrik piyasası kurumu, SPK, RTÜK, Rekabet Kurumu ve çok yakın bir zaman içinde kurulması IMF’e taahhüt edilmiş olan bankacılık üst kurulundan, sonra Türkiye’deki beşinci bağımsız düzenleyici kurul olacaktır.

Ayrıca tasarıda ileride elektriğin toptan olarak alınıp satılacağı bir piyasanın oluşturulmasının düşünüldüğüne işaret eden bölümler de vardır; ancak, üretim aşamasında rekabet etme koşulları ile ilgili düzenlemelerin olmadığı bir çerçevede toptan elektrik piyasasının nasıl işleyeceği konusu karanlıkta kalmaktadır.

Tasarıda düzenleyici kurumun işlevleri olarak neler öngörülüyor? Edinilen izlenim, düzenleyici kurumun sektörle ilgili hemen her konuyu düzenleyip denetlemesinin düşünüldüğü şeklindedir. Kamuya ait olacak olan merkezi alım-satım şirketinin ve yine kamuya ait olacak olan iletim şirketinin bütün işlevlerinin yönlendirilmesi ve denetlenmesinin bu kurum tarafından yapılacağı anlaşılmaktadır. Teknik regülasyonu ilgilendiren konular doğal olarak düzenleyici kurumun göreceği işlemler arasında sayılmış durumdadır.

### **Bazı Kısa Gözlemler ve Sonuç**

Tasarıda öngörülen elektrik sektörünün yeni yapısında Rekabet Kurumunun ne gibi bir yeri olabilir? Şu an öngörülen yapı içerisinde rekabet konusuna yeterince dikkat edilmemiş olduğunu bir defa daha tekrarlamak gerekmektedir. Bu haliyle ortada yeterince iyi düşünülmemiş, sonunda geri adım atılması gerekecek, hatalı ve yanlış sonuçlar ortaya çıkarabilecek bir tasarı olduğu görülmektedir. Tasarının henüz T.B.M.M'ne sunulmamış ve bir anlamda geri çekilmiş olması, sözü edilen kaygılarla ilgili olumlu yönde değişiklikler için henüz geç olmayabileceğini göstermektedir. Bu haliyle tasarıda sektörün rekabete açılacak kademelerinde gerçek anlamda rekabet öngörülmemektedir. Rekabetin öngörülmediği bir çerçevede de, daha çok var olan rekabetin nasıl korunacağı konusunda düzenlemeler getiren rekabet yasasına ve bu yasaı uygulayan Rekabet Kurumuna pek yer kalmamaktadır.

Elektrik piyasası düzenleyici kurumu ile ilgili olarak tasarıda cevapları çok net olmayan diğer bazı noktalar da bulunmaktadır. Düzenleyici kurumun ne ölçüde teknik bir kurul olacağı, üyelerinin nasıl atanacağı, kimlerden ve nereden bağımsız olacağı, yetkilerini kötüye kullanmasına engel olacak kontrol mekanizmaları gibi konular çok önem arzeden konular olmasına rağmen, tasarıda bu konularla ilgili kesin bir açıklık bulunmamaktadır.

Türkiye'deki elektrik sektöründe henüz herhangi bir rekabet unsuru bulunmamaktadır. Sektörde rekabet şartlarının yaratılması için belirli destekleyici mekanizmaların bir süre devreye sokulması gerekeceği açıktır. Bu şartların devam ettiği dönem süresince Rekabet Kurumunun elektrik sektörü ile ilgili bir işlev üstlenmesi, ilk bakışta, rekabet yasalarının temel felsefesine tam uymayan bir uygulama olacaktı gibi gözükmektedir. Diğer taraftan, olduğu ölçüde rekabetin korunması ve sürdürülmesi, her zaman doğrudan Rekabet Kurumunun yetki alanına giren bir konudur. Ayrıca, yukarıda belirtildiği gibi, düzenleyici kurumun sektörle içli dışlı mesaisini daha uzak bir noktadan gözleyen bir başka kamu otoritesi olmasında sayısız faydalar olacaktır. İki ayrı kamu kuruluşunun birbirlerini gözleyerek, denetleyerek çalıştıkları bir yapının ekonomik tasarım bakımından kamu yararına sonuçlar verecektir. Rekabet Kurumunun bu çerçevede, zaten varolan, ekonominin bütün sektörlerinde rekabetin korunması ve kollanması görevine taviz vermeden sahip çıkması çok yerinde olacaktır.

*KAYNAKÇA*

**Gilbert, J., E. P. Kahn ve D. M. Newberry (1996)**, “Introduction: International Comparisons of Electricity Regulation”, *International Comparisons of Electricity Regulation* (Editörler: R. J. Gilbert ve E. P. Kahn) içinde, Cambridge University Press, Cambridge.

**Newberry, D. M. (1995)**, “Regulatory Policies and Reform in the Electricity Supply Industry”, *Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective* (Editör: C. R. Frischtak) içinde, World Bank, Washington D.C.

**Newberry, D. M. ve R. Green (1996)**, “Regulation, Public Ownership and Privatisation of the English Electricity Industry”, *International Comparisons of Electricity Regulation* (Editörler: R. J. Gilbert ve E. P. Kahn) içinde, Cambridge University Press, Cambridge.

**Spiller, P. T. ve L. V. Martorell (1996)**, “How Should it be Done? Electricity Regulation in Argentina, Brazil, Uruguay, and Chile”, *International Comparisons of Electricity Regulation* (Editörler: R. J. Gilbert ve E. P. Kahn) içinde, Cambridge University Press, Cambridge.

**Zenginobuz, E. Ü. ve S. Oğur (1999)**, “Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon”, taslak makale, İstanbul.

### SORU VE CEVAP BÖLÜMÜ

**Oturum Başkanı (Ömür PAŞAOĞLU, Rekabet Kurumu Uzman Yardımcısı )** - Öncelikle Cenk GÜLERGÜN arkadaşına söz verelim.

**Cenk GÜLERGÜN** - Rekabet Kurumu Uzman Yardımcısı. Dağıtımın, coğrafi bazda ayrıştırılarak, özelleştirilmesi sonucunda bölgesel özel tekeller söz konusu oluyor. Dağıtımın coğrafi olarak ayrıştırılması, uzun vadede, yeni yatırımlarla farklı bölgelerdeki dağıtıcıların birbirine rakip olabilmesine yönelik değilse, bu uygulamanın ekonomik anlamı nedir?

Bir sorum daha var; bu da üretim ve arz kademelerinde ekonomik regülasyona gerek kalmaması için bu kademelerdeki rekabetin hangi seviyeye ve hangi niteliğe ulaşması gerekir? Bu konudaki görüşünüzü merak ediyorum, teşekkürler.

**Doç. Dr. Ünal ZENGİNOBUZ** - İki soru için de nihai ve kesin teorik cevabı veremeyeceğimi baştan söyleyeyim. Özellikle ikincisi için. Ne zaman rekabet var diyebiliriz, ne zaman var diyemeyiz konusu, konuşmamda belirttiğim gibi, İngiltere'yi de şu an çok meşgul etmeye devam eden konulardan birisi. İngiltere'de, rekabet şartlarına en yakın sayılabilecek bir noktadan işe başlanmış ve rekabet yönünde çok adım atılmış olmasına rağmen, durum böyle.

İlk soru gerçekten çok önemli bir soru. Neden? Ülkeyi bölgelere şimdi böldüğümüz gibi bölüyoruz. Neden 29 bölgeye bölünüyor? Bunun bazı mühendislikle ilgili sebepleri olabilir. Ama onun dışında iktisadi bakımdan seçime kalmış bazı noktalar var. Tek bir merkezden yönetilmeyecek ağı coğrafi dağıtım bölgelerine bölmek konusu gerçekten çok karmaşık bir konu. Çok fazla sayıda parametreye bağlı. Öncelikle şu an var olan santrallerin nerede olduğuna bağlı. Sonra, yeni kurulacak santrallerin nerede kurulacağı ile ilgili kararlar tek bir merkezden mi koordine edilecek? Yoksa özel şirketler uygun gördükleri noktalarda ağa ekleme yapabilecekler mi? Yapabileceklerse, eklenen parçanın işletimini, gelirini, giderini kim üstlenecek? Özel şirketlerin santrallerini kurdukları noktadan iletim ağına bağlanma hakları kısıntısız olacak mı, olmayacak mı? Bütün bu noktaların belirlenmesi gerekmekte.

Tabii ki, eğer biz özel sektörün planlama yoluyla bazı yatırım kararlarının alınmasından daha iyi yatırım kararları alacağını düşünüyorsak, rekabetin bunu getireceği varsayalım, o zaman ağa bağlanmanın serbest olmasının öngörülmesi

gerekir. O şartlarda dağıtım ağı ile ilgili coğrafi bölgelerin dağılımlarının sürekli değişeceği bir durum çıkacak karşımıza. Başlangıçtaki bölünmenin daha sonra rekabet bakımından problem yaratmaması için iletim ağına serbest erişimin ve üçüncü taraflara erişimin serbest olması gerekmektedir.

Üçüncü taraflara erişim denilen şey, yalnızca elektriğin perakende satışı ile ilgilenen şirketlerin arz aşamasında istedikleri yerden elektrik alıp, istedikleri yere satabilmeleri anlamına geliyor. O zaman zaten dağıtım coğrafi bölgelere ayırmanın önemi de ortadan kalkmaktadır. Bu esnekliğe engel olmamak için, mümkün olduğu kadar doğal tekel olan aşamaları nötr hale getirecek düzenlemelerin tercih edilmesi gerekir. Böylece baştan yapılmış olabilecek yanlış bölmelerin önemi azalmış olacaktır.

İkinci soruya tekrar dönecek olursak; genel kural, rekabet sonucunda fiyatların gerçek marjinal maliyetleri mümkün olduğu kadar yansıtır hale gelmesidir. Marjinal maliyetlerden uzak isek, uzak olduğumuz ölçüde, rekabetten uzağız. Bu durumun nasıl tespit edileceği konusunda diğer piyasalarda yapılanlardan farklı bir şey söyleyemeyeceğiz. Diğer piyasalarda rekabetten uzaklaştığımızı nasıl anlayamaya çalışıyorsak, aynı yöntemlerle anlamaya çalışmak gerekecek.

- Hocam bu noktada bir soru sorabilir miyim? Marjinal mahiyetlerin birbirine yakın olmasından bahsettiniz. Ancak, bildiğimiz kadarıyla santraller arasında bu konuda bir fark var. Marjinal maliyetler santralin yapısına göre çok farklı olabiliyor, örneğin hidrolikte çok daha yüksek termiğe göre. Bu durumda bu maliyet farklılıkları nasıl giderilecek? Bu konuda marjinal maliyet fiyatlamasının rekabeti kısıtlayıcı olduğu düşünülüyor. Ne tür önlemler alınabilir rekabetin tesisi bakımından?

**Doç. Dr. Ünal ZENGİNOBUZ** - İngiltere'deki piyasa uygulamasında ortaya çıkan durum şöyle: Ucuza mal eden santraller her zaman tam kapasite çalışmakta ve bu kapasitenin üzerindeki ihtiyaç daha az verimli olan, daha yüksek maliyette çalışan şirketlerden sağlanmakta. Sonuç itibariyle fiyatları da en son satılan birimin maliyeti belirlemekte. Yani en ucuz değil, en pahalısının belirlenmesi söz konusu olmakta.

Eğer ucuz maliyetli üretim kapasitesi yeterince oluşmamışsa, ki İngiltere'de rekabetin eksik olarak ortaya çıkmasının arkasında da bu yatıyor, dediğiniz sorun ortaya çıkıyor. Fakat zaman içerisinde, eğer özel yatırımlar yeterince ve zamanında yapılıyorsa, ki özel sektörün bunu yapması bekleniyor, bu

sorunun azalması gerekir. Tabii bütün bunlar iyi çalışan finansman piyasalarının, kredi piyasalarının olduğu ülkeler için rahatlıkla söyleyebileceğimiz şeyler. Yani İngiltere’de olmasını bekleyebileceğimiz şeyler. Yatırım yapacaksanız, tek kısıtınız: İyi bir iş var mı elinizde, yok mu, o olmalı. Zaman içerisinde marjinal maliyet farklarından kaynaklanan aşırı kârların ortadan kalkması beklenir. Yeter ki hakim durumdaki şirketler üretim miktarlarını manipüle ederek pahalı santrallerin gerçekten gerekmediği zamanlarda bile devreye girmelerine neden olmasınlar.

Böyle bir durum olup olmadığını kontrol etmek konusunda da Rekabet Kurumu gündeme gelecektir. Toptan elektrik piyasasında yapılan tekliflerin rekabetten uzak olup olmadıklarının sürekli kontrol edilmesi gerekir. Tabii bu kolay bir iş değil. Marjinal maliyetlerden uzak fiyatların oluşmasına nasıl engel olunacağı konusunda İngiltere’de çeşitli yeni düzenleme arayışları var.

Örneğin Arjantin’de marjinal maliyet fiyatlamasından farklı fiyatlama sistemi uygulanıyor; yani fiyatlar piyasada belirleniyor ama, oluşan fiyatlar toplanan marjinal maliyet bilgileri ile karşılaştırılıyor. Piyasadaki fiyatlar düzenleyici kurumun elindeki marjinal maliyet bilgilerinden belli bir miktardan fazla sapıyorsa, o zaman baştan konulan kısıt devreye giriyor. Yani belli bir bant içerisinde serbestlik var; kontrolün dayandığı bilgiler de tabii ki bu istatistiki bilgiler. Böyle bir çözüm dikkate alınması gereken bir çözüm.

Ama eksik rekabetin olduğu elektrik gibi network sanayilerinde, ağ sanayilerinde, fiyatların oluşumu konusu kesinlikle tam olarak anlaşılmış bir konu değil ve son derece yeni bir alan. Biz iktisatçıların araştırma yapması gereken en önemli konulardan bir tanesi bu; çok yoğun araştırmalar devam ediyor zaten...

Arjantin’in uyguladığı çözüm, önceden bilinen çözümlerin bir karışımıdır. Bir parça regülasyon vardır, fiyatın oynayabileceği bir aralık koymak şeklinde. Piyasadan bir sinyal gelmekte, fiyat bilgisi gelmekte, bu sinyal marjinal maliyetle ilgili istatistik bilgilerle karşılaştırılmak suretiyle denetlenmekte. Tabii bu uygulamada da ayrı problemler çıkması söz konusu olabilir.

**Uğur EMEK** - Sayın hocama sunmuş olduğu değerli tebliğden ötürü teşekkür ediyorum. Müsaade ederseniz, bu noktada dört tane tespit, iki tane de ufak sorum olacak.

Dünyadaki elektrik enerjisi uygulamaları ile ilgili tecrübelerden oluşturduğumuz genel kanı, özelleştirmede ilk aşamanın dağıtımdan başlanması.

Yani, garanti mekanizmasının kaldırılabilmesi için, mümkün olduğu kadar tüketiciye en yakın noktadan özelleştirmeye başlanması gerekiyor; tüketiciyi ve dağıtıcıyı yan yana getirdikten sonra, dağıtıcıyı tüketici yapmak, tüketici ile iletimi yan yana getirdikten sonra iletimi tüketici yapmak, iletim tüketici olduktan sonra iletimi “supplier” haline getirmek ve bu mekanizmanın kurulmasıyla da garanti mekanizmasının kaldırılmasını sağlamak. Yani bizde şu anda olduğu gibi “üretim yaparsam tek alıcı devlet adına TEAŞ, ya o da almazsa” handikapı önemli bir ölçüde aşılmış olacak.

Elektrik enerji sektöründeki dikey ayrıştırmanın getirmiş olduğu olmazsa olmaz kaide, üretimde nihai rekabeti yakalayabilmek için ta baştan, dağıtımdan başlamamız gerekiyor. Arkasındaki yasal mantık bu.

Sizin sorunuzla ilgili olarak ben de notlarımı almıştım, üretimdeki rekabet hakkında. Üretim tek başına homojen bir sektör değil; doğal gaz, rüzgâr, termik, nükleer, hidroelektrik, hepsi ayrı sektörler ve burada özellikle hidroelektrikle mülkiyetin devri stratejik sebeplerden dolayı kısa vadede düşünülmeyen bir şey ve burada mülkiyet farklılaştırılması ve özelleştirme söz konusu değil. Tüm bunların getirmiş olduğu stratejik tercih, teknik regülasyon çerçevesinde regülasyon kurumlarının önceliğine gelen ve esasen piyasaya giriş-çıkış sektörlerinde enerji üretimi çeşitlendirilmesi manasındaki stratejik tercih belki de üretimde rekabeti engelleyen yegâne mekanizma. Buradaki cevabı teknik regülasyonda bulmak daha kolay olacak sanırım.

Üçüncü yapmak istediğim tespit, ekonomik regülasyon ve teknik regülasyon. Hocamla bu konuda anlaşıyoruz. Ekonomik regülasyon, örneğin oluşacak fiyatların regülasyonu, mutlaka regülasyon kurumlarının yapması gereken bir şey değil. Çünkü biliyoruz ki, iktisat teorisindeki “principal-agent” teorisi, iktisadi ajanlar arasında farklı enformasyon setleri olduğundan hareket ediyor. Hiçbir düzenleyici kurumun, üretim yapan şirketin marjinal maliyetini hesaplayabilmesi mümkün değil, enformasyon farklılığı nedeniyle, teoride en azından.

Bu nedenle de, burada ex-ante düzenleyici kurumun fiyat koyup, o fiyattan iktisadi ajanın üretim yapmasını beklemesi, optimali bulmak açısından her zaman doğru sonucu vermiyor. Asimetrik enformasyon setinin aşılması için önerilen yöntem, ex-post denetim. Rekabet kurumlarının şu an yerine getirdikleri denetim görevi. Fiyatlar gerçeği yansıtıyor mu, yansıtmıyor mu? Ex-post denetim mekanizmaları, yani fiyatlar oluştuktan sonra devreye girecek olan denetim mekanizmaları, gündeme gelince deregülasyon kurumuyla Rekabet Kurumu



arasındaki farkları değerlendirmek gereği ortaya çıkıyor. Hangi kurum hangi konuda daha uzman? Madem bu denetim ex-post yapılacak, Rekabet Kurumu da yapabilir bu denetimi gibi bir sonuç ortaya çıkıyor.

Çünkü regülasyon kurumlarının ex-ante denetim yapmalarının temel gerekçesi, muhasebe bilgilerinin rekabet kurumlarına göre daha iyi olması. Oysa biliniyor ki, piyasada gözlenen fiyatlandırma yöntemi “mark-up”lı fiyatlandırma; ortalama maliyet üzerinden yapılan fiyatlandırma uygulamada en azından. Bu nedenle de regülasyon kurumlarının uzmanına ve marjinal fiyat üzerinden modelleme yapmaya fazla güvenmemek gerekiyor, her zaman için en azından.

Dördüncü tespitim Türkiye ile ilgili; Türkiye konusunu biraz açmak istiyorum ben, çünkü son tahlilde bu kadar bilgiyi Türkiye ile ilgili kullanacağız.

Türkiye’de enerji sektörünün çok enteresan bir geçmişi var. Yap İşlet Devret mevzuatı ilk özelleştirme uygulaması olarak 1984 yılında gündeme geldi. Bu yasa 1994 yılına kadar kullanılmadı; 1994 yılında 3999 ve 3996 sayılı yasayla garanti sistemi getirildi ve enerjide Yap İşlet Devret uygulamaya çalışanlar bu modeli sevdiler ve uygulamaya koydular, garantiler nedeniyle.

Fakat 3996 sayılı yasa ihale sistemi vardı; bu ihale sisteminden kaçınmak için tekrar 3096 sayılı yasa kapsamına geçildi. Türkiye’de üretimde 20 yıllığına, dağıtımda 30 yıllığına ihalesiz sözleşmeler tesis edildi.

Bir de burada benim hâlâ anlayamadığım, biraz da iltizam usulüne benzettiğim “İşletme hakkı devirleri” var. Kamu, elindeki fabrikaları özel sektör kuruluşlarına devrediyor ve bunlardan bir özelleştirme bedeli almıyor. Yıllık yapmış oldukları hasılat üzerinden gelir alıyor; bu tam bir iltizam usulü. Ben, bu işletme hakkı sahiplerine yöneticiymiş gibi yapıyorlar ve mültezim gibi ağlıyorlar, diyorum.

İktisadın temel mantığını tamamıyla dibinden dinamitleyen bir slogan Türkiye’de yıllardır söyleniyor: “Bizim enerji açığımız var, talep var, fakat yatırımcı gelmez, bu yüzden garanti verelim”. Arjantin’de, İngiltere’de üretim fazlası var, oraya yatırımcı gelir. Bu, iktisadın temel mantığını benim algılayamadığım şekilde içinden dinamitleyen bir mantık.

Şöyle arada bir şekil çizeyim, kusura bakmazsanız. Gün içerisinde elektrik seyriyle ilgili bir şekildir. Sabah 07:00’de en alt seviyededir, akşam saat 21:00’de tam seviyeye çıkar, sabah 06:00’da tekrar minimum seviyesine iner.

Tam seviyede 19 bin mega wat Türkiye'nin tüketim talebi var şu anda; elektrik, stoklu bir mal olmadığı için yedekli çalışmanız ve kapasitenizi minimum 25 bin megavat civarında tutmanız gerekiyor. Türkiye şu anda 11 bin megavatın garantisini vermiş durumda. Şimdi sadece "peak" saatlerde rekabete açabiliyorsunuz; 24 saatin 2 saatinde rekabet edebilmek mümkün, diğer saatlerde rekabet ettiremezsiniz. Çünkü diğer saatlerdeki üretimi Türkiye garantili olarak almak zorunda. Yabancı yatırımcıyı 14 bin mega wat kapasite kurmak için çağıracaksınız, ondan sonra da, garanti verilen 11 bin mega watı "peak" olmayan normal saatler için gerekli 19 bin megavattan düşükten sonra kalan 7 bin megavat için yarışmalarını isteyeceksiniz... 7 bin megavat için 14 bin mega watla yarışın diyebilmeniz için yabancı yatırımcıyı, herhangi bir yatırımcıyı, yüzde 50'li kapasiteyle çalışmaya baştan razı etmeniz gerekir.

Yüzde 50 kapasitede çalışan bir yatırımcının fiyatı otomatikman yüzde 100 kapasite ile çalışan yatırımcının iki katı olacak. Biri 4 cent'ten, öbürü 8 cent'ten fiyat vermesi gerekecek. Garantili mekanizmayla rekabet olmaz diye bağırmanın gerekçesi bu; en azından ben birkaç yıldır bunu anlatmaktan helak oldum, "20 yıllığına garantiyle olmaz" diye. Buraya gelen de mecburen garantili gelecek, bu sisteme garantisiz gelmez. Burada garantiyle olur; bu "peak" seviyeye çıktıkça yeni gelenler hep garanti isteyecek. Arada söylediğim gibi, Türkiye'de ömür boyu rekabete açılmamanın yegâne sebebi bu mekanizmadır enerji sektörünün kendi iç işleyişidir.

Yani, "10 yıl içinde rekabet oluşmasını öngörüyoruz", "20 yıl sonra rekabete geçeceğiz" gibi lafları ancak 20 yılın hiç bitmeyeceğini, ya da 20 yıl sonra nasıl olsa ölmüş olacağını düşünenler söyleyebilir. Bu, enerji sektörünün rekabete açılmaması ile ilgili temel handikaptır ve bu garantiler oldukça enerji sektöründe hiçbir kurumsal düzenleme rekabeti getiremez.

Benim size sorum, ekonomik regülasyonla ilgiliydi. Geçenlerde okuduğum bir makalede, Amerika'da Adalet Bakanlığının ekonomik regülasyon ile ilgili sorumluluğu Federal Ticaret Kurumundan, yani şu an regülasyondan sorumlu kurumdan, devralmak uğraşısı içerisinde olduğu yazıyordu, yanlış hatırlamıyorsam. Çünkü biraz önce anlattığım gibi, regülasyon kurumu sektörü rekabete açmaz. Kendi işine son vermez teknik olarak. Bir de ben elektrik piyasaları yarasını görmedim, orada ortada söylenen, yapılacak bir düzenlemeden söz ediliyor. Fiyatı bakanlık belirleyecekmiş, fiyatta son söz bakanlığınmış. Bence bu cümleyle tasarı tüm anlamını kaybeder, rekabet doğmadan ölmüş olur. Böyle bir şey var mı? Teşekkür ediyorum.

**Doç. Dr. Ünal ZENGİNOBUZ** - Sırasıyla söylediklerinizi hatırlamaya çalışarak, birkaç şey eklemek istiyorum. Şimdi, ekonomik regülasyonun ne demek olduğunu ve hangi aşamalarda uygulandığını tam olarak görmemiz gerekiyor.

Amerika'da ekonomik regülasyon uygulanıyor, çünkü orada hâlâ birçok yerde dikine bütünleşmiş tekel yapısı var. Ekonomik regülasyonun rekabet olan bir sektör yapısı içerisinde gerekli olduğu noktalar, yalnızca doğal tekelin zorunlu olduğu noktalar. Yani iletim ve dağıtım kademeleri.

Dağıtımla da arzı birbirine karıştırmamız gerekiyor. Dağıtımda rekabet olması mümkün değil; çünkü fiziksel olarak tek bir ağ olmak durumunda. Dolayısıyla ekonomik regülasyonu düzenleyici kurumun elinden aldığımız zaman burada değişen hiçbir şey olmayacak. Düzenleyici kurum eğer rekabet olabilecek noktalarda da fiyat belirlemesi yapıyorsa, ki bu rekabet şartları oluşuncaya kadar belirli bir süre gerekli olabilir, o ayrı bir konu. Ama burada hedef, üretimde, toptan fiyatlarda ve arz fiyatlarında kimsenin hiçbir müdahalede bulunmaması, fiyatın piyasada belirlenmesi ve buradan çıkan sinyallerin yatırımları ve tüketimi yönlendirmesi. Ancak, rekabetin olamayacağı noktalarda ekonomik regülasyon her zaman gerekli olacak.

Yani, toptan ve perakende elektrik fiyatlarını marjinal maliyetlere göre belirlemek vesaire bunlar, rekabet olduğu zaman kimsenin ilgilenmemesi gereken şeyler.

Bu nedenle ben bir noktayı tam anlayamıyorum. Üretimde ve arzda rekabet olduğu zaman zaten hiç kimsenin regülasyonla ilgilenmemesi gerekiyor, öngörülen çerçevede bu. Bunu piyasaların yapması gerek; diğer aşamalarda ise her zaman regülasyon zorunluluğu olacak. Hedeflenen nötr, yani diğer aşamalardaki rekabeti ve genel ekonomik etkinliği bozmayacak, bir anlamda görünmeyen olarak niteleyebileceğimiz, teknik türde bir regülasyon olmalı.

Arz aşamasındaki rekabet, dağıtımdan farklı bir şey; dağıtım şirketlerini özelleştirdiğiniz zaman, ya da Türkiye'de olduğu gibi işletme hakkını devrettiğiniz zaman, aslında bu illa da elektrik arzını dağıtım şirketleri yapacak anlamına gelmez, gelmemeli. Şimdiki uygulamada bir bölgeyi bir dağıtım şirketine veriyorsunuz, o şirket aynı zamanda o bölgede elektriğin her türlü perakende satışını da yapıyor. Bu şirketlerin dağıtım işlevlerinde bir ikinci rakip bulabilmek zaten teknik olarak mümkün değil. Ama arz kademesine bu niye mümkün değil, ilke olarak bunu anlamak zor. Dağıtım şirketleri, ortak dağıtım ağını işleten, nötr

teknik şirketler olarak öngörülebilirler; bu şekilde regülasyona tabi olabilirler ve olmalıdırlar.

Rekabetin Türkiye’de belli bir süre içinde tesis edilip, edilemeyeceği, konusuna gelince.Yatırım ihtiyacı olması, illa o yatırımın kendiliğinden karşılanacağı anlamına gelmez diye düşünüyorum. Ayrıca Türkiye’de elektrikle ilgili yatırım yapılmıyor değil, önemli olan yatırımcıların dışarıdan veya içeriden gelip gelmemesi değil; yapılan yatırımın mümkün olan en ucuz şekilde yapılması. Yani santrallerin Türkiye’ye daha ucuza mal olması. Eğer biz dışarıdan bu konuda kaynak gelmesini istiyorsak, bununla ilgili genel bir politika kararına varmamız ve ondan sonra o kararı uygulamamız gerekiyor. Yatırım kaynakları büyüme problemimiz bakımından çok gerekli Türkiye için. O zaman, yatırım kaynaklarını mümkün olan en ucuz şekilde bulmak için gerekli düzenlemeleri yapmamız gerekir diye düşünüyorum.

Kapasite ile ilgili söyledikleriniz Türkiye’deki enerji ihtiyacının ne olacağıyla ilgili öngörülere çok bağlı. Bir de şu an gözlediğimiz elektrik tüketimi, şu anki fiyatların, artı şu anki büyüme düzeyinin, bir fonksiyonu. Bunları verili olarak, değişmeyecekmiş gibi, almak zorunda değiliz. Böyle almamamız gerekir. İhtiyacın bundan çok daha fazla olacağı durumlarda, fazladan elektriğin bir zararı olmayacaktır. Daha fazla ihtiyaç her zaman olacaktır. Tüketimin ne olacağını elektriği hangi fiyattan sattığımız belirleyecektir.

Bütün sorun, yatırım yapmak isteyebilecek yabancı veya yerli sermayenin şu an gördüğü riskleri karşılamak için 20 yıl gibi, 30 yıl gibi, çok uzun sürelerle yayılan anlaşmalar yapılması. Bu garantileri daha kısa sürelerle sınırlı tutmak ya da en azından, belirli şartların yerine gelmesine bağlı olarak, belirli bir süre sonra gözden geçirilmesi opsiyonunu eklemek gerekiyor. Daha kısa, örneğin 5 yıllık anlaşmalar yapılabilir. Bu tabii maliyetleri arttıracaktır.

Bir de sorunun Türkiye ekonomisinin genel istikrarı boyutu var, şüphesiz. Yoksa yalnızca elektrik sektörünü mükemmel hale getirmek, Türkiye’ye gelecek sermayenin maliyetini düşürmeye yetmeyecektir.

**Yeşim AKCOLLU** – Rekabet Kurumu Uzman Yardımcısı. Mevcut sistemde üretimde ve dağıtımda 20 yıllık imtiyaz sözleşmeleriyle alım ve satım garantileri veriliyor ve bu imtiyaz sözleşmeleriyle uzun yıllar boyunca fiyatlar sabitlenmiş durumda.

İlk sorum: Düzenleyici kurum ekonomik anlamda neyi regüle edecek?

İkinci sorum: Mevcut sözleşmelerde karşılıklı anlaşmalarla değişiklikler yapılabileceği öngörülüyor yeni yasa taslağında. Şirketler kendilerine verilen bazı imtiyazlardan vazgeçmek için karşılığında başka avantajlar isteyeceklerdir. Sizinle yaptığımız görüşmelerde, siz devletin burada pazarlık gücünün kuvvetli olması gerektiğini söylemişsiniz. Bunu biraz açarsanız sevineceğim.

Üçüncü sorum: Bazı sözleşmeler değişir, bazıları değişmezse o zaman sağlıklı bir piyasa ortamı nasıl sağlanır? Teşekkür ederim.

**Doç. Dr. Ünal ZENGİNOBUZ** - Düzenleyici kurulun neyi düzenlemesi gerektiği konusu gerçekten önemli bir konu. Eğer ciddi miktarda kapasite bağlanmış ise, gerek girdi gerek ürün fiyatları bakımından, ortada düzenlenecek pek bir şey kalmamış oluyor. Zaten konuşmamın başından beri dikkat çekmeye çalıştığım nokta bu. Bir yerde düzenleyici kuruma fazla işlev bırakmayan bir yapı ortaya çıkıyor. Aslında bu durumda özel sektör katılımından bahsetmek de pek söz konusu değil. Yalnızca belli santrallerin işletimini belli bir ücret karşılığı veriyorsunuz. Biraz önce yapılan iltizam sistemi benzetmesine ben de katılıyorum. Bir iltizam düzenlemesi varmış gibi bir resim çıkıyor ortaya. Özel sektörün yararı rekabet olduğu durumlarda ortaya çıkmakta. Dolayısıyla o sorunuzda gayet haklısınız.

Yapılan anlaşmaların tekrar gözden geçirilmesi konusuna gelince. Tabii ki yapılan anlaşma, anlaşmadır. Eğer onları tek taraflı olarak bozmayacaksınız, yeniden görüşürken iki tarafın da gönüllü olarak bunu kabul etmesi için karşılıklı bazı şeylerin değiştirilmesi gerekir. O anlamda ben geriye dönük tahkimin, iyi niyetli bir yorum yapacak olursak, bu anlaşmaları tekrar masaya getirmek için devletin kullanabileceği bir koz olarak düşünüldüğünü varsayıyorum. Yani geriye dönük tahkim karşılığında anlaşmaların bazı şartlarında değişiklik yapılması istenecektir. Çünkü geriye dönük tahkim, yatırım yapan şirket bakımından risk unsurunu azaltıcı bir faktördür. Tahkimi kabul etme karşılığında daha düşük fiyatlar, daha kısa süreli kontratlar istenebilir. Benim çok iyi pazarlık edilmesi gerektiğini söylediğim nokta da burasıydı. Pazarlık usulü yapılan anlaşmalarda hem konunun tekniği bakımından, hem de iktisadi ve hukuki bakımdan çok kuvvetli takımlarla masaya oturmak lazım. Tabii özel bir menfaat paylaşımı durumunun olmadığı bir ideal durumdan bahsediyorum bunları söylerken. İyi niyetle anlaşmaya oturulabilir, iyi niyetle görüşmeler yapılabilir; ancak, yine de kötü sonuç alınabilir. Pazarlık yapan ekibiniz teknik bakımdan kuvvetli olmadığı zaman kaybedersiniz.

Çin'in, örneğin, Yap İşlet Devret ve benzeri türdeki düzenlemeler için son derece iyi koşulları olan anlaşmalar imzalayabildiğini biliyoruz. Çünkü ellerinde kullanabilecekleri kozları var ve söz verdikleri zaman uzun süre sözlerini tutabilecekleri izlenimini bırakmışlar. Bizden çok daha iyi şartlarda elektrik santralleri kurdurup, elektrik satın alabiliyorlar. Bizim anlaşmaların hangi şartlarda yapıldığını tam bilemiyoruz. Ama hukuk, teknik ve iktisat tarafı çok kuvvetli ekiplerce yapılması gerektiği açık.

Bütün bu söylediklerim olması gereken, ideal durum için geçerli. Yani rüşvet almak niyetiyle değil, ülke için en iyi şartlarda anlaşma yapmak niyetiyle oturmuş olunması lazım masaya. Bunu da varsaymak durumundayız. Bu durumda tahkim imkanını en iyi şekilde kullanmamız gerekir. Tahkimin iktisadi bir rasyoneli var; siz dışarıdan insanların burada yatırım yaparak önemli miktarda paralar gömmesini istiyorsanız, bu yatırımın getirisi ile ilgili belli güvenceleri vermek durumundasınız. Vermesiniz de gelirler, ama çok pahalıya gelirler. Bu güvenceyi verdiğiniz zaman da yine ortada pazarlığa açık çok önemli boşluklar kalıyor; o boşluklar üzerinde çok iyi pazarlık edebilmek gerekir. Bunun için de güven verici, inandırıcılığı olan bir çerçeve sunmak şarttır. Genel inandırıcılık, kredibilitate, sorunu Türkiye'de devletin çok ciddi bir sorunu.

**Yusuf Ziya AKSOY** - Sayın hocam her şeyden önce verdiğiniz bilgilerden dolayı çok teşekkür ediyoruz.

Hazırlanan son kanun tasarısından anlaşıldığı kadarıyla, rekabet sağlanamamış durumda. Bence aslında Enerji Bakanlığının, Rekabet Kurumunun ve diğer kuruluşların amaçları aynı; ancak, amaçlara ulaşmada nelere öncelik verilmesi gerektiği konusunda değişik tercihler varmış gibi görünüyor. Bunu neye dayanarak söylüyorum; her şeyden önce Enerji Bakanlığı, Türkiye'deki mevcut elektriğin yetersiz olduğunu ve dolayısıyla çok acil yatırımların yapılması gerektiğini söylüyor.

Dolayısıyla, devlet, rekabet sağlanmadan önce, yeni finansman modelleri, Yap İşlet Devret ve Yap İşlet tipi modelleri, yeni enerji yatırımları çok büyük meblağlar içermesinden dolayı, uygulamak istiyor.

Tabii, sonuçta Bakanlığın da amacı rekabet ama, Türkiye'nin ihtiyacı rekabetten önce enerji talebinin karşılanmasıdır. Burada, sizin anlattıklarımız-dan anladığım kadarıyla, rekabet sağlanamamış. Fakat bir düzenleyici kurul oluşturulması öngörülüyor. Tabii benim burada sorum şu: Bu Yap İşlet Devret, Yap İşlet ve İşletme Hakkı Devri modelleriyle yapılan sözleşmelerden önce,

düzenleyici kurulun oluşturulması gerektiğini düşünüyorum açıkçası. Bu konuda aynı fikirde misiniz? Bu böyle ise, Türkiye sonuçta düzenleyici kurul konusunda geç kalmış gibi görünüyor. Sonuçta bakanlığın elinde belli kontratlar var. Bu kontratları da karşılıklı olarak imzalamış. Danıştay'a gidilmiş, fakat sonuçta özel hukuk tahkimi çıkmış ve tekrar görüşülecek. Bu duruma göre, sizden anladığım kadarıyla, birçok problemler çıkacak. Sizce bu Yap İşlet Devret, Yap İşlet ve İşletme Hakkı Devri modellerine göre yapılan kontratlar iptal edilerek, tekrar ihaleye çıkılmadan önce düzenleyici kurumun kurulması gerekli midir?

**Doç. Dr. Ünal ZENGİNOBUZ** - Öncelikle Türkiye'nin enerji ihtiyacının karşılanamaması konusuyla ilgili çok kısa bir şey söylemek istiyorum. Herhangi bir malda olduğu gibi, enerji tüketimi de şüphesiz ki enerjinin fiyatına bağlı. İhtiyacın karşılanamaması diye bir şey yok, ihtiyacı her zaman çok rahat karşılırsınız. Fiyatı yükseltin ihtiyaç azalacaktır. Elektrik ihtiyacını büyük ölçüde sanayi ve mesken kullanımı belirler. Elektrik fiyatını yükseltirseniz üretim yapmanın maliyeti artacak, üretimde artık kârlı olmaktan çıkan miktar kadar azalma olacaktır. Bu da elektrik tüketimini azaltacaktır. Benzer şekilde, elektrikliğin fiyatı yeterince yüksekse, o zaman yatırım yapmanın ekonomikliği ortadan kalkacak ve tabii haliyle de elektrik ihtiyacı, daha doğrusu tüketimi, düşecektir.

Burada ihtiyaç derken söylenmek istenen, Türkiye'nin enerji girdilerini ucuzlatarak sanayisinin önünü açmaya olan ihtiyaç anlamında bir ihtiyaçtır. Biz yatırımı yapmazsak ülke karanlıklara gömülecek denilebilir. Tabii gömülebilir. Belli bir fiyatlama politikasıyla elektrik fiyatını sıfır yaparsanız haliyle hiçbir zaman elektrik yetmez. Fiyatları, talebi ve arzı eşitleyecek düzeye getirdiğiniz zaman arz ile talep eşitlenir ve "ihtiyaç" kalmamış olur. Özetle ihtiyaç derken ne kastedildiğine dikkat etmek gerekiyor.

Burada hedeflenen Türkiye'nin büyümesini desteklemeye yönelik, enerji girdilerinin fiyatlarının mümkün olan en ucuz düzeye çekmek, kanımca. Bu son derece önemli ve iyi bir niyet, bence. abii bunun nasıl sağlanacağı önemli bir konu. Türkiye'nin ihtiyacı çok olacak derken kastedilen anlatmaya çalıştığım kavramdır. Elektrikimizi çok daha bol ve çok daha ucuz üretmemiz hedeflenmektedir, bu da iyi bir şeydir.

Ancak, böyle bir amaçla yola çıkıp, ondan sonra ne kadar iyi pazarlık edildiği kuşkulu anlaşmalar yaparak çok uzun süreler pahalıya elektrik satın almayı kabul etmek çelişkili bir durum. Zaten anlaşılması güç bulunan nokta bu. Bu yüksek fiyatlar tüketiciye, sanayicilere yansıtılmayacak, onlar ucuz fiyatlardan elektrik kullanarak ülkedeki yatırımların ve üretimin artmasına katkıda

bulunacaklar, denilebilir. O zaman da aradaki fark nereden karşılanacaktır? Başka yerlerden karşılanacak, mutlaka bir karşılayıcı olacak. Dolayısıyla çelişkili nokta bu.

Diğer konuyla ilgili olarak: Bugüne kadar yapılan anlaşmalar sonucu garanti verilen alım miktarı Türkiye'deki toplam talebe, özellikle de bundan sonra artması beklenen toplam talebe, oranlandığında dağıtım alanındaki devirler kadar tehlikeli bir durum olmayabileceğini düşünüyorum. Yeter ki bundan sonraki anlaşmaları bir parça daha az bağlayıcı, hatta hiç bağlayıcı olmayacak şekilde yapalım; en azından geri kalan elektrik üretimi daha uygun koşullarda olsun. Ülkedeki genel istikrarın daha da düzelmesiyle sermayenin gelişi için daha az risk primi ödendiği ve daha iyi kontratlar yapıldığı, daha kısa süreli kontratlar yapıldığı, daha iyi pazarlık edildiği bir çerçevede kapasite yine özel kaynaklardan arttırılabilir ve şu an bağlanmış kapasiteye göre daha büyümesi sağlanarak bu bağlanmış kapasitenin göreceli olarak küçülmesi düşünülebilir.

Diğer alternatif olan kontratları yok saymak konusuna gelince. Ancak, bu, eğer karşı tarafın bazı şartları yerine getirmemesi gibi bir durum yoksa, tavsiye edilmesi mümkün olmayan bir yaklaşım. Devletin imzaladığı anlaşmadan geri dönmesi birçok bakımdan sakıncalı. Ama henüz yapılmamış anlaşmalarda aynı yanlısın yapılmasına izin verilmemeli, var olan anlaşmaların karşılıklı olarak değiştirilmesi için mümkün olan her türlü çaba harcanmalı. Bu çerçevede, biraz önce dediğim gibi, eski anlaşmaların tekrar açılması için bir koz gerekmektedir, o da geriye dönük tahkimdir.

Tabii ki düzenleyici kurumun en baştan kurulması en doğru olandır. Bizde bir parça sıra karışmış görünüyor. Şili deneyimine baktığımızda çok daha yavaş, ama sonuç itibarıyla bizimkine göre çok daha kısa süren, bir süreç içerisinde önce yeniden yapılandırma, kısmi özelleştirme, düzenleyici kurul ve ondan sonra rekabet gibi aşamalar görüyoruz. Bundan sonraki uygulamaları kurtarabilirsek, bence yine geç kalmamış oluruz. Düzenleyici kurulun hedefinin öngörülen yapıya uygun olarak seçilmesi gerekir.

**İsmail Hakkı KARAKELLE** - Teşekkür ediyorum sayın başkan. Öncelikle hocamıza teşekkür ediyorum. Son derece ayrıntılı, yararlı sunuşları nedeniyle. Yararlı olmasının özellikle altını çiziyorum, bizim Perşembe Konferanslarının her birinden kuşkusuz yararlanıyoruz; ama, sizin konferansımızdan özel bir şekilde de yararlanıyoruz. Malumunuz, bu çok sözünü ettiğimiz enerjiyle ilgili son tasarımı, Enerji Bakanlığının hazırladığı tasarımı, önümüzde; tasarımı ile ilgili yazacağımız yazının hazırlığında görüşerinizden



yararlanacağız. Böyle somut bir sonucu var konferansımızın, bu bakımdan ayrıca teşekkür ediyorum.

Bir haberim olacak, müjdeli bir haber; bir de küçük açıklamam olacak. Müjdeli haberden kastım, Enerji Bakanlığının tasarısı öyle yangından mal kaçırır gibi olmayacak çok şükür.

Biraz önce arkadaşımız sormuştu, bu düzenleyici kurul devirlerden önce, sözleşmelerden önce olması gerekmez miydi? Gayet tabii, hiç tartışılmaz bir şey bu. Bu yasal düzenleme çok daha evvel olmalıydı. Tam tersi, yine alaturka bir iş yapıyoruz; sözleşmeler yapıldı, 30 yıllığına verildi ve yasa tasarısı hazırlıyoruz. İzahatı namümkün.

Biraz önce uzunca ve ayrıntılı açıklamalar yapan arkadaşımız Uğur Bey, 1999 yılı Perşembe Konferanslarında, burada, tahkimle ilgili bize güzel bir sunuş yapmıştı ve sunuşunun bir yerinde demişti ki: “Bu düzenleyici kurul kurulduktan sonra ne yapacak bilmiyorum”. Bu kadar sözleşmeler yapıldıktan sonra, herhalde bu kurulun başındaki kişi oturduğu gün istifa eder; “çünkü bana yapılacak bir iş kalmadı” der demişti.

Bu herkesçe bilinen bir şey; ama nasıl olmuş, bu noktaya nasıl gelmiş, bu anlaşılması güç bir süreç. Fakat sevindirici tarafı bizim bugün burada söylediklerimizi Dünya Bankası yetkilileri söyledi, bir, iki hafta önce. Umut ediyorum ki daha rekabetçi bir tasarı çıkacak ortaya.

Geçmiş sözleşmelere ne ölçüde uygulanacak, sizin dediğiniz gibi kesin bir şey söylemek mümkün değil. Ama uygulanabildiği ölçüde geçmişe yönelik olarak da yararlı olacak, ama sizin sunuşunuzdaki tabirinizle onların gölgesi altında kalacak; bu tasarı kanunlaşsa bile öyle bir sıkıntı var.

Bakın, en azından bu çalışmanın Mayıs ayında taslağın bitirilmesini ve Temmuz ayında meclisin önüne getirilmesini düşünüyorlar. Bu daha epeyce söz söylenebileceğinin, başta biz olmak üzere, başkalarının da, ilgililerin de söz söyleyebileceğinin ve tartışılabileceğinin, daha iyi bir metine gidilebileceğinin bir göstergesi. Bu haberi vermek istedim, ilk olarak.

Bir konuda daha açıklamada bulunmak istiyorum: Salondaki rekabet hukukuyla doğrudan ilgili olmayan bazı konularımızda, “işletme hakkının devrinin” rekabet hukuku bakımından devralma olup olmadığı konusunda tereddütler var. Bu bir devirdir, onu söylemeyi gerekli görüyorum. Bu bir

özelleştirme değildir diyenler var; noktayı oraya koyarlarsa orası çok önemli değil. Özelleştirme midir, değil midir? Tartışılır, çünkü özelleştirme böyle net sınırları çizilen bir kavram değil; fakat 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7 nci maddesi anlamında bir devirdir çünkü biz her zaman mülkiyetin devrini aramayız.

Rekabet hukuku bakımından devirle, ticaret hukuku bakımından devirler birbirinden farklıdır. Şu anda zamanımız kısıtlı olduğu için ayrıntısına giremiyoruz; örneğin, ticaret hukuku bakımından devralma olan, birleşme olan bir işlem bizim hukuk bakımından devir değildir. Eğer iki tane işletmenin her ikisini de aynı irade kontrol ediyorsa, örneğin, bunların arasındaki birleşme ve devir almalar bizi ilgilendirmez. Bunu bilmemek nedeniyle bize çok sayıda başvuru oluyor, giderek azalmakla birlikte.

Ticaret Hukuku bakımından, o bir birleşmedir. Nihayetinde de ticaret sicilinde tescile kadar giden bir süreçtir. Oysa bizim için hiçbir şey değildir; çünkü biz kontrol değişimi bekleriz. Burada kontrol birleşme öncesi ve sonrasında aynı iradede kalıyor. Diğer taraftan, bizim için birleşme, devralma olan, rekabet hukuku bakımından birleşme, devralma olan bazı işlemler de diğer hukuk dalları bakımından değildir. Önümüzden geçmiş bir dosya vardır, hemen süratle söyleyeyim. Bir büyük bira grubu, bir küçük bira grubunun bira üreten makinelerini satın alıyordu, yalnızca makinelerini. Şirket devam ediyor, tüzel kişilik olarak. Denildi ki bize: “Hayır burada bir devralma yoktur, şirket tüzel kişiliği devam ediyor.” Biz de onlara dedik ki: “Hayır burada bir devralma vardır; çünkü bu işlemin sonucunda sözü edilen küçük firma, ki aleniyet kazandı ismini de söyleyebiliriz, Toros Biracılık, ertesi gün bira üretebilecek mi? Hayır. Çünkü siz makinelerini satın aldınız.” İşte bitti, bu bizim için bir devralmadır. Aynı mantıkla buradaki işletme haklarının devri de, 30 yıllığına devrediliyor, tabirimi bağışlayın “bal gibi devralmadır.”

Yani mülkiyetin devredilip, edilmemesi Rekabet Kurumu bakımından bir önemi yoktur. Oldukça uzun tuttum biliyorum bu açıklamayı, salondaki rekabetçileri sıktım, onların bildiği şeyler; ama rekabet dışı konularımız bakımından bunu elektrikle ilgili söylemeyi gerekli gördüm, teşekkür ediyorum, sağ olun.

- Ben sorular geldikten sonra sadece tespit açısından söylüyorum. Geçmiş sözleşmelerin durumu ile ilgili olarak, şu anda üretim ve dağıtımda imzalanan sözleşmelerin önemli bir kısmında şirketlerin yükümlülüklerini yerine getirme süreleri bitti. Haziran ayına kadar süreleri olan bazıları var, yanılmıyorsam, bazı

dağıtım sözleşmelerinde. Haziran ayına kadar bu şirketler kredi bulamazlarsa zaten yükümlülüklerini yerine getirememiş oluyorlar. Yani şirketlerin sözleşmesi bitmiş olacak. Bu nedenle idarenin haklı, haksız, üstün taraf olup olmadığı gibi konuları araştırmaya gerek yok, idare isterse tartışmaz bile. Kaldı ki, geçmişe dönük tahkim uygulamasında, biraz fazla hukuki bir bilgi olacak ama, ilgilenen arkadaşlar için söylüyorum, 3096 sayılı yasa kapsamında olan Yap İşlet Devret sistemi, üretim ve dağıtımda 3996 sayılı yasa sistemine alındı. 3996 sayılı yasa sistemini özel hukuk kapsamında mütalaa ediyorlar. 3096 hâlâ imtiyaz hukuku. İki aynı iş; bir yasa kapsamında imtiyaz hukuku, bir yasa kapsamında özel hukuk. İşletme hakkı devirleri 3096 kapsamında kaldı, imtiyaz 3996 kapsamında olmadığı için bir şey yok. Şu anda iki kanun arasında, bizatihi, özel kanun, sonraki kanun; özel kanun, genel kanun; önceki kanun, sonraki kanun çatışması var ve acele yapılan bir değişiklik, bir nevi iyi niyeti istismar eden bir yaklaşım bence, iki kanunu da uygulanmaz hale getirdiler ve şu anda bakanlık sözleşmeleri hangi kanuna göre yeniden görüşüp parafa ederse etsin kanunsuz bir iş yapmış olacak. İki kanun da uygulanamaz hale geldi, bunu da teknik bilgi olarak söylemek istiyorum. Teşekkür ediyorum.

- Ben bir ilave yapmak istiyorum. Her şeyden önce 3996'nın 12 nci maddesi var. Bu madde, 3096 ve 3465 sayılı kanunlarda 3996 sayılı kanunun 5 inci, 12 nci ve 14 üncü maddelerinden yararlanabileceğini öngörüyor. Dolayısıyla, bakanlık tarafından 3096 ile özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmeler de, imtiyaz sözleşmeleri de yapılabilir. Ben ortada hukuki olarak herhangi bir sorun olduğunu zannetmiyorum. Sadece bunu söylemek istedim.

**Oytun ALICI** - Benim birkaç tane tespitim olacak, sorudan daha çok, izin verirseniz. Benim fikrime göre, birincisi, elektrik yatırımlarının Türkiye'de yapılamamasının nedeni, Türkiye'deki kamu yatırımlarının yeterli olmaması. İlk kuşak Yap İşlet Devret yatırımları dediğimiz, belki malumlarınız olan, şu anda işletmede olan dört tane santralin satış fiyatlarının -TEAŞ'ın iddiasına göre söylüyorum- TEAŞ'ın maliyetinin üzerinde olmasının sebebi, bunlar ilk olduklarından içinde buldukları belirsizlik ortamının çok büyük olması. Dolayısıyla bu faktörün risk maliyeti olarak bu yatırım fiyatının üzerine eklenmesi söz konusu. Bu santrallerin TEAŞ'ın şu andaki ortalama maliyetinin üzerinde olduğu doğrudur. Ama bunlar sadece ilk yıl fiyatları olarak dikkate almak gerekir, daha sonraki yıllarda bu fiyatlar düşecektir, ortalaması da zaten TEAŞ'ın maliyet ortalamasına yaklaşacaktır.

Bu santrallerin, özellikle "işletme hakkı devri" sözleşmeleri ile devredilenlerin, daha sonra da uzun süreli alım garantisi olmadan finanse

edilememelerinin nedeni sözünü ettiğim ilk dönemdeki belirsizlikler. Bu ilk dönemde belirsizlikler dediğim şey, Türkiye’de bu miktarda büyük bir yatırım elektrik alanında yapılabilir mi, yapılamaz mı sorusu. Yapılabilir olduğu, en azından ekonomik olarak, belki görüldü; ama bu sefer de özellikle hukuki alanda ülkemizde çok büyük belirsizlikler ortaya çıktı. Buna örnek olarak, 3096 sayılı kanundan sonra yine enerji sektöründeki yatırımlara yönelik iki tane kanun çıkarılması, bunların Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi, bu arada Türkiye’de büyük ölçüde siyasi istikrarsızlık olması, genel ekonomik istikrarsızlık olması dolayısıyla bunların içinde buldukları ortamın belirsiz hale gelmesi verilebilir. Özellikle de hukuk açısından demek istiyorum, belirsiz bir duruma gelindi. Yine Türkiye’de bir özelleştirme karşıtı, özel sektörün enerji alanında yapacağı yatırımlar karşıtı bir havanın oluşturulması da yatırımı düşünen şirketlerde bir belirsizlik hissi uyandırdı. Bir güvensizlik ortamı oluştu ve bundan dolayı da bütün şirketler Türkiye’de alım garantisi olmadan elektrik yatırımı yapılmaz, projeye girilmez hissini, yerli olsun, yabancı olsun, duymaya başladılar. Bütün bunlara sebep olan politik ve ekonomik istikrarsızlık ortamını göz önünden kesinlikle uzaklaştırmamak gerekir.

İkinci noktaya gelirsek. Rekabet Kurumunun, demin burada bulunan beyefendi belirtti, belki yeni elektrik kanunuyla ilgili görüşü sorulduğu gibi bir intiba uyandı bende. Rekabet Kurumunun, benim fikrime göre, bu konuda yapabileceği en büyük yardım, en önemli katkı şu olacaktır: Yeni kanunla Türkiye’deki üretim ve dağıtım piyasasında rekabete geçmek için kesin bir süre konulması hususunda, mutlaka bir süre konulması hususunda, ısrarcı olunması ve bu yönde bir görüş bildirilmesinin faydası olur diye düşünüyorum

En azından bu belirsizlik geleceğe ertelenmemiş olur. Çünkü yeni kanunda, benim anladığım, bu daha çok kanun çıktıktan sonraki gelişmelere, piyasanın gidişine bağlanmış bir durum ki, ben bunun, Türkiye’deki ortam dikkate alındığında, sanki bir süresiz erteleme manasına geleceğinden korkarım doğrusu.

Üçüncü noktaya gelirsek. Yeni yapılacak santraller için açılacak ihalelerde rekabetin yaratılması çok önemli. Biraz önce elektrik piyasasının günlük işleyişinde değil de, sadece yeni santrallerin ihalelerinde rekabet olmasının yeterli olmadığı, bunun da bir yeni finansman modeli olmaktan ileriye gidemeyeceği belirtildi. Bence burada bir eksiklik var. Şunu belirtmek istiyorum; özel sektörün katılımıyla yeni bir santral ihalesi yapıldığı zaman, buna alım garantisi verilecek olsa bile, uzun süreli bir alım garantisi verilecek olsa bile, bu ihale kamu yatırımıyla değil de, ihale sonucunda oluşan bir özel sektör yatırımıyla

özel sektör projesi olarak gerçekleştiği zaman, bunun TEAŞ'ın elinde kamu tarafından yapılmış olan bir santrale göre, ileride alım garantisi kaldırılabilir olsa dahi, ileride oluşacak günlük rekabet ortamına uyum sağlaması çok daha kolay olacaktır. Çünkü, en başta rekabet ortamında yapılmış ihale içerisinde bu yeni santralin, özel sektör tarafından tesis edilen yeni santralin, hem işletme maliyetleri, hem de yatırım maliyetleri daha uygun olacağı için, ileride bunlara sizin alım garantinizi kaldıracağız, siz artık bundan sonra piyasada rekabet edeceksiniz, diye bir koşul sürmek daha kolay olur. Daha doğrusu bunlar o koşulu daha kolay kabul edebilirler; çünkü en baştaki teklifleri veya projeleri bu ortama uyum sağlamaya, ayak uydurmaya daha uygun olacaktır diye düşünüyorum. Böyle bir faydası da var, yeni santrallerin ihale aşamasında rekabetle açılmasının. Özetle, alım garantisi verilse dahi, ileride alım garantisi kaldırıldığında özel sektör santralleri rekabete daha kolay uyum sağlayacaklardır diye düşünüyorum.

**Doç. Dr. Ünal ZENGİNOBUZ** - Yapılan anlaşmaların her durumda 20-30 seneler gibi uzun sayılabilecek, belki de santralin ekonomik ömrünü aşan süreler olması gerekmemekte. Bu noktaya mutlaka dikkat edilmesi gerekir.

Bir de, her ne kadar sabit fiyat garantisinin şirketin maliyetlerini düşürücü bir etkisi olacağı söylenebilirse de, çünkü aradaki fark sürekli olarak kendilerine kâr olarak kalmaya devam edecektir, yine de fiyat garantisinin illa da ekonomik verimlilik bakımından olumlu bir etkisi olacağını, yani garanti olan süre boyunca maliyetlerin düşmesine mutlaka yol açacağını söyleyemeyiz. Fiyat garantisi mutlaka daha düşük üretim maliyeti getirecek ve böylece iktisadi verimlilik artacak diyemeyiz. Yani fiyatların sabitlendiği, ürünün fiyatının sabitlendiği bir durumda, santralin, teknik ve iktisadi olarak, verimli olarak çalıştırılıp çalıştırılmayacağı kesin değil. Kâr garantisi olduğu durumlarda, özellikle de yüksek kâr durumu varsa, verimlilik artışı otomatik değildir. Verimliliği zarar etme korkusu artırır daha çok. Zaten çok olan kârın daha da artması için tabii ki maliyetler düşürülmek istenecektir. Ancak, getirinin garanti olduğu her durumda, ister kamu ister özel mülkiyet söz konusu olsun, verimlilik amacının zayıfladığını görüyoruz. Ayrıca, santrallerin artan verimlilikle çalıştırıldığını düşünsek bile, aradaki rantın tekrar Türkiye ekonomisine dönüp dönmeyeceğiyle de ilgilenmek durumundayız. Kısacası, özel sektörün katılımının her aşamasında sonucun ne olacağına daha ayrıntılı dikkat etmek gerekiyor kanımca. Bir de, tekrarlamak gerekirse, bu garanti süreleri çok uzun.

Ben her şeye rağmen, üretim aşamasında şimdiye kadar imzalanan anlaşmalardan ziyade, dağıtım ve ondan sonraki arz aşamasında rekabetin olup

olmayacağı, olur ise nasıl olacağı konularındaki belirsizliklerin şu an için daha önemli olduğunu düşünüyorum. Çünkü üretim aşamasına hâlâ daha fazla rekabet, şu ana kadar yaptığımız gibi değil de, elimizi kolumuzu bağlamadığımız şekilde rekabet sokma ihtimalimiz var. Yeter ki bundan sonra eskisinden farklı şekilde anlaşmalar yapmaya başlayalım.

- Türkiye'deki bu enerji tüketimine bakıldığında, Türkiye'nin dünyadaki gelişmekte olan ülkeler arasında enerji pazarı olarak en çekici olan pazarlardan birisi olduğunu görürüz. Dolayısıyla ben birkaç yıllık süre içerisinde Türkiye'deki pazarın, bu alım garantilerinin tekrar geri alınmadığını varsaysak dahi, arada oluşacak talep farkını kapatacak kadar büyüyeceğini, dolayısıyla yine de piyasada rekabete imkan vereceğini düşünüyorum.

**Doç. Dr. Ünal ZENGİNOBUZ** - Ayrıca piyasamız olarak yalnızca Türkiye'yi görmek yerine, bütün bölgeye elektrik sağlayabilecek bir ufku da göz önünde bulundurmanız gerekir diye düşünüyorum. Kafkaslardan tutun, Orta Doğu ve Balkanlar'a elektrik sunabilmek mümkün, eğer bunu iyi yapabilecekseniz.

- Zaten şu anda almaktayız. Satmamız da mümkün. Bununla ilgili bağlantı kurma çalışmaları da zaten devam ediyor ve o konuda bir proje var. Zaten, sırf Türkiye değil, belki Mısır ve diğer Orta Doğu ülkeleri ile Suriye gibi ülkelerle ortak alışveriş imkanı yaratacak bağlantılarla ilgili çalışmalar da, bildiğim kadarıyla, devam ediyor. Söylediğiniz mümkün olabilecek.

**Doç. Dr. Ünal ZENGİNOBUZ** - Son bir şey eklemek istiyorum. Tartışmalarımız sırasında hep konumuzun daha teknik, iktisadi noktalarına değinmeye çalıştım. Şüphesiz, iktisat hiçbir zaman politik koşullardan soyut değil. Bütün söylediklerim, hep bir şekilde kamu yararını gözetten bir açıdan bakıldığında uygulamasını isteyebileceğimiz iktisadi, teknik bazı noktalar. Ama politikayla iktisat arasındaki bağlantılar son derece önemli. İşin ekonomipolitiği belki teknik tarafları kadar önemli. Konunun ekonomi-politik ile ilgili yönleri arasında, Türkiye'de devletin yeniden yapılanması, mümkün olduğu kadar teknik ve şeffaf bir yapı oluşturması gerekliliği gibi konuları sayabiliriz. Bunlar, bütün yatırımların, bütün ekonomik faaliyetlerin, maliyetlerinin düşmesini sağlayacaktır. Siyasi mekanizmalardaki bozuklukların düzelmesi, o konudaki rahatlamalar, iktisadi gelişmeleri de çok etkileyecektir; bu noktayı tekrarlamak bile gereksiz. Kaçınılmaz olarak buradaki konuşmalarımız daha teknik oldu; elektrik piyasasının iktisadi ile ilgili oldu. Aslında bugün burada sorundur diye konuştuğumuz birçok konu, iktisadi olmaktan çok politik. Politik boyutun iktisat

üzerindeki izdüşümü gelir bölüşümü, gelir paylaşımı ile ilgili konular. Konuyu teknik iktisat bakımından tartışmamız bir yerde kaçınılmaz ve çok gerekli. Politik tartışmaları aydınlatma bakımından iktisadi, teknik konuların çok önemi var ve burada yapmaya çalıştığımız bu oldu. Ama konunun politik boyutu ve bunun iktisat konusuna izdüşümü olan gelir dağılımı sorunları, hayati derecede önemli tabii. Şu an Türkiye’de problemlerin önemli bir kısmı oradan çıkıyor. Yoksa teknik hazırlık bakımından, gerek Enerji Bakanlığı’nda, gerek TEAŞ’ta bugün burada konuştuğumuz konuların hemen hepsi çok eskiden beri biliniyor ve hazırlıklar, çalışmalar yapılıyor.

Ama aşikâr olanla, uygulanan çok farklı. Dünya Bankası söyleyince niye yapılıyor? Çünkü kredi veya yardım vermeyi yaptırma bağlayabiliyorlar. Çünkü ellerinde bu sopalar var ve kullanabiliyorlar. Bütün bu mekanizmaları kendi kendimize oluşturabilmemiz gerekiyor. Kendi kendimize yapamayınca da ortaya çıkan tabii ki hoş bir görüntü değil.

- Yeni kanunla ilgili çalışmaların 10 yıl kadar önceden beri sürdüğünü unutmamak lazım.

**Oturum Başkanı** - Bu konularda bayağı tartışılacak gibi gözüküyor. İkinci sefer sizi aramızda görmek dileğiyle kapatalım biz bu konferansı; size ve diğer katılımcılara çok teşekkür ediyoruz, sağ olun.

**Doç. Dr. Ünal ZENGİNOBUZ** - Ben çok teşekkür ediyorum.