

T. C.
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANA BİLİM DALI

SAİM ALPER AYAS

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME VE ENERJİ SEKTÖRÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TEZ YÖNETİCİSİ
YRD. DOÇ. DR. İSMAİL AKTAR

KIRIKKALE – 2005

ÖZET

Bu çalışmanın amacı; gelişen dünya düzeni içerisinde elektrik enerjisinin önemli bir yer tutması, ülkelerin kalkınmalarını sağlamada ve sosyal refahın sağlanmasında vazgeçilmez bir unsur olması nedeniyle, elektrik enerjisinin kesintisiz, ucuz ve kaliteli olarak elde edilmesinde bir öneri oluşturulmaya yöneliktir.

Özelleştirilecek sektörün ekonomide önemli bir yere sahip olması nedeniyle oluşturulacak politikaların sağlıklı olması gerekmektedir. Bu nedenle birinci bölümde özelleştirmenin ne olduğu, özelleştirme biçimleri, özleştirmenin yarar ve sakıncaları incelenerek başarılı bir özelleştirme koşulları araştırılmış ve ülkemizdeki özelleştirme uygulamalarının yanı sıra diğer ülkelerde yapılmış olan özelleştirme çalışmalarından da örnekler alınarak Türkiye’de elektrik enerjisi sektöründe özelleştirme nedenleri açıklanmaya çalışılmıştır.

Ülkelerin ekonomik ve kültürel yapılarının farklılığı, ülkelerin birbirlerinden farklı özelleştirme uygulamalarına gitmelerine sebep olmuştur. İkinci bölümde elektrik enerjisi sektörünün özelleştirilmesinde diğer ülke uygulamaları incelenerek yakalamış oldukları başarılar ve uygulama yöntemleri incelenmiştir.

Üçüncü ve son bölümde ise, Türkiye’nin elektrik enerjisi sektörünün tarihsel gelişimine bakılarak, özelleştirmede uygulama modelleri incelenmiş olup, özelleştirmenin önündeki hukuksal engellere bakılarak sektördeki sorunlar ve bu sorunların giderilmesine yönelik çözüm önerileri açıklanmaya çalışılmıştır. Sonunda ise ülkemizde elektrik enerjisi sektörünün özelleştirilmesi için bir yaklaşım önerisi sunulmaya çalışılmıştır.

ABSTRACT

The purpose of this study is to provide an insight how to supply cheap, good quality and non-stop electric generation since electricity is considered one of the measurement of economic development and social welfare in the world.

Since the sector about to be privatized has a crucial role in national economy, the policies about the privatization must be chosen carefully. Thus, in the First Section, the meaning of privatization, the types of privatization, and the benefits and costs of privatization are studied. Besides, Turkish and other nations' experiences are laid down. After these, we attempt to explain the reasons and necessities for Turkish electric utility privatization.

The differences in culture and economic structure among the countries lead them to fallow different privatization strategies. In the Second Section, other countries electric utility privatization experience is carefully examined and drawn some inferences about their success.

In the last section, we examine the privatization models in Turkey from the historical perspective and from the legal barriers against the privatization. We give some solutions for these problems. At the end, we offer an approach for the privatization of electric utility industry in Turkey.

KİŞİSEL KABUL / AÇIKLAMA

Yüksek lisans tezi olarak hazırladığım “Türkiye’de Özelleştirme ve Enerji Sektörü” adlı çalışmamı, ilmi ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazdığımı ve faydalandığım eserlerin kaynakçada gösterdiklerimden ibaret olduğunu, bunlara atıf yaparak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu şeref ve haysiyetimle doğrularım.

Saim Alper AYAS

2005

ÖNSÖZ

Yaklaşık bir milyon yıl önce ilk insan sadece aldığı gıdaların enerjisini kullanırken, yüz bin yıl önce yaşamış insan ateşi bulmuş ve enerji tüketimini artırmıştır. M.Ö. 1400 yıllarında gelişmiş tarım, insana su ve yel gücünden yararlanmasını öğretmiştir. 19. asrın sonlarında buhar makineleri mekanik enerji üretmek için kullanılmıştır. Günümüzde ise enerji üretimi ve tüketimi ülkelerin gelişmesi ile birebir ilişkilidir. Sanayi tesislerinin üretimi, ulaşım ve iletişim sistemlerinin çalışması, eğitim, sağlık ve diğer her türlü hizmetlerin verilebilmesi bütünüyle enerjiye bağlıdır.

Hızla artan elektrik enerjisi ihtiyacı, ülkemizde ve dünyada gün geçtikçe önem kazanan bir sorunu da oraya çıkarmıştır. Bu ihtiyaç, gelişmiş ülkeleri bile yeni kaynaklar aramaya ve santraller kurmaya iterken, Türkiye ne yazık ki bu konuda bir çok ülkenin gerisinde kalmıştır.

Elektrik enerjisinin çok geniş bir alana etki etmesi sebebiyle, bu konuda çalışıp azda olsa bir ışık tutmayı amaçladım

Çalışmam boyunca bana gösterdikleri sevgi ve saygıdan dolayı aileme ve bana her türlü desteği esirgmeden sunan değerli hocam Yrd. Doç. Dr. İsmail AKTAR' a teşekkürlerimi sunuyorum.

Saim Alper AYAS

2005

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	I
ABSTRACT.....	II
KİŞİSEL KABUL / AÇIKLAMA.....	III
ÖNSÖZ.....	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
TABLolar LİSTESİ.....	IX
KISALTMALAR.....	X
GİRİŞ.....	1

I. BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI, NİTELİKLERİ VE SÜRECİ.....	3
1. ÖZELLEŞTİRİMENİN TANIMI.....	3
2. ÖZELLEŞTİRİMENİN AMAÇLARI.....	3
2. 1. Özelleştirmenin Ekonomik Amaçları.....	4
2. 1. 1. Verimliliği Artırmak.....	4
2. 1. 2. Serbest Piyasa Ekonomisini Geliştirmek.....	4
2. 1. 3. Sermaye Piyasasını Güçlendirmek.....	4
2. 1. 4. Döviz Gelirlerini Artırmak.....	5
2. 2. Özelleştirmenin Mali Amaçları.....	5
2. 2. 1. Devlete Gelir Sağlamak.....	5
2. 2. 2. KİT'leri Borç Yükünden Kurtulmak.....	5
2. 3. Özelleştirmenin Toplumsal ve Siyasi Amaçları.....	5
2. 3. 1. Sermayenin Tabana Yayılmasını Sağlamak.....	6
2. 3. 2. Siyasal Düşünceyi Yürürlüğe Koymak.....	6
3. ÖZELLEŞTİRİMENİN YARARLARI, SAKINCALARI VE KARŞILAŞILACAK GÜÇLÜKLER.....	6

3. 1. Özelleştirmenin Yararları.....	7
3. 2. Özelleştirmenin Sakıncaları.....	7
3. 3. Özelleştirmede Karşılaşılabilecek Güçlükler.....	8
4. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ.....	9
4.1. Halka Arz Uygulaması	9
4. 2. Halka Arzı İçeren Blok Satış Yöntemi	9
4. 3. Blok Satış	10
4. 4. İMKB (İstanbul Menkul Kıymetler Borsası)'de Satışlar	10
5. DÜNYA'DA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI.....	10
5. 1. Gelişmiş Ülkelerde Özelleştirme Uygulamaları.....	11
5. 1. 1. İngiltere'de Özelleştirme.....	11
5.1.2. Almanya'da Özelleştirme.....	12
5.1.3. İtalya'da Özelleştirme.....	13
5. 2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirme Uygulamaları.....	14
5. 2. 1. Arjantin'de Özelleştirme.....	14
5. 2. 2. Şili'de Özelleştirme.....	15
5. 2. 3. Güney Kore'de Özelleştirme.....	15
6. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI.....	16
6. 1. ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARININ HUKUKİ ÇERÇEVESİ.....	16
6. 1. 1. 24 Ocak 1980 Öncesi Dönem.....	17
6. 1. 2. 24 Ocak 1980 Sonrası.....	18
6. 1. 2. 1. 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu.....	21
6. 2. 1985 – 2005 DÖNEMİ ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI.....	22
6. 2. 1. Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar.....	22
6. 2. 2. Gerçekleştirilen Özelleştirme Uygulamaları.....	26
7. ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME NEDENLERİ.....	28
7. 1. Elektrik Enerjisinde Kalitenin Sağlanması.....	28
7. 2. Kamu Tekeli Yapısından Kaynaklanan Olumsuzlukların Giderilmesi.....	29
7. 3. Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirmenin Temel Hedefleri.....	29

II. BÖLÜM

ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜ ÖZELLEŞTİRMESİNDE DÜNYA UYGULAMALARI.....	31
1. GENEL DEĞERLENDİRME.....	31
2. İNGİLTERE.....	32
3. ARJANTİN.....	36
4. AVUSTRALYA.....	39
5. NORVEÇ.....	41
6. ŞİLİ.....	42
7. KUZEY İRLANDA.....	42

III. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜ VE ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI.....	44
1. ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNÜN TARİHSEL GELİŞİMİ VE YASAL DÜZENLEMELER.....	44
2. KALKINMA PROGRAMLARINDA ELEKTİRİK ENERJİSİ.....	49
2.1. I. BEŞ YILLIK KALKINMA PROGRAMI (1963 – 1967).....	49
2. 2. II. BEŞ YILLIK KALKINMA PROGRAMI (1968 – 1972).....	51
2. 3. III. BEŞ YILLIK KALKINMA PROGRAMI (1973 – 1977).....	51
2. 4. IV. BEŞ YILLIK KALKINMA PROGRAMI (1979 – 1983).....	51
2. 5. V. BEŞ YILLIK KALKINMA PROGRAMI (1985 – 1989).....	51
2. 6. VI. BEŞ YILLIK KALKINMA PROGRAMI (1990 – 1994).....	52
2. 7. VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PROGRAMI (1996 – 2000).....	52
2. 8. VIII. BEŞ YILLIK KALKINMA PROGRAMI (2000 – 2005).....	52

3. TÜRKİYE ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME MODELLERİ.....	53
3. 1. YAP – İŞLET – DEVRET (YİD) MODELİ.....	53
3. 2. YAP-İŞLET (Yİ) MODELİ.....	56
3. 3. İŞLETME HAKKI DEVRİ (İHD).....	57
3. 4. OTOPRODÜKTÖR (KOJENERASYON) MODELİ.....	58
4. TÜRKİYE’DE ELEKTİRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDE SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	59
5. TÜRKİYE’DE ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNÜN ÖZELLEŞTİRİLMESİ İÇİN BİR YAKLAŞIM ÖNERİSİ.....	63
5. 1. ENERJİ ÜST KURULUNUN OLUŞTURULMASI.....	66
5. 2. ÜRETİMİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ.....	67
5. 3. DAĞITIMIN ÖZELLEŞTİRİLMESİ.....	69
5. 4. İLETİMİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ.....	70
SONUÇ.....	72
KAYNAKÇA.....	75
ÖZGEÇMİŞ.....	78

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: İngiltere'nin Elektrik Sektörünün Yapısı	Sayfa: 35
Tablo 2: Arjantin'de Özelleştirme Sonrası Şirketlerin Karlılık Oranları....	Sayfa: 38
Tablo 3: Arjantin Elektrik Tüketimi.....	Sayfa: 39
Tablo 4: Avustralya Elektrik Sektörünün Yapısı.....	Sayfa: 40
Tablo 5: TEAŞ'ın Hissedarı Olduğu Şirketler.....	Sayfa: 50

KISALTMALAR

ARGE	: Araştırma ve Geliştirme
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	: Devlet Su İşleri
EEF	: Elektrik Enerjisi Fonu
EİEİ	: Elektrik Etüt İşleri Etüt İdaresi
ETBK	: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
GWH	: Gigawatsaat (10 kwh)
KHK	: Kanun Hükümünde Kararname
KİK	: Kamu İktisadi Kuruluşları
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KWH	: Kilowatsaat
İDT	: İktisadi Devlet Teşekkülleri
İHD	: İşletme Hakkı Devri
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
TEAŞ	: Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş.
TEDAŞ	: Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.
TEK	: Türkiye Elektrik Kurumu
TEİAŞ	: Türkiye Elektrik İletim A.Ş.
TETAŞ	: Türkiye Elektrik Taahhüt ve Ticaret A.Ş.
TEÜAŞ	: Türkiye Elektrik Üretim A.Ş.
TDİ	: Türkiye Deniz İşletmeleri
TKİ	: Türkiye Kömür İşletmeleri
Yİ	: Yap-İşlet
YİD	: Yap-İşlet-Devret

GİRİŞ

Elektrik enerjisinin insanların sosyal hayatının ve ekonomideki bütün sektörlerin vazgeçilmez bir bütünü olması nedeniyle tüm dünya ülkelerinin dikkatini çekmiştir ve de önemli bir konu olmuştur. Sanayileşme, kalkınma ve nüfus artışına göre artan enerji ihtiyacının devamlı ve ucuz olarak temin edilmesi bütün ülkeler için büyük önem taşımaktadır.

Ülkeler arasındaki sınırların kalktığı ekonomi piyasasında, ülkelerin rekabet edebilmesi için maliyetlerin düşürülmesi ve kalitenin artırılması gerekmektedir. Çünkü günümüzde ülkelerin kalkınmalarını sağlayabilmeleri ve sosyal refah seviyelerini artırabilmeleri dış dünyadaki rekabet gücüyle sıkı bir ilişki içerisinde. Elektrik enerjisinin sanayi sektöründe temel girdi niteliğinde olması nedeniyle maliyetler üzerinde çok büyük etkisi bulunmaktadır. Bu nedendir ki; elektrik enerjisi sektörü diğer sektörlerden önemli bir konumda bulunmaktadır.

Elektrik enerjisinin doğal tekel özeliğinin bulunması ve yatırımlar için büyük finansman gerekmesi, ayrıca yatırımlarında uzun zaman alması nedeniyle 1980'li yıllara kadar kamu eliyle yürütülmüştür. Ancak değişen ekonomik nedenlere bağlı olarak ve dünya gelişimi göz önüne alınarak elektrik enerjisi sektöründe özel kesimin de yer alması 1980'li yıllarda gündeme gelmiştir.

Özellikle sektörde yapılacak olan finansal yatırımların kamu kaynaklarınca karşılanamama riski ve kamu kesiminde sahipliğin bulunmaması nedeniyle tam verimim alınmadığı düşüncelerinin de etkisiyle, özel kesim tasarruflarının enerji sektörüne yönlendirilmesi ve özel kesimin bu sektörde faaliyet göstermesi yönünde kararlar alınmaya ve araştırmalar yapılmaya başlanılmıştır. Bu çerçevede, tüketici tercihlerinin ön plana çıkması ve teknolojik gelişmelerinde etkisiyle, elektrik enerjisi sektörünün serbest piyasada faaliyet gösterebilecek kısımlarının özelleştirilmesine başlanılmıştır.

Ülkemizde elektrik enerjisi sektöründe gerekli olan yatırımların yapılmaması, ülkenin içinde bulunduğu durum itibariyle yapılması gereken yatırımlara yeterli

finansman ayıramayacak durumda olması, ayrıca siyasi, yasal ve bürokratik engellerin aşırı derecede çok olması nedeniyle sektörde acilen gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir. Eğer ülkemiz içinde bulunduğumuz yüzyılda güçlü bir ülke olmak istiyor ise kalkınmanın temel taşlarından olan elektrik enerjisi sektörüne gerekli özeni göstermek zorundadır. Sektörün içinde bulunduğu olumsuz koşulların kaldırılması, sektörde kalkınmayı teşvik edecek ve rekabeti geliştirecek politikaların oluşturulması ve elektrik enerjisinin özel sektör tarafından karşılanmasına yönelik bir yaklaşımda bulunulmuştur.

Özelleştirilecek sektörün ekonomide önemli bir yere sahip olması nedeniyle oluşturulacak politikaların sağlıklı olması gerekmektedir. Bu nedenle birinci bölümde özelleştirmenin ne olduğu, özelleştirme biçimleri, özleştirmenin yarar ve sakıncaları incelenerek başarılı bir özelleştirme koşulları araştırılmış ve ülkemizdeki özelleştirme uygulamalarının yanı sıra diğer ülkelerde yapılmış olan özelleştirme çalışmalarından da örnekler alınarak Türkiye’de elektrik enerjisi sektöründe özelleştirme nedenleri açıklanmaya çalışılmıştır.

Ülkelerin ekonomik ve kültürel yapılarının farklılığı, ülkelerin birbirlerinden farklı özelleştirme uygulamalarına gitmelerine sebep olmuştur. İkinci bölümde elektrik enerjisi sektörünün özelleştirilmesinde diğer ülke uygulamaları incelenerek yakalamış oldukları başarılar ve uygulama yöntemleri incelenmiştir.

Üçüncü ve son bölümde ise, Türkiye’nin elektrik enerjisi sektörünün tarihsel gelişimine bakılarak, özelleştirmede uygulama modelleri incelenmiş olup, özelleştirmenin önündeki hukuksal engellere bakılarak sektördeki sorunlar ve bu sorunların giderilmesine yönelik çözüm önerileri açıklanmaya çalışılmıştır. Sonunda ise ülkemizde elektrik enerjisi sektörünün özelleştirilmesi için bir yaklaşım önerisi sunulmaya çalışılmıştır.

I. BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI, NİTELİKLERİ VE SÜRECİ

1. ÖZELLEŞTİRİMENİN TANIMI

Özelleştirme geniş kapsamda “devletin ekonomik faaliyetlerinin azaltılması” dar kapsamda ise “kamunun mülkiyetindeki işletmelerin özel sektöre devredilmesi” olarak ifade edilmektedir.

Ekonomi bilimi açısından özelleştirme, devletin iktisadi faaliyetlerinin azaltılarak veya tamamen ortadan kaldırılarak mülkiyetin özel kesime devredilmesidir.

Hukuk bilimi açısından özelleştirme, yönetim biçimlerinin değiştirilerek kamu girişimleri yönetiminin özel kesime devredilmesidir.

Yukarıda yapılan tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere ekonomi bilimi özelleştirmede “mülkiyetin özelleştirilmesi” hukuk bilimi ise “yönetimin özelleştirilmesi” üzerinde durmaktadır.

Özelleştirme kavramı “ devletin ekonomik faaliyetlerini azaltmak veya tamamen ortadan kaldırmak amacıyla, dar anlamda kamu iktisadi teşebbüslerinin, geniş anlamda devletin sahip olduğu her türlü mal varlığının özel mülkiyete devredilmesi” olarak tanımlanmaktadır.¹

2. ÖZELLEŞTİRİMENİN AMAÇLARI

Özelleştirme, ülke ekonomisi içerisinde kamu kuruluşlarının etkinliğini en aza indirerek veya tamamen ortadan kaldırarak serbest piyasa ekonomisinin etkin olarak

¹ ATASOY, Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüsleri ve özelleştirme sorunu, Ankara, 1993, a.g.e. , s.183.

işleyebilmesini sağlamak gibi ekonomik amaçlarının yanı sıra, mali, toplumsal ve siyasal amaçları da taşımaktadır.

2. 1. Özelleştirmenin Ekonomik Amaçları

Verimliliği artırmak, serbest piyasa ekonomisini geliştirmek, sermaye piyasasını güçlendirmek ve döviz gelirlerini artırmak bu grup içerisinde yer almaktadır.

2. 1. 1. Verimliliği Artırmak

Kamu işletmelerinde bireysel ya da grup olarak bir sahiplik söz konusu olmadığından, hiç kimsenin o teşebbüs üzerinde doğrudan bir kayıp ya da kazancı olmamaktadır. Ayrıca politikacı, bürokrat ve çıkar gruplarının, iş gücü maliyetini yükseltici siyasal tercihlere istihdam programları uygulamaları ve rasyonel yatırım programlarının uygulanmaması kamudaki verimsizliğin başlıca nedenidir.

Özelleştirme ile birlikte, kamu sektöründeki verimsizliğin ortadan kalkması sağlanarak, ülke ekonomisinde verimliliğin artması sağlanacaktır.

2. 1. 2. Serbest Piyasa Ekonomisini Geliştirmek

Kamu iktisadi teşebbüsleri fiyat ve kalite yönünden piyasa istemlerine karşı duyarsızdırlar. Çünkü zararlarının genel bütçeden karşılanması ve tekelci yapıları nedeni ile tam rekabet piyasası şartlarına göre hareket etmemektedirler. Bu nedenle kaliteyi iyileştirmek ve maliyetleri düşürmek gibi bir çaba içerisinde bulunmamaktadırlar.

2. 1. 3. Sermaye Piyasasını Güçlendirmek

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin önemli sorunlarından birisi de sermaye piyasalarında yeterli menkul değer arzının bulunmamasıdır.

Özelleştirme ile halkın yastık altında tuttuğu kıymetlerin sermaye piyasasına çekilmesi sağlanacak ve böylelikle, verimsiz yatırımlara giden paraların ekonomiye kazandırılması ile sermaye piyasasına hareket getirilerek gelişmesi ve güçlenmesi sağlanacaktır.

2. 1. 4. Döviz Gelirlerini Artırmak

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin dış ödemeler dengesi sürekli açık vermektedir ve bu ülkeler sürekli döviz darboğazı içersinde bulunmaktadırlar. Özelleştirme ile pay senetlerinin dış yatırımcılara satılmasını sağlayarak döviz gelirlerini artırabilirler.

2. 2. Özelleştirmenin Mali Amaçları

Devlete gelir sağlamak ve kamu iktisadi teşebbüslerin borç yükünden kurtarmak bu grup içerisinde incelenmektedir.

2. 2. 1. Devlete Gelir Sağlamak

Ülkenin dış kredi itibarının olmaması ve uluslar arası finans kuruluşlarından destek alamaması gibi nedenlerle dış borç sıkıntısı çeken devletler kendilerine özelleştirme sayesinde gelir sağlayabilirler.

2. 2. 2. KİT'leri Borç Yükünden Kurtulmak

Kamu iktisadi kuruluşlarının zarar etmesi halinde zararlarının bütçeden karşılanması nedeniyle devlete sürekli yük olmaktadır. Özelleştirme ile devlet bu yükten kurtulmuş olacaktır.

2. 3. Özelleştirmenin Toplumsal ve Siyasi Amaçları

Sermayenin geniş kitlelere yayılmasını sağlamak ve siyasal düşüncüyü yürürlüğe koymak bu grup içerisinde yer almaktadır.

2. 3. 1. Sermayenin Tabana Yayılmasını Sağlamak

Gelişmekte olan ülkelerde servet dağılımında çok büyük dengesizlikler ve adaletsizlikler görülmektedir. Özelleştirme ile pay senetlerinin özellikle küçük birikim sahiplerine belirli özendiricilerle satılması, toplumun bu kesimlerine bir gelir transferi oluşmasını sağlayacaktır.

Özellikle düşük gelir guruplarına pay senedi satmak ve bunu büyük sermayenin elinde toplanmasının engellenmesiyle sermayenin tabana yayılması sağlanacaktır.

2. 3. 2. Siyasal Düşünceyi Yürürlüğe Koymak

Liberal ideolojinin “*ekonomik bireysellik*” inancı gereğince, devletin çağdaş ekonomik yapı içinde piyasaya karışmasını azaltmak amaçlanmaktadır. Liberal siyasal felsefenin savunucusu hükümetler, devletin işlevinin rekabet piyasası içinde ekonomik değerleri özel sektörle paylaşmak olmadığı görüşünü benimsemişlerdir. Bu görüştekilere göre özelleştirme, ekonomik bireysellik için bir araçtır.²

3. ÖZELLEŞTİRMENİN YARARLARI, SAKINCALARI VE KARŞILAŞILACAK GÜÇLÜKLER

Uzun ve karmaşık bir süreç içinde gerçekleşen özelleştirme çalışmalarında uygulamada birçok sorun ve güçlüklerle karşılaşılacaktır. Eski ve yeni sistem arasında çatışma sakıncaları da doğuracaktır. Özelleştirme sürecinde birçok idari, mali, ekonomik, siyasal güçlüklerle karşı karşıya kalınacaktır.

Karşılaşılacak yarar ve sakıncaların boyutu ve sayısı ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber, bunların etkileri de ülkelerin siyasal rejimleri ve ekonomik sistemlerine göre değişiklikler arz etmektedir.

² CEVİZOĞLU, Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme, İstanbul, 1989, a.g.e. , s. 33.

3. 1. Özelleştirmenin Yararları³

- Rasyonel ekonomik kararların çoğu, serbest piyasa ekonomisinin düzeni içerisinde verilecektir.
- KİT'ler daha verimli çalışması beklenen anonim şirketlere dönüşecek ve ekonomiye daha çok katkı sağlayacaktır.
- Sermaye tabana yayılacak, altın ya da taşınmaz mallara yapılan ekonomiye gelir getirmeyen yatırımlar ekonomiye kanalize edilecektir.
- Devletin sınırlı kaynakları, KİT yatırımları ve onların borçlarının ödenmesi yerine, halkın öncelikli gereksinimlerine yönelik alt yapı yatırımlarına aktarılacaktır.
- Ekonomi yeni bir canlılık kazanacak, durgunluk ve verimsizlik azaltılarak, tüketicilere daha kaliteli ürün ve hizmet sunulacaktır.
- KİT'lerin pay senetlerinden sağlanacak gelir de, yeni yatırımlara ve hizmet alanlarına harcanacak, buda yaşam standardını yükseltme yönünde etki yapacaktır.
- Ülkeye çağdaş teknoloji transferi hızlanacak, dış rekabet gücü ve buna bağlı olarak da ihracat artacaktır.
- Halkın mülkiyete ortaklığı sonucu sermayenin tabana yayılmasının gerçekleşmesi durumunda demokrasi güçlenecektir.

3. 2. Özelleştirmenin Sakıncaları

Özelleştirme ile devlet tekellerinin kırılması amaçlanıyor. Ancak, özel mülkiyetteki bir işletmenin de tekel olma avantajını kötüye kullanma ihtimali daha fazla olmaktadır⁴. Devletin çekildiği ekonomik bir alanda tek başına kalan işletme bunu kötüye kullanabilecektir.

KİT'lerin kamu hizmetine yönelik kar amacı gütmeyen faaliyetleri de bulunmaktadır. Özeleştirilmiş bir kuruluş ise kar amacı taşımayan bir hizmet ya da malı

³ CEVİZOĞLU a.g.e., s. 36.

⁴ GÜROL, Bir Özelleştirme Yöntemi Olarak Çalışanların Sermaye'ye Ortaklığı ve Türkiye Açısından Uygulanabilirliği, (Yayınlanmamış doktora tezi), Ankara, 1987, a.g.e., s.6.

üretmeyecektir bu nedenle tüketici yararı daha az gözetilecektir. Bu durumda toplumsal amaçlı kamu hizmetinin yara almasına yol açacaktır.

Politik nedenlerle büyük oranda atıl iş gücü bulunduran KİT'ler özel sektörün mülkiyetine geçince, bu aşırı istihdam azaltılacaktır. Ekonomik olmayan istihdamın getireceği mali yükü taşımak istemeyecek özel sektör, çeşitli yollarla personel tasfiyesine gidecektir. Bu da kısa dönemde ortaya çıkaracağı yoğun bir işsizlik nedeniyle özelleştirmenin sakıncalarından biridir.

Özelleştirme sonucu pay senetlerinin ikinci piyasalarda belirli kişilerin elinde toplanması durumunda ülkede ki gelir dağılımındaki adaletsizlik daha da büyüyebilecektir.

3. 3. Özelleştirmede Karşılaşılabilecek Güçlükler

Özelleştirmenin başlangıcında karşılaşılan en önemli güçlük, özelleştirilecek şirketlerin yeniden düzenlenmesi, mali ve ekonomik yapılarının düzeltilmesidir. Bu amaçla gereken değişikliklerin tamamlanması, hesapların ve muhasebe sistemlerinin yeniden düzenlenmesi bazen çok uzun zaman almakta ve özelleştirmenin uzamasına yol açmaktadır⁵. Özelleştirmenin zamanlanmasında yapılacak yanlışlıklar finansman piyasalarının dengeleri sarsabilir.

Özelleştirme bazı siyasal riskleri de beraberinde getirmektedir. Özelleştirmenin başarısızlığı veya olumsuz etkilerinin ortaya çıkması, muhalefetin bunu politik bir saldırı olarak kullanmasını sağlayacaktır. Bu nedenle iktidar özelleştirmeye sıcak bakmayabilecektir.

Özelleştirmelerin sonucu devletin ekonomi üzerindeki denetimi azalmaktadır. Bu nedenle bir takım siyasi ve bürokrat kadrolarının yetkilerini azaltmamak için özelleştirmeye engelleyici ve yavaşlatıcı tavır koyabilirler.

⁵ ATASOY a.g.e. , s.189.

Özelleştirme faaliyetlerine karşı genel tavır koyan bir başka grupta sendikalaradır. Sendikalar güçlerini azaltmamak için hükümete baskı yapabilirler.

4. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ

4.1. Halka Arz Uygulaması

2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanununa göre halka arz, menkul kıymetlerin satın alınması için yazılı, sözlü veya resmi şekilde her türlü çağrıda bulunmayı ifade eder⁶. Halkı bir anonim ortaklığa katılmaya veya kurucu olmaya davet etmek de menkul kıymetlerin halka arzı sayılır. Kısaca, bu yöntemde KİT ve bağlı kuruluşlarının hisse senetlerinin halka arz edilmesidir. Halka arz uygulamalarında hazırlanan izah namede şu bilgilere yer verilmektedir.

- Özelleştirilecek kuruluşun genel yapısı, sermaye durumu, kurucuları ve kar dağıtımını ile ilgili bilgiler,
- Halka arz olunacak senetler hakkında bilgiler,
- Halka arz ve satışa ilişkin bilgiler.

4. 2. Halka Arzı İçeren Blok Satış Yöntemi

KİT ve bağlı kuruluşlarının aktiflerinin tamamının veya bir kısmının direkt satışı söz konusudur. Ancak bu tür uygulamada satın alanın belirli bir süre sonra hisselerinin belirli bir kısmının halka veya çalışanlara satışı sözleşmede garanti altına alınmaktadır.

4. 3. Blok Satış

Özelleştirilecek şirketlerin belli bir oranının veya tamamının pazarlık usulü ile satılmasını ifade eder. Blok satış yöntemi, genel olarak halka açılması mümkün olmayacak kadar küçük şirketler ile yarım kalmış tesislere uygulanabilir.

⁶ AKTAN, Özelleştirme Sempozyumu, DEU İİBF Maliye Bölümü ve CBÜ İİBF, Manisa, 1994, a.g.e. , s. 71.

4. 4. İMKB (İstanbul Menkul Kıymetler Borsası)'de Satışlar

Özelleştirilmesine karar verilen kuruluşlardaki kamu hisselerinin tamamının veya bir kısmının İMKB'de satışa sunulmasıdır. İMKB'de yapılan satış tek başına bir özelleştirme yöntemi olmayıp, diğer yöntemlerin destekleyicisidir.

5. DÜNYA'DA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Ekonomik ve sosyal gelişmeler ve artan nüfus ile birlikte altyapı yatırımlarına duyulan ihtiyaç da artmaktadır. Doğal olarak da alt yapı hizmetlerindeki gelişmeler diğer sektörleri de olumlu yönde etkilemektedir.

Altyapı yatırımları büyük finansman gerektirmekte, özellikle gelişmekte olan ülkelerde kısıtlı olan mevcut kaynakların büyük ölçüde zayıflamasına ve hizmetlerin tam anlamıyla yerine getirilememesine neden olmaktadır.

1980'li yıllardan itibaren gelişmiş ve sanayileşmiş birçok ülkelere baktığımızda altyapı projelerine özel sektörün katılımının hızla arttığı görülmektedir. Mevcut devlet kaynaklarının yeteri kadar olmadığı ve ihtiyacın her geçen gün arttığı enerji, telekomünikasyon, ulaştırma v.b. ihtiyaçların giderilmesinde kamu-özel sektör işbirliğine gidilmiş ve bu projelere yoğun talep gösterilmiştir.

Dünya ülkelerinde özelleştirme uygulamalarına baktığımızda özelleştirme hedeflerinin farklılık gösterdiği görülmektedir. Gelişmiş ülkeler yaptıkları uygulamalar ile rekabet ortamının yaratılmasını, verilen hizmet veya malın kalitesinin artırılarak daha ucuza mal edilmesini sağlamışlardır. Gelişmekte olan ülkeler açısından ise özelleştirme politikasının gündeme gelişi daha farklı nedenlere dayanmaktadır. Gelişmekte ülkelerin özelleştirmedeki temel amacı yaşadıkları istikrarsızlık durumlarının aşılarda dünya ekonomisine uyum süreçlerini hızlandırmaktır.

Fakat her ne kadar çalışma şekilleri farklı dahi olsa, ülkelerin izlemiş oldukları özelleştirme programlarında üç ana amaç gözetilmiştir. Bunlar; Sosyal, Politik ve Ekonomik amaçlardır. Sosyal sermayenin tabana yayılması, eşit gelir dağılımının

sağlanması, eğitim, sosyal güvenlik gibi hizmetlerin yaygınlaştırılmasıdır. Politik amaçlarda ise devletin ekonomik faaliyetlerden elini çekerek asli görevine geri dönmesi ve ekonomideki siyasi baskının kaldırılmasıdır. Son olarak ekonomik amaçlarda ise rekabetçi bir pazar oluşturulması ve verimliliği artırma düşüncesi yer almaktadır.

5. 1. Gelişmiş Ülkelerde Özelleştirme Uygulamaları

5. 1. 1. İngiltere’de Özelleştirme

İngiltere’nin özelleştirme programı II. Dünya savaşından sonra gerçekleştirilen çok kapsamlı bir millileştirme programının geriye çevrilmesi şeklindedir. İngiltere’de KİT sistemi 1979 yılı itibariyle toplam GSYİH’nın % 12’sine, toplam istihdamın % 8’ine ve toplam sabit sermaye yatırımlarının da % 16’sına ulaşmıştır⁷.

1970’li yıllarda yaşanan kriz neticesinde KİT’lerin ekonomi üzerindeki yüklerini artmış, özelleştirme konuşulmaya başlanmıştır. Muhafazakâr Parti’nin iktidara oturmasıyla özelleştirme uygulamaları da yoğunluk kazanmaya başlamıştır. Buradaki öncelikli amaç, kaynakların etkin kullanımı, devletin ekonomideki rolünün azaltılması ve kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılması gibi nedenler ön plana çıkmıştır. Bu amaçları hayata geçirmek üzere ilk olarak 1979 yılında British Petroleum’un % 5’lik hisseleri satılmak suretiyle özelleştirme uygulamalarına adım atılmıştır. 1984’ten sonra bu uygulamalar hız kazanmıştır.

Bugüne kadar ön adı “British” ile başlayan ve kamu tekeli olarak faaliyet gösteren telekomünikasyon, uçak sanayi, petrol, gaz, hava taşımacılığı gibi KİT’ler satış işlemine tabi olmuştur. İngiltere’deki uygulanan yöntem, genellikle halka arz şeklinde gerçekleşmiştir. Çok az sayıda ise blok satış gerçekleşmiştir.

İngiltere’de ki özelleştirme sürecinin önemli bir özelliği de “Altın Hisse” uygulamasıdır. Bu uygulamada kuruluşlardaki devlete ait hisselerin tamamı satılmış olacağı için, devlet kontrolünün belirli ölçüde devamına imkân vermek amacıyla, satılan

⁷ TÜSİAD, Özelleştirme ve KİT’lerin Halka Satışında Başarı Koşulları, İstanbul, 1986, a.g.e. , s.29.

şirketlerde devlete ait altın hisse bulunmaktadır. Altın hisse ile devlet, şirket yönetimine ilişkin olarak sözleşmede öngörülen şartlar içerisinde yetki sahibi olmaktadır⁸.

Fakat bütün bu tedbirlere rağmen, zarar eden kuruluşlar kamuda kalmaya devam etmektedirler. Kar edenlerin özelleştirilmesi, ortaya çıkan işsizliği önleyici tedbirler içermemesi, tesislerin değerlerinin tespitindeki hatalar ve hisse senetlerin fiyatlandırılmasındaki hatalar belli başlı öne sürülen eleştirilerdir.

5.1.2. Almanya’da Özelleştirme

II. Dünya savaşından sonra bölünen Almanya’nın doğu bölümünde özel işletmeler devletleştirilirken, batı bölümünde tam karşıtı bir politika uygulanmıştır⁹. Özelleştirme programı çerçevesinde ilk olarak 1957 yılında Prusya Maden Ocakları ve İzabe A.Ş. , 1960 sonrasında Birleşmiş Sıvı Depoları ve Nakil Araçları Ltd. Şti. Sanayi ve Yönetim Ltd. Şti. Volkswagen Otomobil Şirketi ve bir enerji şirketi olan VEBA özelleştirilmiştir¹⁰.

Federal Almanya’da bu ilk özelleştirme uygulamaları tümüyle halka hisse senedi satışı yoluyla olmuştur. Özelleştirmede sermayenin demokratikleşmesi ilkesini çok iyi vurgulayan “Halk Pay Senetleri” kavramı, Federal Almanya uygulaması sırasında ortaya atılmış ve sermayenin tabana yayılmasını garanti altına almak amacıyla, halk pay senetlerinin ihracı ile ilgili bazı şartlar getirilmiştir¹¹.

Federal Almanya’da daha sonraki yıllarda özelleştirme, şirketlerdeki devlet paylarının azaltılması şeklinde sürdürülmüştür. Ancak, iki Almanya’nın birleşmesinden sonra Almanya’da özelleştirme uygulamaları tekrar başlamıştır. Özelleştirme, Doğu Almanya’da devlete ait tesislerin satışı için Treuhandan Stalt, yani eski Doğu Almanya

⁸ EKER, Özelleştirme Sempozyumu, DEU İİBF Maliye Bölümü ve CBÜ İİBF, Manisa , 1994, a.g.e., s. 71.

⁹ CEVİZOĞLU, a.g.e., s. 124.

¹⁰ SUIÇMEZ – YILDIRIM, Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, MPM Yayın no: 508, Ankara, 1993, a.g.e., s. 40.

¹¹ CECİZOĞLU, a.g.e., s. 125.

Kombinalarını özelleştirmekte sorumlu ajansın yönetiminde uygulanmaya başlamıştır. Bu ajansın görevini çok hızlı bir şekilde tamamlayıp, istenilen sosyal faydayı da temin ettiği görülmektedir.

Yapılan özelleştirmeler sonucunda Alman Hükümeti 45 milyon mark gelir elde ederken bu işletmeleri alanlar, 45 milyon marklık bir yatırım ve 1,5 milyon kişinin de istihdamını da yüklenmişlerdir¹². Almanya'nın yaptığı özelleştirme uygulamaları genelde, halka pay senedi şeklinde olmuş ve böylece sermayenin tabana yayılması da gerçekleşmiştir¹³.

5.1.3. İtalya'da Özelleştirme

İtalya gelişmiş ülkeler arasında ekonomide kamu kesiminin en önemli paya sahip olduğu ülkelerden biridir. Kamu kuruluşlarının elektrik, havayolu taşımacılığı ve telekomünikasyon sektörlerindeki tekel konumları yanında birçok sektörlerde de ağırlıkları bulunmaktadır¹⁴.

1929 ekonomik krizi ile oluşmaya başlayan kamu kurumları, özellikle II. Dünya savaşı ile birlikte genişleyerek devam etmiştir. İtalya'da KİT ve diğer kamu iştirakleri, 400'den fazla işletmeyi denetimi altında tutan IRI (Istituto Per La Ricostuzione Industriale) çatısı altında bir araya toplamışlardır.

IRI şirketlerinin yeniden yapılandırılması stratejilerinden birini oluşturan özelleştirmenin amacı, kamu teşebbüslerinin ayrıcalıklarının kaldırılması yoluyla serbest piyasa şartlarında çalışmaya zorlamaları ve hisselerinin sermaye piyasalarına satılmalarını sağlayarak, sermayenin tabana yayılmasının sağlanması olarak ifade edilebilir.

¹² TEKİN, Mezarlıklar Bile Özelleştiriliyor, Liberal dergisi, Mart 1994, a.g.m. , s. 65.

¹³ CEVİZOĞLU, a.g.e. , s. 128.

¹⁴KİLCİ, KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara,1994. a.g.e. , s. 95.

Bu amaçla IRI içerisinde özelleştirme komitesi oluşturulmuştur. Bu komitenin temel fonksiyonları; satılması öngörülen varlıkların belirlenmesi için kriterler geliştirmek, özelleştirmenin sürecindeki kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamak ve potansiyel alıcıları bilgilendirmek şeklinde ifade edilmektedir¹⁵.

IRI'nın kısmi özelleştirme uygulamaları genellikle sermaye piyasasında gerçekleştirilmiştir. Bu işlemler, satılacak hisse senetlerinin doğrudan borsaya rotasyonu veya halka arz şeklinde yapılmıştır. Ancak, hisselerin borsada satışı veya halka arzından önce, IRI tarafından özelleştirilecek şirketlerin finansal durumunun düzeltilmesi amacıyla hisse senedine çevrilebilir tahviller veya garantili tahviller ihraç edilmiştir. Bu araçların kullanılmasının temel nedenleri, borçlanmayı kolaylaştırmak, düşük maliyetle borçlanmak ve büyük ölçekli hisse senedi ihraçlarının borsayı olumsuz etkilemesinden kaçınmaktır. Şirketlerin finansal açıdan güçlenmesi ve borsanın yeterli ölçüde gelişmesinden sonra hisse senedi ihracına başlanmıştır¹⁶. IRI'nın doğuş nedeni ve tarihi gelişim çerçevesinde, İtalya'da özelleştirme kamu kesiminin ekonomideki payının azaltılmasından daha çok kamunun yükünün azaltılmasının bir aracı olarak düşünülmüştür. Bu çerçevede özelleştirmeye çalışanlardan, yöneticilerden ve hükümetten gelen engelleri aşabilmek amacıyla esnek ve kullanılabilir çözümler getirilmiştir. Özelleştirmeden öngörülen kısıtlı amaçlara karşılık, önemli ölçüde kamudan özel kesime mülkiyet transferi şeklinde gerçekleştirilebilmiştir.

5. 2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirme Uygulamaları

5. 2. 1. Arjantin'de Özelleştirme

1980'li yıllarda ekonomisi iflasın eşiğine gelmiş olan, uluslararası piyasalarda itibar kaybeden, uluslararası risk sıralamalarında en kötü ülkeler arasında yer alan Arjantin, 1989 yılında köklü özelleştirme projeleri neticesinde borç stoklarının erimesi ve enflasyon oranlarının aşağılara düşmüş olmasıyla dikkatleri çekmektedir.

¹⁵ KİLCİ, a.g.e. , s. 97

¹⁶ WORLD BANK, a.g.e. , s. 125.

Önemli alt yapı hizmetleri olarak saydığımız telefon, elektrik, havayolu, havaalanı hizmetlerini yürüten KİT'lerin 1989 yılından itibaren süratli bir şekilde özelleştirilmiş, büyük gelirler elde etmiştir.

Arjantin'de yapılan özelleştirme çalışmaları içerisinde bütünüyle blok satış yönteminin benimsenmesi ve pek çok kuruluşun borçlara karşılık olarak devredilmesi ilerde bazı problemlere neden olabileceği gibi, özelleştirme uygulamaları üzerinde uluslararası finans çevrelerinin ağırlığını da göstermektedir. Sadece telefon hizmetlerinde % 30'luk payı halka arz yöntemiyle özelleştirilmiş, havaalanı hizmetlerinde uygulanan işletme hakkı devri uygulamaları haricinde, genel olarak blok satış yöntemi uygulanmıştır.

5. 2. 2. Şili'de Özelleştirme

Gelişmekte olan ülkeler arasındaki Şili, özelleştirme kapsamına çok sayıda kuruluşu alması ve özelleştirme uygulamalarında, bütçe açıklarının azaltılması yoluyla aşırı enflasyonun kontrol altına alınması ve gelir sağlama endişeleri etkili olmuştur.

Özellikle uluslararası piyasalarda borç talebinin reddi ve alacaklı ülkelerin baskıları da özelleştirmeyi hızlandıran diğer faktördür. İşte bütün bu kaygılar içerisinde icra edilen özelleştirme uygulamalarında, enflasyon % 15'lere düşmüş, bütçe açıkları ortadan kalkmış ve hatta gelir fazlası sağlanmışsa da, özelleştirmeye tabi tutulan kamu bankalarından 14 tanesi tekrar devletleştirilmek zorunda kalmıştır. Yabancı yatırımcılara verilen teşvikler ve uygulanan kolaylıklar yabancı sermaye yatırımlarının 1980'li yıllara göre 1990'lı yıllarda % 600 oranında artmasını sağlamıştır. Diğer dikkatleri çeken husus ise pek çok sektörde çalışanların, çalıştıkları işyerlerinde ortak olmasının sağlanmasıdır.

5. 2. 3. Güney Kore'de Özelleştirme

KİT'lerin ortaya çıkışı, gelişimi, ekonomiye katkıları ve son yıllarda geçirdiği aşamalar bakımından Güney Kore ile Türkiye arasında benzerlikler gözlenmektedir. Ancak, bu ülkede 1968'li yıllarda itibaren benimsenen dışa yönelik sanayileşme

politikaları dairesinde II. Dünya savaşıdan sonra millileştirilen Japon sermayeli müesseselerin özel kesime satılması, özelleştirmenin başlangıcını oluşturmaktadır.

Ağırlıklı olarak özelleştirme uygulamalarına ise 1980'li yıllardan sonra başlanılmıştır. Ülkede benimsenen özelleştirme politikalarında özelleştirilmesi düşünülen kuruluşların üretmiş oldukları mal ve hizmetin kamuoyu nezdindeki önemi, eğer üretilen mal ve hizmetler geniş kitleleri ilgilendiriyorsa, kuruluşun özelleştirme kapsamı dışında tutulması ve büyük ölçekli işletmelerin yanında karlı olmayan ve kısa vadede karlı olması beklenmeyen kuruluşlar kapsam dışında değerlendirilmişlerdir.

Gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları çerçevesinde bütünüyle halka arz yöntemi benimsenerek, özelleştirmenin ekonomik amaçlardan ziyade daha fazla sosyal amaçları göz önüne alınarak ön plana çıkarılmıştır. Bu uygulamada KİT'de % 62 olan kamu payı diğer ortaklara blok satış olarak sunulmuştur.

Özelleştirme kapsamı dışında kalan kuruluşlar ile ilgili olarak yeni yasal düzenlemelere gidilmiştir. Kuruluşlara idari özerlik tanınmış, siyasi otoritenin doğrudan müdahaleleri ortadan kaldırılmış ve performans değerlendirme sistemi oluşturulmuştur.

6. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

6. 1. ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARININ HUKUKİ ÇERÇEVESİ

Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Cumhuriyetin ilanından sonra ülke ekonomisinin gelişmesini sağlamak amacıyla kurulmuş ve uzun yıllar ekonomiye büyük katkılar sağlamışlardır. Ülkemizdeki özelleştirme düşüncesi de bu tarihlere kadar uzanmaktadır. Türkiye'de ilk KİT'ler ortaya çıktığında, kanunlarında özelleştirme hakkında hükümler yer aldığı görülmektedir. Türkiye'de özelleştirme tarihi Cumhuriyet'e kadar uzanmasına rağmen ilk ciddi çalışmalar 24 Ocak 1980 kararları ile başlamıştır. Bu yüzden ülkemizdeki özelleştirme çalışmalarını bu tarihin öncesi ve sonrası olarak incelemekte fayda vardır.

6. 1. 1. 24 Ocak 1980 Öncesi Dönem

Türkiye’de özelleştirme uygulamaları Cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllara kadar dayanmaktadır. Türkiye’de ilk Kamu İktisadi Teşebbüsü olarak Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası kurulurken bunun ilerde özel kesime devri düşünülmüş ve kuruluş kanununun 8. maddesinde bankanın kendisine “ devredilen fabrikaları % 51 nama muharrer senetle kendisine ve Türk efrat ve eşhası hükmiyesine ait olmak üzere tesis edeceği Türk anonim şirketlerine devrederek işletmeye mezun” olduğu belirtilmiştir. Kanun hükmünden de anlaşılacağı gibi Türk sanayi ve Maadin Bankası’nın özel sektör ağırlıklı sanayi gelişme sağlanıncaya kadar geçici bir süre için işletmecilik yapması amaçlanmıştır, özel sektörün gelişmesi ile birlikte bankanın işlettiği fabrikaları özel sektöre devretmesi düşünülmüştür. Daha sonraki yıllarda bu banka kaldırılarak yerine işletmecilik görevlerini yapmak üzere Devlet Sanayi Ofisi, bankacılık görevlerini yapmak üzere de Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası kurulmuştur. Ancak bu iki kuruluş da bir etkinlik gösteremeyince yerine 1933 yılında Sümerbank kurulmuştur. Türkiye’de gerçek anlamda ilk kamu iktisadi teşebbüsü olarak kabul edilen Sümerbank’ın kuruluş kanununun 11. maddesinde özeleştirme ile ilgili şu hüküm bulunmaktadır:

“Sümerbank, devralınacağı ve sermayesi tamamen devlete ait fabrikaların devir tarihinden itibaren bir sene zarfında mütehasıs heyetler marifetiyle takdir ettirilecek son haldeki hakiki kıymetleriyle mahdut mesuliyetli ve kendisine bağlı şirketler halinde koymaya mecburdur. Aynı cinsten imalatta bulunan fabrikaların bir şirket idaresinde toplanmaları caizdir. Şirket olarak teşekkülün istilzam edeceği damga ve tapu resimleri ve harçları istifa olunamaz. Bu şirketlerin hisse senetlerinin kısmen veya tamamen Türk eşhas ve müesseselerine satılması caizdir. Bankanın devir alacağı iştiraklerde mevzuu hisselerini meclis idare kararı ve iktisat vekâletinin müsaadesi üzerine satılabilir”¹⁷

Ancak belirtelim ki kanun ve gerekçede yer alan bu bağlayıcı hükümler çerçevesinde Sümerbank yönetim kurulunun zaman zaman aldığı kararlara rağmen

¹⁷ AKTAN, a.g.e. , s. 171.

Sümerbank'ın hisse senetleri satışı yoluyla halka açılması günümüze değin mümkün olmamıştır.

Türkiye'de özelleştirme düşüncesi Atatürk'ün direktifleriyle 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı kanunda mevcuttur. Söz konusu kanunda “ Umumi heyet bu kanun hükümlerine tabi her teşekküle ait umumi faaliyeti tertip ve tanzim ve umumi murakabe heyetinin mesaisini ve her teşekkül bilânçosu ile kar ve zarar hesaplarını tetkik ve teşekküller tarafından kurulmuş müesseselerin hükümetçe vuku bulabilecek teklif üzerine şirket haline getirilmesine dair mukarrer at ittihaz etmek ve bu kuruluşlarda icap eden kararları vermek vazife ve salahiyetine haizdir.” İfadesi yer almaktadır. Bu hükümle özelleştirmeye yönelik bir girişim yapılabilmesine imkân sağlanmıştır. Ancak 3460 sayılı kanunda belirtilen bu hükümler 440 sayılı kanunun yürürlüğe girmesine değin hiç uygulanmamıştır¹⁸.

1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti döneminde özelleştirme konusu Türkiye gündemine tekrar oturmuştur. Demokrat partinin 1946 yılında ilan edilen programında özelleştirme ile ilgili çeşitli hükümler yer almıştır. Ancak Demokratik Parti döneminde bu hükümlerin hiçbirisi uygulanmamış, aksine bu dönemde KİT'lerin sayısında azalma yerine artış görülmüştür. Demokrat Partinin özelleştirme hakkında ki niyetleri kamu kesiminin büyümesine engel olamamıştır.

1960 yılında KİT'lerin reorganizasyonu çalışmaları yapılmış ve daha sonra bu konularda 440, 441 ve 468 sayılı yasa düzenlemelerine gidilmiştir. 12 Mart 1971 geçiş döneminde de “*Başbakanlık İktisadi Devlet Teşekkülleri Reform Komisyonu*” oluşturularak özelleştirme alanındaki çalışmalar sürdürülmüştür¹⁹.

6. 1. 2. 24 Ocak 1980 Sonrası

24 Ocak 1980 kararları olarak bilinen ekonomik program paketi Türkiye'nin ekonomik sistem politikasına köklü değişiklikler getirmiştir. Bu kararlarla serbest

¹⁸ AKTAN, a.g.e. , s. 171.

¹⁹ CEVİZOĞLU, a.g.e. , s. 82.

piyasa ekonomisine geçiş yönünde temel kararlar alınmıştır. Gerçek anlamda özelleştirme çalışmalarına bu tarihten sonra başlandığını da söyleyebiliriz.

24 Ocak 1980 tarihinde sonra gündem gelen özelleştirme programına yönelik ilk hukuki düzenleme, 1984 yılında çıkarılan ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle devrine olanak tanıyan 2983 sayılı Kanun’la getirilmiştir.

Daha sonra 1986 yılında çıkarılan 3291 sayılı Kanun’da, kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esaslar belirlenmiştir. Buna göre, 233 sayılı KHK’ da adı geçen, tamamı devlete ait ve kamu iktisadi teşebbüsü statüsünde faaliyet gösteren kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına Bakanlar Kurulu, KİT’lerin müessese, bağı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile iştiraklerindeki payların özelleştirme kapsamına alınmasına da Yüksek Planlama Kurulu yetkili kılınmıştır²⁰. Özelleştirme programının yürütülmesi konusunda ise, 2983 sayılı yasa ile oluşturulan ‘Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi’ görevlendirilmiştir. Bu idare, özelleştirme programının yanı sıra, toplu konut uygulamalarının yürütülmesi, Kamu Ortaklığı Fonu’nun yönetimi ve alışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı’nda biriken paraların nemalandırılması gibi görevler de üstlenmiştir. 3291 sayılı kanunla, özelleştirme uygulamaları konusundaki karar mercii, ‘‘Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu’’ olarak belirlenmiştir.

Nisan 1990’da yürürlüğe giren 412 sayılı KHK ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, ‘‘Kamu Ortaklığı İdaresi’’ ve ‘‘Toplu Konut İdaresi’’ adı altında iki ayrı kuruluş olarak yeniden örgütlendirilmiştir. Kamu Ortaklığı İdaresi, özelleştirme uygulamalarının yürütülmesi ve Kamu Ortaklığı Fonu ile alışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı’nın yönetimi konusunda görevli kılınmıştır.

²⁰ KİLCİ, a.g.e. s., 7.

6 Ocak 1992 tarihinde yürürlüğe giren 473 sayılı KHK ile de, özelleştirme uygulamaları konusundaki karar mercii “Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu” olarak değiştirilmiştir.

Bu mevzuat dışında, doğrudan özelleştirme ile ilgili olmamakla beraber birçok kanun ve kanun hükmünde kararnamede özelleştirmeye ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Ancak bütün bu düzenlemeler, bir takım genel esasların belirlenmesinden öteye gidememiş, uygulamaların gerektirdiği ihtiyaca cevap verecek sağlam bir hukuki altyapı oluşturulamamıştır. Gerek karar verme, gerekse uygulamalar konusunda getirilen yetki sınırlamaları, özelleştirme sürecinin uzamasına ve işlemlerin aksamasına yol açmıştır. Bunun yanı sıra, uygulamalar esnasında veya daha sonra ortaya çıkabilecek, başta sosyal problemler olmak üzere muhtemel sorunların çözümüne yönelik yasal düzenlemelerin mevcut bulunmaması da özelleştirmenin karşılaştığı en önemli yapısal sorunlardan biri olmuştur²¹.

Özelleştirme programından beklenen hedeflere ulaşılmasında karşılaşılan güçlüklerin giderilmesi amacı ile uygulamalara esas teşkil eden 2983 ve 3291 sayılı yasalarda çeşitli tarihlerde değişikliğe gidilmiştir. Ancak bu değişiklikler, zaten dağınık olan mevzuatı daha da karmaşık hale sokmuştur. Gerek bu karmaşık yapıdan kaynaklanan sorunların, gerekse özelleştirme uygulamalarının sonucuna bağlı olarak karşılaşılan sosyal, ekonomik ve hukuki problemlerin çözümü için yeni düzenlemeler yapılması kaçınılmaz olmuştur²².

Özelleştirmede karşılaşılan sorunların giderilmesi ve programa hız kazandırılması amacı ile uygulamalar konusundaki yasal ve yönetsel yapının değiştirilmesine yönelik ilk somut adım 1992 yılında atılmıştır. Bu tarihte başlayan mevzuat değişikliği çalışmaları 1994 yılında tamamlanmış ve konuya ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içeren bir dizi kararname çıkarılmıştır²³.

²¹ KİLCİ, a.g.e. s., 8.

²² AKTAN, a.g.e., s. 43.

²³ KİLCİ, a.g.e., s. 11.

Ancak, söz konusu 5 kararnamenin dayanağı olan 3987 sayılı yetki kanunu 7 Temmuz 1994 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Daha sonra ise, bu kanun çerçevesinde çıkarılan 530, 531, 532, 533 ve 546 sayılı kanun hükmünde kararnamelerin iptali ve bu konuda yürütmenin durdurulması amacı ile Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuru değerlendirilerek 21 Temmuz 1994 tarihinde karara bağlanmış ve söz konusu kararnameler iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin iptale ilişkin gerekçeli kararı, 5 Ağustos 1994 tarihli Resmi Gazete'nin mükerrer sayısında yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu iptal kararları sonucu, özellikle yapısal açıdan getirilen değişiklikler nedeniyle doğacak hukuki boşluğa, Bakanlar Kurulu'nun 31 Temmuz 1994 tarihinde aldığı prensip kararı ile açıklık getirilmiştir. Konuya ilişkin olarak 3 Ağustos 1994 tarihinde yayınlanan Başbakanlık genelgesinde, Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli iptal kararının Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bu konudaki idari eylem ve işlemlerin, iptal kararından önceki mevzuat çerçevesinde yürütülmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede İdare, 5 Ağustos 1994 tarihinden itibaren yeniden Kamu Ortaklığı İdaresi adı altında ve eski statüsünde faaliyetlerine devam etmiştir.

Yine aynı tarihten itibaren, özelleştirmeye ilişkin esasların, üzerinde fikri ve siyasi açıdan uzlaşma sağlanabilecek bir kanun çerçevesinde yeniden düzenlenmesi konusunda çalışmalara başlanmıştır.

6. 1. 2. 1. 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu

Bütün siyasi partilerin ve sendikaların önerileri de dikkate alınarak hazırlanan 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu, 27 Kasım 1994 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun ile getirilen yeni düzenlemeler, ana başlıklar itibariyle şöyledir:

- “Özelleştirme Yüksek Kurulu” oluşturulmuştur.
- “Özelleştirme İdaresi Başkanlığı” kurulmuştur.
- Özelleştirme uygulamaları sırasında veya sonrasında işini kaybedenlere, kanunda belirtilen hükümler çerçevesinde, yasalardan veya toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında ek bir iş kaybı tazminatı ödenmesi öngörülmüştür.

- “Özelleştirme Fonu” oluşturulmuştur.
- Özelleştirmenin kapsamı genişletilmiş, iktisadi devlet teşekkülleri ile bunlara ait kurum ve payların yanı sıra, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da özelleştirilebilmesine imkân tanıyan düzenlemeler yapılmıştır.
- Erken emekliliğin teşviki amacıyla, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda Emekli Sandığı’na tabi personelden hizmet süresi itibariyle emeklilik hakkı kazananlara, bu hakkı kazandıkları tarihten itibaren iki ay içinde emekli olmayı istemeleri halinde ikramiyelerinin %30 fazlası ile ödenmesi hükme bağlanmıştır.
- Özelleştirme kapsamındaki kuruluşların, özelleştirme uygulamaları sonucu kamu payının %15’in altına düşmesinden veya tasfiyesinden yahut tüzel kişilikleri sona erecek şekilde kapatılmasından önce sosyal yardım zammına hak kazanmış olan personele 17.7.1964 tarihli 506 sayılı Kanunun Ek 24 üncü maddesi gereğince ödenen sosyal yardım zamları, ödemenin yapılmasını müteakip Sosyal Sigortalar Kurumu’nun yazılı talebi üzerine İdare tarafından Özelleştirme Fonundan en çok iki ay içinde adı geçen kuruma ödenir. Özelleştirme Fonunun diğer yükümlülükleri de dikkate alınarak sosyal yardım zamlarının süresinde Sosyal Sigortalar Kurumu’na ödenmesinin mümkün olmadığı hallerde sosyal yardım zamları Hazinece karşılanır.
- Kapsamdaki kuruluşlarda uygulamalar sonucu kadrosu iptal edilen memur ve sözleşmeli personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara atanmalarına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.
- Özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin, genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması hükme bağlanmıştır.
- Stratejik nitelikteki kuruluşlarda imtiyazlı hisse bulundurulması öngörülmüştür.

6. 2. 1985 – 2005 DÖNEMİ ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

6. 2. 1. Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar

1985 yılından itibaren 244 kuruluşteki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 6 taşınmaz, 4 elektrik santrali, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 29 Tesis ile 1 hizmet birimi özelleştirme kapsamına alınmıştır.

23 kuruluştaki kamu payı ile 4 elektrik santrali ve 4 taşınmaz daha sonra özelleştirme işlemine tabi tutulmaksızın kapsamdan çıkarılmıştır. Bunlar arasında yer alan T. Öğretmenler Bankası Mayıs 1992’de Halk Bankası’na, Denizcilik Bankası Kasım 1992’de Emlak Bankası’na, Ardem A.Ş. Ağustos 1999’da Arçelik A.Ş.’ye, ETAĞ A.Ş. ise Ağustos 2001’de Turban Turizm A.Ş.’ye devredilmiştir. BASF – Sümerbank Kimya Sanayi A.Ş. ile Güney Sanayi’ndeki kamu payları, daha önce bu paylara sahip olan Sümer Holding’e, TÜLOMSAŞ, TÜDEMSAŞ ve TÜVASAŞ, TCDD’ye iade edilmiştir. Nisan 1987’de özelleştirme kapsamına alınan Gübre Fabrikaları A.Ş. 1989 yılında kapsamdan çıkarılmıştır. Yine kapsama alınan Boğaziçi Hava Taşımacılığı A.Ş. ise tasfiye edilmiştir. TEAŞ’ in bazı şirketlerinde iştirak payı olan AKTAŞ, NURTEK, TGT ve SOYTEK Elektrik Santralleri Tesis İşletmeleri ve Tic. A.Ş. ETİTAŞ Elektrik Teçhizat İmal Tesisat A.Ş., MİTAŞ Madeni İnşaat İşleri A.Ş. ile Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş. Mart 1998’de kapsam ve programdan çıkarılmış, eski statülerine iade edilmiştir. Eylül 1997’de kapsama alınan Başak ve Oyak Sigorta şirketleri Ekim 1998 tarihinde kapsamdan çıkartılarak eski statülerine iade edilmiştir. Ayrıca, Aralık 2000’de kapsama alınarak hazırlık işlemine tabi tutulmasına karar verilen Eti Holding A.Ş. Temmuz 2001’de kapsamdan çıkarılarak eski statüsüne iade edilmiştir. Eylül 2003’de kapsama alınan TİGEM Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Ağustos 2004 tarihinde kapsamdan çıkarılmıştır.

Ayrıca çeşitli tarihlerde özelleştirme kapsam ve programına alınan kuruluşlardan 15 iştirak hissesinin özelleştirme çalışmalarının Sümer Holding A.Ş. tarafından yapılabilmesi amacıyla, söz konusu 15 kuruluşta bulunan İdare’ye ait azınlık hisseleri, Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun 12 Mart 2001 tarihli kararı ile Sümer Holding A.Ş.’ye devredilmiştir. Bunun yanı sıra Yasataş A.Ş. ile MEYBUZ A.Ş.’ye ait İdare hisselerinin özelleştirme çalışmalarının Et ve Balık Ürünleri A.Ş. tarafından yapılabilmesi amacıyla, 10 Eylül 2001 tarihli Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile Et ve Balık Ürünleri A.Ş.’ye devredilmiştir.

Bunların dışında 1995 yılında özelleştirme kapsamına alınan Hamitabat, Kemerköy, Soma-B ve Yeniköy elektrik santralleri 1997 yılında kapsamdan çıkarılmış ve Enerji Bakanlığı’na iade edilmiştir. Maliye Bakanlığı ve Köy Hizmetleri Genel

Müdürlüğü'ne ait 4 taşınmaz ise 2000 yılında kapsamdan çıkarılmıştır. Ancak söz konusu santraller yeniden 2003 yılında yeniden özelleştirme kapsamına alınmıştır.

Ayrıca, 14.6.1995 tarihinde 4046 sayılı Kanun çerçevesinde hisseleri özelleştirme kapsamına alınarak Özelleştirme İdaresi'ne devrilen Türk Telekom, bu işlemin 28.2.1996 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmesi sonucu kapsamdan çıkarılmıştır. Şirketin özelleştirme çalışmaları 4161 sayılı Kanun çerçevesinde yürütülmektedir.

Özelleştirme çalışmaları 1985 yılında bazı yarım kalmış tesislerin özel sektöre devriyle başlamıştır.

Özelleştirme uygulamalarının başlatıldığı 1985 yılından 2005 yılına kadar geçen 20 yıllık sürede kapsama alınan kuruluşların yarısından fazlası tamamen özelleştirilmiştir. Bu kuruluşlardan, daha önce ÇİTOSAN'ın bağlı ortaklığı statüsünde faaliyet gösteren çimento fabrikaları dışında, bu kuruluşların büyük bir kısmı varlık veya kamunun azınlık hissesine sahip olduğu iştiraklerdir. Bugüne kadar, SEK ve YEM Sanayi, ÇİTOSAN, TESTAŞ ve ORÜS'e bağlı tüm üretim birimleri tamamen özelleştirilmiş ve devlet bu alanlarda işletmecilikten çekilmiştir. YEM Sanayi A.Ş. ve SEK Süt Ürünleri A.Ş.'nin Kasım 1997'de, ÇİTOSAN ve TESTAŞ'ın ise Temmuz 1999'da, tüzel kişilikleri Ticaret Sicil'den silinmiş, söz konusu şirketler EBK Et ve Balık Ürünleri A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tasfiye edilmiştir. Bunun yanı sıra, 7 giyim tesisi ve 34 gayrimenkulu özelleştirilen KÖYTEKS Yatırım Holding A.Ş. de, Aralık 1998 tarihinde Sümer Holding A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tasfiye edilmiştir. Ayrıca ORÜS Orman Ürünleri A.Ş. bünyesinde bulunan 21 işletmesi özelleştirilmiş, kalan 2 işletme SEKA'ya devredilerek, kuruluş Mart 2000 tarihinde tasfiye edilmiştir. Öte yandan, İSDEMİR 31 Ocak 2002 tarihinde imzalanan devir sözleşmesiyle tüm varlıkları ile birlikte ERDEMİR' e devredilmiş ve tüzel kişiliği sona ermiştir. ÇELBOR A.Ş.'de bulunan %100 oranındaki hisselerin tamamı 31 Mayıs 2002 tarihinde ERDEMİR' e devredilmiştir. T. Gemi Sanayi A.Ş. ise T. Denizcilik İşletmeleri A.Ş. bünyesinde birleştirilerek Mayıs 2002'de tüzel kişiliği sona ermiştir. İGSAŞ İstanbul Gübre San. A.Ş. ise 15 Nisan 2002'de TÜGSAŞ Türkiye Gübre San. A.Ş. bünyesinde birleştirilmiş ve TÜGSAŞ' in bağlı ortaklığı haline getirilmiştir. DİTAŞ Deniz

İşletmeciliği A.Ş.’de bulunan %50.98 oranındaki hisselerin tamamı 21 Kasım 2002 tarihinde TÜPRAŞ’ a devredilmiştir. Turban Turizm A.Ş., T. Ziraî Donatım A.Ş. ve TÛMOSAN Türk Motor Sanayi A.Ş. 7 Şubat 2003 tarihinde SÛMER HOLDİNG A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tüzel kişilikleri sona ermiştir.

KARDEMİR özelleştirmesiyle ilk defa yöre halkı, sanayici ve çalışanlara bedelsiz devir suretiyle gider tasarrufuna yönelik bir uygulama yapılmıştır. NETAŞ ve TOFAŞ’ da bulunan kamu hisseleri ilk defa uluslararası piyasalarda halka arz edilmiş, böylece İMKB’nin yabancı borsalarla entegrasyonunun sağlanmasında bir adım atılmıştır. 1990’lı yılların başında birçok şirketteki kamu hisseleri kısıtlı da olsa halka arz edilmiş, hisse senedinin kurumsallaşması ve sermayenin tabana yayılmasında bir başlangıç yapılmış, 1998 yılında da T. İş Bankası’ndaki kamu hisseleri ile 2000 yılında TÜPRAŞ hisselerinin büyük bölümünün özelleştirilmesiyle yurtiçi ve yurtdışı piyasalarda bugüne kadar yapılan en büyük halka arz gerçekleştirilmiştir. Sümerbank, Denizbank, Etibank ve Anadolu Bank’ın özelleştirilmesi ile de kamu bankalarının özel sektöre devredilmelerine ilişkin ilk adımlar atılmıştır. Deniz Nakliyatı T.A.Ş.’nin özelleştirilmesi, TDİ’nin İzmir Körfez Hattı ile Şehir içi Yolcu ve Araç Taşımacılığı’nın da devri sonucunda devlet, deniz taşımacılığında da çekilmeye başlamıştır. Yine 2000 yılı içerisinde POAŞ’ın % 51 oranındaki hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi sonucunda bugüne kadar yapılan en büyük özelleştirme uygulaması gerçekleştirilmiş, 2002 yılında ise kalan kamu hisselerinin İMKB’de satışı sonucunda POAŞ’ da bulunan kamu hisselerinin tamamı özelleştirilmiştir. Ayrıca bu süreç içerisinde devletin, turizm, tekstil ve hayvancılık sektörlerindeki işletmelerinin yaklaşık % 90’ı da özelleştirilmiştir.

Halen özelleştirme kapsamında 31 kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşların 22 tanesinde % 50’nin üzerinde kamu payı vardır. Bunun yanı sıra, özelleştirme kapsamında 1 Taşınmaz, 29 Tesis, 6 otoyol, 2 Boğaz Köprüsü ile 1 Hizmet Birimi de yer almaktadır.

6. 2. 2. Gerçekleştirilen Özelleştirme Uygulamaları

Özelleştirme çalışmaları, 1984 yılında kamuya ait yarım kalmış tesislerin tamamlanması veya yerine yeni bir tesis kurulması amacı ile özel sektöre devri uygulamaları ile başlamıştır.

1986 yılından itibaren hız kazanan ve tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması yoluyla yürütülen program çerçevesinde, İdare tarafından bugüne kadar 183 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 171'inde hiç kamu payı kalmamıştır. Blok satış, halka arz, uluslararası arz, İMKB'de satış veya varlık satışı biçiminde kısmen özelleştirme işlemi gerçekleştirilen diğer 12 kuruluşta ise halen kamu payı bulunmaktadır.

1985 yılından bugüne kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 13 milyar YTL (10 milyar \$) düzeyindedir.

Bir bölümü vadeli ve döviz cinsinden gerçekleştirilen bu hisse senedi ve varlık satış işlemlerinden 31 Aralık 2004 itibariyle 11,8 milyar YTL (8,6 milyar \$) net giriş sağlanmıştır. Yıl bazında uygulama tutarı ile net giriş tutarı arasındaki fark, vadeli işlemlere ilişkin taksit ödemelerinden kaynaklanmaktadır.

Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan elde edilen 2,99 milyar YTL'lik (2,3 milyar \$) temettü geliri ve 4,4 milyar YTL'lik (3,4 milyar \$) diğer kaynaklarla birlikte 1985 – 31 Aralık 2004 dönemi toplam kaynakları 18,6 milyar YTL (14,3 milyar \$) düzeyine ulaşmaktadır.

Aynı dönemde özelleştirme uygulamaları çerçevesinde 18,07 milyar YTL (13,9 milyar \$) tutarında kullanım gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme uygulamalarına ilişkin kullanımların % 98'lik bir bölümü, kapsamdaki kuruluşlara sermaye iştiraki, kredi borçları ve personel ödemeleri, özelleştirme bonoları ve Hazine'ye aktarmaya ilişkin ödenen tutarlardır.

Özelleştirme uygulamaları sonucunda elde edilen kaynakların kullanımını 3 ana başlık altında toplanmaktadır.

Bunlardan ilki özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara yapılan ödemelerdir. 6.1 milyar \$ düzeyinde ve toplam kaynakların %44'ünü kapsayan bu tutar, kuruluşlara yapılan sermaye iştirakleri, verilen krediler, çalışanlara yönelik iş kaybı ve özelleştirme sonrası tazminatları ile emeklilik primi ödemeleri gibi kullanım kalemlerinden oluşmaktadır.

İkinci büyük kullanım kalemini ise, aynı tarih itibariyle 3,6 milyar \$ düzeyinde ve toplam kullanımların % 26'sını kapsayan ve Hazineye ve Hazine bünyesinde bulunan Kamu Ortaklığı Fonu'na yapılan aktarmalardan oluşturmaktadır. Bu Fon'un kullanım alanı ise mevzuatla sadece baraj, otoyol ve içme suları gibi altyapı tesislerinin finansmanı ile sınırlandırılmıştır. 26 Mayıs 2000 tarihinde yürürlüğe giren 4568 sayılı Kanun çerçevesinde, 2001 yılından beri aktarma yapılmamıştır.

Üçüncü kullanım kalemi ise, özelleştirme uygulamaları için çıkarılan bono ve tahvil ödemeleri gibi tutarlardan oluşmaktadır. Bu ödemelerin toplamı da yine aynı dönemde 3,9 milyar \$ düzeyinde olup, toplam kullanımların %28'ini kapsamaktadır.

Yukarıda belirtilen üç ana kullanım kalemi toplamı olan 13,6 milyar \$ düzeyindeki tutar, toplam kullanımların % 98'ini kapsamakta ve özelleştirme olgusu var olsa da, olmasa da, devletin bir şekilde Hazinesinden yapmak zorunda olduğu tutarlardan oluşmaktadır.

Bu arada özelleştirmeye bağlı olarak yapılan ve gider-masraf olarak tanımlanabilecek, uygulamalar için yapılan danışmanlık, ihale ilanları ile reklâm ve tanıtım giderleri ise toplam kullanımların yalnızca % 1'ini oluşturmaktadır.

7. ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME NEDENLERİ

7. 1. 1. Elektrik Enerjisinde Kalitenin Sağlanması

Sanayi üretiminin kaliteli ve verimli olmasının ön koşullarından birisi temel girdi olan elektriğin kaliteli olmasına bağlıdır. Elektrikte kalite, tüketicilere elektrik hizmetlerinin sabit gerilim ve frekans altında kesintisiz olarak sağlanması şeklinde tanımlanmaktadır. Sabit gerilim ve frekans tüketiciye sunulan elektriğin gerilim ve frekansının belli alt ve üst limitler içinde kalmasıdır. Kesintisiz hizmet ise, tüketiciye her türlü işletme koşullarında elektriğin sunulması, elektriğin hiçbir zaman kesilmemesi anlamına gelmektedir.

Yük arttıkça hizmette kalitenin sağlanması yatırımların gerçekleştirilmesine bağlıdır. Tüketicilere sabit gerilim altında elektrik verilmesi, iletim ve dağıtım sisteminde yeterli dağıtım kapasitesinin, yani sistemde tüketicilerin güç taleplerine cevap verebilecek ölçüde, yeterli sayıda ve kapasitede hat kablo ve trafonun mevcut olması anlamına gelmektedir. Sabit frekans ise, sistemin değişik yüklenme koşullarında frekansının değişmemesi, yani sistemin çeşitli yüklenme durumlarına karşılık yeterli kapasitede üretim ünitesinin mevcut olmasıdır.

Kesintisiz elektrik sunumu sistemde yeterli sayıda ve kapasitede jeneratör birimi, yedek hat kablo ve trafo olması, sistemin sürekli ve düzenli bir şekilde bakımının yapılması ve zaman içerisinde güvenilirliğini yitirmiş sistem elemanlarının yenilenmesi ve sistem işletmesi üzerinde son derece etkin bilgisayara dayalı izleme ve kontrol mekanizmalarının kurulması işleminin tamamını kapsamaktadır²⁴

²⁴ SEVAİOĞLU, ŞENSOY, a.g.e. , s. 493.

7. 1. 2. Kamu Tekeli Yapısından Kaynaklanan Olumsuzlukların Giderilmesi

Genelde kamu işletmelerinde, özelde ise elektrik sektöründe gözlenen, modern işletmecilik anlayışından uzak bir yönetim anlayışı ve personel atamalarında politik tercihlerin ön planda tutulması gibi uygulamalar, personel ve yöneticileri kendi doğrularından çok politikacı doğrularını uygulamaya yöneltmektedir. Sektörde; iş garantisi sağlanması, rekabet ve diğer çağdaş motivasyonların bulunmamasından kaynaklanan, isteksiz çalışma koşulları, performansla ilişkilendirilmeyen ücretlendirme sistemi, aşırı merkeziyetçi bir yönetim anlayışı, netleştirilememiş yetki sınırları gibi hususlar, performansın ve verimliliğin istenilen seviyelere çıkartılamamasının en önemli nedenleridir. Bütün bunlar kamu işletmelerinin özel kesime açılması gereğini ortaya koyan sebepler arasında sayılabilir.

Bununla birlikte, elektriğin fiyatlandırılması, yatırım yeri seçimi, boyutu ve yatırımın zamanlaması gibi konularda ekonomik, teknik ve finansal gerekçelerden çok politik tercihlerin ön planda tutulması, fiyatlarda çapraz sübvansiyonların oluşması ya da etkinlik ve verimlilik artışı yerine zararların fiyat artışı yoluyla telafi edilmesi, keyfi fiyat artışları ile enflasyonun kamçılanması gibi uygulamaların önlenmesi, elektrik sektöründe özelleştirmenin gerekçeleri arasında sayılmaktadır.

7. 2. Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirmenin Temel Hedefleri

Elektrik enerjisi sektöründe özelleştirmenin temel hedefi sektörü rekabete açmaktır. Rekabetçi bir ortamda özel sektör dinamiğinden faydalanılarak sektörde verimliliğin ve etkinliğin, tüketici tercihlerini de yansıtacak şekilde gerçekleşmesini sağlamaktır. Bu genel çerçevede içerisinde elektrik sektöründe özelleştirmenin temel hedefleri şöyle sıralanabilir:

- Artan elektrik talebinin kıt kamu kaynaklarınca karşılanmasının zorluğu nedeniyle yerli ve yabancı sermayenin sektöre yatırım yapmalarını sağlamak ve böylece elektrik arz güvenliğini temin etmek,

- Mevcut santrallerde tevsi ve modernizasyon yatırımlarının hızlandırılmasını temin etmek, verimliliği artırmak ve üretim kapasitesini yükseltmek,
- Kuruluşların üzerindeki politik otoritenin etkisini ortadan kaldırarak kuruluşları işletme ve planlama politikalarında daha özgür bir konuma getirmek,
- İletim ve dağıtım hatlarındaki kayıp ve kaçakları en az düzeye indirmek,
- Regülasyonla denetlenen bir rekabet ortamı içinde, elektrik tarifelerinde fiyat istikrarını sağlamak,
- Belirli bir süre sonunda tüketicilere elektriği istedikleri dağıtım ve/veya arz şirketinden satın alma hakkı tanımak,
- Sektörde hizmet ve ürün kalitesinin iyileştirilmesini sağlamak,
- Gelişen teknolojinin sektörde kullanılmasını teşvik edici ortamı hazırlamak,
- Sektörde çağdaş yönetim ve organizasyon tekniklerinin uygulanmasını teşvik etmek,
- Yeni yatırımlarla yeni istihdam olanakları oluşturmak,
- Sermaye piyasalarının gelişmesine katkıda bulunmak,
- Üretim, iletim ve dağıtımın tüm aşamalarında maliyeti düşürücü, etkinliği artırıcı ve bütün bunları elektrik fiyatlarına yansıtıcı bir teşvik mekanizması geliştirerek sanayinin uluslararası rekabet gücünü artırmak.

II. BÖLÜM

ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜ ÖZELLEŞTİRMESİNDE DÜNYA UYGULAMALARI

1. GENEL DEĞERLENDİRME

Elektrik sektöründe, üreticiden tüketiciye satışa kadarki bütün aşamalarda rekabet sağlanabilmesine rağmen, sektörün iletim (yüksek gerilim) ve dağıtım (alçak gerilim) faaliyetleri doğal tekel konumundadır. Birçok ülkede elektrik sektörü ulusal veya bölgesel dikey entegrasyonlar şeklinde yapılanmakta ve genellikle kamu mülkiyetinde bulunmaktadır. Bazı ülkelerde sadece özel kesim, bazılarında sadece kamu kesimi vasıtasıyla sağlanan elektrik hizmetlerinin, bazı ülkelerde de kamu, belediye ve özel kesimden oluşan karma bir yapı altında sağlandığı görülmektedir.

Elektrik sektöründeki kamu ağırlıklı yapı, 1980'lere kadar normal kabul edilmiş ve sorgulanmamıştır. İkinci Dünya Savaşından sonra sanayileşmiş ülkelerin hızlı büyümeyi yakalamaları elektrik talebini büyük oranda artırmıştır. Talep artışı, üretim başta olmak üzere iletim ve dağıtım tesislerinin yenilenmesini ve teknolojik olarak iyileştirilmesini sağlamış, üretim artışı ile elektrik fiyatlarında reel düşüşler gözlenmiştir. 1970'lerdeki petrol krizine kadar büyük elektrik yatırımlarını finanse edebilen gelişmiş ülkeler, petrol krizi ile birlikte alternatif enerji kaynaklarını araştırmaya yönelmişler ve 1980'li yıllarla birlikte başta yatırımların finansmanı olmak üzere sektörün yapısını sorgulamaya başlamışlardır.

Politik baskıların da etkisiyle elektriğin düşük fiyatlandırılması, teknoloji ve yönetim etkinsizliği gibi nedenler, elektrik sektörü yatırımlarının bütçe kaynaklarınca karşılanmasını gerektirmiş ve sonuçta elektrik sektörü kamu borçlanma gereğini artıran bir unsur haline gelmiştir. Büyük boyutlara ulaşan yatırımların kısıtlı kamu

kaynaklarınca karşılanamaması ve uluslararası kuruluşların enerji sektörü yatırımlarına aktaracağı finansmanın da yatırım büyüklüğüne göre çok küçük kalması, ülkeleri özel kesim kaynaklarını sektöre yönlendirme arayışlarına sevk etmiştir.

1980’li yıllarla başlayan ve önceleri imalat ve diğer sektörlerde uygulanmaya başlayan özelleştirme politikası, 1980’li yılların ikinci yarısı ile birlikte doğal tekel niteliğindeki sektörlerde de uygulanmaya başlanmıştır. Sektörlerin doğal tekel niteliği özelleştirme ile birlikte regülasyonu gerekli kılmış ve uygulamalarda özelleştirme ile birlikte regülasyon niteliği üzerinde de durulmuştur.

Türkiye’nin de içinde bulunduğu enerji krizinin aşılmasında önemli bir unsur olabilecek elektrik sektörü özelleştirilmesinde, diğer ülke uygulamalarının incelenmesinin yeni açılımlar kazandıracığı düşünülmektedir. Bu açıdan, elektrik sektörü özelleştirmesine gelişmiş ülke örneği olarak İngiltere seçilirken, içinde buldukları koşullar itibarıyla Arjantin ve Kuzey İrlanda uygulamaları geliştirmekte olan ülkeler örneği olarak incelenmiştir. Ayrıca, diğer ülkelerinde elektrik sektörünün yapısı ve sektördeki gelişmelere de kamu-özel sektör birlikteliğini göstermesi açısından kısaca değinilecektir.

2. İNGİLTERE

İkinci Dünya Savaşından sonra İngiltere’nin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal kriz bazı kuruluşların kamulaştırılmasına neden olmuş ve böylece ekonominin canlandırılması amaçlanmıştır. Kamulaştırma faaliyetleri 1970’li yıllarda yaşanan Petrol Krizine kadar devam etmiştir. Petrol Krizi ile birlikte kamulaştırılan teşebbüslerin performanslarında görülen bozulma ve bu nedenle kuruluşların kamuya olan yüklerindeki artış, 1979 yılında iktidara gelen Muhafazakâr Parti ile birlikte özelleştirmenin ülke gündemine girmesine neden olmuştur.

Özelleştirmenin amacının; kamunun ekonomideki payının küçültülmesi, ekonomide verimliliğin ve etkinliğin artırılması, kamu borçlanma gereğinin düşürülmesi olarak belirlenen İngiltere’de, 1984 yılına kadar özellikle iştiraklerin ve serbest piyasalarda faaliyet gösteren şirketlerin satıldığı görülmektedir. Bu tarihten sonra, daha çok doğal tekel niteliğindeki kuruluşların özelleştirilmesine başlanılmıştır. Tekel

konumdaki teşebbüslerin özelleştirilmesinde tüketicinin korunması birincil amaç olarak belirlenmiş ve bu çerçevede piyasanın serbestleştirilmesi ve rekabete açılması yönünde kararlar alınmıştır.

Doğal tekel niteliğindeki kuruluşların özelleştirme kapsamına alınması ile birlikte, tüketicinin korunmasına yönelik bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan fiyat regülasyonu ve hizmet standartları yönetmelikleri İngiltere özelleştirme uygulamalarının temelini oluşturmaktadır.

Özelleştirme öncesi İngiltere ve Galler’de elektrik sektörü üç kurumsal örgütten oluşmaktaydı:

- Merkezi Elektrik Üretim Kurulu: Toplam elektrik ihtiyacının yüzde 95’ini kendi üretim istasyonlarından sağlamaktadır. Süper şebeke olarak adlandırılan iletim sisteminin sahibi ve işleticisi konumundaki kurulun Fransa ve İskoçya ile de bağlantısı bulunmaktadır. CEGB yasal olarak Bölgesel Şirketlere elektriği temin etmekle sorumludur. Ayrıca, ülkedeki nükleer santrallerin kurulması, işletilmesi ve nükleer santrallerle ilgili ARGE faaliyetleri CEGB tarafından yürütülmektedir.

- Bölgesel Şirketler (Area Boards): Her biri 132 KV ve daha düşük gerilim seviyelerindeki dağıtım şebekeleri vasıtasıyla elektriği yüksek gerilim hatlarından son kullanıcılara dağıtmakla sorumlu, bağımsız, 12 adet bölgesel şirkettir. Bu şirketler, elektrik taleplerini planlamak ve karşılamakla yükümlüdürler.

- Elektrik Kurulu (The Electricity Council): CEGB başkanı ve temsilcileri ile 12 bölgesel şirket başkanı ve sabit iki üyeden oluşan ve sektör boyutunda koordinasyonu sağlamak ve hükümete danışmanlık yapmakla sorumlu olan kuruldur.

Hükümetin özelleştirme teklifi olarak açıkladığı ve daha sonra yasalaşmış bulunan “The White Paper” (Beyaz Kitap)’deki amaçları şunlardır²⁵:

²⁵ The White Paper, Privatising Electricity, Secretary of State for Energy House of Commons, London 1988. Çeviren: Orhan DÜZGÜNEŞ.

- Elektrik üretimi ile ilgili kararları tüketici ihtiyaçları doğrultusunda yönlendirmek,
- Tüketici çıkarını garanti altına almak için rekabet ortamını sağlamak,
- Rekabetin artırılması, fiyatların gözetimi ve doğal tekellerin olduğu bölgelerde müşteri menfaatinin korunması doğrultusunda düzenlemelerde bulunmak,
- Elektrik arz güvenliğini sağlamak,
- Tüketicilere arz güvenliği dışında başka haklar vermek,
- Sektörde çalışanlara gelecekte yeni kariyer fırsatları sağlamak ve ticari faaliyetleri devlet müdahalesi olmaksızın yürütebilme özgürlüğünü temin etmek.

Özelleştirme hareketlerinin başlamasıyla birlikte 1991 yılında iki üretim şirketi olan (National Power, Power Gen) hisseleri halka arz edilmiştir²⁶. İletimden sorumlu National Grid firması ise 1995 yılında hükümetin aldığı bir kararla dağıtım şirketlerinde bulunan hisseleri satın alarak, şirketi kamuya bağlı bağımsız duruma getirmiştir. (Tablo 1)

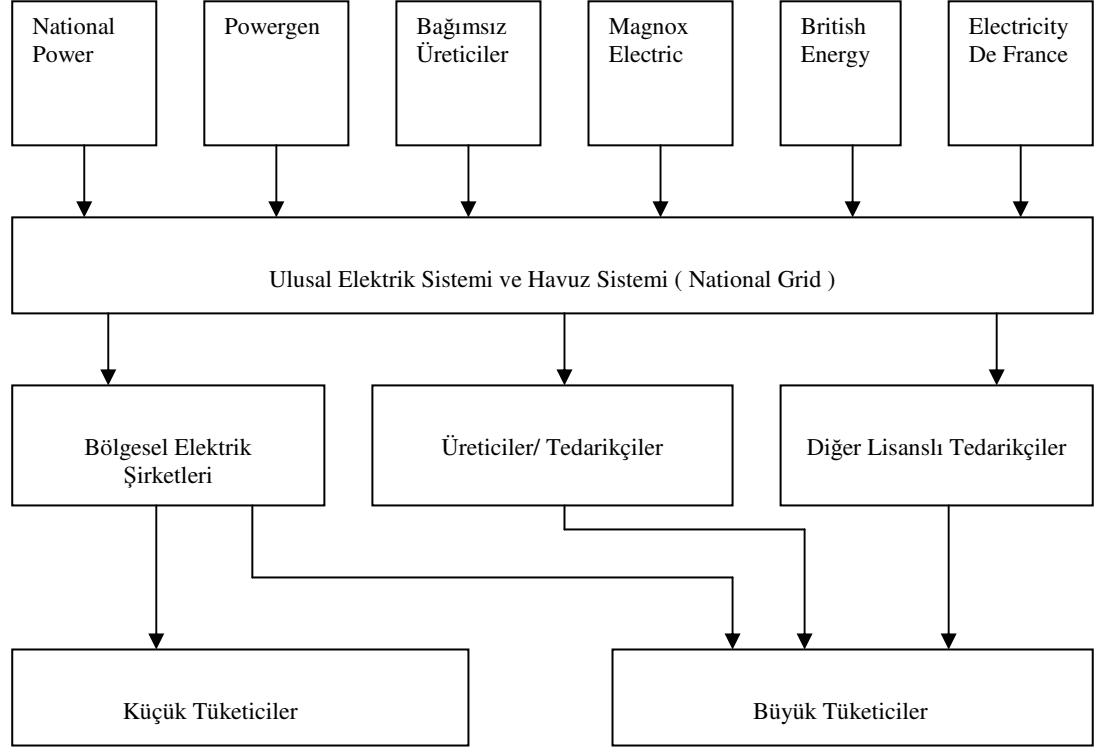
Elektrik üretiminde genişleme merkezi planlamanın dışında olup, piyasada oluşan arz talep dengesine göre belirlenmektedir. Piyasada oluşan rekabet ortamından dolayı bağımsız elektrik üreticileri maliyeti düşürmek için kömür santrallerinden daha verimli olan doğalgaz santrallerine yönelmişlerdir. Bu santrallere yönelmelerinin amacı hem düşük inşaat maliyetlerinin hem de işletme maliyetlerinin olmasıdır.

İngiltere’de iletim ve dağıtım alanında tavan fiyat düzenlemesi getirilmiştir. Burada kurulan dağıtım şirketlerinin özelliği satış miktarının % 35’ini aşmamak kaydıyla üretim yapabilirler, kendi bölgesi dışında perakende satış şirketi kurabilirler.

²⁶ National Audit Office, The Sale of National Power and Power Gen, Londra 1992. Çeviren: Sacit YÖRÜKER.

Özelleştirme Sonrası İngiltere'nin Elektrik Sektörünün Yapısı

Tablo 1



Kaynak: Electricity Reform Abroad and U.S. Investment, 1997.

Özelleştirmedeki dikkati çeken başka bir özellik, uygulanan havuz sistemidir. Bu sistemde arzu eden tüm üreticiler ve tüketiciler bu havuza iştirak edebilirler. Havuzun çalışma sistemi ise, bir gün yarım saatlik 48 dilime ayrılmıştır. Sistemin idarecisi her dilim için talep tahmininde bulunur. Üreticiler bir sonraki gün her dilim için sisteme verebilecekleri enerji miktarını ve fiyat teklifini havuza sunarlar.²⁷ İdareci bu teklifleri talebin güvenli bir şekilde karşılanacağı miktara kadar düşük fiyattan yüksek fiyata doğru sıralamaktadır. Talebin karşılanabildiği noktadaki fiyatı uygulamaktadır. Buna “Marjinal Fiyatlandırma” denir. Böylece, toplam maliyetler yerine, her bir üretim şirketinin kendi maliyetlerini minimize etmesi ve ucuz elektrik fiyatı teklif edenlerin piyasadan daha büyük pay alması teşvik edilmektedir.²⁸

²⁷ TÜRKYILMAZ, İngiltere Elektrik Sistemi ve Electric Pazarında Rekabet, 21.Yüzyılda Bütün Yönleriyle Enerji: Bildiriler, Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomi Komisyonu Enerji Komitesi “Energy Efficiency 2000” Projesi Çerçevesinde Uluslararası Sempozyum, İstanbul 1994, s.513.

²⁸ İnan, Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirme, Elektrik_Mühendisliği, Sayı 392, Ankara 1993, s.129

İngiltere'deki özelleştirmede sektörü ilgilendiren kararlar politik bazdan ziyade ekonomik baza oturtulmuştur. Havuz sistemi sayesinde şirketler daha yüksek enerji çıktısı alabilmek için ve verimliliklerini artırmak için çalışmalar yapmışlardır.

Üretim şirketlerinin özelleştirilmesi ve rekabet eder hale gelmesi neticesinde iş verimliliği artmış, üretim maliyetleri azalmıştır. Üretim maliyetlerinin azalması nedeniyle tarife fiyatlarında düşmeler olmuştur.

Bütün bu bilgilerin sonucunda devletin enerji sektörüne olan harcamalarını azaltmış, politik müdahaleleri azaltmış, vergi gelirlerini artırmış ve sermayenin tabana yayılmasını sağlamış olduğunu söyleyebiliriz. Sektör açısından ise şirketler performanslarını yükseltmiş, maliyetler düşmüş, üretim ve iş gücü verimliliği artmıştır. Tüketiciler açısından baktığımızda ise, fiyat indirimleri, hizmet kalitesinin artması gibi olumlu sonuçlar elde edilmiştir.

3. ARJANTİN²⁹

Arjantin elektrik enerjisi sektörü, özelleştirmeden önce, sektörün planlanmasından elektrik dağıtım hizmetlerine kadar bütünüyle kamu tarafından yürütülmekteydi. Yüksek orandaki dış borçlanma ve yüksek enflasyon nedeniyle, özelleştirme öncesinde elektrik sektörünün yeni santral yatırımlarını geleneksel kaynaklarla finanse edebilmesi mümkün değildi.

Günlük birkaç saate varan elektrik kesintileri, mevcut santrallerin iyi işletilememesi, termik santrallerin atıl zamanlarının yüzde 50 seviyesine ulaşması, yeni santral yapımlarının ertelenmesi gibi nedenler sektördeki arz problemini ağırlaştırmıştır. Sektördeki arz problemi başta sanayi olmak üzere tüm ekonomiyi olumsuz yönde etkilemiş ve ekonomik kalkınmayı engelleyici konuma gelmiştir. Kayıp ve kaçaklardaki artışlarla beraber, yüksek, ancak maliyeti bile karşılayamayan tarifeler sektörde verimliliğin çok düşük olduğunun göstergeleri arasında sayılabilir. Bütün bu gerekçeler

²⁹ Bu bölümde ağırlıklı olarak Deloitte and Touche, Türkiye Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Grup Çalışması Dokümanından faydalanılmıştır, Ankara 1994.

ve ülkenin içinde bulunduğu ekonomik kriz, elektrik sektörünün özel sektör katılımına açılmasını zorunlu kılmıştır.

Özelleştirme çalışmalarına 1991 yılında Parlamento onayı alınarak başlanan Arjantin’de, özelleştirme öncesinde sektörün yeniden yapılandırılması ve özelleştirme sonrası piyasada oluşacak muhtemel aksaklıkları gidermek amacıyla kurumsallaşma çalışmaları yapılmış ve düzenleyici fonksiyonlara sahip kurullar oluşturulmuştur.

Sektördeki işletmeleri özelleştirmeye hazırlama çalışmaları kapsamında üretim, iletim, dağıtım ve yük tevzi bölümleri ayrılarak yeniden yapılandırılmıştır. Bu çerçevede, üretim tesisleri büyük ve tek birimlere bölünmüştür. Her bir ünite farklı kişi ve kurumlara satılarak üretimde mümkün olan en çok rekabetin sağlanması amaçlanmıştır. Büyük birimler dışında kalan üniteler daha sonra özelleştirilmek üzere illere bırakılmıştır.

Üretim, iletim ve dağıtımın eş zamanlı olarak özelleştirilmesi amaçlanmasına rağmen dağıtım işletmeleri öncelikle özelleştirilmiştir. Üretimde ise önce termik santraller olmak üzere hidrolikler ve diğer üretim tesisleri 1992 yılı sonuna kadar özelleştirilmiştir.

Özelleştirme sonrasında sektörün üretim kesiminde 20 adet özel üretim şirketi ile 5 adet yeni girişimci şirket ve birkaç küçük kamu santrali faaliyet göstermektedir. Sektöre komşu ülkelerden de uluslararası şebeke vasıtasıyla elektrik arz edilmektedir.

İngiltere elektrik sektörü özelleştirmesinde olduğu gibi, Arjantin elektrik sektörü de; üretim, iletim ve dağıtım olmak üzere bölümlere ayrılmış ve sektörde elektrik üreticileri ile dağıtıcılarını bir araya getiren ve elektrik alım satımının yapıldığı bir toptan elektrik piyasası oluşturularak rekabet ve tarifelerin bir fiyat regülasyonuna dayalı olarak düzenlenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, İngiltere’de olduğu gibi fiyat dalgalanmalarını önlemek amacıyla Arjantin’de de kısa ve uzun vadeli sözleşmeler geliştirilmiştir.

Arjantin’de elektrik sektörünün özelleştirilmesinden sonra, özelleştirme öncesi günlük 4–5 saate varan elektrik kesintileri sona ermiştir. Ayrıca, özelleştirme sonrasında termik santrallerin atıl kalma süreleri azalmıştır. Şirket başına üretimin toplam elektrik

üretimini yüzde 15'i ile sınırlandırılmasının üretimde rekabetin sağlanmasında önemli payı olmuştur. Çünkü tek bir firmanın elektrik enerjisi üretimini yüzde 15'i geçmesi durumunda sektörde tekeli bir yapının oluşacağı düşünülerek böyle bir kısıtlamaya gidilmiştir. 1993 yılı sonuna kadar 70 adet firma toptan elektrik piyasasında faaliyet gösterirken, en büyük üreticinin payı toplam kapasitenin yüzde 8'inden daha düşüktür. Toptan elektrik satış fiyatında ise 1994 yılı ortalarına kadar 1992 yılına göre yüzde 50 oranında düşüş sağlanmıştır.

Genel olarak, özelleştirme sonrası üretim, iletim ve dağıtım şirketlerinin karlılıkları artmıştır. (Tablo 2)

Ülke ortalaması olarak tüketici elektrik fiyatları, özelleştirmeden önceki fiyatlara göre düşmüştür. Üretimde elde edilen verimlilik kazançları kısmen müşterilere yansıtılmış (Tablo 3), kazancın geri kalan kısmı karlılığı yeniden oluşturmak için kullanılmıştır

Tablo 2

(1991 Yılı İtibariyle, MW)

Enerji Türü İşletmeler	Enerji Türü						Toplam	Yüzde Pay
	Hidrolik	Termik	Doğal Gaz	Nükleer	Dizel			
AyE	2 113	1 488	1 087	-	130	4 818	31,2	
HIDRONOR	2 770	-	-	-	-	2 770	17,9	
SEGBA	-	2 302	399	-	2	2 703	17,5	
CTMSG	1 266	-	-	-	-	1 266	8,2	
CNEA	-	-	-	1 018	-	1 018	6,6	
ESEBA	-	916	207	-	65	1 188	7,7	
EPEC	178	249	345	-	15	787	5,1	
Diğer	145	45	250	-	471	911	5,8	
Toplam	6 472	5 000	2 288	1 018	683	15 461	100,0	
Yüzde Pay	42,0	32,0	15,0	7,0	4,0	100,0		

Kaynak: Deloitte and Touche.

Arjantin elektrik sektörü reformu; sektörün yeniden yapılandırılması, piyasa ve piyasanın işleyişi ve bir regülasyon sistemi için gerekli özenin gösterilmesi halinde, gelişmekte olan ülkelerde elektrik sektörü özelleştirmesinde örnek alınabilir.

Arjantin Elektrik Tüketimi

Tablo 3

Yıllar	Toplam Tüketim (Gwh)	Yıllık Artış (%)	Kişi Başına Tüketim (Kwh)	Kişi Başına Tüketim Art. (%)	Elektrifikasyon/ Nüfus (%)
1970	18 477		771		
1980	33 335	6,1	1 181	4,4	53
1990	40 825	2,0	1 279	0,8	86
1995	55 352	6,3	1 667	5,4	90

Kaynak: Deloitte and Touche.

4. AVUSTRALYA

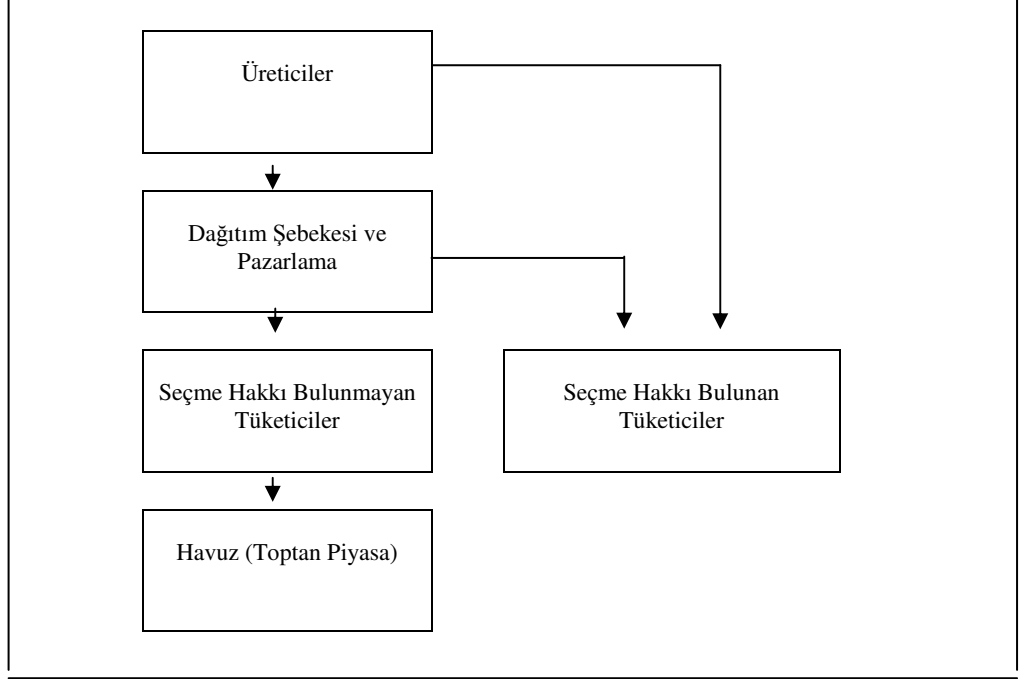
Avustralya'da elektrik arzı ilk önceleri kamuya ait birbirleriyle bütünleşmiş şirketler tarafından yürütülmekteydi. Hükümet yeniden yapılanma çerçevesinde ilk olarak dikey bölünmeyi gerçekleştirerek, kamuya ait olmak üzere üretim, iletim ve dağıtım şirketlerini oluşturmuşlardır. (Tablo 4)

Üretim alanında rekabet ortamı sağlanırken, kamuya ait iletim birimleri tek ulusal şebeke altında birleştirilmiştir. Daha sonra iletim şirketi yük-tevzii ve iletim şebekesi olarak ikiye ayrılmıştır. Hizmet standartlarının artması ve toptan enerji satışından nihai tüketime kadar olan seviyelerde fiyat düşüşünü sağlamak için dağıtım şirketi 5 ayrı şirkete bölünmüştür. Bu özelleştirme metodu ilk önce Victoria eyaletinde gerçekleştirilmiş, daha sonraları diğer bölgelere de yansımıştır. 1999 yılında New South Wales, Victoria ve Avustralya Capital Territories bölgelerinde yıllık yüksek enerji talebinde bulunan müşteriler dağıtım şirketini seçme hakkına kavuşmuşlardır. Nihai

tüketimde rekabetin oluşması neticesinde tüketici gruplarını cezp edebilmek için şirketler daha düşük tarife ve artan hizmet kalitesi ile tüketici memnuniyeti sağlamışlardır.³⁰

Avustralya Elektrik Sektörünün Yapısı

Tablo 4



Kaynak: Electricity Reform Abroad and U.S. Investment, 1997.

Avustralya'daki özelleştirme sonucunda enerji fiyatlarında reel bazda %40'luk düşüşler elde edilmiş, devletin yükü hafiflemiş ve gelirleri de artmıştır.

Yukarıda özelleştirme metotlarına değindiğimiz üç ülke, enerji sektöründe en başarılı özelleştirme çalışmaları olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle bu ülkelerin ortak yönlerini özetlemekte faydalı olacaktır.

- Üretim, iletim ve dağıtım faaliyetlerinin birbirinden ayrılması
- Elektrik havuzunun oluşturulması
- Bağımsız sistem işletmecilerinin oluşturulması
- Kurumsal serbestleşmenin sağlanması

³⁰ Douek, T. UK, 1999. Çeviren: Gökçe Ethem.

- Üretimde rekabetin sağlanması
- Tekel faaliyetlerinde düzenlemeye gidilmesi
- Bağımsız bir düzenleyici kurumun oluşturulması
- Piyasanın yabancı yatırımcılara açılması
- Perakende satışta rekabetin getirilmesi
- Maliyet artı kar sisteminden tavan fiyat uygulamasına geçilmiştir.

Yukarıda sıraladığımız işlemlerin gerçekleştirilmesi bu üç ülkenin başarılı olmasını sağlamış ve sektörün gelişmesine de yardımcı olmuştur.

5. NORVEÇ

Norveç özelleştirme çalışmalarında, havuza ve anlaşmalara dayalı çalışmaların her ikisini birden uygulamıştır. Sistemde rekabeti engelleyici hiçbir kanuni engel olmayıp, her müşterinin istediği üretici ya da aracıdan elektrik enerjisi alma hakkı mevcuttur. Elektrik pazarı devlet mülkiyetinde olmasına rağmen, en açık ve rekabete en elverişli ülke olarak görmekteyiz.

Norveç havuz sistemi İngiltere'deki havuz sisteminden farklılık göstermektedir. Norveç sisteminde sadece günlük değil, haftalık olarak ta hizmet vermektedir. Bunun avantajı haftalık gerçekleşen alışverişler piyasada faaliyet gösteren tüm alıcılara daha gelişmiş fiyat ve istikrar sağlamaktadır. Üreticilerin çoğu tekliflerini kendileri sunarlar. Ancak ülkenin coğrafi durumu nedeniyle, büyük ölçüde su kaynaklarına bağlı olması sebebiyle Nehir Yönetim Şirketleri adı altında birleşerek şirketler oluşturulmuş ve ortak fiyat belirlemişlerdir.³¹

³¹ Secreteria de Energia, Mexico, 1999. Çeviren: Gökçe Ethem

6. ŞİLİ

Enerjide özel sektör katılımını sağlayan ilk ülkelerdendir. İlk özelleştirme çalışmalarını 1986 – 1989 yılları arasında elektrik şirketlerini özelleştirerek başlamıştır.

Büyük tüketiciler direkt olarak pazarlık şekliyle üreticilerden enerji alışı mümkün kılarak rekabeti sağlamışlardır. Üst seviyede gerçekleşen rekabetin alt seviyedeki tüketiciye de indirgenmesi için üretimdeki fiyatı dağıtımda oluşan fiyatla ilişkilendirdiğini görmekteyiz. Sistem hem havuza hem de anlaşma uygulamalarına olanak tanır. Fakat anlaşma uygulamaları daha baskındır.

7. KUZEY İRLANDA

Enerji iletim ve dağıtım faaliyetlerini yürüten Kuzey İrlanda Elektrik Şirketi (NIE) 1993 yılında özelleştirilmiştir. Özelleştirme neticesinde şirket karlılık oranı %4, aynı dönemde iş verimliliğinde de %30 oranında artış olduğunu görmekteyiz.

Enerji sektöründeki özelleştirmeler neticesinde başarılı uygulamalar dışında bazı başarısız uygulamalarda olmuştur. Bunun sebebi özel sektör katılımının sağlanamamış, talebi sağlayacak kapasite artırımının gerçekleştirilememiş olmasındandır.

Yukarda değindiğimiz ülkelerde de olduğu gibi özelleştirme çalışmaları sonucunda kaynakların daha verimli kullanıldığı, kamu yükünün azaltıldığı, maliyetlerin düştüğü, bütün bunlarda önemlisi tüketicilere kaliteli ve ucuz elektrik enerjisi sağlandığını görmekteyiz.

Sektördeki tekel etkilerin azaltılması ve düzenlemelere gidilmesi Dünya Bankası tarafından da finanse edilmektedir. Dünya Bankası, entegre sistemlerde tekel olan alanların ve rekabete açılacak alanların birbirinden ayrılabilmesi için dikey bölünmenin sağlanması, düzenleme fonksiyonlarının bağımsız düzenleyici kurumlar tarafından tekel faaliyetlerinin düzenlenmesi, rekabet ortamının sağlanması ve yabancı

yatırımcıların sektöre girişini temin edecek şekilde yürütülmesi, liberalize ve şeffaf enerji piyasalarının oluşturulması ve zaman içerisinde tüm üreticilere ve tüketicilere serbest ticaret imkanı tanınması uygulamalarını de tekleyeceğini de söylemektedir.³²

³² World Bank. April, 1998. Çeviren: Gökçe Ethem.

III. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜ VE ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI

1. ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNÜN TARİHSEL GELİŞİMİ VE YASAL DÜZENLEMELER³³

Türkiye’de ilk elektrik enerjisi 1902 yılında Tarsus’ta bir yabancının kurup işlettiği su değirmeninden elde edilmiştir. Bu teşebbüs tam bir özel sektör niteliğindedir. Daha sonra organize olarak ilk defa 1914 yılında Macar GANZ Anonim Şirketinin, Bangué Generale de ve Bangué de Brexellese şirketi Silahtarağa Santralini Osmanlı Elektrik Anonim Şirketi olarak kurup İstanbul’a ilk elektrik enerjisini sunmuşlardır. Osmanlı Elektrik Anonim Şirketi, imtiyazlı bir özel şirket olarak 1 Temmuz 1938 tarihine kadar varlığını sürdürmüş ve bu tarihte kamu tarafından satın alınarak devletleştirilmiştir.

Çatalağzı Termik Santrali 1948 yılında kurulup 1952 yılının sonuna kadar Ereğli Kömür İşletmesine bağlı olarak faaliyet göstermiştir. Bu santral ilk defa bir bölgeye elektrik enerjisi sağlamıştır. Yine 1952 yılında Kuzeybatı Anadolu Elektriklenme Türk A.O. , 1953 yılında Çukurova Elektrik A.Ş. ve 1956 yılında Kepez ve Havalisi Elektrik Santralleri Türk A.Ş. kurulmuştur. 1956 yılında Sarıyer Santrali Çatalağzı Termik Santrali’ne eklenerek Kuzeybatı Anadolu bağlaşım sistemi oluşturulmuştur.

1960 yılında, Türkiye’nin çeşitli bölgelerinde elektrik alımı, üretimi, iletimi, ve dağıtımını yapan işletmelerin birleştirilmesiyle Etibank Elektrik İşletmeleri müessesesi kurulmuştur. Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğünün işletmekte olduğu hidrolik

³³ Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. , Planlama ve İktisadi Araştırmalar Grup Yönetmenliği, Sektör Araştırmaları Serisi / NO: 26 notlarından faydalanılmıştır.

santraller 1967 yılı sonunda Etibank'a devredilmiş ve bu santrallerin üretim faaliyetleri 1970 yılında Türkiye Elektrik Kurumu Genel Müdürlüğünün (TEK) kuruluşuna kadar Etibank Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmüştür.

1970 yılında 1312 sayılı Kanunla TEK kurulmuştur. Bu Kanunla, Etibank, DSİ, İller Bankası ve belediyelere ait santraller TEK'e devredilmiştir. Ancak, belediyelere ait elektrik iletim ve dağıtım şebekeleri belediyelere bırakılmıştır.

1312 sayılı kanunun uygulanması belediyeler ile TEK arasında sorunların oluşmasına neden olmuştur. Belediyeler Danıştay'a başvurarak özellikle büyük sanayi müşterilerini kendilerine bağlamıştır. Yasal düzenlemeye göre belirli bir nüfusu aşan köylerin belediye olma hakkını kazanması ve birçok köyün belediye haline dönüşmesi neticesinde daha önce elektrik tesisleri TEK tarafından yapılan ve TEK'in mülkiyetinde bulunan dağıtım tesislerinin durumu taraflar arasında uyuşmazlıklara neden olmuştur. Bu uyuşmazlıklar neticesinde 2705 sayılı 3. 9. 1982 tarihli kanun yürürlüğe konularak elektrik enerjisinin santralden en küçük aboneye kadar taşınması ve bu konuda fiziki bir ilişkinin kurulabilmesi için, planlamadan tesislerin işletilmesine kadar bir bütün olarak TEK tarafından yürütülmesi sağlanmıştır. Böylelikle elektrik enerjisi hizmeti belediyelerden alınarak TEK'e devredilmiştir.

2705 sayılı Kanun ile TEK ve DSİ'nin santral kurma konusundaki tekeli kaldırılmış, böylece enerji sektörünün özel kesime açılması hususunda ilk adım atılmıştır. Bu çerçevede, Kanunla süre kısıtlaması olmaksızın özel sektöre elektrik üretim tesisleri kurma ve üretilen elektriği TEK'e satma imkânı verilmiştir. Santrallerin devlete devrinin söz konusu olmadığı bu model temelde bir yap-işlet modeli olarak değerlendirilebilir. Bu Kanun çerçevesinde Kayseri'de 13 MW'lık TOHMA hidroelektrik santrali için başvuru yapılmış, gerekli izin alınmasına rağmen, finansman temini çalışmaları süresinde tamamlanamadığından santral kurma izni iptal edilmiştir.

4. 11. 1984 tarihinde 3096 sayılı "Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun" yürürlüğe girerek elektrik hizmetlerinin sağlanmasında kamu kesimi

yanında özel kesimin olanaklarından da yararlanmak amacıyla, her iki kesimin bir arada faaliyet gösterebileceği bir yapılanmaya gidilmiştir.

Alt yapı tesislerinin finansmanında kullanılmak üzere özel kesimden ek kaynak sağlamaya yönelik ilk yasal düzenleme 29.2.1984 tarih ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile yapılmıştır. Bu Kanunla, İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK) dâhil bütün kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin her türlü altyapı tesisleri ile KİT'lere ilişkin tesisler için gelir ortaklığı senedi, KİT'ler için ise hisse senedi çıkarılması ve satılması ile ayrıca, işletme hakkı devrine ilişkin düzenlemeler getirilmiştir. Bu çerçevede, Keban, Karakaya ve bazı barajların gelirleri, gelir ortaklığı senedi modeli ile halka arz edilmiştir. Bir tür iç borçlanma yöntemi olan gelir ortaklığı senedi modeli dışındaki diğer modeller uygulanmamıştır. Kanunda kamu altyapı yatırımlarının finansmanında özel tasarrufların harekete geçirilmesine yönelik getirilen gelir ortaklığı senedi, hisse senedi ve işletme hakkı devri yöntemleri aşağıda kısaca anlatılmaktadır.

Gelir ortaklığı senedi: İDT ve KİK'ler dâhil kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin köprü, baraj, elektrik santrali, karayolu, demiryolu, telekomünikasyon sistemleri gibi her türlü altyapı tesislerinin gelirlerine gerçek ve tüzel kişilerin ortak olmasını sağlamak için çıkarılan senetleri ifade eder. Bu yöntemle doğal tekel niteliğindeki kamu faaliyetlerinden elde edilecek gelirlere özel kesimin ortak olmasını sağlayarak kamu yatırımları için ilave finansman temini amaçlanır. Mülkiyet devrini öngörmeyen gelir ortaklığı senetleriyle özel kesimin sadece tesisin gelirlerine ortak olması imkânı sunulmuştur.

İşletme hakkı devri: KİT'lere ait müessese, işletme, bağlı ortaklık ve benzerlerinin belirli süre ve koşullarla gerçek ve tüzel kişilerce işletilmesi, varsa ürünlerinin pazarlama ve dağıtımının yapılması hakkının devrini ifade eder. İşletme ve yönetim hakları bir bedel karşılığında doğrudan devredilen bu yöntem mülkiyet devrini içermemekte ve bu yönüyle finansal kiralama yöntemine benzemektedir.

Hisse senedi: 1.5.1985 tarih ve 3188 sayılı 2983 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda hisse senedi; KİT'ler ile bunlara ilişkin tesislere

gerçek ve tüzel kişilerin ortak olmasını sağlamak üzere çıkarılan senet olarak tanımlanmaktadır.

Elektrik enerjisinin daha kaliteli ve ucuz olarak tüketicilere sunulması, Devletin kıt ekonomik kaynakları nedeniyle gerçekleştirilemeyen gecikmiş elektrik enerjisi yatırımlarının özel sektör eliyle yapılmasının sağlanması nedenleri ile ve 1980'li yıllarda özelleştirmeyle ilgili Dünyadaki gelişmeler sonucu, elektrik enerjisi sektöründe de yeniden yapılanma gereksinimi doğmuş ve bunun sonucu olarak 12.8.1993 tarih ve 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, bir Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) olan TEK, Türkiye Elektrik Üretim, İletim A.Ş. (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) olarak, üretim ve dağıtımını birbirinden ayrılarak ikili bir yapıya dönüştürülmüş ve iki ayrı İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) olarak yeniden yapılandırılmıştır.

3974 sayılı Kanunla TEK'in özelleştirilmesi sonucu elde edilecek özelleştirme gelirlerinin, giderler düşüldükten sonra kalanının, Elektrik Enerjisi Fonu (EEF) ile elektrik üretim, iletim ve dağıtım yatırımlarında kullanılmak üzere bu alanda faaliyet gösteren teşebbüslere Bakanlık tarafından tahsis edilmesi imkânı sağlanmıştır. Diğer taraftan, Kanunla elektrik enerjisi dağıtım alanında faaliyet gösteren kamu ve özel sektör kuruluşlarının EEF'de toplanmak üzere sektör altyapı giderlerine katkı paylarını, bunların enerji satış tarifelerinin yüzde 10'unu aşmayacak şekilde tespitte Bakanlık yetkili kılınmıştır.

Ayrıca, 8.6.1994 tarih ve 3996 sayılı Kanunla özel veya yabancı sermayeli şirketlerin, ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan büyük alt yapı yatırım projelerinin yapılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında, Yap-İşlet-Devret modeli çerçevesinde, özel hukuk hükümlerine tabi olacak şekilde görevlendirilmesine ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Ancak, 24.11.1994 tarih ve 4047 sayılı Kanunla elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımına ilişkin projeler bu Kanun kapsamından çıkarılmıştır.

Özel sektöre üretim, iletim, dağıtım ve ticaret yetkisi veren, Yap-işlet-Devret (YİD) modeline, otoprodüktör uygulamasına ve mevcut tesislerin işletme hakkı devirlerine imkan sağlayan 3096 sayılı yasadaki 1996 yılında sadece yeni üretim

tesislerinin yapımı için Yap-işlet Modeli uygulamasına yönelik olarak 4283 sayılı kanun yayınlanmıştır.

2000'li yıllara gelindiğinde ise sektördeki radikal uygulamalara devam edilmiş, 3 Mart 2001 tarihinde yürürlüğe konulan 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kurulu” oluşturulmuş, elektrik enerjisinin üretim, iletim ve dağıtımının özel kişilerce yerine getirilmesinde kamu hizmeti imtiyazı yöntemi yerine, lisans sistemine geçileceği belirtilmiştir. Bu kanunla elektriğin iletimi dışındaki tüm hizmetlerden kamunun çekilmesi ve söz konusu hizmetlerin tümüyle özel sektöre bırakılması amaçlanmaktadır. Lisans almak suretiyle her tüzel ve gerçek kişi bu piyasada faaliyet gösterebilecektir. Enerji fiyatları arz-talep ilişkisine dayalı bir piyasa ortamında belirlenecektir.

Bugün ülkemizde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB) ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu koordinasyonu ve denetiminde olmak üzere elektrik enerjisi sektöründe üretim, iletim ve dağıtım faaliyetlerini yürüten kuruluşlar şunlardır;

Üretim ve iletimden sorumlu Kamu İktisadi Kuruluşu olan TEAŞ'ın üç bölünmesi ile oluşan Türkiye Elektrik Üretim A.Ş. (TEÜAŞ), Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ) ve Türkiye Elektrik Taahhüt ve Ticaret A.Ş. (TETAŞ),

- Dağıtımdan sorumlu olan TEDAŞ,
- Üretim ve İletimden sorumlu imtiyazlı şirketler olan ÇEAŞ ve KEPEZ,
- Dağıtımdan sorumlu olan imtiyazlı şirketler AKTAŞ ve KAYSERİ,
- YİD (Yap İşlet Devret) modeli ile üretim yapan üretim şirketleri,
- Bir adet hidrolik santrali işletme devir hakkı olan özel şirket,
- Otoprodüktör üreticiler.

Yüksek Planlama Kurulunun 17.03.2004 tarih ve 2004/3 sayılı Kararı ile kabul edilmiş olan “Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi”nde yer alan eylem planı çerçevesinde Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.’nin özelleştirme hazırlık çalışmaları sürdürülmektedir.

Bu kapsamda söz konusu Yüksek Planlama Kurulu kararı ekinde yer alan 21 adet görev bölgesinin şirketleştirilmesi ile ilgili olarak, 4046 sayılı Kanununun 4. maddesi çerçevesinde 14 adet şirket kurulmuş, TEDAŞ'ın mevcut bağlı ortaklıklarından Karaelmas Elektrik Dağıtım A.Ş. ile müesseselerinden Kastamonu Elektrik Dağıtım Müessesesi Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş. bünyesinde birleştirilmiş, Körfez Elektrik Dağıtım A.Ş. Sakarya Dağıtım A.Ş. bünyesinde tek bir şirket olarak birleştirilmiş, Kırşehir, Nevşehir, Niğde, Aksaray Elektrik Dağıtım Müesseseleri Meram Elektrik Dağıtım A.Ş.'ye bağlanmıştır. Bu çerçevede Türkiye Elektrik A.Ş.'nin hissedarı olduğu ve dağıtım, perakende satış ve perakende satış hizmeti yürütülen iller belirlenmiştir. (Tablo 1)

2. KALKINMA PROGRAMLARINDA ELEKTİRİK ENERJİSİ

Elektrik enerjisi üretimine kalkınma programlarında büyük önem verilmiştir. Çünkü elektrik enerjisi talebinin zamanında, herhangi bir kısıntı olmadan, devamlı ve güvenilir olarak karşılanması sanayileşme için gerekli olmasının yanı sıra sosyal gelişmişlik bakımından da büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle kalkınma planlarında elektrik enerjisi sektörünün dönemler itibariyle kısaca incelenmesinde yarar görülmüştür.

2.1. I. BEŞ YILLIK KALKINMA PROGRAMI (1963 – 1967)

İlk planın hazırlandığı bu dönemde Türkiye'de nüfusun % 70'e yakın bir kısmı elektrik enerjisinden faydalanamamaktaydı. Bu dönemde elektrik enerjisi talep artışı % 12 olarak gerçekleşmiştir.

Bu dönemde elektrik enerjisinin; üretim, iletim, dağıtım olarak bir elden yönetilmesi amacıyla TEK'in kurulması kararlaştırılmasına rağmen kurulamamıştır.

Türkiye Elektrik A.Ş.’nin hissedarı olduğu ve dağıtım, perakende satış ve perakende satış hizmeti yürütülen iller

Tablo 1

ŞİRKET	GÖREV İLLERİ
Akdeniz Elektrik A.Ş.	Antalya, Burdur, Isparta İl sınırları
Aras Elektrik A.Ş.	Erzurum, Ağrı, Ardahan, Bayburt, Erzincan, Iğdır, Kars
Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş.	Trabzon, Artvin, Giresun, Gümüşhane, Rize
Dicle Elektrik Dağıtım A.Ş.	Diyarbakır, Şanlıurfa, Mardin, Batman, Siirt Şırnak
Fırat Elektrik Dağıtım A.Ş.	Elazığ, Bingöl, Malatya, Tunceli
Gediz Elektrik Dağıtım A.Ş.	İzmir, Manisa
Göksu Elektrik Dağıtım A.Ş.	Kahramanmaraş, Adıyaman
Çamlıbel Elektrik Dağıtım A.Ş.	Sivas, Tokat, Yozgat
Menderes Elektrik Dağıtım A.Ş.	Aydın, Denizli, Muğla
Osmangazi Elektrik Dağıtım A.Ş.	Eskişehir, Afyon, Bilecik, Kütahya, Uşak
Toroslar Elektrik Dağıtım A.Ş.	Adana, Gaziantep, Hatay, Mersin, Osmaniye, Kilis
Uludağ Elektrik Dağıtım A.Ş.	Balıkesir, Bursa, Çanakkale, Yalova
Van gölü Elektrik Dağıtım A.Ş.	Bitlis, Hakkâri, Muş, Van
Yeşilirmak Elektrik Dağıtım A.Ş.	Samsun, Amasya, Çorum, Ordu, Sinop
Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Ankara, Kırıkkale, Zonguldak, Bartın, Karabük, Çankırı, Kastamonu
Boğaziçi Elektrik Dağıtım A.Ş.	İstanbul ili Rumeli Yakası
İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım A.Ş.	İstanbul ili Anadolu Yakası
Meram Elektrik Dağıtım A.Ş.	Kırşehir, Nevşehir, Niğde, Aksaray, Konya, Karaman
Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş.	Sakarya, Bolu, Düzce, Kocaeli
Trakya Elektrik Dağıtım A.Ş.	Edirne, Kırklareli, Tekirdağ

Kaynak: Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ)

2. 2. II. BEŞ YILLIK KALKINMA PROGRAMI (1968 – 1972)

Bu dönemde nükleer enerji santrallerinin kurulması yönünde çalışmaların başlatılması ve elektrik enerjisi üretiminde petrol ürünlerinden daha fazla yararlanılması öngörülmüştür. Ayrıca bu dönemde elektrik enerjisi talebinin karşılanması amacıyla hidrolik kaynakların değerlendirilmesi de hedeflenmiştir.

2. 3. III. BEŞ YILLIK KALKINMA PROGRAMI (1973 – 1977)

Bu dönemde Keban Hidrolik Santrali'nin devreye girmesiyle ve Bulgaristan'dan elektrik enerjisi ithal edilmesiyle elektrik arz artışı gerçekleşmiştir.

Bu dönemde elektrik enerjisi için master planı yaptırılmış ve elektrik enerjisi üretiminde öz kaynaklardan faydalanılması, elektrik enerjisi üretiminde devamlılığın, güvenilirliğin ve ucuzluğun sağlanması hedeflenmiştir.

2. 4. IV. BEŞ YILLIK KALKINMA PROGRAMI (1979 – 1983)

Bu dönemde III. Beş Yıllık Kalkınma Programı'nda başlatılmış olan komşu ülkelerden elektrik enerjisi satın alınmasına, Bulgaristan'ın yanına Sovyetler Birliği'nin de eklenmesiyle devam edilmiştir. Ayrıca, bu dönemde nükleer santral yapım çalışmalarına bu beş yıllık dönem içerisinde başlanacağı belirtilmiştir.

2. 5. V. BEŞ YILLIK KALKINMA PROGRAMI (1985 – 1989)

Bu plan çerçevesinde geçmiş dönemlerde inşasına başlanan santrallerin tamamlanarak elektrik enerjisi sıkıntılarının giderileceği ve dönemin sonunda elektrik enerjisinin Türkiye'nin geneline ulaştırılarak, köyler dâhil hiçbir yerin elektriksiz kalmayacağı amaçlanmıştır. Ayrıca elektrik enerjisi üretiminde kamu dışı kaynaklardan yararlanılarak, özel sektör ve yabancı sermaye girişimlerinin destekleneceği belirtilmiştir. İthal yakıtı dayalı elektrik enerjisi üretiminin değerlendirileceği de açıklanmıştır.

2. 6. VI. BEŞ YILLIK KALKINMA PROGRAMI (1990 – 1994)

Bu planda özellikle kamu finansman yükünün azaltılması amacıyla yatırımlarda özel sektör girişimciliğinin özendirilerek, elektrik enerjisi sektöründe kamu ve özel sektörün bir arada faaliyet gösterecekleri bir yapının oluşturulması gereği belirtilerek ilk defa özelleştirme kavramından söz edilmiştir. Ayrıca, Avrupa Topluluğu ile uyum sürecinde, elektrik enerjisi sektörünün Topluluk politikalarına uyumlaştırılması için çalışmaların yapılması öngörülmüştür.

2. 7. VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PROGRAMI (1996 – 2000)

Bu plan döneminde ucuz ve kaliteli elektrik enerjisi talebinin aksamaya uğramadan karşılanması için planlı ve devamlı yatırımların gerekliliği belirtilmiştir. Bu amaca yönelik olarak kamu yatırımlarının yanı sıra işletmeciler için uygun ortamın sağlanarak özel sektör faaliyetlerinin de artırılması belirtilmiştir. Geçmiş dönem planlarında özelleştirme ile ilgili aksaklıkların varlığı belirtilerek bu aksaklıkların yeni bir kurumsal yapı oluşturularak giderilmesi gerekliliğine değinilmiştir.

2. 8. VIII. BEŞ YILLIK KALKINMA PROGRAMI (2000 – 2005)

Bu plan döneminde 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu çıkartılarak özel sektörün belirli düzenlemeler çerçevesinde serbestçe faaliyet gösterebileceği ve rekabetin egemen olacağı serbest piyasa düzeninin gerçekleşmesi amaçlanmaktadır. Bu nedenle elektrik enerjisi sektörünün üretimden tüketime kadar her aşamada özel kesimin en üst yatırım ve işletme faaliyetlerine katılımı için çıkarılan yasaların uygulamaya en sağlıklı şekilde sokulabilmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve bunların kısa bir süre içerisinde hazırlanması gerekliliğine değinilmiştir.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Programı'nda elektrik enerjisi sektörünün optimal bir sistem anlayışıyla geliştirilerek, hidrolik, nükleer ve rüzgar gibi yeni tip projeler üzerinde detaylı olarak çalışılacağı belirtilmiştir.

3. TÜRKİYE ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME MODELLERİ

Türkiye’de özel sektörün elektrik enerjisi sektörüne girişini sağlamak üzere değişik tarihlerde çeşitli çalışmalar yapılarak elektrik enerjisi sektörünün serbestleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu amaca yönelik olarak özelleştirme çalışmalarına yüzünlün başlarında yabancı ayrıcalıklı ortaklıklar aracılığı ile başlanılmıştır. Daha sonra çeşitli şirketlere elektrik üretim, iletim, dağıtım konusunda imtiyazlar verilmiştir. Türkiye Elektrik Kurumu’nun kurulmasıyla birlikte bu kuruma elektrik enerjisi sektöründe tekel hakkı tanınmış daha sonra 1984 yılında 3096 sayılı kanunla TEK’in tekel konumu kaldırılarak diğer firmalarında elektrik üretim, iletim ve dağıtım ile görevlendirilmesinde kapsamlı düzenlemelere gidilmiştir.

Türkiye elektrik enerjisi sektöründe özelleştirme uygulamalarına uzun zaman önce başlanılmış olmasına rağmen aradan geçen 20 yıl zarfında sektörün özelleştirilmesinde beklenen gelişmeleri sağlayamamıştır.

Bu kısımda özelleştirme modellerinden olan Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşler (Yİ), İşletme Hakkı Devri (İHD) ve Otoprodüktör modellerinin incelenmesinde yarar görülmüştür.

3. 1. YAP – İŞLET – DEVRET (YİD) MODELİ

Yap-İşlet-Devret modeli 1984 yılında 3096 sayılı kanun ile elektrik enerjisi sektörüne yabancı sermaye yatırımlarının katılımını sağlamak amacıyla çıkartılmıştır. Çünkü elektrik enerjisi sektörünün amacı; ülkede dar boğaz yaratan bir sektör konumunda bulunmak değil, kalkınmayı ve gelişmeyi hızlandırıcı bir sektör olmasıdır.

YİD modeli yerli ve yabancı sermayenin projeler tasarlayarak, gerekli tüm finansmanı sağlayıp tesisi inşa ederek, en az borçlarını ve öz sermayesini geri ödemeye yeterli bir süre boyunca işletmesi (15 – 99 yıl arası), ürettiği enerjiyi tüm masraflarını karşılayacak ve makul bir kar payı üzerinden satış yapması, sözleşme süresi sonunda ise işletmeyi bedelsiz olarak bakanlığın belirleyeceği kuruluşa (TEAŞ/TEDAŞ veya başka

bir görevli şirket olabilir) tüm borçlarından arındırılmış olarak devretmesini öngören bir finansman modelidir.³⁴

3096 sayılı Kanun gereği, YİD modeline göre gerçekleştirilecek tesisi kurma, tesislere işletme izni verme yetkisi ve tesislerin devri ile ilgili hususlar Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca yürütülmektedir.

3096 sayılı Kanunda iki çeşit uygulama bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) olumlu görüşü alınarak Bakanlığın teklifi, Bakanlar Kurulunun Kararı ile önceden yönetmelikle belirlenmiş görev bölgelerinde, elektrikle ilgili hizmet vermek üzere kurulmuş sermaye şirketlerinin elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesisleri kurma ve işletme faaliyetleri yapmaları esasına dayanmaktadır.³⁵

İkinci uygulamada, sadece elektrik üretmek amacıyla kurulacak sermaye şirketlerine DPT'nin olumlu görüşü alınarak Bakanlıkça elektrik üretim tesisi kurma ve tesisi işletme müsaadesi verilmektedir. Kanunla, tesislerde üretilen elektrik enerjisinin Bakanlıkça tespit edilecek tarifeye göre bölgelerinde TEK'e veya o bölgede faaliyet gösteren görevli şirkete satılması öngörülmektedir.³⁶

Her modelde olduğu gibi bu modelinde mevcut birtakım avantaj ve dezavantajları vardır. Modelin dezavantajları olarak; YİD'in karmaşık ve uzun bir sürece ihtiyaç duyması, mal ve hizmetlerin maliyet artışı kar esasına dayanması durumunda maliyetlerin yüksek olabilme ihtimali, yatırımcıların ekonomik ve siyasi istikrara karşı aşırı duyarlılığı olarak sıralanabilir.

Yap-İşlet-Devret modelinin avantajları;

³⁴UĞUR, YİD Girişim Modelinin Hukuksal Yönü ve Ekonomik-Mali Etkileri, Maliye Bakanlığı 1993 Yılı Hesap Uzmanları Kurulu Konferansları IV, Ankara 1994, a.g.e. s.252-255.

³⁵YILMAZ, Türkiye'de Elektrik Sektöründe Özelleştirme Nedenleri/Uygulamalar ve En Uygun Özelleştirme Seçeneği Araştırması, Hazine Müsteşarlığı Yayını, Ankara 1996. a.g.e, s.32.

³⁶ YILMAZ, a.g.e. s.32.

- Proje finansmanını yabancı şirket üstleneceğinden, devletin iç ve dış borçlanması azalacaktır.
- Tesislere devlet tarafından ihtisas edilebilecek finansman devletin diğer asli yatırımlarına ayrılabilir.
- Gerek yapım gerekse işletme döneminde özel sektör etkinliğinden ve verimliliğinden faydalanılacaktır.
- Kurulan konsorsiyumlarda yabancı firmalarda yer alacağından teknoloji ve bilgi akışı sağlanacaktır.
- Yapılacak işlerin büyük orandaki riskini yapımçı şirket üstleneceği için, çok düşük orandaki riskler (mücbir sebepler vb) devlet tarafından üstlenilmektedir.
- Kapsam içerisinde yapılacak işlerde fiyatlar önceden kesinleştiği için, işin geciktirilmesinin yatırımcıya fayda sağlamayacağından, tesisi bir an önce işletmeye almaya çalışacaktır.
- Yatırımcı enerjiyi bir an önce üretilip kazanç sağlamak için, donanım ve işgücü azami verimlilikte kullanılacaktır.

YİD projeleri devlete en az risk yüklemektedir. Çünkü devletin yükümlülüğü tesis bittikten sonra üretilen elektrik enerjisini satın alması şeklindedir. Devletin burada en büyük riski, tesisin elektrik enerjisi üretememesi durumunda yaşanabilecek enerji darboğazı ve açığıdır. Projeyi gerçekleştiren firmanın riski ise, projeyi tamamlamaması durumunda ortaya koyduğu öz sermayesini kaybetmesi ve proje gelirlerinden mahrum olmasıdır.

YİD modelinde;

- Şirket kusurundan kaynaklanan durumlarda ETKB'nin tesisi geri alma yetkisi vardır.
- Mücbir sebepler durumunda Elektrik Enerjisi Fonu tarafından şirkete kredi sağlanmaktadır.
- Tesisin mülkiyeti devletin olup, sözleşme süresince şirkete işletme hakkı verilmektedir.
- TEAŞ ve Elektrik Enerjisi Fonu tarafından yapılacak ödemeler için Hazine garantisi verilmektedir.

- TEAŞ ve TEDAŞ şirketin öngörülen yıllık elektrik enerjisi üretiminin tamamını satın alma garantisi vermektedir.

Buna karşılık şirketin yükümlülükleri;

- İşletme dönemi boyunca fizibilite etüd raporunda belirtilen üretim kapasitesini hazır tutacaktır.
- Belirlenen sürede tesisin inşaatını bitirecektir.
- Tesisi tümüyle iyi bakım koşulları altında tutacaktır.
- Önceden belirlenen sabit bir tarife yapısı ile üretim yapacaktır.

Yap-İşlet-Devret modeli, tesislerin belirli bir işletme sonucunda devlete devredilmesini öngörmesi nedeniyle Dünya Bankası orta ve uzun dönemli özelleştirme programına uygunluk göstermektedir.³⁷

3. 2. YAP-İŞLET (Yİ) MODELİ

1984 yılından günümüze kadar geçen süre içerisinde YİD modeli uygulamalarında kamu niteliğinin ortadan kaldırılarak özel kesim tasarruflarının yönlendirilmesinde tatmin edici sonuçların alınamamış olması, elektrik enerjisi sektörü özelleştirilmesinde karar vericileri yeni tedbirlerin alınmasına yöneltmiştir. Bu kapsamda, 3096 sayılı Kanunda yer alan bürokratik ve finansal kısıtlamaları ortadan kaldırmaya yönelik bazı tedbirler alınarak, YİD modeli uygulanmasına devam edilmesi ve YİD modelinden ayrı olarak, özel sektörün elektrik enerjisi üretim şirketleri kurmasına yönelik yeni yasal düzenlemeleri içeren bir model oluşturulmuştur.

Yeni model çerçevesinde yerli ve yabancı şirketlerin hidrolik, jeotermal ve nükleer üretim santralleri hariç olmak üzere, elektrik enerjisi üretmek amacıyla Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın izni ile üretim tesisleri kurmalarına 1996 yılında 4283 sayılı kanun ile imkân tanınmıştır.

³⁷ World Development Report, 1994.

Buna göre üretim şirketleri;

- İletim hattına sahip şirketlere,
- İletim hattına sahip şirketlere iletim bedelini ödemek kaydıyla elektrik dağıtım şirketlerine,
- İletim ve dağıtım hattına sahip şirketlere, iletim ve dağıtım bedellerini ödemek kaydıyla organize sanayi bölgelerine, küçük sanayi sitelerine elektrik satabilmektedir.

TEAŞ ve üretim şirketi aralarında yapacakları sözleşme ile TEAŞ'ın satın alacağı elektrik enerjisi miktarını, fiyatını, süresini ve uygulamanın diğer şartlarını belirleyeceklerdir. Sözleşmenin süresi tebliğin ilk halinde 15 yıl ile sınırlandırılırken Aralık 1996'daki değişiklikle bu süre 20 yıla yükseltilmiştir. Sözleşmede yer alan yıllık üretim programları ve şirketin TEAŞ'a satacağı asgari enerji miktarı TEAŞ ile şirket arasında yapılacak anlaşma sonucunda belirlenecek ve bu miktar sözleşme süresi boyunca karşılıklı anlaşmalarla değiştirilebilecektir. Yıllık üretim programları TEAŞ'ın onayı ile yürürlüğe girecektir.

Başlangıçta, yatırımcılar açısından YİD modeline göre, başta tarifelerin belirlenmesi olmak üzere daha az garanti içeren Yİ modelinin, son değişikliklerle özellikle garanti oranının artırılması yönünde desteklenmiş olması ve mülkiyet devrinin söz konusu olmaması yatırımcılar için teşvik edici olacaktır.

3. 3. İŞLETME HAKKI DEVRİ (İHD)

İşletme Hakkı Devri kapsamında mülkiyet hakları devlette kalmak şartıyla santrallerin daha etkin ve verimli çalışması, gecikmiş yenileme çalışmalarının yapılarak üretim artışının sağlanması, maliyetlerin düşürülmesi, sistemin daha rasyonel işletilmesi amacıyla İşletme Hakkı Devri modeli başlatılmıştır.

Teklifler değerlendirilirken, işletme hakkını devralan şirketler üretim miktarlarındaki artışı, devletten ürettikleri her kWh için talepte bulunacakları birim fiyatı dâhil olmak üzere işletme hakkı devir bedeli gibi hususlar ve iyileştirme

yatırımları dikkate alınmaktadır. Modelin temelinde tahsil edilecek İHD bedeli yoluyla kamunun yeni finansman imkânına kavuşması ve santrallerin işletilmesinde hizmet satın alınması hedeflenmiştir.

İHD' de süre 20 yıllık olarak devredilir. Bu süre sonunda sistem tam kapasite çalışır durumda ve geliştirilmiş biçimde devlete devredilir. İşletme Hakkı Devir bedeli, devletin elde ettiği karşılıksız bir gelir olmayıp, şirketler aracılığıyla kredi kullanmasıdır. Bu kredi enerji maliyetleri içinde şirketlere geri ödenmektedir. Ancak özel sektörün dinamik yapısı nedeniyle üreteceği mal ve hizmetler İşletme Hakkı Devir bedelini de içermesine rağmen TEAŞ ve TEDAŞ maliyetlerinin altında kalmaktadır. İşletme Hakkı Devir bedelinin üretilen mal ve hizmetin maliyeti daha da düşecek ve kamunun karı artacaktır. Bu karın bir kısmı ucuz tarifeye sanayi kuruluşlarına yansıtılması ile sanayi sektörünün dış piyasayla rekabeti sağlanacaktır.

Elektrik enerjisi sektörü İşletme Hakkı Devri modeliyle, dağıtım tesislerinin daha verimli ve etkin işletilmesinin sağlanması, devletin kaynak darlığı nedeniyle gerçekleştiremediği gecikmiş iyileştirme yatırımlarının özel sektörde yapılmasının sağlanması, bazı bölgelerde % 65'lere varan ve Türkiye genelinde % 22 seviyelerinde olan elektrik enerjisi kayıp ve kaçaklarının önlenmesini beklemektedir.

3. 4. OTOPRODÜKTÖR (KOJENERASYON) MODELİ

Otoprodüktör, üretim şirketleri ve görevli şirketler dışında, kendi faaliyet alanı içerisinde elektrik ihtiyacını karşılamak amacıyla üretim tesisi kurup elektrik üreten tüzel kişiler gurubunun ismidir. Kojenerasyon ise, otoprodüktörün kendi elektrik enerjisi sistemini kurarken seçtiği, elektrik ve ısıyı birlikte üreten teknolojinin ismidir. Pek çok elektrik üreticisi aynı zamanda ısı tüketicisi olduğundan, bu ısının aynı kaynaktan ve aynı donanım kullanılarak üretilmiş olması, en yüksek çevrim randımanına ulaşmayı sağlamıştır. İşte bu tasarım ve teknolojinin adı kojenerasyondur. Kojenerasyon esaslı üretim sistemlerinde, motora verilen yakıt enerjinin % 90'ı elektrik ve faydalı ısı şeklinde kazanılmaktadır. Çok yüksek enerji sağlayan bu sistemler otoprodüktörlerin tercih ettikleri sistemlerdir.

Otoprodüktör şirketlerin sahip olduğu, herhangi bir elektrik kesilmesinde büyük zarar görebilecek kimya, petrol, tekstil, maden, elektro-mekanik ve benzeri tesisler, elektrik enerjisi ihtiyaçlarını ileride yapacakları tevsi yatırımlarını da kapsayacak şekilde bağlı oldukları sistemden karşılayabilir veya kendi elektrik üretim tesislerinde güvenilir biçimde ekonomik olarak üretebilirler.

Modelin uygulamasındaki amaç, sanayide özellikle tekstil, kâğıt, kimya vb sektörlerin enerji yoğun sektörler olmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü bu sektörlerde maliyet girdisi olarak enerji önemli bir yer tutmakta ve üretilen mamul maliyetine direkt olarak yansımaktadır. Dolayısıyla mamul maliyeti hesaplamalarında enerji payını düşülerek maliyetin azaltılması yoluyla sanayimizin dış rekabet gücünü de artıracaktır.

Otoprodüktörler vasıtasıyla elektrik üretimi ve ticaretinin yapılması, elektrik enerjisi sorununu çözmeye yardımcı olmakla birlikte, sektör açısından bazı sakıncalar da taşımaktadır. Yatırımların kontrolden çıkma eğilimi, istikrarlı olarak hangi miktarda enerjinin güvenilir bir şekilde sisteme verilip verilemeyeceği, koordinasyon sorunu gibi hususlarda yeterli ve güvenilir verilerin bulunmaması, otoprodüktörlere fazla güvenilemeyeceğini göstermektedir.

4. TÜRKİYE’DE ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDE SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bu bölümde Türkiye’de elektrik enerjisi sektöründe yaşanmakta olan sorunları ana hatları itibariyle ortaya konulacak ve bu sorunları gidermeye yönelik çözüm önerileri sıralanacaktır.

Türkiye’de elektrik enerjisi sektörünün en büyük sorunlarından birisi merkezi planlamanın yapılamayışıdır. Elektrik enerjisi sektörü son 15 yıl içerisinde 5 kez yeniden yapılanma sürecine sokulmuştur. Bunun en büyük etkenlerinden birisi sektörü politik istismar alanı olarak kullanıp, politik yandaşlık usulüne göre bir kadrolaşmanın yapılarak, gerekli teknik deneyim ve uzmanlıktan uzak kişilerin görev başına getirilmesidir. Elektrik enerjisi sektöründeki bu sorunu, sektörün tamamen politikadan

uzaklaştırılıp, bağımsızlığı sağlanarak giderilebilir. Bunun içinse özelleştirme bir gereklilik olmaktadır.

Türkiye elektrik enerjisi sektöründe, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETBK), Devlet Su İşleri (DSİ), Elektrik İşleri Etüt İdaresi (EİEİ), Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ), TEAŞ ve TEDAŞ gibi çok başlılığın bulunması ve bu sektörlerin birbirleriyle eşgüdüm sağlayarak çalışmamasından dolayı sektörün öncelikleri tespit edilememektedir. Bunun sonucunda ise sektörde tam bir tıkanma yaşanmaktadır. Elektrik enerjisi sektöründeki bu aksaklığın giderilmesi için planlamada ve karar vermede çok başlılık terk edilerek, bütün planlamanın ve yönetimin bir kurumdan yapılacağı ve kararların bir merkezden alınacağı bir enerji üst kurulu oluşturulmalıdır.

Sektörde elektrik enerjisi üretimi ihmal edilmiş ve yapılması gereken yatırımlar yapılmamıştır. Özellikle 1990 yılından sonra elektrik enerjisi sektörü görmezlikten gelinerek yapılması gereken yatırım maliyetlerinin katlanarak büyümesine yol açılmıştır. Sektördeki bu düzensizliğin giderilebilmesi için yerli ve yabancı yatırımcıları özendirerek yasaların çıkartılarak yatırımların tamamlanması gerekmektedir. Ayrıca, gerek proje ve plan gerekse başlanılmış ve bitirilmemiş olan yatırımların tamamının tamamlanması gerekmektedir.

Ülkemizde hatalı teknoloji seçimleri nedeniyle elektrik enerjisi sektöründe, özellikle termik santrallerde kapasite kullanım oranları gelişmiş ülkelere göre % 15–20 civarında daha düşük olmaktadır. Ayrıca termik santrallerin yer seçimlerinin yanlış yapılmasından dolayı, TEK 1986'dan beri çevredeki ürünlere zarar verdikleri gerekçesiyle çiftçilere tazminat ödemektedir. Sektörde yaşanan bu sorunun giderilebilmesi için, termik santrallerin baca gazı arıtma ve kül tutma tesisleri devreye sokularak çevreye verdiği zararlar azaltılmalıdır. Böylelikle kapasite kullanım oranı da % 10 civarında artırılabilir.

Türkiye elektrik enerjisi sektöründe dış kaynak kullanımını % 20 civarındadır. Yapılan planlamalara göre ise 2020 yılında dışa bağımlılık % 55–60 civarında olması beklenmektedir. Ülkemizin dışa bağımlılık sorununun giderilebilmesi için sektördeki ekonomik olmayan küçük ölçekli yatırımlardan vazgeçilerek, dünyadaki yeni elektrik

enerjisi üretim teknolojileri dikkate alınmalı ve bu konudaki uygulamalar teşvik edilmelidir. Ayrıca ülkemizde daha verimli yararlanabileceğimiz alternatif enerji kaynaklarından su, jeotermal, güneş ve rüzgâr enerjisi kaynakları da dikkate alınmalı ve bu konuda ciddi çalışmalara yer verilmeli, hatta pilot bölgeler seçilerek uygulanmaya başlanılmalıdır.

Türkiye elektrik enerjisi sektöründe yaşanan diğer önemli bir sorun ise kayıp kaçak oranlarıdır. Kayıp kaçak oranı ülke genelinde % 20 civarındadır. Özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesinde kayıp kaçak oranı % 60 seviyelerine ulaşmaktadır. Bu kaybın parasal değeri 1,2 milyar dolar civarındadır. Kayıp kaçak üzerinde yapılacak olan bir düzenleme ile ülke genelinde 12 milyar kWh olan kayıp kaçak oranı yarıya indirilebilecektir.

Ayrıca elektrik enerjisi sektörünün gelişip, güvenli, kaliteli, ucuz elektrik üretip, enerji sıkıntılarının yaşanmaması için ileriye yönelik bazı çalışmaların yapılması gerekmektedir. Bunlar;³⁸

- Gereksiz yerde ve zamanda, pahalı ve fazla yatırım yapılarak elektrik enerjisi darboğazı ve kaynak israfı yaşamamak için yapılacak yatırımların uluslar arası ihale yöntemiyle ve şeffaf olarak yapılması gerekmektedir. Ayrıca rekabet ortamının gerçekleştirilebilmesi için gerekli adımlar atılmalıdır.

- Teknolojik gelişmeler dikkate alınarak, 20 yıl sonrası için yatırım kararları alınarak uygulamaya konulmalıdır.

- Ülke talebine uyumlu şekilde yapılacak Yİ veya YİD santrallerine verilen alım garantilerinin başlangıçta düşük tutulması (%60) ve yıl yıl azaltılarak ileride rekabetin oluşmasına olanak sağlanmalıdır. Bu bağlamda mevcut sözleşmelerin de yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir

- Elektrik enerjisi tarifesinin ana bileşenlerinden petrol, doğal gaz, kömür vs. gibi girdi fiyatlarının maliyet artışlarını olumsuz etkilememesi için gerekli tedbirler alınmalıdır.

³⁸Türkiye 9. Enerji Kongresi, “Enerji Sektöründe Serbestleşme, Yeni Politikalar, Stratejiler ve Sosyo Ekonomik Etkileri” Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, İstanbul, 2003. a.g.e. , s. 1–3. Notlarından Faydalanılmıştır.

- Ülkemizin elektrik enerjisi talebi gelişmiş ülkelerde olduğu gibi doyuma ulaşmamış olup yılda ortalama %8’lik bir artış öngörmektedir. Anılan talebi karşılamak üzere yapılan üretim planlama çalışmalarında her yıl için büyük kapasite ilavesi öngörülmektedir. Dolayısıyla enerji üretimi kısıtlı olan hidrolik ve rüzgar santrali tesisi kararı verilirken bu faktör de göz önüne alınarak ülke kaynaklarının optimum kullanımına önem verilmelidir.

- YİD veya Yİ modeli çerçevesinde yapılacak her santralin ülkemiz elektrik enerjisi yük eğrisinin yapısı göz önüne alınarak aynı işletme koşullarında çalışmayacağı ve yapılması teklif edilen her santral için standart işletme koşulları yerine yük eğrisindeki yerine bağlı olarak değerlendirilmesi ve her yeni YİD ve Yİ santrallerinde uygulanacak işletme koşullarının ayrı-ayrı belirlenmesi gerekmektedir.

- Uzun dönemde, öncelikle yerli kaynakları tüketerek daha sonraki yıllarda dış kaynağa bağımlılığın getireceği riskler göz önüne alınarak yerli kaynaklardan dengeli bir biçimde yararlanılmalıdır.

- Elektrik fiyatında, elektrik enerjisiyle ilgisi olmayan vergi ve fonların kaldırılması gerekmektedir.

- Hidroelektrik projelerinin öncelikle inşa edilerek işletmeye alınmaları, ülkemizin ekonomik ve stratejik menfaatleri açısından zorunludur. Bu bağlamda, 2020 yılı itibarıyla, hâlihazırda %35’i işletmede olan ekonomik değerlendirilebilir hidrolik potansiyelimizin tamamının kullanımına yönelik planlama ve uygulamaların yapılması ve bunun gerçekleştirilmesi için gerekli olan finansman modellerinin geliştirilmesi gerekmektedir.

- Dünyada daha ekonomik, güvenli ve çok amaçlı kullanıma yönelik küçük ve orta boy nükleer enerji santrallerinin geliştirilmesi için yapılan çalışmalarda Türkiye de yerini almalıdır. Ülkemizde nükleer enerji politikaları yeni gelişmelere göre belirlenmelidir.

- Elektrik sektöründe reform uygulamaları sonuçlarının sosyal etkileri ayrıntılı olarak analiz edilmeli ve gerektiğinde uygulamalar buna göre yönlendirilmelidir.

- AB çevre müktesebatına uyum çalışmaları devam etmekte olup, enerji sektöründe önemli ölçüde yatırımları gerektirecek düzenlemeler ve mevcut mevzuatta değişikliklerin yapılması söz konusudur. Maliyet getiren bu direktiflerin uyum

takvimleri belirlenirken ülke koşullarının ve mevcut durumların dikkate alınması gerekir.

- Sanayi sektöründe enerji tasarrufu çalışmaları ve sonuçta elde edilenler, örnek tesislerde yapılan çalışmalarla ortaya konulmuş olup, bu çalışmaların Türkiye geneline yayılması, ölçüm değerlerinin alınması, istatistiksel değerlerin açıklanması büyük önem taşımaktadır. Bütün bunların gerçekleştirilebilmesi için Enerji Yöneticisi uzmanlık alanının oluşturulması ve elemanların yetiştirilmesi, bu elemanların tesislerde çalıştırılmalarının zorunlu hale getirilmesi gerekmektedir.

- Enerjiye ilişkin tüm faaliyetlerin çevresel risk taşıdığı dikkate alınarak, sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde, enerji ihtiyacı karşılanırken çevresel hususların da dikkate alınması doğal kaynaklar, tarihi zenginlikler ve insan sağlığının riske atılmaması ve bunları sağlamak üzere mümkün olduğunca, ülke koşullarına uygun, maliyet-etkin yeni ve temiz teknolojilerin uygulanması gerekmektedir.

- Piyasa modellerinin seçiminde ve uygulanmasında, uluslararası deneyimlerden yararlanılarak ülkemiz sosyo-ekonomik ve hukuki koşulları ve enerji sektöründe günümüze kadar gerçekleşen oluşumlar da dikkate alınmalıdır.

5. TÜRKİYE'DE ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNÜN ÖZELLEŞTİRİLMESİ İÇİN BİR YAKLAŞIM ÖNERİSİ

Elektrik enerjisi sektöründe özelleştirme neticesinde, özel kesim tekellerinin oluşması korkusu, ülkelerin bu konuda kamu tekel yapılarını korumaya yönelmiştir. Bunda elektrik enerjisinin doğal tekel niteliği taşıması etkili olmuştur. Ancak, zamanla elektrik enerjisi sektöründeki büyük miktarda yatırımların kamu kaynaklarınca karşılanamaması, teknolojik gelişmeler ve sektörün niteliğinin değişmesiyle birlikte sektördeki kamu tekel niteliği sorgulanmaya başlanmış ve özel kesim işletmelerinin kamu kesimi işletmelerine oranla daha iyi yönetildiği yönündeki görüşlerinde etkisiyle, elektrik enerjisi sektöründe yeniden yapılanma ve özelleştirilme olanakları 1980 yılından sonra araştırılmaya başlanılmıştır. Böylelikle elektrik enerjisi sektörünün iyi bir biçimde bölümlere ayrılarak rekabetçi bir ortamın sağlanabileceği bununla da hem

kamunun yapması gereken yatırımların yükünden kurtulacağı, hem de özel sektör ile elektrik enerjisi sektörünün daha etkin ve verimli işletileceği düşünceleri ile özel sektöre devredilmesi düşünceleri yaygınlık kazanmıştır.

Bu nedenle Türkiye’de 3096 sayılı kanunla elektrik enerjisi sektörüne özel kesim katılımlarına yönelik ilk kapsamlı çalışmalar 1984 yılında başlamıştır. Ancak, 3096 sayılı kanunla getirilen Yap-İşlet-Devret modeli, ekonomi ve piyasa gerçekleriyle bağdaşmayan yapısı ve aşırı bürokratik hususlar içermesi nedeniyle bir özelleştirme yönteminde çok bir finansman yöntemi olmuştur. Bu sebeple aradan geçen 21 seneye rağmen sektördeki kamu tekeli kırılarak rekabetçi bir yapının oluşturulması yönünde fazla mesafe kat edilememiştir.

Türkiye’de özellikle son yıllarda, elektrik enerjisi sektöründe yatırımların gerekli büyüklüklerde gerçekleştirilememesi, sektör yatırım ihtiyaçlarını acil kılmış ve bu konuda yeni politikalar üretilmeye başlanılmıştır. Bu çerçevede, kamuya ait olan elektrik enerjisi sektörünün özel sektöre devredilmesi en uygun yaklaşım olarak görülmektedir. Ancak, elektrik enerjisi sektörünün diğer sektörlerden farklı olması nedeniyle, özelleştirilme uygulaması da farklılık arz etmektedir.

Ülkemizde kamuya ait elektrik tesislerinin özelleştirilmesinin en önemli gerekçesi, başta yıllık ortalama yüzde 10 civarında artan elektrik talebinin kesintisiz karşılanabilmesi olmak üzere, nüfus artışı ve hızlı şehirleşme nedeniyle oluşan yatırım ihtiyacının kamu kaynaklarınca finanse edilmesinin mümkün görülmemesidir. Önümüzdeki 10 yıl için yapılan elektrik talep projeksiyonları, yıllık ortalama yüzde 6 oranında büyüyen ekonomimizin elektrik ihtiyacının karşılanabilmesi için, aynı dönemde 50 milyar dolarlık bir yatırım gerektiğini ve bu yatırımın 20 milyar dolarının ilk beş yılda, kalan 30 milyar dolarlık bölümünün ise ikinci beş yılda yapılmasının kaçınılmaz olduğunu göstermektedir.³⁹

³⁹ŞAHİN, Enerji Sektöründe Geleceğe Bakış, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1994.

Türkiye’de elektrik enerjisi sektörünün özelleştirme gereğinin nedenlerini;

- Gerek sektörde yatırımların borçlanma yoluyla finanse edilmesi ve çoğu zaman yatırımların zamanında bitirilememesi sonucunda oluşan finansman maliyetlerindeki artışların, gerekse kamu elektrik tesislerinin teknolojik geriliği nedeniyle oluşan yüksek üretim maliyetlerinin tarifelere yansıtılması sonucunda enflasyonun körüklenmesi,
- Ülkemizde kişi başına tüketilen elektrik miktarının dünya ortalaması ve diğer ülkeler seviyesinin gerisinde kalması,
- Kamu işletmeciliğinden kaynaklanan aşırı istihdam ve politik müdahaleye açık örgüt yapısı,
- Kamunun fiili durum itibariyle tekel konumunda bulunması ve bu konum nedeniyle politik baskının da etkisiyle teknik gerekçelerden çok keyfi olarak ve bütçeye gelir sağlamak amacıyla fiyatları çok yüksek tutması ve dolayısıyla sanayinin rekabet gücünün olumsuz etkilenmesi, bazen de yine politik kaygılarla fiyatların gereğinden düşük tutularak işletmelerin yatırım gücünün düşürülmesi şeklinde sıralayabiliriz.

Bu çerçeve etrafında değerlendirdiğimizde Türkiye’de elektrik enerjisi sektörünün önceliklerini; elektrik enerjisi verimliliğinin ve arz güvenliğinin sağlanması, sektörde serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılarak rekabet ortamının sağlanması olarak sıralayabiliriz. Bu önceliklerin yapılabilmesi için ise; elektrik enerjisi sektöründe özelleştirmenin de içinde bulunduğu yapısal değişikliklerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Elektrik sektörünün özelleştirilmesinden önce, özelleştirmeye hazırlık ve sektörün yeniden yapılandırılması aşamalarının çok iyi değerlendirilmesi gerekmektedir. Uygulanacak politikalarda yapılacak hatalar sektörde telafi edilmesi güç sorunlar oluşturabilir. Bu nedenle, sektörde belirlenecek olan strateji iyi düşünülmüş olmalı, günübirlik kararlar olmamalı, sık-sık değiştirilmemeli, anlaşılabilir, açık ve uygulanabilir olmalıdır. Ayrıca, ilgili strateji, sektördeki şirketlerin, kamunun, tüketicinin çıkarlarını optimize edecek şekilde tasarlanmalı ve tüketici tercihlerini ve çevreyi dikkate almalıdır.

Yeniden yapılanma sürecinde süregelen yapılanmadan farklı olarak; sektördeki serbestleşmenin tamamlanması, özerk yapıda bir enerji üst kurulu oluşturulması, TEAŞ santrallerinin ve iletim tesislerinin, üretimde ve dağıtımda rekabeti sağlayacak biçimde yeniden yapılanmaları ve aracı elektrik şirketlerinin kurulmasına izin verilmelidir.

Türkiye’de yukarda açıklamaya çalıştığımız olaylar neticesinde; enerji üst kurulu, üretim, dağıtım ve iletim sistemlerinin şuan ki yapısı ile özelleştirmede uygulanabilecek stratejiler bir öneri içerisinde ayrı ayrı incelenmesinde fayda görülmüştür.

5. 1. ENERJİ ÜST KURULUNUN OLUŞTURULMASI

Türkiye’de şuan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı elektrik enerjisi sektöründe her türlü düzenlemeden sorumlu bir kurum niteliğini taşımaktadır. Ancak, bakanlık siyasi nedenler, teknik yetersizlik, hukuki yetersizlikler nedeniyle elektrik enerjisi sektöründe yapısal politikalar oluşturma, kamu-özel ve sektör-tüketici çıkarlarında denge sağlama hususunda, olaylara yerinde ve zamanında müdahale etmede başarılı olamamaktadır. Bu nedenlerle elektrik enerjisi sektöründe özelleştirme sonrası kamunun menfaatlerinin korunması, şirketler arası ilişkilerin düzenlenmesi ve koordinasyonunun sağlanması ve de özellikle tüketici haklarının korunarak piyasanın özel sektör elinde bir tekelleşme oluşumunu önlemek için bağımsız bir yürütme kurulunun kurulması gerekmektedir.

Oluşturulacak bağımsız kurulda;

- Sektörde rekabetin sağlanması, korunması ve tekelleşmenin önlenmesi,
- Hizmette kalite standartlarının belirlenmesi ve geliştirilmesi,
- Tüketici şikâyetlerinin değerlendirilmesi ve duruma göre şirketler üzerinde başta tüketici zararını telafi etme yönünde olmak üzere cezai müeyyideler uygulayabilmesi,

- Sektörde özel teşvik tedbirleri geliştirmesi, arz güvenliği ve tüketici çıkarını gözeten politikalar uygulaması,
- Sektördeki yatırımlarda ülke kaynaklarına ve üretim yöntemi çeşitlendirmesine dikkat edilmesi ve yatırımların takibi,
- Sektörde tavan fiyat regülasyonuna dayalı fiyatlandırma mekanizmasının oluşturulması, geliştirilmesi, kontrol edilmesi ve gözetiminin sağlanması,
- Sektörde faaliyet göstermek isteyen şirketlerin incelenmesi, yetki ve görev belgelerinin düzenlenmesi,
- Elektrik piyasasında fiyat hareketlerinin izlenmesi ve spekülatif fiyat artışlarının alınacak tedbirlerle önlenmesi,
- Sektörde faaliyet gösteren şirketlerin başta mali yapıları olmak üzere faaliyetlerinin ve sundukları hizmet kalitesinin takibi ve inceleyebilmesi gibi görev ve yetkilerin bulunması gerekmektedir.

Bağımsız bir biçimde çalışacak olan kurulun; denetim, politika oluşturma, yatırımları yönlendirme, koordinasyonu sağlama gibi geniş yetkilerle donatılarak, özelleştirme öncesinde kamu ve özel kesim temsilcilerinden oluşturulması öngörülmektedir. Çünkü kamu ve özel kesim temsilcileri tarafından özelleştirme öncesi oluşturulan bir kurul, özelleştirme sonrasında oluşacak belirsizliklerin ve hukuki aksaklıkların önlenmesini sağlamış olacaktır. Ayrıca, böyle bir kurul ile rasyonel bir özelleştirme uygulamasını imkân verecek bir modelin oluşturulması sağlanabilecektir.

5. 2. ÜRETİMİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Elektrik enerđisi sektörünün özelleştirilmesine ilk önce üretimin özelleştirilmesinden başlanması gerek ülkemizdeki geçmiş yıl uygulamalarına baktığımızda gerekse diğer ülkelerin uygulamalarına baktığımızda doğru bir yaklaşım olacaktır. Çünkü ülkemizin elektrik enerđisi sektörünün temelinde talep artışını karşılayamama özelliğinden dolayı, elektrik sektörünün arz yönünü düşünmeden sadece arz dağıtımın özelleştirilmesine başlanıldığında, özelleştirme uygulamasının başarılı olması zayıf bir ihtimaldir. Ayrıca, elektrik enerđisi sektöründeki yatırım maliyetinin büyük bir kısmını (% 55) üretim bölümü oluşturmaktadır. Bu nedenle enerji sektöründe

üretimin özelleştirilmeden dağıtımın özelleştirilmesi, özelleştirilmeden beklenen faydayı (özellikle kamu finansman yatırımlarının azaltılması) sağlamayacaktır.

Türkiye’de elektrik enerjisi piyasasında halen üretim tesislerinin büyük bir bölümü kamu kesiminin kontrolündedir. Üretimin özelleştirilmesiyle, elektrik enerjisinin rekabete açılarak arz-talep dengesine göre işleyen bir serbest piyasanın oluşturulması sağlanmalıdır. Bu çerçevede, santrallerin niteliği, yeri, kuruluş ve üretim maliyetleri göz önünde tutularak ticari olarak birbirleriyle rekabet edebilir biçimde üretim şirketlerine ayırarak tesisleri özelleştirmek daha iyi bir yaklaşım olabilecektir.

Üretimde mülkiyet devrini kapsayan bir özelleştirme yönteminde, enerji sektörünün devredileceği şirketlerde; getireceği teknoloji, teknik bilgi ve birikimi, sermaye yapısı, üretimde verimliliği ve etkinliği sağlayacak projeleri gibi özellikleri dikkate alınmalıdır. Ayrıca özelleştirme yönteminde orta ve uzun vadede halka arzı kapsayan bir özelleştirme yöntemi de uygulanmalıdır.

Türkiye’nin içinde bulunduğu durum elektrik enerjisi üretiminde nükleer enerji santrallerinin kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Nükleer enerji santrallerinin gerek üretim ve yatırım maliyetlerinin yüksek olması gerekse çevreye vereceği zararlar ile ülke güvenliği gibi nedeler ile devlet eliyle işletilmektedir. Ancak, nükleer santrallerin sektördeki rekabeti bozmayacak biçimde devlet tarafından sübvansede edilmesi durumunda, bu santrallerin özelleştirilmesinde herhangi bir sakınca görülmemektedir. Nükleer enerji için büyük dikkat ve teknoloji gerektiği için, seçilecek şirketlerde belirli bir oranın üzerinde yeterlilik aranmalı ve ayrıca kamu tarafından da sürekli denetlenmelidir.

Elektrik enerjisi sektörünün özelleştirilmesinde, tekelci bir oluşumun önüne geçmek için, ilk başlarda tek bir şirketin toplam enerji üretiminin % 10-15’inden fazlasını üretmesine izin verilmeyebilir. Ancak bu kısıtlama firmaların piyasaya adapte olmasını öngören belirli bir sürenin sonunda başlatılmak üzere yavaş-yavaş azaltılabilir.

5. 3. DAĞITIMIN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

YİD modeli çerçevesinde işletme hakkı devri yöntemiyle yapılan uygulamalar özelleştirme değil, kamuya ait dağıtım tesislerinin belirli bir süre özel kesimce işletilmesidir. İşletme hakkı devri yöntemiyle yapılan uygulamaların para tahsilâtını hızlandırma dışında sisteme yeni bir katkı sağlamadığı, aksine, bu uygulamalarda yatırımların yavaşladığı dikkati çekmektedir. Mevcut uygulamada, dağıtım sistemine yapılmak istenen yatırımlar Bakanlığın izni ile programa alınmakta ve TEAŞ kaynaklarından finanse edilmektedir. Bu finansman, görevli şirketler tarafından TEAŞ adına toplanan elektrik para tahsilâtından bu yatırım miktarındaki karşılığın kesilmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Bu uygulama ile yatırım TEAŞ'a yüklenmekte, Bakanlık, TEAŞ ve görevli şirket arasında bürokrasi artmakta, işler yavaşlamakta ve mahsuplaşma işlemleri karmaşık bir hal almaktadır.

Dağıtımın özelleştirilmesinin en önemli nedeni de kamu finansman kaynaklarının dağıtım yatırımlarını karşılamadaki yetersizliğidir. Dünya piyasalarında uygulanan ve yeni geliştirilen teknolojilerin uygulanmasıyla, Türkiye'de dağıtım alanında rekabetin sağlanması mümkün olacaktır.

Dağıtımın özelleştirilmesinde, 3096 sayılı Kanunla ülkenin görev bölgeleri olarak ayrıştırılan bölgelerin yeniden gözden geçirilerek, her görev bölgesinde çok sayıda dağıtım ve elektrik ticareti yapan şirketin faaliyet göstermesi önerilmektedir. Dağıtım şirketlerinin istedikleri üretim şirketinden veya kendi kuracağı santrallerden iletim şirketi vasıtasıyla elektrik temin etmesine imkân tanınmalıdır.

Dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesinde bölgesel küçük tasarrufların harekete geçirilmesi yönünde politikalar uygulayarak, hisse senetlerinin satışına başta çalışanlar olmak üzere o bölgede yaşayan tasarruf sahiplerine öncelik verilerek halka arzı içeren bir özelleştirme yöntemi uygulanmalıdır. Ayrıca, hisse senetlerinin fiyatlarını düşük tutarak ve küçük tasarruf sahiplerine taksitle ödeme imkânı sağlayarak kamuoyu desteğinin de alınması yoluna gidilmelidir.

Dağıtımda rekabet ortamının sağlanması amacıyla, sektörde dağıtım şirketlerinin faaliyet göstermelerine izin verilebilir. Hiçbir elektrik tesisine sahip olmadan piyasaya girecek olan bu aracı şirketler istedikleri üretim şirketinden elektriği topluca alıp kendi müşterilerine satabileceklerdir. Ayrıca, belirli bir miktarın üzerinde elektrik alacak olan tüketicilerin istediği şirketten elektrik satın alabilmesi de sektörde rekabeti sağlayacaktır.

Türkiye'nin mevcut coğrafik ve sosyal konumu itibariyle dağıtımın özel sektör tarafından görülmesinin karlı olmadığı veya özel sektörün girmek istemediği durumlarda ve bölgelerde, özelleştirmeyi durdurmak yerine bu durumu telafi edici sistemler geliştirilmelidir. Örneğin kayıp kaçak oranlarının % 60'lara vardığı ve tahsilâtın önemli oranda aksadığı Güneydoğu ile yerleşme biçiminin dağınık olduğu Karadeniz bölgelerinde özelleştirilmenin yapılmaması yerine, rekabete ve sektöre zarar vermeyecek biçimde, oralarda faaliyet gösterecek olan şirketlere sübvansiyon verilmesi şeklinde bir politikanın izlenmesi faydalı olabilecektir.

5. 4. İLETİMİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

İletim sistemi; üretim ve dağıtım sistemlerinin birbirine bağlandığı, sistemin düzeninin sağlandığı, güç ve frekansların denetlendiği bir düzeni oluşturmaktadır. Elektrik enerjisi sektöründe iletim sisteminde meydana gelebilecek bir aksaklığın tüm sektörü etkileyeceğinden dolayı iletim sistemi çok önemli bir görevi yerine getirmektedir. Bu nedenle iletim sisteminin, bir ulusal iletim şirketi olarak yapılandırılmasında yarar görülmektedir. Böyle bir şirket oluşturulmadan önce, hukuki ve idari yapısının önceden belirlenmesi gerekecektir. Aksi takdirde böyle bir şirketin özelleştirilmiş elektrik enerjisi sektörüne düzen yerine kargaşa getirmesine sebep olabilir.

Ulusal iletim şirketinin kısa vadede özelleştirilmesi öngörülmemelidir. Ancak, bir kamu şirketi olarak kalmakla birlikte, gerek üreticiler ve gerekse dağıtıcıları buluşturan, ticari rekabeti sağlayan bir piyasa konumunda yapılandırılmalıdır. Ancak, orta ve uzun vadede sektördeki özelleştirmenin olumlu sonuçlarının alındığı görüldükçe ve sektörde üretim, iletim ve dağıtım arasında ahenk sağlandıkça, iletim şirketinin

sermaye yapısı, üretim şirketleri, dağıtım şirketleri ve kamunun içinde bulunduğu bir örgütlenmeye doğru gidebilir. Sermayenin tüm şirketlere dağıtılması ile şirketin planlama ve yatırım faaliyetlerinin bir denge içinde çalışması temin edilecek ve böylece, orta ve uzun vadede iletim şirketinin sektör elemanlarının tümünün menfaatlerini gözeten bir yapıya bürünmesi sağlanacaktır. Diğer taraftan, sermayenin bu şekilde dağılımıyla, kamunun iletim sistemine yapacağı yatırımlara üretim ve dağıtım şirketlerinin katılımı sağlanabilecektir.

Ulusal iletim şirketinin yeni yapılanmayla üstleneceği temel görevler; üretici ve dağıtıcılar arasında serbest piyasa oluşturarak rekabeti sağlamak, elektriğin ucuz ve güvenilir olarak tüketiciye ulaşmasını temin etmek, hizmet kalitesini yükseltmek, sistemdeki kayıpların azaltılmasını sağlamak, yük ve üretim tahminleri yaparak üretim ve dağıtım şirketleri arasında koordinasyonu tesis etmek ve bütün bunları yapabilmek için gerekli olan yatırımları kamuya yük getirmeden karşılamak, olarak sayılabilir.

Prensip olarak ulusal iletim şirketinin, piyasada faaliyet gösteren tüm şirketlere eşit yakınlıkta olmasını sağlamak amacıyla, üretim ya da dağıtım işletmeciliği yapmasına izin verilmemelidir. Böylece, iletim şirketinin, kendi ortakları ile ticari bir rekabete girmesi önlenerek ve asli fonksiyonları olan, teknik altyapı ve sistem işletmeciliğinde uzmanlaşması sağlanacaktır.

SONUÇ

Dünyadaki özelleştirme çalışmalarından çıkartılacak sonuç; her ülkenin kendine has sahip olduğu ekonomik, siyasal ve kültürel şartlarına göre bir özelleştirme yöntemi geliştirmesi durumunda olduğudur. Özelleştirme yöntemi geliştirilirken, diğer ülkelerin bu uygulamalarda yaşadığı deneyimleri de göz önünde bulundurarak, onların yaşamış olduğu aksaklıkları yaşamadan başarılı olmaktır.

Türkiye elektrik enerjisi sektörünün gelişiminde özelleştirme tek başına faydalı olmayacaktır. Özelleştirme işlemine başlamadan önce, özelleştirme ile ilgili hedefler ve projeler net bir biçimde belirlenmeli, kamuoyunun, sendikaların ve ilgili çevrelerin desteği alınmalı ve bu konuda, idari ve yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Türkiye’de 40 milyar dolar seviyelerinde olan enerji tesislerinin mevcut yapısı ile rekabet ortamının sağlanması mümkün değildir. Elektrik enerjisi sektörünün özelleştirilmesinden beklenen; verimliliğin artırılması, mal ve hizmet kalitesinin yükseltilmesi, ucuz, güvenilir ve süreklilik gibi hedefler göz ardı edilerek böyle büyük ve önemli bir sektörden sadece kamuya gelir sağlamak düşüncesi ile yapılacak olan bir özelleştirmenin sektörde rekabeti sağlaması ve başarılı olma ihtimali çok düşük olacaktır.

Türkiye’de elektrik enerjisi sektörü yatırımlarının önündeki engel hukuksal ve yönetsel engellerdir. Elektrik enerjisi sektöründe Yap-İşler-Devret modeli, uzun dönem enerji alımı içermesi ve belirli bir süre sonunda tekrar kamuya devrini içermesi nedeniyle özelleştirmeye aykırı bir durum oluşturmaktadır. Ayrıca, Yap-İşlet modelinin ise aşırı garantiler içermesi ve düzenlemeler de açık olmayan ifadeler yer alması da sektörde özelleştirmeye sekte vurmaktadır. Kısacası Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet modelleri özel sermayeyi cezbeden ve güven veren bir çerçeveye oturtulamamıştır. Sektörün özelleştirilmenin önündeki diğer bir engelde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve ilgili kuruluşlarının yapısından kaynaklanmaktadır. Bu nedenlerle, sektöre yerli ve yabancı sermayenin giremeyişinin önündeki yasal engeller kaldırılarak, yönetsel düzenlemelerin yeniden yapılanması gerekmektedir.

Türkiye’de elektrik enerjisi sektörünün özelleştirilmesinin en büyük nedeni; sektörde yapılması gereken yatırımların çok büyük boyutlara ulaşmış olması ve kamunun bu yatırım finansmanını karşılamada zorluk çekmesidir. Kamu kesimi özelleştirme ile tesislerin bakım-onarım ve yatırımını özel kesime devrederek bu yükten kurtulacağı düşünmektedir. Oysa burada asıl önemli olan özelleştirme ile kamu kesimindeki tesislerin özel kesime devri değil, sektöre rekabeti ve yeni girişleri sağlayacak serbestleşme politikası oluşturmasıdır. Çünkü arz-talep dengesine göre işleyen bir piyasa oluşturmanın en önemli yolu, birbiriyle rekabet edecek nitelikte olan şirketlerin sayısını artırmaktır.

Dünyada yaşanan bütün tartışmalara rağmen, gelişmiş ülkelerin elektrik enerjisi üretiminde nükleer enerji önemli bir yer tutmaktadır ve bunun da uzun bir süre devam etmesi beklenmektedir. Nükleer santrallerin yer seçiminden işletilmesine kadar çok disiplinli bir güvenliğin oluşturulması durumunda çok büyük faydalar sağlanabileceği açıktır. Türkiye’nin gerek elektrik talebi açısından gerekse teknoloji kazanımı açısından, bu oluşuma ayak uydurması gerekmektedir. Yine aynı biçimde dünya gündemindeki önemli bir konuda hidrojen enerjisidir. Ülkemizde Karadeniz bölgesinin tabanında doğal hidrojen kaynaklarının bulunması, ülkemizin geleceği için fırsatlar oluşturmaktadır.

Türkiye’de elektrik enerjisi sektörü tarihine baktığımızda sırayla liberal, devletçi, karma ekonomi ve planlı karma ekonomi aşamalarından geçerek, serbest piyasa ekonomisine yönelik özelleştirmenin yer aldığı bir döneme girmiş bulunmaktadır. 1984 yılından beri sektörün özelleştirilmesi gündemde olmuş ise de aradan geçen 21 seneye rağmen kat edilen yol çok ta tatmin edici değildir. Artık hedef tam bir rekabetin sağlandığı serbest piyasa ekonomisidir ve bundan dönüş olmayacaktır.

Uzay çağı olarak nitelendirdiğimiz 21. yüzyılda insanoğlunun yaşamını çağdaş bir biçimde sürdürebilmesi için elektrik enerjisine çok büyük ihtiyaç vardır. Neredeyse tüm yaşamımızın elektronik ve/veya elektrik cihazlarına sıkı sıkıya bağlı olduğu bir çağda ve kalkınmamızı sağlayan üretim sektöründe elektrik enerjisi vazgeçilmezimiz olmuştur. Hayatımıza bu denli etki eden bir sektörün geliştirilmesi, aksaklıklarının

giderilmesi ve devamının sağlanması her zaman için önemli bir konu olmuştur ve de olmaya devam edecektir. Bu yüzden, dünyadaki bütün ülkelerin kamu eliyle veya özel sektör aracılığıyla bu piyasanın geliştirilmesi önem kazanmıştır. Bütün bu çalışmalar neticesinde piyasanın özelleştirildiği takdirde daha iyi işleyeceği sonucu günümüzde çoğunlukla kabul görmüştür. Sonuç olarak diyebiliriz ki; Türkiye'nin gelişmiş ülkeler arasında yerini alması için, vakit kaybetmeden gerekli kadroların, plan ve projelerin oluşturularak ciddi çalışmalara başlaması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

AKTAN, C., “*Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*”, İzmir,1987.

AKTAN, C., “*KİT Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Stratejisi*”, TİSK, Yayın No:
139.

AKTAN, C., “*Özelleştirme Sempozyumu*”, DEÜ İİBF Maliye Bölümü ve CBÜ İİBF,
Manisa 1994.

ATASOY, V., “*Türkiye’de KİT’ler ve Özelleştirme Sorunu*”, Ankara 1993.

CEVİZOĞLU, H., “*Türkiye’nin Gündemindeki Özelleştirme*”, İstanbul 1989.

Deloitte and Touche, “*Türkiye’de Elektrik Sektöründe Özelleştirme*”, Deloitte and
Touche Grup Çalışması Dokümanı, Ankara 1994.

DOUEK, T., Australian Deregulation, Utilities Chase. Power Engineering
International, UK, 1999. Çeviren: Gökçe İbrahim Ethem.

DPT, Yıllık Programlar.

DPT, Beş Yıllık Kalkınma Planları.

EKER, A., “*Özelleştirme Sempozyumu*”, DEÜ İİBF Maliye Bölümü ve CBÜ İİBF,
Manisa 1994.

Electricity Reform Abroad And U.S. Investment. U.S. Department of Energy, 1997.

EPDK, Enerji Faaliyet Raporu, Ankara 2003.

EPDK, Enerji Faaliyet Raporu, Ankara 2002.

EPDK, Dünyada ve Türkiye’de Enerji Piyasası Reformları, Ankara 2003.

GÜROL, M., “*Bir Özelleştirme Yöntemi Olarak Çalışanların Sermaye’ye Ortaklığı ve
Türkiye Açısından Uygulanabilirliği*”, Ankara 1987.

KARATAŞ, C., “*Privatisation in Britain And Turkey*”, ISO yayını, İstanbul 1990.

- KİLCİ, M.**, “*KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması*”, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara 1994.
- KOÇAK, S.**, “*Elektriğin Fiyatlandırılmasında Türkiye İçin Yeni Bir Fiyatlama Önerisi Tebliği*”, TEAŞ, Ankara 1995.
- National Audit Office**, The Sale of National Power and Power Gen, Londra 1992.
Çeviren: Sacit YÖRÜKER.
- İNAN, K.**, “*Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirme*”, Elektrik Mühendisliği, Sayı 392, Ankara 1993.
- ŞAHİN, V.**, “*Enerji Sektöründe Geleceğe Bakış*”, TÜSİAD Yayını, İstanbul 1994.
- Secreteria de Energia, Mexico**, Policy Proposal for Structural Reform of the Mexican Electricity Industry, 1999. Çeviren: Gökçe İbrahim Ethem.
- SUIÇMEZ, H. ; P. YILDIRIM.**, “*Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları*”, MPM Yayın no: 508, Ankara 1993.
- TEAŞ**, Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri, Ankara 2004.
- TEKİN, B.**, “*Mezarlıklar Bile Özelleştiriliyor*”, Liberal dergisi Mart 1994.
- The White Paper**, Privatising Electricity, Secretary of State for Energy House of Commons, London 1988. Çeviren: Orhan DÜZGÜNEŞ.
- TOBB**, Özelleştirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 1993.
- Türkiye 9. Enerji Kongresi**, “*Enerji Sektöründe Serbestleşme*”, Yeni Politikalar, Stratejiler ve Sosyo Ekonomik Etkileri, Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, İstanbul 2003.
- Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.**, Planlama ve İktisadi Araştırmalar Grup Yönetmenliği, Sektör Araştırmaları Serisi, NO: 26
- TÜRKYILMAZ, A.**, “*İngiltere Elektrik Sistemi ve Elektrik Pazarında Rekabet*”, 21.Yüzyılda Bütün Yönleriyle Enerji: Bildiriler, Birleşmiş Milletler Avrupa

Ekonomi Komisyonu Enerji Komitesi “Energy Efficiency 2000” Projesi
Çerçevesinde Uluslararası Sempozyum, İstanbul 1994.

TÜSİAD, “*21. Yüzyıla Girerken Türkiye'nin Enerji Stratejisinin Değerlendirilmesi*”,
1998.

TÜSİAD, “*Özelleştirme ve KİT'lerin Halka Satışında Başarı Koşulları*”, İstanbul 1986.

UĞUR, O., “*Yap-İşlet-Devret Girişim Modelinin Hukuksal Yönü ve Ekonomik-Mali Etkileri*”, 1993 Yılı Hesap Uzmanları Kurulu Konferansları IV, Maliye Bakanlığı Yayını, Ankara 1994.

World Bank. Energy Sector Strategy for The World Bank Group in the Europe and
Central Asia Region, 1998.

YILMAZ, E., “*Türkiye’de Elektrik Sektöründe Özelleştirme Nedenleri/Uygulamalar ve En Uygun Özelleştirme Seçeneği Araştırması*”, Hazine Müsteşarlığı Yayını,
Ankara 1996.

ÖZGEÇMİŞ

Saim Alper AYAS 1979 yılında Kırşehir / Kaman'da doğdu. İlk ve ortaokulunu Kırıkkale'de tamamladıktan sonra 1997 yılında Kırıkkale Anadolu Öğretmen Lisesi'nden mezun oldu. 1998 yılında İzmir Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nü kazandı. 2002 yılında lisans eğitimini tamamladı. 2003 yılında Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı'nda yüksek lisans eğitimine başladı.