

“REKABET İÇİN KORUMA ŞART MI? AB ENERJİ REFORMU ÇERÇEVESİNDE BİR DEĞERLENDİRME

Doç. Dr. Necmiddin BAĞDADIOĞLU

Hacettepe Üniversitesi Maliye Bölümü
Bölüm Başkan Yardımcısı

•••

Bu Kurumun misyonunda Türkiye açısından son derece önemli olduğunun farkındayım, bilincindeyim, hatta Türkiye’deki en önemli Kurumlardan bir tanesi olduğuna inanıyorum. Yaptığı faaliyetlerle, sıradan vatandaşın dahi hayatını önemli şekillerde değiştirebilecek imkânlara sahip bu Kurum. Bu sadece Türkiye için geçerli değil; dünyadaki diğer, Türkiye’ye nispeten daha gelişmiş ülkelerdeki yapılanmada da kendini gösteriyor. Bunun son yansımalarını, Avrupa Birliği’nde, özellikle enerji reformu çerçevesinde gerek Rekabet Kurumunun, gerekse Sektör Düzenleme Kurumunun aldığı kararlarda görmekteyiz.

Başlık size tanıdık gelebilir, hatta yadırgayabilirsiniz; çünkü herhâlde düzenlemeyle ilgili birçok kişiden çok daha derin bilgiye sahipsiniz, konuya vakıfsınız. Ama ben konuyu, Avrupa Birliği’nin enerji reformu çerçevesindeki yansımaları açısından ele almak istiyorum. Tabii ki, bunu da bir plan çerçevesinde geliştirmek istiyorum.

Derslerde genellikle, arkadaşlarımızın bilgi birikimi ne olursa olsun, aslında kendimize de kolaylık sağlamak ve konuya daha kolay girebilmek için, ele alınan konunun temel özellikleri hakkında bilgi veririz. Burada da aslında sizin bildiğiniz bazı hususları tekrar ederek konuya başlamak istiyorum. İlk önce, enerji sektörünün yapısı ve burada izlenebilecek rekabet politikaları üzerine bir giriş yapmak istiyorum. Daha sonra, Avrupa Birliği enerji reformu çerçevesinde hangi adımlar atılmış ve özellikle, yakın zamanda (yanılmıyorsam 19 Eylül’de açıklanan), Avrupa Birliği Komisyonunun öneri demeti ile enerji piyasasında rekabetin daha fazla mesafe almasını sağlamak için neler yapıldığı üzerinde duracağım. Son olarak değerlendirme bölümünde ise, Avrupa Birliği’ndeki reform çalışmalarının ardındaki iç dinamiklerle dış dinamiklerin etkileri üzerinde durmak istiyorum.

İlk baştan ifade etmek isterim ki, bu hususlara genel olarak değineceğim, daha sonra, sorular kısmında gelen sorulara bağlı olarak daha ayrıntılı cevap vermeye çalışacağım.

Enerji sektörünün yapısı ve rekabet politikası çerçevesinde ilk önce bir belirleme yapmak istiyorum. Burada, enerji piyasasıyla sadece elektrik ve gaz, doğalgaz sektörlerini ele alıyorum; petrol sektörünü konu dışında tutuyorum. Bu ayrımı hem sektörün kendine has ayrı dinamikleri olduğu için hem de özellikle, Avrupa Birliği enerji reformu çerçevesinde benzer bir ayırım olduğu ve elektrik ve doğalgaz sektörleri ayrıca ele alındığı için yapmayı uygun görüyorum.

Bu sektörlerin temel özellikleri nedir? “Elektrik”depolanamaz, üretildiği anda tüketiciye sunulması lazım. Bunun aksine doğalgaz, depolanması mümkün bir doğal kaynak. Bundan ne anlıyoruz? Elektriği, eğer girdilerine ulaşabilirsiniz istediğiniz coğrafi noktada üretmeniz mümkün; ama doğalgazı, ancak bulunduğu yerden çıkarabilirsiniz. Böyle bir ayırım dışında sektör ürünleri son tüketiciye şebeke üzerinden, bir ağ üzerinden ulaştırılıyor. Bu açıdan, tedarik aşamalarını dört kısma ayırabiliriz (bu hem elektrik, hem doğalgaz için aynıdır): Üretim; iletim; dağıtım ve arz.

Elektrik ve doğalgaz sektörlerinde geleneksel tedarik yolu, piyasadaki bütün talebin bir tek firma tarafından karşılanması şeklindedir. Bu, özellikle 1980’lerden önceki dönemde kendini hissettirmiş, benimsetmiş olan yaklaşımdır. Bunun örneklerini mülkiyet açısından iki farklı şekilde görmemiz mümkün. 1980 öncesi dönemde tekel konumunda olan bu sektörlerde, Amerika Birleşik Devletleri’nde özel mülkiyet altında faaliyetler gerçekleştiriliyorken, -özellikle de elektrik için bunu vurgulamak gerekir- Kıta Avrupa’sında ve Türkiye’de genellikle kamu tekeli altında bu sektörlerde faaliyetlerin tek bir firma tarafından gerçekleştirildiğini görüyoruz. Endüstriyel organizasyon terminolojisiyle bunları adlandıırırsak, dikey ve yatay birleşme, entegrasyon dediğimiz durum söz konusudur. Burada yatay birleşmeden, üretim aşamasını ve arz aşamasını anlamamız gerekmektedir. Bu aşamalarda faaliyet gösteren birden fazla üretim birimi söz konusu olabileceği gibi, tek bir firma tarafından faaliyetlerin yapılması da mümkündür.

Özellikle 1980’lerden önceki petrol krizleri ve Batı ekonomilerindeki pazar daralması nedeniyle, -bunlar birbirlerini tetikleyen unsurlar- maliyetlerdeki yükselmeyi telafi etmek için alternatif yollar, açılımlar aranmaya başlandı. Bu arayışlar kendini 1980’lerden sonra sadece gelişmiş ülkelerde değil, Türkiye gibi, onların çevresindeki, onlarla bağlantılı olan diğer ülkelerde, dikey ve yatay ayrıştırma şeklinde reformlar yapılması suretiyle göstermiştir. Amaç: 1980’lerden sonra, özellikle vurgulamak istiyorum, maliyet yapısındaki durumu düzeltmek

açısından, maliyetleri düşürecek arayışlara çare olacak şekilde daha rekabetçi bir ortamın ortaya çıkmasını sağlamak. Bunu şöyle vurgulayabilirim: Tekel hâlinde, özel veya kamu olsun, maliyetleri düşürücü şekilde bir etki ortaya çıkmamış. Bunu şu şekilde görebiliyoruz: Amerika Birleşik Devletleri'ndeki dolaylı regülasyon, dolaylı düzenleme uygulamasında, firmalar, maliyetlerindeki artışı kabul ettirebilmek için, tıpkı bir mahkeme ortamındaki gibi, Rekabet Kurumunun üyeleriyle pazarlığa tutuşuyorlar. “Şu kalem maliyetleri artırıcı bir kalemdir, bunun fiyat sürecine dahil edilmesi lazım, dolayısıyla fiyatlarımızın artırılması gerekiyor” şeklinde bir alışveriş, bir çaba içerisinde girmeleri sonucunda, özellikle sermaye kaleminin gereksiz yere artırılması suretiyle fiyatların artırılabilceğini fark ettikleri için enerji firmaları bu şekilde gereksiz yere sermaye-yoğun bir üretim izleme yolunu seçmişlerdi. Dolayısıyla, özel mülkiyet altında maliyetleri düşürücü bir etki ortaya çıkmamıştır. Kıt'a Avrupa'sındaki duruma baktığımızda, yine maliyetleri düşürecek bir sonuç alınamamış. Kıt'a Avrupa'sında, kamu mülkiyeti altında doğrudan düzenleme yapılması söz konusuydu. Burada, mahkeme benzeri bir oluşum değil, devletin iyi niyetli bir şekilde fiyatları düşük tutma çabası olduğunu görüyoruz. Tabii, bu durumda, yumuşak bütçe uygulamaları, çapraz sübvansiyon uygulamaları kendini gösteriyor.

Esasında mülkiyet ister özeldir ister kamuda olsun, nihai amaç; tüketicinin refah seviyesini en fazla artırdığını düşündüğümüz marjinal maliyet fiyatlandırmasına yakın bir fiyattan, -ki bunun fiiliyattaki yansıması ortalama maliyet fiyatlandırmasıdır- elektriğin veya ürünün satılması.

1980'lerden sonra gelişmiş ülkelerde benimsenen bu reform yaklaşımı, çeşitli uluslararası kurumların telkiniyle, yardımlarıyla kendini geliştiren olan ülkelerde de göstermiştir. Türkiye'de de bunun yansımasını görüyoruz. Özellikle 1980'le 84 seneleri arasında sadece Pakistan'la birlikte Türkiye'ye verilmiş 5 tane yapısal uyum kredileri var ve bu kredilerin serbest bırakılmasının temel şartı, stratejik diye adlandırılan sektörlerde reform çalışmalarının başlatılması. Temel hedef, rekabetçi bir ortamın ortaya çıkmasını sağlayacak şekilde piyasaların açılması.

Burada, özellikle ayırıştırma yaparak, yani üretimde, iletimde, dağıtımda ve arz aşamalarında farklı firmaların, birbirinden farklı, birbirleriyle bağlantılı olmayan firmaların üretim yapmasını sağlayarak, bunların bir arada bir bağlantı olması durumunda ortaya çıkabilecek kayırma ve ayırıcı davranış ve dolayısıyla rekabetin ihlali durumlarının ortadan kaldırılması amaçlanmakta. Bir başka ifade tarzıyla, devletin piyasa başarısızlığını ortadan kaldırmak için yaptığı çabalar sonucunda başarılı olamamasının açığa çıkmasıyla, artık fiili olarak rekabetin artırılması şekliyle maliyetlerin en aza indirilmesi hedeflenmiştir. Bu açıdan

rekabet kurumlarının misyonu, görevleri son derece önemli. Bunları da, özellikle, rekabetin ihlal edilmesinin önlenmesi, ki bu, çok iyi bildiğiniz gibi, rekabete açık piyasalarda, sektörlerde de söz konusu, burada dahi rekabetin ortadan kalkmaması, ihlal edilmemesi için Rekabet Kurumunun veya sektörel bazda, sektörel rekabet otoritelerinin önemli sorumluluğu var veya doğası gereği doğal tekel olan ve birden fazla firmanın faaliyette bulunamayacağı dolayısıyla piyasadaki talebin bir tek firma tarafından, bir tekel tarafından üstlenilmesi gereken alanlarda da rekabetin ortaya konabilmesi için çaba sarf etmesi bakımından Rekabet kurumlarının önemli sorumluluğu var. Diyeceksiniz ki, “orada zaten tek bir firma var, rekabeti nasıl artıracamız?” Belki o piyasadaki mal ve hizmetin üretim sürecinin ele geçirilmesi aşamasında rekabetin artırılması söz konusu. Ancak bu ilk aşamadaki mesele. Daha sonra da, yani bu tekel hakkı ele geçirildikten sonra Rekabet Kurumunun veya sektör düzenleme otoritesinin yine önemli bir sorumluluğu var ki, o da, hâkim durumun veya tekel konumunun kötüye kullanılmasının önlenmesidir. Bu açıdan, antitröst ve birleşmeler önem taşıırken, özellikle reform sürecinde gelişmekte olan ülkeler kadar nispeten gelişmiş diye tabir ettiğimiz ülkelerde de çeşitli nedenlerle, -Avrupa Birliği ülkelerinde de bununla ilgili çeşitli kurallar var- devlet yardımlarının rekabeti ihlal edici şekilde verilmemesini sağlama sorumluluğu mevcut.

Bu çerçevede Avrupa Birliği’nin enerji reformu politikasını genel bir bakış içerisinde ele alırsak, ilk başta mülkiyet değişiminin hedeflenmemiş olduğunu görüyoruz. Bunu biraz sonra, bunların üç tane önemli aşaması var, paketi var, onların üzerinde durduğumda da vurgulayacağım. İlk etapta, sadece piyasaların açılması hedeflenmiş ve tedrici bir şekilde bu paketler de bu hedefe doğru mesafe alacak şekilde işlenmiş, oluşturulmuş.

Burada önemli bir belirleme yapmak istiyorum. Bu rekabet politikasını, özellikle Avrupa Birliği’ndeki enerji sektöründeki rekabet politikasını, 1980’lerden sonra genel serbestleşme, rekabet gücünün artışına yönelik çabaların yansıması olarak görebiliriz. Orada özellikle bizim bildiğimiz dört tane önemli üretim faktöründen en hareketli olabilecek olan sermayenin, ülkeler arasında sınır tanımaksızın, coğrafi noktalar arasında serbestçe gidip gelebilmesini sağlayacak reformlar yapılmıştır. Bunun yansımalarını, demin de belirttiğim gibi, Türkiye’de de gördük. Bu nedir? Sözü ettiğim 80’le 84 seneleri arasında Türkiye’ye verilen yapısal uyum kredilerinde öncelikli hedeflerden biri, Türkiye’nin özellikle bankacılık ve finans, mali sistemde serbestleşme çalışmalarına hız vermesi ve bu piyasaları, bu sektörleri rekabete açmasıydı. Bunların yanında enerji sektörünün de serbestleştirilmesiyle ilgili bir koşul vardı. Türkiye buna intibak edecek şekilde ilk adımlarını 1984 senesinde atmıştır. Fakat, onun hikâyesi belki başka bir konuşma konusu olabilir diye dahil olmak istemiyorum.

Sermaye faktörünün serbest dolaşımıyla ilgili Avrupa Birliği'ndeki aşamaları 1988 tarihinden itibaren izlemeye başlayabiliriz. Bu tarihte bununla ilgili üye ülkelerde, sermaye piyasalarının serbestleştirilmesiyle ilgili talep veya irade ortaya çıkmış. 1990 senesinde bununla ilgili ilk adımlar atılmaya başlamış. 1993 Maastricht Anlaşmasıyla birlikte artık bütün ülkelerin intibak etmesi zorunlu hâle gelmiş.

Bu sermaye faktörünün dolaşımını hızlandırmak açısından, enerji sektörüyle de bağlantılı olarak, enerji reformunun ilk serbestleşme paketi 1990'ların sonlarına doğru kendini göstermiş. Özellikle iki tane önemli direktif var: Bunlardan birincisi, elektrik iç pazarına yönelik ortak kuralların ortaya konduğu, serbestleşme adımlarının başlatıldığı direktif. Bu, 1997 senesinde yürürlüğe girmiş. Elektrik açısından dünyada ilk adımları nispeten hızlı bir şekilde atan İngiltere olmuştur. Bunun yansımalarını Avrupa Birliği'ndeki enerji reformunda da görüyoruz. Orada, biraz sonra üzerinde duracağım gibi, iki tane önemli grup var: Biri, özellikle, bir an önce piyasaların rekabete açılmasına yönelik reformların yapılmasını savunanlar; diğeri de, bunları biraz çekinceyle karşılayıp, enerji sektöründe özellikle kamunun hâkimiyetinin veya daha farklı bir şekilde ifade edecek olursak, ülkelerin gücünün kaybolmaması yönünde direnç gösteren ülkeler grubu. Bunları ismen biraz sonra söyleyeceğim. Elektrik piyasasındaki özelleştirme her zaman gaz piyasasındaki özelleştirmenin önünde gitmiştir, eğer örneklerini takip edersek. Bunun yansımaları bu direktiflerde görüyoruz. 1998 senesinde doğalgaz iç piyasasına yönelik ortak kuralları belirleyen direktif yürürlüğe giriyor. Bunların her ikisinin de amacı, tedricen, adım adım bu elektrik ve doğalgaz pazarlarını rekabete açarak enerji sektörünün etkinliğini, yani maliyet düşürücü hasalarının ortaya çıkarılması ve dolayısıyla Avrupa ekonomisinin rekabet gücünün artırılması. Bu gayet doğal ve mantıklı bir talep, hedef olarak gözükebilir; çünkü, rekabet gücünü etkileyen önemli girdilerden biri enerji girdisi. Buna yönelik, yani piyasalarını açma yönünde hemen hemen bütün üye ülkelerin bu direktiflerin gereğini Eylül 2000 itibarıyla yapmış olduğunu görüyoruz. Bundan sonraki düzenleme paketi, 2003 tarihinde, daha önceki direktiflerden ikisini lağveden, ortadan kaldıran, onun yerine geçen iki tane direktif aynı isimle ortaya çıkıyor ve bunlara da eklenen iki yeni regülasyon veya düzenleme var. Türkçeye çevirme konusunda sizin de yardımınızı alabilirim. Teknik terminolojiyle siz daha aşina olabilirsiniz. Biri direktif, diğeri düzenleme.

Burada özellikle elektrikle ilgili dikkatimizi çeken önemli husus: Sınır ötesi elektrik mübadelelerini sağlamak için, üretim, iletim, dağıtım ve arz kısımlarını dikkate aldığımızda, özellikle elektriğin en yüksek voltajla bir noktadan diğer noktaya iletildiği ve gazın da en yüksek basınçla coğrafî noktalar arasında gönderildiği iletim şebekelerine giriş koşullarını düzenleyen iki tane

düzenleme olduğunu görüyoruz. Benim yorumum; iç piyasalarda, özellikle mülkiyetle ilgili çözümlenemeyen sorunlar var. Bu sorunların ortadan kalkması üye bazı ülkelerin direncine takılıyor. Bunları ortadan kaldırmak için ülkeler arasındaki rekabetin sağlanması gerekiyor. Bunu da nasıl sağlayabiliriz? İletim ağlarını eğer bir otobana, bir otoyola benzetirsek, bu otoyola giriş çıkışların serbest hâle getirilmesi olarak anlayabiliriz. Üreticiler ne yaparlarsa yapsın, son tüketiciye ulaştırabilmek için bu otoban, yani iletim şebekeleri üzerinden faaliyet göstermek zorundalar. Burada da amaç; yüksek kalitede kamu hizmeti ve genel hizmet yükümlülüğü, -ki genel hizmet yükümlülüğü, “Universal Service Obligation” dediğimiz coğrafi sınırlar içerisindeki herkese, talep eden herkese ürünün ulaştırılmasına yönelik bir düzenlemedir- ödün vermeden pazarların tam olarak açılması. Demek ki, ilk önce giriş kısıtları ortadan kaldırıldı, şimdi de, rekabetin daha fazla artırılmasına yönelik bir adım atılıyor. Bununla ilgili de daha somut hedefler belirleniyor. Bunlar nedir? 2004 senesinin Temmuz’una kadar özellikle sanayi veya mesken dışındaki tüketicilerin, müşterilerin kendilerine arz edecek sunucuları serbestçe seçebilme imkânına sahip olmaları. Meskenlerde birazcık daha süre tanınmış. Temmuz 2007 senesine kadar mühlet verilen bir durum, pazarların rekabete açılması için. Size bir bilgi vereyim. 2007 senesinde hâlâ pazarlarını açamamış birçok Avrupa Birliği ülkesi mevcut. Dolayısıyla burada, daha önce de duymuşsunuzdur, farklı ligler var, farklı gruplar var. Bazı ülkeler diğerlerine oranla çok daha hızlı mesafe alıyor. Onlar ayrı bir seviyede. Bunlara nispetle çok daha yavaş reform adımlarını izleyen ülkelerden de söz etmek mümkün.

Özellikle bu ikinci düzenleme paketiyle öne konulan kısım, dağıtım ve iletim kısımlarının yasal olarak ayrılması. Eskiden, 80’lerden önceki yapıdan örnek verelim. Tek bir firma hem üretim, hem iletim, hem dağıtım, hem arz faaliyetlerini yürütüyorken, şimdi, özellikle bu “otoyol” diye tabir ettiğim iletim son derece önemli. Dağıtım birazcık daha bölgesel. Firmanın üretim ve arz aşamalarındaki hesaplarının ayrıştırılması hedefi ortaya konuyor, bunun yapılması isteniyor. Bununla da, özellikle firmanın dağıtım ve iletim kısımlarına dahil olmak isteyen diğer firmalara karşı ayırıcı, kayırıcı faaliyetlerde bulunmasını önleyerek rekabetin artırılması hedefleniyor. Bunun da, kurulacak bağımsız ulusal düzenleyiciler vasıtasıyla denetlenmesi öngörülüyor bu ikinci düzenleme paketiyle.

Bu iki tane önemli paket sonrasında alınan mesafe, özellikle 2005 senesinde başlatılan enerji sektörü incelemesiyle ele alınmaya çalışılıyor; çünkü, bütün bu reform çalışmalarına rağmen rekabetin yeterince oluşmadığı, oturmadığı, tüketicilerin özellikle beklenen şekilde fazla seçim hakkına sahip olamadıkları, bunun da ötesinde, seçim hakkına nispeten sahip olunan ülkelerde dahi tüketicileri tatmin edecek şekilde bir hizmet sunulamadığı belirlemeleri

yapılıyor. Bununla ilgili önemli şikâyetlerin olması nedeniyle 2005 senesinde enerji sektörü özellikle rekabet kuralları çerçevesinden incelemeye alınıyor. Bununla ilgili bulgular var. Kısaca o bulguların üzerinde durmak gerekirse, bu inceleme sonucunda, yapısal yetersizliklerin, yani piyasanın organizasyonu ve yapısı çerçevesinde yetersizliklerin mevcut olduğu belirleniyor. Ülke bazındaki çoğu pazarlarda belli firmaların veya bir firmanın birçok üretim dalında söz sahibi olduğu, rekabetin, bunların girişleri engellemesi nedeniyle oluşmadığı sonucu ortaya çıkıyor. Özellikle şebeke, -ki burada “şebeke”yle, iletim ve dağıtım aşamalarını, adımlarını ifade ediyoruz- ile arz aşamaları arasındaki mevcut ayrışma seviyesinin, pazarın işleyişini, yatırım arzlarını olumsuz etkilediği belirleniyor. Dolayısıyla, bunu özetleyecek olursak, bir önceki serbestleşme paketiyle öne sürülen, rekabeti artıracak düşünülen, beklenen yasal ayrıştırma yetersiz kalıyor. Bir diğer önemli husus, üye ülkeler arasında işbirliğinin sınırlı olduğu belirleniyor. Ulusal düzenleme otoritelerinin, görevlerini layıkıyla yapacak şekilde bağımsız olmadıkları ortaya çıkıyor. Bunun da altında özellikle, bu düzenleme otoritelerinin her ülkede farklı yapıya ve güce sahip olmaları gösteriliyor. Bu nedenle de, ülkeler arasında ortaya çıkan meselelerin çözümünde de yetersiz kalıyorlar.

Bu inceleme sonucunda; pazarla ilgili, gerek elektrik, gerekse doğalgaz pazarıyla ilgili bilgilere kolayca ulaşılabilecek kadar şeffaf bir bilgi akışı sağlanamadığı, böyle bir sistemin oluşturulamadığı, özellikle tüketicilerin uzun vadeli anlaşmalarla arz edicilere bağlı kaldığı, dengeleme mekanizmalarının istenen şekilde çalışmadığı ve sonuç olarak, özellikle sıvılaştırılmış doğalgaz arz edicilerin bu aşamada olumlu bir katkı yaratabileceği sonucu ortaya çıkmıştır.

Bununla ilgili size iki tane grafik göstereceğim. Acaba gerçekten belirlendiği gibi pazarlarda bir yoğunlaşma var mı? Özellikle ulusal elektrik pazarlarından örnek verilen bir şekil bu. Fransa’da bir tek firmanın hâkimiyeti ağırlıklı olarak kendini gösteriyor. İspanya’da oligopolistik bir yapı kendini gösteriyor. Benzer bir durum Almanya’da söz konusu. Bunların arasında çarpıcı bir şekilde belki dünya içinde örneği olabilir, Birleşik Krallık’ın elektrik pazarında oldukça rekabetçi bir enerji piyasasına sahip olduğu gözüküyor. Doğalgaz açısından baktığımızda, mevcut firmaların pazarlardaki payları burada da, - “şekil” galiba kendi adına konuşuyor- yoğunlaşma derecelerinin çok yüksek olduğu gözüküyor. Bu “çok mu kötü, çok mu iyi” belki sorular kısmında ele alınabilecek bir durum.

Bununla bağlantılı olarak, böyle belirlemeler yaptıktan sonra, Brüksel yeni öneriler getiriyor. Bu öneriler özellikle, daha önce sözünü ettiğimiz iki direktif ve iki düzenlemenin yerine geçecek direktifler, düzenlemeler ve bunun

üstüne ilaveten özellikle Avrupa Birliği Ulusal Enerji Düzenleyicileri İşbirliği Ajansının kuruluş önerisi. Demek ki, daha tepede faaliyet gösterecek bir kuruma ihtiyaç hissedilmiş. Bununla ilgili kendimize birazcık daha ayrıntılı inceleme imkânı tanırırsak, bu öneriler, Brüksel'in, Avrupa Komisyonunun önerileri şunlardır:

- * Tüketicilere tedarikçisini seçme imkânı. Bu herhâlde tüketicilerin arzu ettiği en önemli hususlardan biri, bir sunucudan, tedarikçisinden dahi iyi kalitede daha ucuza alabileceğini düşündüğü mal ve hizmeti elde etme.
- * Rekabetçi ortamda oluşmuş daha adil fiyatlar, maliyetleri önplana almış daha düşük fiyatlar.
- * Daha temiz enerji. Özellikle küresel ısınmayla bağlantılı olarak, karbon salınımını azaltacak şekilde enerji kaynakları ile enerji üretilmesi.
- * Arz güvenliği. Arz güvenliği son derece önemli. Bunun önemini biraz sonra değerlendirme kısmında işleyeceğiz.

Brüksel'in yeni önerileriyle hedeflenen şeyler:

- * Özellikle yeni ve daha küçük enerji firmalarının, -bunlar, özellikle yenilenebilir enerji kaynaklarını kullanan ve kullanma amacıyla olan firmaların- iletim ve dağıtım şebekelerine bağlanmasına imkân verecek düzenlemeler yapmak.
- * Hâkim firmaların rekabeti önleyici davranışlarının önüne geçecek şekilde düzenlemeler yapmak.
- * Üçüncü ülke enerji firmalarının, özellikle Avrupa Birliği pazarını kontrol etmelerini önlemek. Bu da son derece ilginç bir yaklaşım.

Peki, nedir bu öneriler? Avrupa Komisyonunun mevcut kuralları tamamlamak, yani 1990'ların sonlarında başlayan birinci paket ve sonra 2003'teki ikinci serbestleşme paketindeki açıkları telafi etmek, tamamlamak üzere yaptığı öneriler ne? Bir kere, ilk ve en önemli temelden fark yaratacak önerisi, üretim ve arzın iletim şebekelerinden ayrıştırılması. Daha önceki aşamada, 2003 devresinde, "sadece yasal olarak ayrıştırsak olur" düşüncesiyle başlanmıştı. Bunu belki somutlaştırmak için şunu söyleyebiliriz: Şu anda bizim enerji sektörümüzde, özellikle elektrikte böyle bir yasal ayrışma söz konusu. Üretim, iletim ve dağıtım aşaması, EÜAŞ, TEDAŞ, TEİAŞ'den ayrılmış durumda; ama yasal olarak hâlâ kamunun elindeler kamu firmaları. Bunlar sadece muhasebelerini ayrı tutuyorlar. Muhasebelerin ayrı tutulması rekabetin ortaya çıkması için gerekli motivasyonu

sağlamadığı için Avrupa Birliği şimdi daha radikal bir şekilde yaklaşıyor; diyor ki, “hayır, bunların mülkiyetlerini elinizden çıkaracaksınız.”

Bununla ilgili de iki tane önerisi var. Bir tanesi mülkiyetin devri. Ne olursa olsun üretimi iletimden, dağıtımdan ve arzdan ayıracaksınız, her bir aşamayı ayrı firmalar üstlenecek veya her birinde başka bir firma pay sahibi olsa dahi bu pay miktarı o faaliyeti kontrol edecek düzeyde olmayacak. Bu şekilde, radikal bir şekilde enerji firmalarının mülkiyeti ellerinden çıkarmasını istiyor, ki bu çok radikal bulunduğu için bazı ülkeler (özellikle Almanya ve Fransa başı çekiyor), mülkiyetten taviz vermek istemeyen ülkeler buna tepki gösteriyor. Bu yüzden Avrupa Komisyonu bir başka alternatif daha sunuyor; diyor ki, “peki, o zaman, eğer mülkiyetini elden çıkarmak istemiyorsan, bu sefer, mülkiyetini elinde bulundurursun, fakat her türlü faaliyetini, her türlü kararını kurulacak bir başka firmanın uhdesine, yetkisine devredersin, mülkiyeti senin elinde, fakat bununla ilgili bütün faaliyet kararları bir başka firma tarafından alınır.” Bu iki seçenekten hangisi kabul edilecek bilmiyoruz. Bunlar önerildi. Tartışmalar hâlâ sürüyor. Rekabet açısından bizim için önem taşıyan husus hangisi? Bunlardan hangisi rekabeti daha fazla artırır? Belki değerlendirme kısmında veya soru gelirse orada düşüncelerimizi daha da açık ederiz. Dolayısıyla, iki tane önemli öneri var.

Bir diğer önemli husus, enerji piyasasının stratejik öneminin dikkate alınması. Bu, özellikle üçüncü ülkelerin Avrupa Birliği enerji piyasasındaki faaliyetleriyle ilgili ortaya çıkan bir sıkıntıya işaret ediyor. Özellikle Rusya, Libya, Cezayir, Suudi Arabistan gibi ülkeler kendi pazarlarını Avrupa Birliği ülkelerinin firmalarına, enerji firmalarına kapattıkları hâlde, Avrupa Birliği’nde enerji piyasalarında faaliyet gösteriyorlar, oradan pay alıyorlar. Bu sıkıntıyı “karşılıklılık prensibini” işletmek suretiyle Avrupa Birliği ortadan kaldırmayı hedefliyor. Şu anda özellikle Rusya’yla ithalat bakımından Avrupa Birliği’nin önemli ilişkileri var, bağımlılığı var. Bununla ilgili sorunlarını da bu şekilde çözmeyi amaçlıyor.

Avrupa Birliği, ülkeler arasındaki sınır ötesi enerji ticaretini kolaylaştırmak için ülkeler arasında sınır ötesi ticareti düzenleyecek yeni bir Düzenleyici Otoritenin kuruluşunu öneriyor. Bunu da “Avrupa Ulusal Enerji Düzenleyicileri İşbirliği Ajansı” olarak Türkçeye çevirebiliriz, Bu, her bir ülkenin enerji regülatörlerinden, düzenleyicilerinden oluşan bir Üst Kurul olacak ve kendi bağlayıcı ve tamamlayıcı karar alma gücüne sahip bir otorite olacak. Diğer husus, ulusal düzenleyicilerin etkin hâle getirilmesi. Bunlar bağımsızlıklarını kazanırlarsa, siyasi otoritelerden ve endüstriden ne kadar bağımsız hareket edebilirlerse o kadar daha etkin çalışabilirler düşüncesi hâkim. Kendi bütçelerine sahip olmaları önemli. Hatırlıyorum; “William Kovacic” burada sunuşunu yaptığı

zaman ben de bu salonda onu dinliyordum, o çok güzel bir tablo çizdi burada, kendisinin ve Kurumunun ne kadar güçlü, ne kadar bağımsız olduğunu burada vurguladı, ama sonra da, sigorta poliçelerindeki o küçük yazılara dikkat etmek gerektiği gibi, “tabii ki, bir senatör aradığında, -yanlış hatırlamıyorsam- sekreterime ‘konuşurum’ diyorum, çünkü Parlamentoda bütçemizi onlar onaylıyor” diyerek çekincesini koydu. Bu bağımsızlık hususu biraz hassas bir durum. Bunu nasıl becerecekler bilmiyorum ama böyle bir atılımları, önerileri var.

Bununla bağlantılı olarak sınır ötesi işbirliğinin canlandırılması ve yatırımların artırılması için yeni bir “Avrupa İletim Sistem İşleticileri Ağı” oluşturmayı öneriyorlar. Daha üst bir yapılanma. Bu, özellikle kendi piyasalarını rekabete açma konusunda direnç gösteren ülkelerin rekabetle terbiye edilmesi için bir yaklaşım. Nedir? Kendi piyasasını açıyorsun, ama orada faaliyet göstermek isteyen firmalara yaşam hakkı tanııyorsun, o zaman, en azından o ülkede yaşayan tüketicilere doğalgazını, elektriğini başka yerden alma imkânını tanıyorsun, bu şekilde, dolaylı bir şekilde, yani bizim diğer rekabetçi ortamlarda yapabileceğimiz bir faaliyeti önplana çıkarıyorlar. Nedir? Eğer Türkiye şartlarında düşünürsek, ithalatı serbest bırakınca içerideki firmalar kendilerini daha etkin çalışmaya yöneltiyorlar.

Diğer bir husus, şeffaflıktaki artış isteği. Bu açıdan özellikle elektrik üreticileri ve gaz iletim işleticilerinin faaliyetleriyle ilgili bütün kararlarını, alışverişleriyle ilgili bilgileri, tüketicilerinin isimleri dahil, tutmaları zorunluluğu getirilmesi teklif ediliyor. Özellikle Ukrayna, Belarus örneklerinden sonra Orta Avrupa’daki elektrik kesintilerinin ortaya çıkardığı sorunları bertaraf etmek için ülkeler arasında daha fazla dayanışma isteği vurgulanıyor.

Konuşmamı değerlendirme kısmıyla tamamlamak istiyorum. Avrupa Birliği’ndeki enerji reformunu kendi iç dinamikleri ve bölgedeki dış dinamiklerden ayrı şekilde ele almak biraz sakıncalı olabilir, yetersiz olabilir. Bölgede, -ki bu bölgeyi Kuzey Afrika, Orta Doğu, Hazar Bölgesi ve Orta Asya olarak tarif edebiliriz- hâkimiyet kurma ve enerji yollarını kontrol etme mücadelesi bildiğiniz gibi sürüyor. Burada Rusya, özellikle Batı’nın kontrolündeki boru güzergâhlarına alternatif güzergâhlar inşa etmeye ve özellikle doğalgazın fiyatını kendi belirleme gücünü sürdürmeye ve bunu bir şekilde şantaj malzemesi olarak kullanmaya çalışıyor. Bununla ilgili mevcut ve önerilen hatları haritadan görmemiz mümkün.

Çok güzel bir harita değil ama, galiba fikir verecek ölçülerde. Burada vurgulamam gerekirse, özellikle Rusya’nın Anglosakson dünyadan daha kopuk, farklı bir yapılanma tercih silsilesi kendini gösteriyor. Türkiye de, -bilmiyorum itiraz eder misiniz?- Anglosakson dünyaya daha yakın durduğu için Türkiye üzerinden geçen boru hatlarını veya güzergâhlara pek sıcak bakmıyor, onları

bertaraf edecek şekilde özellikle Karadeniz'in üst kısımlarından geçecek, Avrupa'daki merkezlere ulaşabilecek hatları inşa etmeye, buna yönelik anlaşmalar yapmaya gayret ediyor.

Peki, bu dış dinamiklerle ilgili başka bir belirleme yapabilir miyiz? Evet. Avrupa Birliği'nin Rusya'ya enerji bağımlılığı giderek artıyor. Bunun siyasi şantaj malzemesi olarak kullanılmasından çekiniyor, ki bunun emareleri var. Demin de söylediğim gibi, Ukrayna ve Belarus'ta ortaya çıkan durum, bunun aynısının Avrupa Birliği ülkelerinin birine yapılmayacağı anlamına gelmeyebilir. Bu şekilde Rusya, Avrupa Birliği enerji iç piyasasındaki payını artırmak istiyor ve aynı imkânı kendi ülkesinde Avrupa Birliği enerji firmalarına vermek istemiyor. Korumacı bir yaklaşım sergiliyor.

Buradaki iki tabloda dikkat etmemiz gereken husus, özellikle enerji tüketiminde, enerji kaynaklarının paylarındaki muhtemel değişim. Özellikle morla gösterilen yenilenebilir enerji kaynaklarının 2030 senesine kadar artması hedefleniyor. Doğalgaz yine artarak önemli bir enerji kaynağı olarak kendini hissettirecek. Bunun anlamı ne? Rusya'ya Avrupa Birliği'nin bağımlılığı giderek artacak. Bu açıdan Avrupa Birliği'nin alternatif enerji kaynaklarına yönelmesi sözkonusu.

Bioenerji kaynakları özellikle Latin Amerika'dan, Brezilya'dan alternatifler arasında düşünülüyor. Zoraki bir şekilde yenilenebilir enerji kaynaklarının payının üretim aşamasında artırılmasına yönelik talepler kendini gösterebilir.

Avrupa Birliği'nin en büyük dezavantajlarından biri, tek başına Rusya'yla anlaşma yapmak yerine, kontrolü sağlayamadığından veya her bir ülkenin kendi inisiyatifini elinde tutma isteği çerçevesinde, mesela Almanya'nın Rusya'yla ayrıca anlaşmalar yapması veya Bulgaristan'ın, Macaristan'ın birebir Rusya'yla ayrı pazarlıklar içerisine girmesi dolayısıyla belki olabileceğinden çok daha yüksek fiyatlardan doğalgaz anlaşmaları yapılması.

Bu dış dinamiklerle birlikte dikkat etmemiz gereken bir de iç dinamikler var. Avrupa Birliği'nin kendi içerisinde de bir yeknesaklık, fikir birliği yok. Kendi içerisinde de birbirleriyle çarpışan radikal yaklaşımlar var. Özellikle Almanya ve Fransa, Avrupa Birliği'ndeki enerji piyasalarında kendi paylarını artırmaya çalışıyorlar ve her ülke bir anlamda kendi "enerji şampiyonunu" yaratmaya çalışıyor. Mesela Fransa'daki son birleşme olayı bunun bir göstergesi. Fransızcam iyi değil ama "Gaz de France" diye söyleyeceğim. Diğer "Suez."

Fransızların iki önemli şirketi birleşiyor ve bu, Başkan Sarkozy'nin inisiyatifıyla gerçekleşen bir birleşme. Bunun önceki hikâyesini biliyorsanız, esas

birleşme özellikle İtalya'nın galiba "NL" Enerji Şirketiyle olacaktı. Fakat Başkan Sarkozy ağırlığını koydu; "hayır, bizim enerji sektörümüz önemlidir, kendi elimizde kalsın" iradesiyle kendini belli etti.

Diğer ulusal şampiyonları da okuyabiliriz. Rusya'nın meşhur "Gazprom"u, Almanya'nın "E.ON"si, İtalya'nın "ENI"sı, Hollanda'nın, Norveç'in kendi enerji şampiyonları var. Her ülke kendi enerji sektörünü bu şekilde elinde tutmaya çalışıyor. Avrupa Birliği de bunu kırmak için özellikle neyi teklif ediyor? "Peki, eğer öyle bir şey yapacaksanız, iletim aşamasını ayrı bir firmaya devredeceksiniz" şeklinde, rekabetin artmasını sağlayacak bir öneride bulunuyor.

Demin belirttiğim gibi, Avrupa Birliği içerisinde Brüksel'in bu yeni önerilerini destekleyen ve desteklemeyen ülkeler var. Bunların belki de hayata bakış açısı veya iktisadi faaliyetleri ele alış yaklaşımlarını da gösterecek şekilde bir ayrımı da ifade ettiğini söyleyebiliriz. Biri söylemişti yeni yaklaşım, bir de eski yaklaşımcılar, statükocular ve daha açılım sahibi olan kesimler olarak ayırmıştı; özellikle Fransa, Almanya, Avusturya, Bulgaristan, Kıbrıs Rum Kesimi, Yunanistan, Litvanya, Lüksemburg ve Slovakya, Brüksel'in bu tam mülkiyet ayrıştırma önerisine şiddetle karşı çıkıyor. Bu önerin takipçisi olarak Birleşik Krallık, İrlanda, Hollanda, İsveç ve İspanya'yı görüyoruz.