

DEVLET REFORMU

DEVLETİN DÜZENLEYİCİ ROLÜ

Koordinatör

İzak ATIYAS

Tebliğ Verenler

Kamil YILMAZ, Hasan SÜEL

H. Yurdakul YİĞİTGÜDEN

Turgut TAN

İsmail Hakkı KARAKELLE

Ünal ZENGİNOBUZ, Serhan OĞUR

İstanbul

2000

Devletin Düzenleyici Rolü

Copyright © 2000

Bu eserin tüm telif hakları
Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler
Vakfı'na aittir.

TESEV
Fenerli Türbe Sk. No.: 6
80830 Rumeli Hisarüstü - İSTANBUL
Tel : 212. 287 32 13 (3 hat)
Fax : 212. 257 76 25
tesev@superonline.com
info@tesev.org.tr
www.tesev.org.tr

TESEV YAYINLARI 19
ISBN: 975-8112-21-X

Grafik Tasarım
MAVİ GRAFİK

Basım
ACAR MATBAACILIK

İçindekiler

Sunuş	5
Foreword	9
Özet	11
Summary	15
Ne İçin ve Nasıl Regülasyon?	
İzak ATIYAS	19
Türk Telekomünikasyon Sektöründe Reform: Özelleştirme, Düzenleme ve Serbestleşme	
Kamil YILMAZ	35
Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme ve Özelleştirme Çerçevesinde Devletin Rolünün Yeniden Belirlenmesi	
Hasan SÜEL	87
Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Regülasyon	
H. Yurdakul YİĞİTĞÜDEN (Konuşma Metni)	101
Bağımsız İdari Otoriteler	
Turgut TAN	115
Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörleri Bağlamında Özelleştirme ve Rekabet	
İsmail Hakkı KARAKELLE (Konuşma Metni)	135
Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon	
Ünal ZENGİNOBUZ, Serhan OĞUR	167

Vertical text on the right side of the page, possibly bleed-through or a marginal note.

Sunuş

Avrupa Birliği Türkiye Temsilciliği ile TESEV arasında Şubat 1998’de yapılan bir sözleşmeye göre devlet reformuna ilişkin on bir alanda oluşturulan araştırma grupları tarafından hazırlanan belge ve tebliğler önce konferanslarda tartışıldı; ardından da proje koordinatörleri tarafından son şekli verilerek kitaplar halinde basılmak üzere matbaaya sevkedildi. Çalışma belgelerini TESEV’in web sitesinde de bulmak mümkün.

TESEV, Türkiye genelinde bir tartışma açılmasını sağlamak amacıyla, önümüzdeki birkaç ay içinde düzenleyeceği bir konferansta devlet reformu çalışmasının sonuçlarını hükümet, bürokrasi, milletvekilleri, akademik çevreler, iş çevreleri ve basınıma sunacak.

Türkiye’de devletin rolü ve ağırlığının büyük olduğunu biliyoruz. Bunda Cumhuriyet’in kurulmasıyla sonuçlanan tarihi süreçlerin payı olduğu kuşkusuz. Osmanlı İmparatorluğu, Batı Avrupa ile rekabetinde geri kalmış; savaşlarda büyük toprak kayıplarına uğramıştı. Bekasını sağlayabilmek için batılılaşma reformlarını uygulamak devlete düşmüştü.

Bu savunma amaçlı milliyetçilik Cumhuriyet’in ilk dönemi olarak tanımlanabilecek 1923-1950 arasında yoğunluğunu artırarak devam etti. 1929 dünya ekonomik bunalımına karşı devletçi ekonomik politikalara başvurmaktan başka çare yoktu. Büyük sermaye açığı olan, savaşlarda harap olmuş bir ülkede ekonomik kalkınmanın böylece tümüyle devlete kalması, doğal olarak devletin büyümesine de neden oldu.

1950’de demokrasiye geçildikten sonra ülkenin çok eksik olan altyapı yatırımları yine devlet öncülüğünde yürütüldü. 1961’le başlayan planlı dönemde, o günün revaçta olan ideolojisine uygun ithal ikameci kalkınma modeli de, hem devletin piyasaya müdahalesine, hem de devlet iktisadi teşebbüslerinin çoğalmasına yolaçarak, devletin ekonomideki ağırlığını artırdı.

Bu durum 24 Ocak 1980 serbest piyasa reformlarına kadar sürdü. Halen içinde bulunduğumuz bu dönemde devletin ekonomik alanda-

DEVLET REFORMU

ki küçülmesi, iç üretimin giderek artan oranlarda özel sektör tarafından yapılmakta olmasından da görülüyor. Başlangıçta yavaş ilerleyen, ancak bugünlerde hızlanan özelleştirmeler de bu süreci tamamlıyor.

Siyasi açıdan devletin ağırlığı, 27 Mayıs 1960 ve 12 Eylül 1980'de ikisi açık, 12 Mart 1971'deki ise dolaylı olan askeri müdahalelerden kaynaklanıyor. Bu durumda, kendiliğinden (spontane) büyüme ve gelişmesini gerçekleştiremeyen ve bu nedenle tepeden radikal çağdaşlaşma reformları yapmak zorunda kalan ülkelerde görülen, siyasi hayatın kutuplaşması ve zaman zaman toplumsal şiddet ve terörün ortaya çıkması sonucunda, ülkenin yönetilemez hale gelmesinin payı var.

Özel sektörün bağımsız gelişmesine imkan vermeyen aşırı müdahaleci ekonomi ve demokrasinin geliştirilmesinde başarılı olamayan müdahaleler ortamında, sivil toplumun gelişmesi de mümkün olmadı.

Yukarıdaki hususların ışığında, devlet reformu projesi, üç alt proje halinde, siyasi sistemin iyileştirilmesi için parlamenter, yarı-başkanlık ve başkanlık sistemleri; siyasi partilerin mevzuat ve uygulama bakımından eksikleri ve parlamentonun etkin biçimde çalıştırılması üzerinde durdu.

Hesap verme ve saydamlık açısından bütçenin büyük önemi nedeniyle bir alt proje bu konuya hasredildi. Bunu, devletin denetimi alanında Sayıştay ve Bütçe ve Plan Komisyonu'nun işlevlerini ele alan ve uluslararası örneklerle kıyaslayan alt proje izledi.

Diğer bir alt proje de devletin az sayıda, kaliteli ve yetkin personel istihdamını hedef aldı. Bu alanda bir türlü gerçekleştirilemeyen çeşitli reform girişimleri incelendi. Yeni insan kaynakları kavramının hantal, pahalı ve verimsiz bürokrasiye nasıl uygulanabileceği çalışıldı.

Küreselleşen dünyada devletin yeni işlevi olarak beliren "düzenleme" (regulation) kavramı, Türkiye'de belki de ilk kez, telekomünikasyon ve özelleştirme bağlamında, bir alt proje olarak ele alındı.

Bir alt proje grubu da, yine yeni yönetim kavramlarından olan, hizmet ölçümünü, somut bazı belediyeler bağlamında araştırdı ve sonuçlarını tartıştı.

Devlet reformunun tematik yaklaşımı yoksulluk idi. İki ayrı grup, kentsel yoksullukla, bölgesel yoksulluk ve bu çerçevede Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin sosyoekonomik sorunlarını irdeledi.

Nihayet, Türkiye'nin inişli çıkışlı bir çizgi izleyen reform girişim ve uygulamalarındaki başarılar ve özellikle de başarısızlıklar, ayrı bir grubun konusu oldu.

DEVLETİN DÜZENLEYİCİ ROLÜ

Kuşkusuz bu proje, devletin reform gerektiren tüm yönlerini ele almaktan uzak. Yine de Türkiye’de, bu denli kapsamlı ilk proje niteliğini taşıyor. AB adaylığımızın kabul edildiği bir dönemde devlet reformu her bakımdan önem kazanmış durumda. TESEV bundan sonraki çalışmalarıyla bu alandaki eksikleri ele almaya devam edecek.

AB Ankara Temsilciliği’ne sağladığı fon ve gerçekleştirdiği işbirliği için teşekkürü borç biliyoruz. Ayrıca, isimlerini tek tek saymaya imkan olmayan, bilim adamları, uzmanlar ve bürokratlara katkılarından dolayı şükranlarımızı sunuyoruz.

Gündüz AKTAN
TESEV Genel Direktörü

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

Foreword

The publication of TESEV's series of studies on the role of the state is well timed. Turkey, now on its way towards EU membership, is gaining the self confidence to review many of its institutions with a critical eye and develop a far reaching agenda of reform. The state in Turkey has always occupied a special, somewhat hallowed, place, above rather than below the people, driving rather than serving the process of modernisation. The concept of the state has been very broad, encompassing power and politics, not just the public administration, as in most Western countries. This is changing, of course, as the private sector of the economy expands and does without state contracts, as civil society spreads its wings and shows its competence and autonomy, as local communities find their voice and mobilise their own resources. How will the state adapt its role to the new challenges and opportunities of a grown-up society? These are questions which the TESEV studies seek to answer. The European Commission is pleased to have been able to sponsor this work.

Throughout Europe, the role of the state pervades much of modern day debate about the shape of society, the quality of democracy, the efficiency of the economy. It was also so in times past, when the debate tended to revolve around "more" or "less" of the state: more control to promote equity and equality of opportunity, less intervention to preserve individual liberty and choice. It was the classic left-right debate. Nowadays the debate has shifted. It has become less ideological, more technical. The state is a tool, that can be used well or badly to achieve society's ends. But can we, the citizens, find ways to define our needs? The state is accountable, but how well do we monitor its actions? The state provides public services, but can we as consumers insist on quality? The same questions apply in Turkey.

The state is no longer monolithic, the repository of national power, the symbol of sovereign virility. The market economy, global

DEVLET REFORMU

competition, and the impact of information technology combine to erode fundamentally the influence of the national state in the economy. Within the EU, many of the residual regulatory functions of the state are defined at EU level where sovereignty is shared. Many of the competences for planning public investments and managing public services are devolved to the regional and local governments. National civil servants become key actors in the process of European integration, incorporating the European dimension in local policies, or travelling to Brussels to work together on technical committees, to learn from each other, to build consensus, to propose new dimensions of common policies.

The national state is not yet melting away but it is having to become highly sensitive to public opinion. It needs to listen to lobbyists, receive expertise from professional groups, produce detailed accounts for politicians, keep the media well informed. It has to show cost effectiveness, quality control, and freedom of information. And nowadays, in the EU, it has to inspire the respect and trust from all the other Member states.

TESEV has done well to bring in expertise from other parts of Europe to stimulate its own thinking. This should become a more natural reflex in future as Turkey begins to set its reform strategy more firmly within the context of European values and experience. I hope that this series of studies by TESEV will help carry forward the debate about the role of the state in Turkey and contribute to the shaping of the reforms ahead.

Karen FOGG
Ambassador
Representative of the European
Commission to Turkey

Özet

Elektrik ve telekomünikasyon gibi sektörlerde son on beş yirmi yılda önemli yapısal değişiklikler meydana gelmiştir. Bu sektörlerde hizmet sunumunu geleneksel olarak entegre kamusal tekeller yerine getirirken, son yıllarda yaygın özelleştirme ve serbestleştirmeler gözlenmiş, çok sayıda yeni özel sektör firması da piyasalara girmeye başlamıştır. Bu yeni karmaşık piyasa yapısı içinde devletin işlevinin ne olması, bir başka ifade ile, devletin ne tür bir düzenleyici rol üstlenmesi gerektiği Türkiye’de görece yeni tartışılmaya başlanmıştır.

Konu, bu sektörlerde rekabetin rolü, sektörlerin rekabete ne kadar açılacağı, rekabetin olmadığı ve artırılmadığı durumlarda tekeli davranışların nasıl önüne geçileceği, devletin sektörde yer alan firmaların davranışlarını ne tür kurallar yoluyla düzenleyeceği ve denetleyeceği, bunu ne tür organlar yoluyla yapacağı, bu organların toplum yararını gözetmesi için nasıl tasarlanması gerektiği gibi bir çok soruya cevap gerektirmektedir. Dolayısıyla konu çok boyutludur ve hukuk, ekonomi ve siyasal bilimler gibi farklı disiplinleri ilgilendirmekte, hatta belirli sorunların çözümü bu disiplinler arasında ciddi bir alışverişi gerektirmektedir.

TESEV’in Devlet Reformu Projesi kapsamında düzenlediği “Devletin Düzenleyici Rolü:Türkiye’de Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörlerinde Özelleştirme ve Rekabet” konferansının amacı, ana sorunları tespit etmek ve bu sorunlar etrafında bir tartışma başlatmak olmuştur.

İzak Atiyas’ın “Ne İçin ve Nasıl Regülasyon” başlıklı makalesi, elektrik ve telekomünikasyon gibi sektörlerde özelleştirme ve serbestleştirme sırasında ortaya çıkan temel seçenekleri, bu seçenekler arasında karar verirken gözetilecek hedefleri ve düzenleyici idari kuruluşların tasarımında dikkat edilecek ilkeleri tartışmaktadır. Yazıda regülasyonun verimlilik ve etkinlik, rantları asgariye indirme ve evrensel hizmet sunumu gibi hedefleri arasındaki gerginliklere işaret edilmekte, gerek piyasa yapısına gerek davranış regülasyonuna ilişkin ana yaklaşımlar ortaya konmaktadır.

DEVLET REFORMU

Kamil Yılmaz'ın, "Türk Telekomünikasyon Sektöründe Reform: Özelleştirme, Düzenleme ve Serbestleşme" başlıklı çalışmasında sektörün son yıllardaki gelişimi özetlendikten sonra öneriler şu noktalar altında toplanmaktadır: Türk Telekom'un özelleştirilmesine bir gelir kaynağı olarak bakılmamalı, sektör çapında reforma yaklaşım açıklanmalıdır. Yasal ve düzenleyici çerçeve için Avrupa Birliği örnek alınmalıdır. Özelleştirme gelirlerini artırmak uğruna sektörün rekabete açılması gecikmemeli, sektör 2002 yılında rekabete açılmalıdır. Hatta, bunu garanti etmek için, Türk Telekom'un rakibine lisansı özelleştirmeden hemen sonra verilmelidir. Kablolü TV hizmetleri Türk Telekom'dan ayrılmalı ve ayrıca özelleştirilmelidir. Yılmaz, ayrıca, Türk Telekom'a GSM lisansı verilmesini de sakıncalı bulmaktadır.

Hasan Süel'in "Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme ve Özelleştirme Çerçevesinde Devletin Rolünün Yeniden Belirlenmesi" başlıklı çalışması ise telekomünikasyon sektöründeki mevcut durumu betimledikten sonra bu sektörü düzenleyen yeni yasa tasarısının ana hatlarını aktarmaktadır. Bu yasa tasarısı konferansın yapıldığı tarihten sonra, Ocak 2000'de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilmiştir (Resmi Gazete 29 Ocak 2000, 4502 sayılı kanun). Süel'e göre yeni yasa ile devletin politika yapma, düzenleme ve hizmet sunumu işlevleri birbirinden ayrılmakta, telekomünikasyon politikası yapma işlevi Ulaştırma Bakanlığı'na verilirken düzenleme işlevini yerine getirmek için özerk bir Telekomünikasyon Kurumu'nun oluşturulması öngörülmektedir. Kanun özel kesimin sektöre giriş kurallarını düzenlemekte, 2003 yılında da tam serbestleşmeyi öngörmektedir.

Ünal Zenginobuz ve Serhan Oğur "Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon" başlıklı çalışmalarında ilkönce elektrik sektörünün regülasyonunda genel olarak karşılaşılan sorunları irdelemekte, sonra bu konuda uluslararası deneyimi özetlemekte, ondan sonra da Türkiye'deki mevcut durumu ve (basında ortaya çıktığı kadarıyla) tasarlanan yapıyı ayrıntılı bir biçimde incelemektedir. Yazarlara göre, sektörde kurulu güç kapasitesinde algılanan eksikliği acil olarak gidermek için sektörün regülasyonu ile ilgili kurumsal ve hukuki ayrıntılar belirginleşmeden özel sektör yatırımlarının davet edilmiş olması önemli sorunlar çıkarmıştır. Sektörün üretim aşamasına özel şirketlerin katılım biçimi, yap-işlet-devret modeli (YİD) çerçevesinde olmuş, yapılan mukavelelerde de şirketlere fiyat ve miktar

(satılma) garantileri verilmiştir. Burada fiyatlama “malîyet artı” yöntemine yakın bir biçimde belirlenecektir. Zenginobuz ve Oğur bu şartlar altında şirketlerin sadece ihale aşamasında “pazar için rekabet” etiklerine dikkat çekmekte, “pazar içinde rekabet”in ise olmadığını ve ya çok sınırlı olduğunu vurgulamaktadır. Yazarlara göre, bu sistem yatırımların devlete malîyetini azaltmakta fakat şirketleri verimliliği artırmaya özendirilmede zayıf kalmaktadır. Yazarlar, özelleştirmeye gitmeden önce mevcut sektör yapısını değiştirecek şekilde kamu şirketlerinin yeniden yapılandırılması ve bu yapıya uygun bir regülasyon sisteminin geliştirilmesi gerektiğini vurgulamaktadırlar.

Elektrik ve telekomünikasyon gibi sektörlerde kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ve buna paralel olarak rekabete açılan sektörlerde devletin işletme ve düzenleme işlevlerinin ayrılması, düzenleme işlevini yerine getirecek yeni tip idari kuruluşların oluşturulmasını gerekli kılmıştır. Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler” başlıklı çalışmasında, bu kuruluşların devlet yapısı içindeki konumlarını ve hukukî statülerini tartışmaktadır. Tan, düzenleyici kuruluşların bazı yapısal ve işlevsel özellikleri olduğunu belirtmektedir. Yapısal özellikler arasında en önemlisi “bağımsızlık” ve “tarafsızlık”tır. İşlevsel özellikler arasında da düzenleme yetkisi, danışma işlevi, gözetim ve denetim yetkileri, yaptırım uygulama yetkileri ve uyuşmazlık çözme işlevleri sayılmaktadır. Tan, bu özelliklerin, bağımsız idari otoritelerin devlet yapısı içindeki konumlarının belirlenmesinde doğurduğu sorunları tartışmakta, bu sorunlara bulunan çözümleri özetlemektedir.

Özelleştirmenin toplumsal refaha olumlu etkide bulunmasının en önemli şartlarından birinin verimlilik artışına neden olması, bunun ise piyasadaki rekabet düzeyi ile yakından ilgili olduğu genel kabul gören bir önermedir. İsmail Hakkı Karakelle, “Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörleri Bağlamında Özelleştirme ve Rekabet” konulu konuşmasında özelleştirme ile rekabet politikası arasındaki ilişkiyi tartışmakta ve Rekabet Kurulu’nun konuya yaklaşımından örnekler vermektedir. Karakelle, elektrik sektöründe mevcut imtiyaz sözleşmelerinde gereğinden fazla rekabet kısıtları olduğunu vurgulamaktadır. Rekabet Kurulu’nun TEDAŞ’a ait elektrik dağıtım tesislerinin işletme hakkının devri konusundaki kararından anlaşılacağı gibi, bu durum öncelikle sözleşmelerin münhasırlık ve sabit fiyat öngören maddelerinden ileri gelmektedir.

1000

1000

1000

1000

1000

1000

Summary

Electricity and telecommunications sectors have witnessed significant structural change in the last two decades. While traditionally main service providers were integrated (often publicly owned) monopolies, in recent years there have been widespread privatization, liberalization and significant new entry by private companies. Discussions about the appropriate role of the state in the new and more complicated market structure are relatively new in Turkey.

The problem of regulation requires answers to a wide range of questions such as: the role of competition in those sectors, the appropriate degree of liberalization, how to limit monopolistic behavior in cases where introduction of competition needs to be limited, what rules to apply to regulate and monitor the behavior of enterprises, how regulatory agencies should be designed. Hence, the problem is multi-dimensional, relates to a variety of disciplines such as law, economics and political science. Moreover, answers to some of these questions requires a close collaboration between these disciplines.

The purpose of the TESEV conference on “The Regulatory Functions of the State: Privatization and Competition in the Turkish Electricity and Telecommunications Sectors” was to identify and discuss the main issues in the Turkish context.

The chapter entitled “Regulation: Why Do We Need It and How Is it to be Implemented?” by Izak Atiyas discusses the objectives of regulation, the main available regulatory options, and principles that need to be followed in designing regulatory administrative agencies. The chapter discusses the tensions between the different objectives of regulation, such as productivity and efficiency, minimization of rents and universal service, and presents main approaches that internationally have been adopted with respect to market structure and conduct regulation.

In “Reform in the Turkish Telecommunications Sector: privatization, Regulation and Liberalization”, Kamil Yilmaz describes the devel-

DEVLET REFORMU

opments in the sector in recent years. Yılmaz argues that the privatization of Turkish Telecom (TT) must not be seen as a measure to enhance government revenues and the general approach to reform in the sector needs to be made public. The legal and regulatory framework for the sector should be inspired by those in the European Union. Liberalization in the telecommunications sector must not be delayed for the sake of increasing revenues and the sector must be completely liberalized by 2002. In fact, as a measure of commitment, the competitor to Turkish Telecom must be granted a license right after TT is privatized. The supply of cable TV services must be separated from TT and should be privatized separately. Yılmaz also warns against granting TT a GSM license.

Hasan Süel, in "Redefining the Role of the State in the context of Liberalization and Privatization in the Telecommunications Sector" describes the main components of the recent telecommunications law. This law was enacted by the parliament in January 2000, shortly after the TESEV Conference. Süel explains that the new law separates the policy making, regulatory and service provision functions of the state, allocates policy making authority to the Ministry of Transportation and envisages the establishment of an independent telecommunications authority to carry out the regulatory tasks. The law lays out principles governing private sector entry and sets the year 2003 as the date for the full liberalization of the sector.

In the chapter entitled "Restructuring, Privatization and Regulation in the Turkish Electricity Sector", Ünal Zenginobuz and Sergan Oğur summarize the international experience in electricity liberalization and regulation, and then discuss the Turkish case. The authors argue that the invitation of private sector investments before the clarification of the institutional and legal details (and in an attempt to close a perceived gap in established capacity) has generated a number of problems. In generation, private sector participation has occurred primarily through Build Operate and Transfer agreements which involve price and purchase guarantees. Pricing schemes closely resemble "cost-plus" formulas. Under these conditions while firms compete "for the market", competition "in the market" is very limited. According to the authors while this system may reduce investment

costs for the government, it generates only weak incentives for firms to increase productivity. Zenginobuz and Oğur argue that prior to privatization the public entities need to be restructured and a system of regulation needs to be instituted in accordance with the foreseen market structure.

The privatization of public enterprises in sectors such as electricity and telecommunications, and the parallel separation of regulatory functions of the state from its functions as provider of services has made it necessary to establish new administrative agencies to design and implement regulations. Turgut Tan, in his chapter entitled “Independent Administrative Authorities” discusses the status of such agencies in the overall state apparatus and the legal system. Tan argues that regulatory agencies have a number of distinct structural and functional characteristics. Important structural characteristics include “independence” and “impartiality”. Among functional characteristics one can name the authority to regulate, the counselling function, the mediation and conflict resolution function, and enforcement authority. Tan discusses problems created by these characteristics in identifying the status of regulatory agencies in the state and varieties of solutions that have been devised to resolve these problems.

It is now widely accepted that a precondition for privatization to have a positive effect on social welfare is that it leads to productivity increases and that this in turn depends on the level of competition in the market. In his presentation entitled “Privatization and Competition in the Context of Electricity and Telecommunications Sectors”, İsmail Hakkı Karakelle discusses the relation between privatization and competition, and provides examples of the Competition Authority’s approach towards these sectors. Karakelle argues that the existing concession contracts in the electricity sector include too many restrictions on competition. A reading of the Authority’s decision on the transfer of TEDAŞ operating rights in distribution facilities suggests that this concern is especially related to those elements of the contracts that prescribe exclusivity and fixed prices.

Ne İçin ve Nasıl Regülasyon?

Doç. Dr. İzak ATIYAS

Giriş

Elektrik ve telekomünikasyon benzeri sektörlerde devletin düzenleyici rolünün önemi Türkiye’de son yıllarda, o da oldukça kısıtlı bir biçimde kamuoyunun gündemine girmiştir. Konunun gündeme girmesinin temelinde şöyle bir kaygı yatmaktadır: Türkiye’de birçok kamu hizmeti şimdiye kadar devlet tekellerince sunuluyordu. Şimdi bu tekellerin mülkiyetinin özel sektöre devredilmesi gündemdedir. Bu durumda devlet tekelinin yerini özel tekel alma ihtimali ortaya çıkmaktadır. Mülkiyet devrinden sonra sözkonusu şirketlerin tekeli davranmaması, örneğin aşırı yüksek fiyat uygulamaması için devletçe düzenlenmeleri gerekir. Yani ortada bir piyasa aksaklığı vardır, bir tür devlet müdahalesi ile çözülmelidir.

Sözkonusu sektörlerin önemli özelliklerinden biri, sektördeki bazı temel hizmetlerin doğal tekel niteliği arzemesidir. Yani, ölçek ve kapsam (*scope*) ekonomileri yüzünden, kimi hizmet veya hizmet demetleri ancak bir tek firma tarafından sunulunca en ucuza mal edilebilmektedir. Piyasada firma sayısının artması maliyetleri yükselteceğinden, rekabet, bu hizmetlerin tüketiciye ucuz bir biçimde ulaştırılması sonucunu doğurmayabilecektir. Dolayısıyla bu hizmetler sözkonusu olduğunda, rekabet, etkin bir kaynak dağılımı mekanizması olmaktan çıkmaktadır. Dolayısıyla piyasa aksaklığının, ve devlet müdahalesinin gerekliliğinin temelinde de çoğu kez ölçek ve kapsam ekonomileri yatmaktadır.

Kuşkusuz son 20-30 yıl içinde meydana gelen teknolojik değişiklikler durumu daha da karmaşık hale getirmiştir. Çünkü bu teknolojik değişikliklerin sonunda sözkonusu sektörlerin kapsamındaki bazı faaliyetlerin maliyet yapıları değişmiş, ölçek ekonomileri azalmış, bu faaliyetler artık doğal tekel özelliğini kaybetmiştir. Bu bölümlerdeki hizmetleri artık daha küçük ölçekli firmaların rekabet içinde sunmaları

DEVLET REFORMU

mümkün hale gelmiştir. Dolayısıyla bu bölümlerde tekeli davranışlarının önlenmesi için düzenleme veya devlet müdahalesi ihtiyacı azalabilir, firma sayısı artırılarak rekabet yaratılabilir, ve rekabetin bu bölümlerde kaynak dağılımında etkinliği artırıcı klasik rolünü oynaması beklenebilir.

Öte yandan, bu potansiyel olarak rekabetçi faaliyetler sözkonusu sektörlerin doğal tekel özelliklerini sürdüren faaliyetlerinden bağımsız yürütülemez. Potansiyel olarak rekabete açılacak faaliyetleri yürüten şirketlerin, kendi hizmetlerini üretip sunabilmeleri için doğal tekel bölümlerin hizmetlerine ihtiyacı vardır. Örneğin elektrik üreticisi, ürettiği elektriği tüketicilere ulaştırabilmek için enterkonekte sistemden veya iletim ağından yararlanmak zorundadır. Oysa iletim ağı bir tekeldir, o piyasada hâkim konumu vardır. Bu durumda iletim ağının rekabeti kısıtlayıcı davranışları sadece elektrik tüketici piyasasını değil elektrik üretimi piyasasını da etkileyip oradaki rekabeti de azaltabilir. Bu durumda sektörlerin rekabetçi veya rekabete açılabilen bölümü ile doğal tekeli bölümü ve orada hâkim konumdaki firma ile ilişkilerin de “düzenlenmesi” gerekebilir.

Sözkonusu sektörlerde özelleştirme öncesinde varlığını sürdüren kamu tekelleri büyük ölçüde entegre birimlerdi. Örneğin elektrik sektöründe TEK üretim, iletim, dağıtım ve perakende sunum diye adlandırılan bölümlerin her birinde varlık gösteriyordu. Aynı şekilde PTT, hem yerel hem şehirlerarası hem de uluslararası telefon hizmetlerini veriyordu. Sektörlerde potansiyel olarak rekabetçi bölümler ortaya çıktıkça aslında politika yapımcıların cevaplaması gereken iki soru ortaya çıktı: birincisi, teknolojik değişimler sonucu rekabete açılacak hale gelen sektörler rekabete açılmalı mı? İkincisi, hâkim konumdaki şirket rekabete açılan bölümde varlık göstermeli mi yoksa o bölümden tümüyle çekilmeli mi?

Görüldüğü gibi, devletin düzenleyici rolü aslında birbiriyle ilişkili ve karmaşık birçok konuda birden karar almayı gerektiriyor. Karara bağlanması gereken her sorunun aslında oldukça yüksek sayıda alternatif çözümü vardır. Üstelik hiçbir çözüm mükemmel değildir. Her çözümün güçlü olduğu kadar zayıf yönleri de vardır.

İşi daha da karmaşıklaştıran bir yön daha var: Yukarıda çözümlerden söz edilirken kuşkusuz zımni olarak bir kamu yararı veya toplum-

sal refah anlayışından, diğer bir ifade ile var olduğu varsayılan bir toplumsal refah fonksiyonundan hareket ediliyordu. Bu toplumsal refah fonksiyonunun neler kapsamı gerektiği tartışılabilir. Bunun içine etkinlik, verimlilik, gelir bölüşümü ve bölgelerarası dengesizlik gibi kaygılar yerleştirilebilir. Ancak, toplumsal refah anlayışı ne olursa olsun, bütün bu kararlar sonuç olarak bu anlayışı gözetmesi beklenen veya ümit edilen bazı kamu görevlileri (bakanlıklar, bağımsız idari kuruluşlar, vb.) tarafından alınacak. Oysa bu kamu görevlileri bambaşka kısıtlar altında çalışacaklardır. Ayrıca, kendi hedef fonksiyonlarının, toplumsal refah fonksiyonundan farklı olması da son derece muhtemeldir. Yani, ortada bir vekalet (*agency*) sorunu vardır. Dolayısıyla, devletin düzenleyici görevleri ve bu görevleri yerine getirecek olan kuruluşlar ve kurumlar tasarlanırken, hem bu kuruluşlar içinde çalışacak olan kamu görevlilerinin bazı kısıtlar altında olmaları, hem de kendi hedeflerinin onlara atfedilen hedeflerden farklı olacağı göz önünde bulundurulmalıdır. Yani, düzenlemenin kurumları ve kuralları dürtülerle uyumlu (*incentive compatible*) olmalıdır. Tahmin edileceği gibi bu kurumların tasarlanmasında da çok sayıda alternatif vardır. İdeal olan, bunların göz önünde bulundurulması ve en uygun olanın seçilmesidir. Kurumsal tasarım, regülasyonun uzun dönemde nasıl şekilleneceğini yakından etkileyecektir.

Bu yazının amacı, elektrik ve telekomünikasyon gibi sektörlerde etkin ve toplumsal refahı artıracak bir düzenleyici yaklaşımın önündeki temel sorunları irdelemek, ve çözüme ulaşmak için ne tür konuların gözönünde bulundurulması gerektiğini tartışmaktır. Bu amaçla, önce regülasyonun muhtemel hedefleri gözden geçirilecek, sonra da odaklaştığı temel boyutlar tartışılacaktır. Son bölümde ise kurumsal regülasyonun ana kurallarının ve bu kuralları uygulayacak kuruluşların tasarımı sırasında göz önünde bulundurulması gereken faktörler irdelenecektir.

Regülasyonun Hedefleri

Düzenleyici müdahalelerin hedefi ne olmalıdır? Kuşkusuz düzenleme politikalarının hedefi rekabet değildir, rekabeti veya rekabet politikasını bazı amaçlara ulaşmak için kullanılacak en önemli araçlardan bi-

DEVLET REFORMU

ri olarak görmek gerekir. Regülasyonun hedefleri arasında ana başlıklar olarak şunlar sayılabilir (örneğin Joskow, 1998):

- Sözkonusu hizmetlerin tüketiciler arasındaki dağılımının etkin olmasını sağlamak, hâkim konum durumlarının hizmet dağılımında etkisizlik yaratmasını önlemek. Buna kısaca fiyatlama etkinliği veya dağılım etkinliği (*allocative efficiency*) denebilir.
- Hizmetleri üreten firmaların o hizmetleri en düşük maliyetle üretmelerini, yani maliyet verimliliğini sağlamak.

Genellikle bu iki ana etkinlik hedefine toplumsal nitelikli ve gelir dağılımına ilişkin hedefler eklenir:

- Evrensel hizmet sağlamak, yani hizmetin belki de maliyetini bile karşılayacak durumda olmayan bölgelere veya gelir gruplarına ulaşmasını sağlamak.
- Hizmeti üreten firmaların hâkim konumlarından rant yaratmalarını önlemek, yani aşırı kârlarını sınırlamak. Bir başka ifade ile tüketicilerin ödediği fiyatların makul olmasını sağlamak.

Son olarak, özel kesimden yatırımcıların bu sektörlere yatırım yapmaları için de bazı hedeflerin gözetilmesi gerekli:

- Yatırımcıların rekabetçi bir kâr elde edebilmelerini öngörmek.
- Yatırımcıların teknolojik yenilikleri yakından takip edecek biçimde yatırım yapmalarını sağlamak.
- Kuralların ileride istikrar göstereceklerine ve kendi aleyhlerine—ve belki de adil olmayan bir biçimde—değiştirilmeyeceğine ilişkin kurumsal taahhütlerin olması (*düzenleyici taahhüt mekanizmaları*).

Dikkat edilirse bu hedefler çoğu kez birbiriyle çelişebilecek, dolayısıyla regülasyon tasarımını kaçınılmaz olarak bazı dengeler gözetmeye itecektir. Daha da önemlisi, belirsizlik, geleceğin ayrıntılı bir biçimde öngörülememesi, ve düzenleyici kurum ile düzenlenen şirketler arasında enformasyon dağılımının dengesiz oluşu (örneğin şirketin dü-

zenleyiciye göre kendi maliyetleri ve bunların azaltılması için ne tür çabaların gösterilmesi gerektiği hakkında daha üstün bilgiye sahip olması), kaçınılmaz olarak, regülasyon kurallarının ve kararlarının çoğu kez “en mükemmel”den uzaklaşmasını, sapmasını gerektirecektir. İktisatçıların deyimi ile, regülasyon baştan sona “ikinci hatta üçüncü en iyi” (*second or third best*) mantığının hâkim olduğu bir dünyadır. Çok iyi bilindiği gibi böyle bir dünyada genel optimal çözümler bulmak zordur, hangi çözümlerin optimal olduğu şartlara bağlıdır.

Regülasyon yazınında bu çelişiklere en basit örnek, fiyat belirleme alanından verilir. Düzenleyici kurumun sektörün hâkim firmanın hizmet sunum fiyatını veya fiyat tespit etme kuralını belirlemeye çalıştığını varsayalım. Fiyat belirlemede, maliyet verimliliğini sağlama hedefi ile aşırı rantları önleme hedefi çelişebilir (Laffont ve Tirole, 1993). Aşırı rantları önlemenin en kestirme yollarından biri, fiyatların belirlenmesinde “maliyet artı” tipi bir formül izlemektir, yani toplam maliyetleri hesaplayıp bunlara bir de normal kâr oranı ekleyip satış fiyatını buna göre belirlemek. Oysa böyle bir formülün, şirketin maliyetleri kısımaya özendirme özelliği çok zayıftır. Şirket maliyetleri ne kadar kısarsa kısın kârı aynı kalacaktır, dolayısıyla maliyetleri kısımaya yönelik faaliyetlerin kendileri maliyetli ise, ki genelde öyledir, şirket bu faaliyetlerden kaçınacaktır.

Şirketi maliyetleri kısımaya özendirecek bir formül ise, sabit bir fiyat belirlemektir. Bu durumda şirket maliyetleri ne kadar düşürebilirse kârı o derece artacaktır, dolayısıyla bu formülün maliyet azaltmaya yönelik özendirici gücü, “maliyet artı” formülüne göre çok daha fazladır. Fakat bu sefer de aşırı kârları önleme hedefi zarar görebilir: şirket maliyetlerini azaltmada çok başarılı olursa, kârları çok artacaktır.

Peki niye düzenleyici hem fiyatı hem de maliyet azaltıcı tedbirleri birlikte belirlemesin? O zaman yukarıda değinilen çelişki ortadan kalkmaz mı? Aslında pratikte yapılmaya çalışılan da büyük ölçüde budur. Fakat unutmamak gerekir ki, düzenleyicinin bu maliyet azaltıcı tedbirleri ayrıntısı ile bilme ve bu tedbirlerin alınıp alınmadığını eksiksiz izleme imkânı yoktur, yani tam bilgiye sahip değildir. Tam bilgiye sahip olmadığından, düzenleyici, denetimini bir takım performans göstergelerini izlemek ile sınırlı tutmak zorunda kalacaktır. Bu göstergeler bilgi sorununu bir miktar çözer ama tam çözemez. Bu yüzden, etkin bir

DEVLET REFORMU

performans denetimi bile, yukarıda sözü edilen çelişkiyi azaltabilir, ama tam olarak ortadan kaldırmaz.

Hatta, yukarıda sıralanan hedeflerin bazıları, bu çelişkiyi daha da şiddetlendirebilir. Yine klasikleşmiş bir örnek vermek gerekirse, düzenleyicinin, hâkim firmanın az gelişmiş bölgelere de hizmet vermesini istediğini varsayalım. Hâkim firma o bölgeye hizmet götürmekten zarar edecek ise bu zararı diğer bölgelere verdiği hizmetten daha fazla kâr ederek karşılaması gerekecektir (buna *çapraz sübvansyon—cross-subsidization*—denmektedir). Bu ise firmaya, az gelişmiş bölgede uğradığı zararı abartması için bir fırsat yaratacaktır. Yani evrensel hizmet zorunluluğu, eksik bilgi sorununu artıracak, bu ise aşırı kârı sınırlama ve maliyet etkinliğini artırma hedefleri arasındaki çelişkiyi şiddetlendirecektir.

Burada belirsizlik, eksik ve asimetrik enformasyon, gelecekte ortaya çıkabilecek durumları öngörememe gibi faktörlerin regülasyon sorununu nasıl karmaşıktırdığının altını çizmekte yarar vardır. Sorun sadece hedefler arasında çelişki ve gerginliklerin olması değildir. Bu son derece doğaldır. Bu çelişkilere rağmen en iyi regülasyonun ne olması gerektiğine karar vermek zor olmazdı, sorun bir optimizasyon problemi olarak formüle edilir ve en iyi çözüm bulunurdu. Ancak eksik ve asimetrik enformasyon ve önceden öngörülme ihtimallerin varlığı, en iyi çözümü imkânsız kılmakta, kötüler arasındaki en iyiyi bulmayı gerektirmektedir. Bu da kolay bir iş değildir.

Regülasyonun Ana Boyutları

Bu tip sektörlerde devletin düzenleyici görevlerinin genel olarak üç boyutu olduğu söylenir (Vickers, 1997): *Yapı, serbestleştirme ve davranış regülasyonu*. Yapı, özelleştirilecek olan şirketlerin parçalara bölünüp bölünmeyeceği ile ilgili kararlar, özelleştirmeden sonra da birleşme talepleri ve şirketlerin faaliyetlerine getirilebilecek sektör sınırlamaları ile ilgili kararlardır. Serbestleştirme (liberalizasyon), piyasalara yasal giriş engellerinin azaltılması veya kaldırılması, veya faaliyetine izin verilecek firma sayısının saptanması ile ilgili konuları kapsar. Davranışa yönelik düzenleme ise piyasada hâkim durumdaki firmaların fiyatlama ve diğer davranışları üzerine getirilen kısıtlamaları veya kuralları içerir.

Yapı ve Serbestleştirme¹

Birçok ülkede özelleştirme öncesi piyasa yapısı dikey olarak entegre bir hizmet sunucusundan oluşurdu. Bu hizmet sunucusu hem doğal tekel özelliği gösteren hem de rekabete açılacak faaliyetleri yerine getirirdi. Genellikle bu firmalar kamu mülkiyetinde idi, dolayısıyla fiyatla- ma, yatırım ve finansman gibi kararlar (çoğunlukla) çeşitli idari meka- nizmalar yoluyla alınırdı. Bir anlamda, şirketin her türlü kararı regülas- yona tabi idi.

Piyasa yapısına ilişkin ilk önemli karar, özelleştirme sonucunda mevcut yapının yerini nasıl bir yapının alacağı sorunudur. Akla hemen iki ana seçenek gelir: İlk seçenekte hâkim firmaya rekabete açılacak faaliyetlerden el çektirilir, ve bu faaliyetlere yeni firmaların girmesine izin verilir. Bu modelde, yeni firmaların hâkim firmaların hizmetlerin- den yararlanması ise, hâkim durumun kötüye kullanılmasını önlemek için, (muhtemelen) düzenlemeye tabi tutulur. Buradaki seçeneğe *dikey ayrışma* denebilir.

Diğer seçenekte ise bir yanda rekabete açılacak faaliyetlerde ye- ni girişlere izin verilirken, bir yandan o alanlarda hâkim firmanın da fa- aliyet göstermesine izin verilir. Bu seçeneğe de *dikey entegrasyon ve ser- bestleştirme* adı verilebilir. Bu seçenekte hâkim firmanın tüm fiyatları regülasyona tabi tutulabilir.

Toplumsal refah açısından ayrışmayı üstün kılan birkaç faktörden söz edilebilir. Bunların en önemlisi, ayrışmanın olmadığı durumlarda, hâkim firmanın rekabete açılan faaliyetlerde kendine yakın firmaları ka- yıması veya başka şekillerde hâkim durumu kötüye kullanması ihtima- lidir. Hatta, hâkim firma, çapraz sübvansyon yolu ile yeni firmaların re- kabetçi alanlara girmesini engelleyebilir ve bu yolla rekabeti kısıtlaya- bilir. Dolayısıyla ayrışma, rekabetçi faaliyetlerde rekabetin artmasını özendirir. Bunun yanı sıra, ayrışma, hâkim firmanın hesaplarının (bir bakıma çapraz sübvansiyon olanağını ortadan kaldırdığı için) da- ha saydam olmasını sağlayabilir, bu da düzenleyici kurumun kararları- nı daha elverişli bir bilgi ortamında almasına yol açabilir.²

Kuşkusuz kimi şartlar altında entegrasyonun toplumsal refah açı- sından daha uygun olduğu da savunulabilir. Örneğin, şiddetli belirsiz- lik altında dikey entegre bir yapının daha etkin çalışacağı, ayrışmış ya- pının ciddi koordinasyon sorunları doğurabileceği öne sürülebilir. Re-

DEVLET REFORMU

kabetin artmasının bölüşümsel sonuçları da olacak, mevcut fiziksel varlık ve mukavelelerin bir bölümü değer yitirecek, dolayısıyla bazı şirketler kayba uğrayacaktır (Helm ve Jenkinson, 1997). Bu tür sorunlar, rekabetin kademeli bir biçimde oluşturulmasını gerektirebilir.

Burada vurgulanmak istenen, özelleştirme sırasında yapı konusunda üzerinde düşünülmüş ve bilinçli bir karar verilmesi gerektiğidir. Burada alınacak kararın sektörün bir bütün olarak gelişimini yakından etkileyeceği beklenmelidir. Dolayısıyla, yapı konusunda bugün alınacak kararlar, aynı zamanda gelecekte nasıl bir yapıya ulaşmak istendiği gözönünde bulundurularak alınmalıdır. İngiltere deneyiminin en önemli sonuçlarından birinin, reformun uzun dönemli hedeflerinin ve ulaşmak istenen piyasa tasarımının yeterince önceden düşünülmemiş olduğu söylenmektedir (Helm ve Jenkinson, 1997, s. 12).

Rekabete açılacak faaliyetler konusunda üzerinde karar verilmesi gereken üç temel seçenek vardır: Birincisi, faaliyeti rekabete açıp açmamak. İkincisi faaliyetin rekabete denetimli bir biçimde açılması, yani rekabete açmak ama girişleri lisans ve benzeri araçlar yoluyla sınırlamak ve denetlemek. Üçüncüsü tam serbestleştirme.

Bu seçenekler arasında karar verirken kullanılacak kriterlerden biri rekabet ile regülasyon gereği arasındaki ilişkidir. Potansiyel olarak rekabetçi faaliyetlere girişin serbestleştirilmesinin en önemli sonuçlarından biri bu faaliyetlerde regülasyon ihtiyacının azalmasıdır. Ayrıca bizzat rekabetin kendisi (en azından şirketler arasında karşılaştırma yapma olanağı sağlayarak) enformasyonu artıracığından, halen gerekli olabilecek regülasyonun daha elverişli bir ortamda yürütülmesine yardımcı olabilir.

Serbestleştirme kararlarında önemli olabilecek diğer faktörler arasında iki tanesi önemli görünmektedir. Rekabetin en önemli sonuçlarından bir tanesi fiyatlama veya dağılım etkinliğini artırmasıdır. Buna karşılık, firma sayısının artması bazı sabit maliyetlerin artmasına, yani ölçek ekonomilerinin azalmasına neden olabilir. Dolayısıyla kimi zaman fiyatlama ve maliyet etkinlikleri arasında bir çelişki olabilir ve serbestleştirme konusunda karar verebilmek için bunlardan hangisinin ağır bastığını belirlemek gerekebilir. Girişin tamamen serbest bırakılması, aşırı giriş de yol açabilir.

İkinci faktör ise literatürde *kaymağı kapma* (cream skimming) olarak adlandırılmıştır. Piyasanın serbestleştirilmesi sonucu yeni şirketler sadece kârlılığın yüksek olduğu faaliyetlere girebilir. Normal durumlarda bu sakıncalı değildir, ancak sakıncalı gözükebileceği bazı durumlar düşünülebilir. Örneğin, hâkim firma bazı evrensel hizmet zorunlulukları altında ise, kaymağın başka firmalarca kapılması ve kaymak faaliyetlerde kârlılığın çok azalması, evrensel hizmetin finansmanını güçleştirebilir. Bu durumlarda en azından, rekabetin artırılmasının yanı sıra ek politikaların düşünülmesi gerekebilir.

Öte yandan bazı durumlarda rekabetçi faaliyetlere ilk giren firmalar bazı doğal rekabetçi avantajlar elde edebilir, bu avantajlar yüzünden ek girişler sınırlanabilir. Bu durumlarda ek girişlerin sağlanması ve uzun dönemde rekabetçi bir yapının oluşması için girişleri desteklemek toplumsal refahı olumlu bir biçimde etkileyebilir.

Bu tür soruların sayısı artırılabilir. Tekrar etmek gerekirse, burada amaç bütün faktörleri tartışmak değildir. Amaç, regülasyonun karmaşık bir olgu olduğunu, yerine ve konuya göre birçok farklı faktörün gözönünde bulundurulması gerektiğini vurgulamaktır.

Şirket Davranışlarının Regülasyonu

Burada ilk akla gelen mesele özellikle doğal tekel faaliyetlerdeki hâkim firmaya uygulanacak fiyat regülasyonudur. Burada temel soruna yukarıda değinilmişti: enformasyonun eksik ve asimetrik olduğu ortamlarda maliyet ve fiyatlandırma etkinlikleri arasında bir çelişki vardır. Sorun bu çelişkinin nasıl çözüleceğidir.

ABD’de çok uzun yıllar maliyet-artı yöntemini hatırlatan bir yaklaşım sergilenmiştir. Adına *getiri oranı regülasyonu* denen bu yaklaşımda, önce bir “adil getiri oranı” belirlenir (veya üzerinde anlaşma sağlanır), sonra şirketin maliyetleri ve oranın hesaplanmasında temel alınacak fiziksel sermayenin değeri tespit edilir, ondan sonra belirlenen getiri oranına ulaşmak için ne kadar gelir gerekiyorsa o geliri sağlayacak fiyat hesaplanırdı. Zaman içinde bu yöntem şirketleri etkin çalışmaya itmediği gerekçesiyle eleştirilmeye başlandı.

İlk defa İngiltere’de uygulanmaya başlayan ve gittikçe yaygınlaşan “*tavan fiyat*” (*price cap*) uygulamasında ise, firmanın ortalama fiyatla-

DEVLET REFORMU

rını öngörülen enflasyon eksi “verimlilik sabiti” kadar artırmasına izin verilir. Buradaki verimlilik sabiti sektörden sektöre değişir ve kullanılmasındaki amaç şirketi daha az maliyetle çalışmaya ve verimliliğini artırmaya özendirir. Kimi sektörlerde (örneğin bir ara yüksek yatırımın gerektiği İngiltere ve Galler elektrik sektörlerinde) bu faktör sıfırdan küçük de olabilmiştir. Fakat sonunda bu tavan altında kalmak şartıyla fiyat artışlarını şirketin kendisi belirler. Genellikle tavan, şirketin sunduğu çeşitli hizmetlerin bir ağırlıklı ortalaması üzerinden belirlenir. Firma, bu kısıta bağlı kalarak, her bir hizmetin fiyatını kendisi belirler. Tavan fiyatı uygulaması, sonuç olarak yaygın bir kuralın örneklerinden biridir: Bilginin yetersiz ve asimetrik olduğu durumlarda, fiyatların belirlenmesinde şirketin bir miktar inisiyatif sahibi olması, etkinliği artırabilir (Vickers, 1997).

Öte yandan saf tavan fiyat regülasyonunun bazı açılardan yetersiz olduğu da söylenebilir (örneğin Joskow 1998). Bunların başında ortalama fiyatların düzeyinin belirlenmesi gelir. Bunun yüksek belirlenmesi halinde aşırı kârları önleme hedefinin zarar görebileceği yukarıda belirtilmişti.³ Başka sakıncalar da olabilir. Örneğin, eğer düzenleme sadece fiyat tavanlarından oluşursa, maliyetleri azaltma dürtüsü, şirketi hizmet kalitesini artıracak yatırımlarda bulunmaktan kaçınmaya itebilir. Dolayısıyla bu yaklaşımın ek önlemlerle desteklenmesi beklenebilir.

Zaten davranış regülasyonu sadece fiyatlar değil, şirket faaliyetlerinin çok farklı boyutları üzerinde odaklaşabilir. Aslında fiyat tavanı uygulaması da genel olarak *özendirme regülasyonu* diye adlandırılan yaklaşımın örneklerinden biridir (mesela Sappington, 1996, Sappington ve Weisman, 1996). Bu yaklaşım, şirketin davranışının ayıntılarını dikte etmek yerine, şirketin performansı üzerine odaklaşıp, bu performans nasıl ulaşacağına ilişkin seçimleri şirkete devreder. Şirketin performansı, önceden belirlenmiş hedeflere göre değerlendirilir.

Son yıllarda saf maliyet-artı veya tavan fiyatı uygulamaları yerine hibrid sistemler daha fazla kabul görmektedir (Joskow, 1998). Bu tür yaklaşımlarda bir yandan firmanın maliyetleri göz önünde bulundurulur, ancak bir yandan da firmanın maliyetlerini azaltması özendirilir. Örneğin, maliyetlerdeki değişiklikleri tümüyle tüketicilere veya tümüyle firmaya aktaran mekanizmalar yerine bunları firma ile tüketiciler arasında bölüştüren çeşitli “kâr ve zarar paylaşımı” mekanizmaları tercih edilmeye başlanmıştır.

Kurumsal Seçenekler

Şimdiye kadar regülasyonun hedeflerinin ne olması gerektiği, ve bu hedeflere ulaşmak için düzenleyicilerin neyi ne şekilde denetleyebilecekleri tartışıldı. Bu bölümün amacı regülasyon meselesinin önemli bir başka boyutunu tartışmak: düzenleyici kuruluşların tasarımı.

Konunun önemi giriş bölümünde vurgulanmaya çalışılmıştı. Sonuç olarak regülasyon görevi, kanun veya başka bir yol ile bir veya birkaç kamu kuruluşuna devredilecek, uygulama bu kuruluşlar ve çalışanları tarafından yapılacaktır. Bu kamu kuruluşlarındaki yetkililerden beklenen, toplumsal refahı yansıttığına inanılan hedefleri hayata geçirmesi olacaktır. Bu hedeflerin ne olması gerektiği muhtemelen kuruluşu oluşturan kanun veya kanunlarda belirtilecektir. Ancak yetkililer çok çeşitli kısıtlar altında çalışacak, bu kısıtların ancak küçük bir bölümü kanunda öngörülmüş olacaktır. Dolayısıyla kuruluşu oluşturan kanun kaçınılmaz olarak bir *eksik mukavele* niteliğinde olacak, bu mukavelede öngörülmeven durumlarda kuruluş inisiyatif kullanmak durumunda kalacaktır. Dolayısıyla kuruluş kaçınılmaz olarak bazı ihtiyari yetki-lerle donanacaktır.

Ayrıca, hedeflerin kanunda yer alması bunların hayata geçirileceğinin garantisi olmaz, uygulama farklı olabilir. Uygulama bir taraftan kanun, bir taraftan ilgili yasal (ve anayasal) çerçeve, yetkililerin tercihleri, karşı karşıya oldukları kısıtlar, siyasi kurumlar ve kültür, seferber edebilecekleri siyasi güç, vb. gibi faktörlerce etkilenebilir. Dolayısıyla tasarım bu gibi faktörleri gözönünde bulundurmalıdır. Bir başka ifadeyle regülasyonun ana kuralları, kurumları ve bunları uygulayacak kuruluşlar, uygulayıcıları *bu faktörler veri alınınca* kanunda belirlenen hedeflere uygun davranmayı özendirerek biçimde tasarlanmalıdır.

Buradan çıkan önemli bir sonuç, kurumsal tasarımın yasalar, anayasa, bunların yorumları ile uyumlu olması, olmaması halinde de ilgili ve gerekli yasal ve hatta anayasal değişikliklerin yapılması gerektiğidir. Türkiye'nin özelleştirme tarihi bu tür uyumsuzlukların ne kadar sorun yaratabileceğine ilişkin örneklerle doludur. Denebilir ki, bu uyumun sağlanması için yasal ve anayasal çerçevede ne kadar değişiklik yapılması gerektiği, tasarım sürecinde üzerinde düşünülmesi gereken en önemli konulardan biridir.

Tasarımın göz önünde bulundurması gereken bir diğer konu, düzenleyici kurumların inandırıcılığıdır. Bununla şu kastedilmektedir:

DEVLET REFORMU

Regülasyona tabi olacak sektörler, batık maliyetlerin yüksek olduğu sektörlerdir. Bu sektörlerde yaratılan varlıkların başka alanlardaki değeri düşüktür. Dolayısıyla bir kez yatırım yapıldıktan sonra yatırımcının regülatöre göre pazarlık gücü azalır. Bu yatırımların yapılabilmesi için yatırımcıların düzenleyici kuralların ileride (en azından radikal biçimlerde) değişmeyeceğine, bir kere yatırım yapıldıktan sonra idari kurumların artan pazarlık güçlerini kötüye kullanmayacaklarına inanması gerekir. Aksi takdirde yatırım yapılmayacak, veya risk arttığından yatırım maliyeti artacak veya yatırımcı daha yüksek bir getiri veya fiyat talep edecektir. Bir anlamda, düzenleyici kurumların kuralların adil kalacağını inandırıcı bir biçimde taahhüt edebilmeleri gerekir. Bu taahhütün inandırıcı olması için düzenleyicilerin ihtiyari davranabilecekleri alanların sınırlanması gerekir.

Literatürde çeşitli taahhüt mekanizmaları önerilmiştir (Spiller, 1995). Bunlardan bir tanesi, kuruluş kanununda düzenleme kurallarının çok ayrıntılı bir biçimde yazılması, böylece düzenleyici kuruluşun ihtiyari yetkilerinin önceden kısıtlanmasıdır. Örneğin Şili’de kimi sektörlerde fiyatların belirlenmesinde kullanılacak formüller dahi kanunda yer almıştır. Böyle bir yaklaşımın maliyeti kuşkusuz sistemde esnekliğin azalması, düzenleyicilerin öngörülme durumlara etkin bir biçimde karşılık verme yeteneğinin kısıtlanmasıdır. Bu yaklaşım kapasite artış ihtiyacının fazla olmadığı ve teknolojik değişimin çok yavaş olduğu sektörler için daha elverişli olabilir. Hızla gelişen ve değişen sektörlerde düzenleyici kurumların daha fazla ihtiyari yetkiye sahip olması kaçınılmaz görülmektedir. Sorun, bu yetkinin keyfi bir şekilde kullanılmasının nasıl önleneceğidir.

İnandırıcılığı artırmanın bir yolu, düzenleyici karar alma süreci ile alınan kararların saydam olmasını, etkin ve açık bir temyiz müessesesinin var olmasını sağlamak olabilir. Karar alma süreci ve kararların saydam olması, kararların arkasındaki akıl yürütmenin açık bir biçimde raporlanmasını, ve bu raporların mümkün olduğu kadar bu süreçte kullanılan veriler ile desteklenmesini gerektirir (Helm ve Jenkinson, 1997, s. 12). Mevcut sistem içinde etkin bir temyiz mekanizmasının nasıl kurulabileceği özellikle hukukçuların üzerinde düşünmesi gereken bir konudur.

İnandırıcılığı artırmanın ve belirsizliği azaltmanın önemli yollarından biri, geniş anlamda sektörel seçeneklerin ve hedeflerin önceden

mümkün olduğu kadar açık bir biçimde ortaya konmasıdır. Bunun kuruluş yasasında yapılması düzenleyici kuruluşun yetkilerine çok geniş anlamda fakat oldukça da saydam sınırlar getirecektir. Kuruluş yasası en azından sözkonusu hedeflerin ilan edilmesini düzenleyici kuruluşun ilk görevlerinden biri olarak belirleyebilir.

Rekabeti korumak ve geliştirmek, düzenleyici kuruluşun açık görevlerinden biri olarak belirlenmelidir. Rekabet kurumu, sektörlerdeki uygulamaları zaten kendi işinin gereği gözden geçirecek ve değerlendirecektir. Ancak rekabet denetiminin piyasaların oluşumuna kadar beklemesi ve sonra devreye girmesi hatalı olacaktır. Düzenleyici kuruluşun yapı ve davranış regülasyonuna ilişkin tasarrufları hayata geçmeden önce rekabet kurumunun görüşü alınmalıdır. Bu görüşün ne kadar bağlayıcı olması gerektiği, üzerinde ciddi düşünülmesi gereken bir konudur.

Türkiye’de idari kuruluşların gelişim çizgisini en fazla etkileyen faktörlerden biri, kuruluş aşamasında özellikle üst düzey yönetici atamalarıdır. Kuşkusuz atama sürecinin belirlenmesi düzenleyici tasarımın önemli unsurlarından biridir. Fakat atama ve yetkililerin yenilenme biçimi ne olursa olsun, ilk atamalar kurum kimliğinin oluşmasında önemli bir rol oynayacaktır. Kanımca ilk atanacak yöneticilerin konu hakkındaki bilgisi kadar, profesyonel etiği de gözönünde bulundurulması gereken bir faktör olmalıdır. Burada profesyonel etik deyimi ile “yaptığı işi en doğru biçimde yapma arzusu” kastedilmektedir. Bu arzusu olan kişiler, işin doğru yapılması için gerekli beşeri sermayenin oluşturulmasını zaten ana ve acil bir hedef olarak algılayacaklardır.

Notlar

1. Bu bölüm için özellikle Armstrong, Cowan ve Vickers'dan (1994) yararlanıldı.
2. Dikkat edilirse, aynı sorunlar hâkim firmanın ayrışma sonrasında ilgili faaliyet alanlarında başka firmaları devralmayı istemesi halinde de doğacaktır. Dolayısıyla bu sorular sadece ayrışma kararı için değil, aynı zamanda birleşme ve devralma talepleri karşısında alınacak tavırlarda da ortaya çıkacaktır.
3. İngiltere elektrik sektöründeki uygulama yüksek kârlara olanak tanıdığı için eleştirilmişti.

Kaynakça

- Armstrong, Mark, Simon Cowan ve John Vickers (1994). *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, Cambridge: MIT Press.
- Helm, Dieter ve Tim Jenkinson (1997). "The Assessment: Introducing Competition into Regulatory Industries", *Oxford Review of Economic Policy*, vol 13, No 1, 1-14.
- Joskow, Paul J. (1998). "Regulatory Policies for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries", Annual World Bank Conference on Development Economics konferansı hazırlanmış tebliğ, Washington, DC, April 20-21, 1998, mimeo.
- Laffont, Jean J. ve Jean Tirole (1993). *A Theory of Incentives in Regulation and Procurement*, Cambridge, Masss.: MIT Press.
- Sappington, David E. (1996). "Principles of Regulatory Policy Design", Ashoka Mody (ed) *Infrastructure Delivery*, EDI Development Studies, The World Bank içinde.
- Sappington, David E.M. ve Dennis L. Weisman (1996). *Designing Incentive Regulation for the Telecommunications Industry*, AEI Studies in Telecommunications Deregulation, Cambridge: MIT Press.
- Spiller, Pablo (1995). "Regulatory Commitment and Utilities' Privatization: Implications for Future Comparative Research", Jeffrey S. Banks ve Eric A. Hanushek (eds) *Modern Political Economy: Old Topics, New Directions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vickers, John (1997) "Regulation, Competition and the Structure of Prices", *Oxford Review of Economic Policy*, vol 13, No 1, 15-25.

Türk Telekomünikasyon Sektöründe Reform: Özelleştirme, Düzenleme ve Serbestleşme

Doç. Dr. Kamil YILMAZ*

Giriş

Bu çalışmaya başlarken bundan iki yıl önce Dünya Bankası tarafından düzenlenen Akdeniz Kalkınma Forumu'nda sunmuş olduğum tebliğin (Yılmaz, 1997) bir devamı niteliğinde olacağını düşünmüştüm. Oysa, Türk telekom sektöründe son iki yılda meydana gelen gelişmeleri daha yakından ve diğer ülkelerle karşılaştırmalı bir şekilde incelediğimde çok farklı sonuçlara ulaştım.

O çalışmada, Türk telekom sektörünün geçmişte yaptığı yatırımlarla, 1990'ların başında kendisine birçok açıdan Avrupa ülkelerinin telekom sektörleriyle rekabet edebilecek bir altyapı oluşturduğu gözlemi yapılmıştı. Yine aynı çalışmada yoğun altyapı yatırımlarıyla gerçekleştirilen kazanımların, özelleştirme, düzenleme (*regülasyon*) ve rekabete açma gibi üç önemli başlıkta toplayabileceğimiz reformlarla konsolide edilmesinin zorunluluğu vurgulanmaktaydı. Ancak, o zaman dikkatle üzerinde durulan bu reformların son üç yıldır Türkiye'nin içinde bulunduğu siyasi ve ekonomik konjonktürde gerçekleştirilmesi mümkün olmadı.

Öte yandan, dünya çapında telekom sektörü aynı dönemde büyük yeniliklere, özelleştirmelere, şirket birleşmelerine sahne oldu. 1990'lı yıllar, birçok ülkenin telekom operatörlerinin özelleştirildiği ve telekomda devlet tekelinin yerini özerk bir düzenleyici kurumun denetiminde özel şirketlerin faaliyet gösterdiği bir sektör yapısına bıraktığı

* Bu raporun hazırlanmasına fikirleri ve tenkitleriyle katkıda bulunan İzak Atiyas, Murat Kural, ve Hasan Süel'e, verilerin toplanmasındaki katkılarından dolayı Işıl Erel'e teşekkür ederim.

DEVLET REFORMU

dönem olarak tarihe geçecektir. Ancak sektördeki gelişmeler bununla bitmemektedir. Son birkaç yıldır sektörde teknolojik gelişmelerin yoğunlaşması ve daha da yaygınlaşmasıyla şu ana kadar görülmemiş bir rekabet ortamının yaratılmakta olduğu bir dönem başlamıştır. Bu gelişmelerin sonucunda, geçmişte tabu olarak kabul edilen ve her iktisada giriş kitabında örnek verilen telekom sektörünün bir doğal tekel olduğu yönündeki düşünce giderek geçerliliğini yitirmektedir.

Türkiye, 1983-1993 yılları arasında telekomünikasyon alanında büyük bir atılım yapmıştır. Çok düşük olan telefon yoğunluğunu hızla artırmış, telefon hizmetlerini yaygınlaştırırken kalitesini de yükseltmiş, haberleşme ve radyo-televizyon yayınları için kendi uydu sistemini kurmuş, ve aynı zamanda katma değerli hizmetler verecek şekilde yeni teknolojilere büyük yatırımlar yapmıştır. Ancak bütün bu çabalara karşın, 1994 sonrasında izlenen yanlış politikalar sonucunda Türkiye bugün telekomünikasyon alanında dünyanın gerisinde kalmaya başlamıştır.

1980'lerdeki hızlı büyümenin ardında yüksek yatırım oranları vardı. Dünya çapında telekom sektörünün kamu tekelinde olmasından dolayı bir devlet tekeli olan PTT de bu ortamda yatırımlara ağırlık vererek hızlı bir büyüme gerçekleştirdi. Ancak 1990'lı yıllarda telekom sektörünün çehresi çok hızlı bir şekilde değişti. Bu gelişmelerin ardındaki en önemli neden ise teknolojik gelişmelere paralel olarak bir zorunluluk haline gelen kurumsal değişikliklerin birçok ülkede yürürlüğe konmasıydı. 1990'ların başından itibaren sık sık telaffuz edilmesine karşın, Türk Telekom'un özelleştirilmesi bir türlü gerçekleştirilemedi. Bu başarısızlığın tek nedeninin siyasi olduğu açıktır. Özelleştirme İdaresi tarafından gerekli çalışmalar yapılmış ve her şey siyasi otoriteden gelecek bir onaya kalmıştır. Ancak siyasi iradenin yokluğu, siyasi partiler ve koalisyon ortakları arasındaki manevralar, görüş farklılıkları ve lobi faaliyetlerinin etkileri sonucunda Türk Telekom'un özelleştirilmesi bir türlü gerçekleştirilememiştir.

20. yüzyılın son yıllarında dünya telekom sektörü büyük bir atılım yaparken, Türk telekom sektörü 1980'lerde yakaladığı dinamizmi kaybetmiş ve özellikle 1994 ekonomik krizi sonrasında siyasi otoritenin müdahaleleriyle belirlenen bir atalet dönemine girmiştir. Önceleri yüksek yatırım oranlarıyla sağlanan gelirlerin özelleştirme, düzenleme ve

rekabetin yaratılması gibi kurumsal reformlarla konsolide edilmesi gerekirken, Türk Telekom'un geçmişte başarıyla yatırıma dönüştürdüğü gelirleri devletin bütçe açıklarının kapatılması için kullanılmıştır.

Türkiye'nin siyasi ve toplumsal sisteminin kurumsal değişikliklere ve reformlara engel oluşturan yapısını her alanda gözlemekteyiz. Telekom sektörü de, sorunlara çözüm üretmek yerine var olan siyasi ve ekonomik dengeleri muhafaza etmeye özen gösteren bu sistemden kendi payına düşeni almıştır. Siyasi otoritenin sürekli olarak sektöre müdahale imkânı bulduğu bu yapıyı büyük bir çabuklukla değiştirip daha dinamik bir sektör yaratmak için harekete geçilmezse, bundan beş yıl sonra Türkiye kesinlikle internet devriminin yaratmış olduğu fırsatları kendi kalkınma çabalarına entegre etme fırsatını da elinden kaçırmış olacaktır.

Bugüne kadar Türk Telekom'un özelleştirilmesinin önündeki en büyük engel siyasi iradenin eksikliği idi. Aslında siyasi irade eksikliği-yokluğu yıllardır çözüm üretilemeyen diğer sorunların incelenmesinde de karşımıza çıkmaktadır. Çeyrek asırdır birlikte yaşadığımız yüksek enflasyon sorununun temelinde de siyasi irade eksikliği yatar, ve çözüm de hemen hemen aynıdır. Özelleştirme, düzenleme ve serbestleşme gibi üç ana başlıktan oluşan telekomünikasyon sektörü reformunun gecikmesi ve yüksek enflasyonun bir türlü kontrol altına alınamamış olmasının arasındaki benzerlik burada bitmez. Gözlenen gecikmenin uzun vadeli sonuçları itibarıyla de bir benzerlik sözkonusudur.

Yüksek enflasyonla yaşamaya alışmış olsak bile, yüksek enflasyonun yarattığı belirsizlikler ve yüksek faizler yüzünden ekonomi bir türlü potansiyel büyüme oranını yakalayamamıştır. Daha yavaş büyüyen bir ekonomi gelecekte daha fakir bir ulus demektir. Enflasyon gibi telekomünikasyon reformundaki gecikmenin de uzun vadede olumsuz etkileri olacaktır. Özelleştirme gerçekleştirilmeden sektör rekabete açılmamaktadır, sektörün düzenleyici kurumu bir türlü faaliyete geçememektedir. Ancak sektörde rekabet ortamı ve piyasa şartları oluşmadan gerekli olan yatırımlar yapılamamakta, yeni ve daha ucuz servisler sunulamamaktadır. Dünya çapında internet'in hızla yaygınlaştığı ve elektronik ticaretin hızlı bir büyüme eğilimi içinde olduğu bir dönemde, Türk Telekom hükümetten ve merkezi bürokrasiden gelen emirler yüzünden kendi kaynaklarını kullanarak yatırım yapmaya imkân bulamamaktadır.

DEVLET REFORMU

Bu çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. İlk önce dünya çapında telekomünikasyon sektöründe son yıllarda meydana gelen gelişmeler kısaca özetlenmektedir. Ardından Türk telekomünikasyon sektöründe 1980'li yıllardan bu yana gözlenen gelişmeler incelenmekte ve diğer ülkelerle karşılaştırmalı bir analiz sunulmaktadır. Son olarak, Türk telekomünikasyon sektöründe özelleştirme, düzenleme ve serbestleşme gibi üç boyutu olan reform süreci çeşitli ülkelerdeki deneyimin ışığı altında incelenmektedir. Sonuç yerine, Türk telekomünikasyon sektörünün geleceğine yönelik bazı öneriler sunulmaktadır.

1. Dünya'daki Gelişmeler

Bugün telekom sektöründe dünya çapında gelişmelerin hızına yetişmek çok zor gözükmektedir. Günümüzde özellikle telekom şirketleri arasında çok hızlı bir birleşme (*merger*) ve satın alma (*acquisition*) trafiği yaşanmaktadır. Hızla gelişen teknolojinin sunduğu fırsatları kaçırmamak isteyen şirketler, kendileri için "unchartered" alanlara ya doğrudan yatırım ya da sektörün o kesiminde faaliyette bulunan bir başka şirketi almak ya da o şirketle birleşmek suretiyle girmektedirler.

Telekom sektöründeki teknolojik gelişmeler, özellikle dijital devrim ve onu takiben bütün dünyaya hızla yayılan internet devrimi telekom sektöründe varola gelmiş normların hızla değişmesine yol açmaktadır. Teknoloji tarafından itelenen bu kavramsal ve kuramsal devrimin daha da ileri gideceği beklenmektedir. Öyle ki, bu teknolojik gelişmeler sektörün temel yaklaşımını özetleyen sabit kablolu telefon servisinin evrenselliği paradigmasının yerini hızla bilgi teknolojisi paradigmasına bırakmasına yol açmaktadır.

Dünya çapında özelleştirmeler hızla ilerlemektedir. 1990-99 arasında 49 ülke telekom operatörünü kısmen ya da tamamen özelleştirmiştir. Böylece 1999 sonu itibariyle Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU) üyesi ülkelerin 88'inde özel sektör katılımı sağlanmıştır. Geriye kalan ve aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 100 üye ülkede ise sabit kablolu telekom operatörleri hâlâ kamu mülkiyetindedir. Özelleştirmelerin önemli bir bölümü, Avrupa ve Amerika'daki ülkeler tarafından gerçekleştirilmiştir. 1998 sonu itibariyle Avrupada'ki 53

ITU üyesi ülke arasından 25'i telekom operatörlerini kısmen de olsa özelleştirmiştir. Kuzey ve Güney Amerika'da ise 1998 sonuna kadar 20 ülke özelleştirmeyi gerçekleştirmiştir. Özellikle Latin Amerika ülkelerindeki özelleştirmelerde özel sektör ve yabancı katılımı konusunda kısıtlamalar en aza indirilmiştir. Asya-Pasifik bölgesinde de özelleştirme çalışmaları hızla ilerlemektedir. 1998 sonuna kadar bu bölgede yer alan ülkelerin yarısından fazlası telekom operatörlerini kısmen ya da tamamen özelleştirme işlemlerini gerçekleştirmişlerdir.

ITU'nun verilerine göre bugüne kadar özelleştirmenin en yavaş ilerlediği bölgeler Afrika ve Arap devletleri olarak gözükmektedir. Ancak Dünya Bankası'nın son yıllarda sağladığı teknik destekten yararlanan Afrika ülkelerinde sektörde reform ve özelleştirme konusunda ciddi çabalar göze çarpmaktadır. Afrika'daki 42 ITU üyesi ülke arasından 14'ü bugüne kadar özelleştirme işlemlerini tamamlamıştır. Arap devletleri arasında ise Mısır dışında telekom alanında ciddi reformlar gerçekleştiren ülke yoktur.

Avrupa'daki özelleştirme çalışmalarını daha yakından incelediğimizde, bugüne kadar Avrupa ülkeleri arasında özelleştirmeyi tamamlamamış ülkelerden Avusturya, Makedonya, Letonya, Norveç ve İsveç özelleştirme işlemlerini sürdürürken Türkiye, Azerbaycan, Bulgaristan ve Kıbrıs'ın bir-iki yıl içinde özelleştirme işlemlerini tamamlamaları beklenmektedir.

Günümüzde teknolojik gelişme tarafından körüklenen bir eğilim gözlenmektedir. Bilgi teknolojisi, medya ve telekomünikasyon olarak ayrı ayrı ele alınan üç sektör hızlı bir yakınlaşma içindedir. Bu yaklaşım ise devletin bu üç alan üzerindeki denetim ve geliştirme politikalarının da birbirinden bağımsız olarak ele alınamayacağını göstermektedir. Tam tersine devlet, regülasyon sistemini ve kurumlarını yeni yeni oluşan bu üç ayaklı teknoloji yoğun sektörün hızlı gelişimine ayak uyduracak bir biçimde oluşturmalıdır. Bu konudaki düzenleme çalışmaları hali hazırda çok deneysel durumdadır. Malezya ve Singapur, sabit hatlı telekom hizmetleri (yani telekom altyapısında sunulan hizmetlerin kalitesi, fiyatı, vs.) ve içerik (medya tarafından yapılan yayınların içeriği) düzenlemesini aynı çatı altında toplamayı amaçlamaktadırlar.

1999 yılı itibarıyla dünya çapında telekomünikasyon sektöründeki rekabeti incelediğimiz zaman, ITU üyesi ülkelerin sadece yüzde 27'sinin temel hizmetler piyasasını (şhirci, şehirlerarası ve uluslararası te-

DEVLET REFORMU

lefon görüşmeleri) rekabete açmış olduğunu görüyoruz. Rekabete açık ülkelerin toplam ITU üye sayısına oranı kiralık hatlarda yüzde 40'a, mobil telefonlarda yüzde 67'ye, internet hizmetlerinde yüzde 72'ye, ve kablolu TV'de yüzde 85'e kadar çıkmaktadır. OECD ülkelerinin birçoğunun 1998'de gerçekleştirmiş olduğu reformlarla birlikte toplam gelirler itibariyle OECD piyasasının yüzde 96'sı sınırsız rekabete açık hale getirilmiştir. Geriye kalan yüzde 4'lük grupta Çek Cumhuriyeti, İrlanda, Macaristan, Polonya, Portekiz ve Türkiye bulunmaktadır. Bu ülkelerin hemen hemen tamamı en geç 2001 yılı sonuna kadar sektörlerini rekabete açacaklarını ilan etmişlerdir. Sadece, daha önce 2006'da sektörü rekabete açacağını ilan eden Türkiye bir farklılık oluşturmaktadır. Meclise verilen son yasa teklifinde bu süreç 2004 yılı başına çekilmiştir.

Bugün dünyada rekabete en açık ülkeler Avrupa kıtasındadır. Tabii ki, bunda Avrupa Birliği çok önemli bir rol oynamıştır. Avrupa Birliği'nin 1995 yılında kabul ettiği düzenlemelerle, 1998 yılında AB ülkelerinde telekom sektörünün her dalının rekabete açılması mümkün olmuştur. ABD'de 1996 yılında onaylanan telekom yasasıyla birlikte, telekom sektörünü düzenlemeye tabi bir sektörden rekabet-yoğun bir sektöre dönüştürmek için ciddi adımlar atılmıştır. Bu yasanın en önemli tarafı, Federal İletişim Komisyon'unun şartlarını yerine getiren yerel şebeke operatörlerine uzun-mesafe ve uluslararası telefon alanlarına girme izni verilmesinin önünün açılmasıdır. Bu yasayla birlikte önümüzdeki yıllarda yerel operatörlerin ellerinin altındaki altyapı avantajını kendi lehlerine kullanıp uzun-mesafe servis şirketlerine karşı rekabette çok önemli bir üstünlük sağlaması beklenmektedir. (Economides, 1999). Bu durumda uzun-mesafe telefon hizmetleri sağlayan şirketler şimdiden yerel şebeke altyapısına hâkim olan şirketlerle birleşmek yolunu aramaktadırlar.

Ancak yapılan bu değişikliği tek taraflı algılamamak gerekmektedir. Yasa, bir yandan yerel telefon operatörlerine uzun-mesafe ve uluslararası telefon hizmetleri sağlamak imkânı verirken, aynı zamanda yerel telefon hizmetlerine de rekabeti sokmayı amaçlamaktadır. Bu açıdan, yasanın getirdiği paketlenmemiş hizmetlerin sunulmasını da içeren ara bağlantı kavramı diğer ülkelerden ciddi farklılıklar içermektedir. Bu yasa, sabit kablolu telefon şebekesine sahip olan operatörlerin hâkim

durumu kötüye kullanmalarını önlemek için de bazı düzenlemeler getirmiştir. Bu düzenlemelerden birisi, ara bağlantı hizmetlerinin şebeke üzerinden sunulabilen bütün telekom hizmetlerini kapsayacak paketlenmiş bir hizmet olarak satın alınmasının yanı sıra, tek tek hizmetlerin *paketlenmemiş* (unbundled) bir şekilde diğer operatörler tarafından satın alınmasına izin verilmesidir.

Yasanın yerel şebeke operatörlerine sunduğu bu teşviklere rağmen yerel operatörler yasaya karşı ciddi bir direnç göstermişlerdir. Birçok yerel operatör yasanın özellikle paketlenmemiş bağlantı sağlama ve fiyatlandırma konusundaki maddelerinin anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla davalar açmışlar ve böylece rekabetin fiili olarak uzun mesafe ve uluslararası telefon hizmetlerinden yerel görüşmelere sığmasını şimdilik engellemişlerdir.

2. 1993 Yılından Günümüze Türk Telekomünikasyon Sektörü

2.1. Altyapı Yatırımları ve Hizmetler

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren geçen 70 yıldan fazla süre zarfında, telekomünikasyon hizmetleri Posta, Telgraf ve Telefon (PTT) Genel Müdürlüğü tarafından sağlandı. 1924'te çıkarılan 406 sayılı yasayla PTT'nin posta, telefon ve telgraf hizmetlerinde tekeli konumu yasayla belirlenmiş oldu.

Ancak PTT'nin bu konumu 1994 yılına kadar sürdü. Hükümet, özelleştirme politikasının bir parçası olarak, telekomünikasyon hizmetlerini, posta ve telgraf hizmetlerinden ayırarak yeni bir yasa hazırladı. Parlamentonun 4000 sayılı bu yasayı Temmuz 1994'te onamasıyla, Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi (kısaca, Türk Telekom) adı altında yeni bir anonim şirket kuruldu. Telekomünikasyon hizmetlerinin gerçek anlamda posta hizmetlerinden ayrılması Nisan 1995'te, Türk Telekom yönetiminin Posta İdaresi'nden ayrılmasıyla başladı.

1994'ten beri çeşitli hükümetler, Türk Telekom'un özelleştirilmesi hakkında maddeler içeren kanunlar çıkardılar. Ancak, özelleştirme sürecinin gecikmesinin en önemli nedeni, çıkarılan yasaların Anayasaya

DEVLET REFORMU

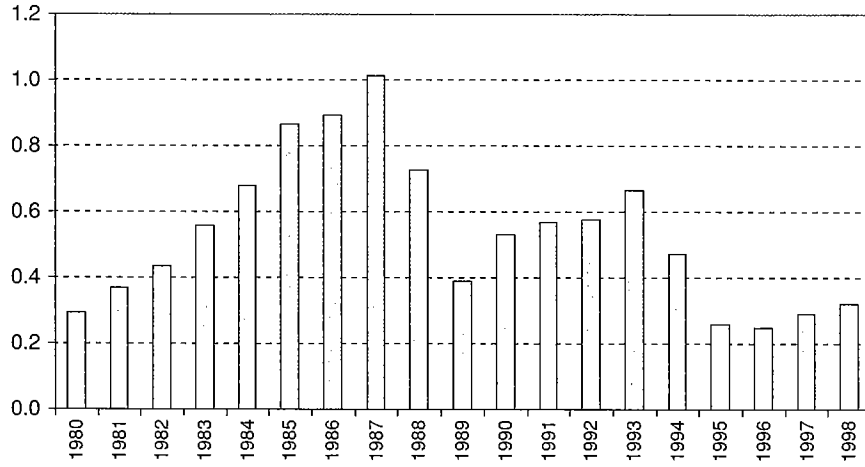
uygunluğu konusunda üzerinde çok çalışılmadan parlamentondan geçirilmesi, ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesidir. Türk Telekom'un özelleştirilmesi sürecindeki dönüm noktalarını Bölüm 3'te daha detaylı bir Şekilde ele alacağız. Bu bölümün odak noktası ise, Türk telekomünikasyon sektöründe 1983'ten itibaren yaşanan gelişmeler, gerçekleştirilen atılımlar ve sorunlar olacaktır. Böylece, sektörün bugün içinde bulunduğu durumu anlamamız daha kolay olacaktır.

Türk Telekom'un başlıca faaliyetleri arasında, telefon santrallerini ve yurt çapındaki Őhirii ve Şehirlerarası sabit hat Şebekesini, uydu haberleşme ağlarını, kablo sistemlerini ve veri ağlarını, yurt içi ve yurt dışı haberleşme ve veri transferini sağlamak amacıyla işletmek gelmektedir. Bunlara ek olarak, Türk Telekom gelir paylaşımı anlaşmaları yoluyla, analog ve dijital mobil telefon, kablolu TV, elektronik veri aktarımı hizmetleri sunmaktadır.

Türk Telekom'un tarihinin bizim çalışmamız açısından önemli gördüğümüz kısmı son 16 yılı kapsamaktadır. 1983 yılında hız alan altyapı yatırımlarına yönelik politikalar sonucunda o zaman PTT tarafından büyük bir yatırım atağı başlatılmış, ve bu çabaların sonucunda Türk telekom sektörü ciddi bir büyüme yaşamıştır. Ancak, bu yatırım atağı 1994'teki ekonomik krizin ardından, bte açıklarını kontrol altına almak amacıyla kamu yatırımlarının azaltılması yönündeki eğilimle birlikte sona ermiştir. Yatırımların ciddi kısıtlamalara tabi olmasıyla hemen hemen eşzamanlı olarak zelleştirme süreci, 1993 yılında başlatılmışsa da 1994 yılından itibaren bu süreçte ciddi tıkanıklıklar yaşanmıştır. Bu sorunlar bugün de sürmektedir. Hem yatırımların kısıtlanması hem de özelleştirmenin geciktirilmesi o zamana kadar oldukça başarılı bir büyüme grafiği gösteren Türk telekomünikasyon sektörünün dünya telekom sektöründeki gelişmelerin gerisinde kalmasına yol açmıştır.

1983 yılı itibariyle, Türkiye dar bir alanı kapsayan az gelişmiş bir telefon Şebekesine sahiptir. 1.67 milyon olan abone sayısı, yüzde 3,5 telefon yoğunluğuna karşılık gelmektedir. Aynı yıl itibariyle, sıra bekleyen insanların sayısı 1.83 milyon ile abone sayısının üstündedir. Ortalama telefon bekleme süresi yedi yıldır. Mevcut olan telefon hatlarının 1/5'i otomatik olmayan santrallara bağlıdır ve mevcut olan otomatik santralların hiçbirisi sayısal (dijital) değildir. Kırsal bölgede köylerin yüzde 70'inden fazlası telefon bağlantısına henüz sahip değildir.

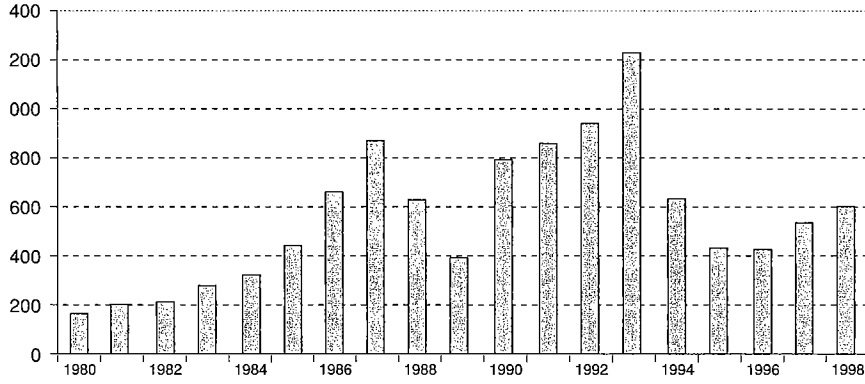
Şekil: 1
Telekom Yatırımlarının GSMH'ya Oranı



1983'te işbaşına gelen Özal hükümeti, devleti belli başlı sanayi ve hizmet sektörlerinden yavaş yavaş çekmeyi ve bu alanlarda özel sektöre daha büyük bir rol vermeyi hedeflemekteydi. Liberal ekonomi anlayışıyla sanayiden çekilmeyi savunan hükümet, elektrik, su, otoyol ve telekomünikasyon gibi altyapı yatırımlarına yöneldi. Bu alanlardaki kamu yatırımları, özel sektörün gelişimi ve yeni uygulanmaya başlayan ihracata yönelik kalkınma stratejisi için birer zorunluluk olarak görülmekteydi.

Altyapı hizmetlerine yönelik bu yatırım politikalarının 1983'te devreye girmesinden sonra, PTT Genel Müdürlüğüne telekomünikasyon altyapısını genişletmek ve modernleştirmek görevi verildi. 1980-82 dönemi ortalaması yüzde 0,37 olan telekom yatırımlarının toplam GSMH içindeki payı, 1983 sonrası yavaş yavaş yükselmeye başladı ve 1987'de yüzde 1'e ulaştı (Şekil 1). Bu yatırım atağı sonucunda, 1983-1993 döneminde yatırımların GSMH içindeki payı ortalama yüzde 0,67 olarak gerçekleşti. Dolar bazında baktığımızda, 1983'te 285 milyon dolar olan yatırımlar, 1987'de 884 milyon dolara ve 1993'te de 1.25 milyar dolara ulaştı (Şekil 2).

Şekil: 2
Telekom Yatırımları (Milyon Dolar)



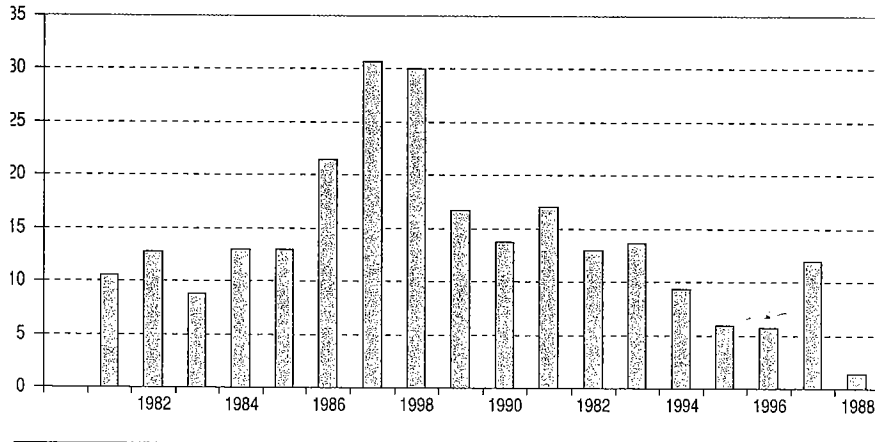
1983 ve 1984 yılları dışında, telekom altyapısına yapılan yatırımlar hükümet bütçesine ek bir yük getirilmeden gerçekleştirildi. Yatırım masraflarının önemli bir bölümü PTT'nin kendi kaynaklarından karşılandı. PTT'nin yatırımlarda öz kaynak finansman oranı yüzde 98 gibi yüksek değerlere ulaşsa da, 1993 yılında sona eren 11 yıllık dönemde ortalama yüzde 81 olarak gerçekleşti. Bu dönem içinde PTT, kârının ortalama yüzde 49,6'sını telekom altyapısına harcadı. Yatırımların finansmanı için kullanılan ikinci önemli fon kaynağı ise dış kredilerdi. Dış kredi kullanımı 1990'lı yılların başında arttı ve 1994'te yüzde 34'e kadar yükseldi (Tablo 2).

Bu iddialı yatırım atılımı sonucunda Türk telekom sektörü hızlı bir gelişme sürecine girdi. 1983'te ana telefon hatları sayısı 1.83 milyon iken, 1993'te 12.2 milyona, buna karşılık gelen telefon yoğunluğu da 18,3'e yükseldi (Tablo 1). Yıllık ortalama yüzde 21 oranında bir büyüme, gelişmekte olan bir ülkenin telekom sektörü için oldukça yüksek bir rakamdı. Türkiye'nin o dönemdeki ekonomik performansını düşünürsek bu çok etkileyici bir gelişmeydi. 1994 ve sonrasında şebeke gelişim hızı ilk defa yüzde 10'un altında düştü (Şekil 3). Buna rağmen, 1998 yılsonu itibariyle ana hat sayısı 17 milyona yükselirken telefon yoğunluğu da yüzde 25.4'e yükseldi.

Bu dönem zarfında otomatik santrallara bağlı ana hatlar yüzde 100'e ulaştı. Oysa bu rakam 1984'te yüzde 84'tü. Halka açık yerlerde bulunan jetonlu ve kartlı telefon sayısı 1983'te 8,035 iken, bu sayı 1998 sonunda 79,166'ya ulaştı. 1998 sonunda kırsal bölgelerdeki sabit telefon şebekesi toplam anahat sayısının yüzde 25'ine karşılık gelmekteydi. Ancak kırsal bölgelerde yüzde 13 olan telefon yoğunluğu kentsel kesimdeki yüzde 25'in çok altındadır ve Türk Telekom'un bu alanlara daha fazla yatırım yapması gerektiğine işaret etmektedir. Kırsal kesimdeki yoğunluğu artırma kampanyası Türk Telekom'a daha fazla yatırım yükü ve bakım masrafı getirmektedir. Bu amaç için en büyük engellerden birisi de kırsal kesimlerdeki santral kapasitesi değerlendirme oranındaki düşüklüktür. Doğu ve Güneydoğu'daki bazı kasaba ve şehirlerde kullanılmayan kapasite oranı 1995'te yüzde 20'lere kadar ulaşmıştır.

Şebeke genişletme ve modernleştirme çabalarının bir parçası olarak, PTT 1984'te iletişim için fiber optik kablo ve dijital santrallar üzerine yatırım yapmaya başladı. 1986'da yeraltı ve denizaltı fiber optik kablo döşenmesi işlemlerine başlandı. Bu çabalar ve yatırımlar sonucunda, yıllık ortalama yüzde 81'lik bir artış gösteren toplam fiber optik kablo ağı uzunluğu 1998'de 50.156 km'ye ulaştı. 1996 yılındaki

Şekil: 3
Anahat Yoğunluğu Büyüme Hızı (%)



DEVLET REFORMU

verilere göre, Türkiye'nin enternasyonal kanal kapasitesinin yüzde 60'ı fiber optik kablo yoluyla aktarılmaktadır.

1985'te, PTT analog santrallardan dijital santrallara geçiş için yatırımlarına ağırlık verdi. O zamanlarda yerel şebekenin sadece yüzde 3'ü dijital santrallara bağlıyken, bu oran 1987'de yüzde 30'a ve 1998'de de yüzde 83'e ulaştı. Bunun yanı sıra, şehirlerarası görüşmelerde tamamen dijital santrallara geçiş sağlandı. Yeni kurulan dijital santrallar, sadece servis kalitesini artırmak ve mevcut bulunan ölçek ekonomilerini genişletmekle kalmadı, aynı zamanda telekomünikasyon sektöründe kapsam (*scope*) ekonomilerini de mümkün kıldı. Dijital santrallara yapılan bu yatırımlar PTT'ye ve daha sonraları Türk Telekom'a bu altyapı üzerinden çeşitli katma değerli şebeke hizmetlerini sunma imkânını sağladı.

Türk Telekom, 1996 yılında 2000 yılı sonuna yönelik bazı hedefler belirlemişti. Ana hat sayısını dört yıl içinde 15 milyondan 24 milyona çıkarmayı planlamıştı. Böylece, 2000 yılında Türkiye'nin telefon yoğunluğu yüzde 35'e çıkacaktı. Hat sayısındaki artışla birlikte, dijitalleşme oranının da yüzde 88 çıkması düşünülmekteydi. Bunlar çok iddialı hedeflerdi. Bu hedeflere ulaşmak için Türk Telekom, mevcut olan ağına her yıl 2 milyondan fazla hat eklemek zorundaydı ve bu da yüklü bir yatırım gerektirmekteydi. Fakat, 3. Bölümde de daha detaylı tartışacağımız gibi, Devlet Planlama Teşkilatı'nın yapılan harcamalar konusundaki kısıtlamaları sonucunda bugün gelinen noktada bu hedeflerin artık hiç de gerçekçi olmadığını biliyoruz.

2.2 Mobil Telefon Hizmetleri

Şu anda, Türkiye'de hem analog hem de dijital mobil telefon şebekeleri mevcuttur. PTT, ikisi de özel sektör firmalarıyla yapılan gelir paylaşımı anlaşması yoluyla olmak üzere, 1986'da analog, 1994'te de dijital mobil telekomünikasyon hizmetleri vermeye başladı. NMT-450 sistemi üzerinden sağlanan analog mobil sistem, başlangıçtan itibaren araç telefonu olarak kullanılmaktadır. Özellikle dijital sistemlerin yeterince ulaşamadığı şehirlerarası yollarda ve kırsal bölgelerde daha çok ihtiyaç duyulmaktadır. Analog mobil sistem abonelerinin sayısı 1994'e kadar artmış ve bu tarihte 94.000'e ulaşmıştır. Ancak 1994'te sunul-

maya başlanan ve teknolojik olarak çok daha büyük hizmet çeşitliliklerine fırsat veren dijital mobil telefon sisteminin devreye girmesiyle birlikte analog sisteme olan talep artışı yavaşlamış, ve abone sayısı 1998 sonu itibariyle 125.000'i aşamamıştır.

Dijital mobil telefon hizmetleri, ikisi de GSM 900 Mhz sistem kullanan iki ayrı şirket tarafından yürütülmektedir. 1994 yılında Türkcell ve Telsim ile imzalanan gelir paylaşımı anlaşmaları uyarınca başlangıçta, Türk Telekom toplam gelirin yüzde 67'sini almaktaydı. Servisi sağlayan firma, gelirin geriye kalan yüzde 33'ünü alırken bütün işletme masraflarını da üstlenmekteydi.

1994 yılı sonu itibariyle abone sayısı 81.276 olan GSM ağı bir yıl içinde yüzde 310 büyümüş ve 1995 sonunda 333.297'ye ulaşmıştır. O zamandan bu yana da yıllık büyüme hızı yüzde 100'ün altına düşmemiştir. 1999 yılsonu itibariyle abone sayısının 7 milyona ulaşması beklenmektedir. GSM ağı beklenenden daha yüksek bir hızla büyümüştür. 1995'te yapılan tahminlere göre, 2000 yılı için beklenen GSM abone sayısı 1 milyondur. İlginç olan, bu hedefin 1997 sonunda yakalanmış olmasıdır. Tahminler daha sonra 3.5-4 milyona çıkarılmıştır. Ancak bu sayı da 1998 yılı içinde aşılmıştır. Bu, cep telefonu hizmetlerinin Türkiye'deki telekomünikasyon sektörü içinde en hızlı gelişen ve en kârlı olan bölüm olduğunu anlamına gelmektedir.

Türkiye'deki mobil sistem masrafları uluslararası standartlara yakındır. Nisan 1997 itibariyle, yapılan hat tesis ücreti 145 dolar ve araç-gereç masrafı da 600-1.200 dolar arasındadır. GSM ağı içerisinde yapılan telefon görüşmeleri bir dakika için 0,28 dolar iken, GSM şebekesi ve Türk Telekom'un sabit kablolu telefon şebekesi arasında yapılan görüşmelerde bu masraf bir dakika için 0,36 dolara yükselmektedir. Zaman içinde hem abone sayısının artması, hem teçhizat yatırımlarının maliyetinin düşmesi ve lisans anlaşmaları sonrasında şirketlerin fiyatları belirlemek konusunda biraz daha bağımsız olmaları sonucunda bugün hat tesis ücretleri ve telefon cihaz fiyatları ciddi boyutlarda düşmüştür. Hat tesis ücreti bugün 25 dolar civarında iken, standard mobil telefon masrafları 100-400 dolar arasında değişmektedir. Ancak telefon görüşme fiyatlarındaki düşüş çok daha az olmuştur. Bugün Türkcell GSM ağı içerisinde yapılan görüşmeler için dakika başına 0,24 dolar (120.000 TL, Kasım 1999 dolar kuru) ücret alırken, bu miktar

DEVLET REFORMU

GSM ve Türk Telekom şebekesi arasındaki görüşmelerde dakika başına 0,30 dolara (150.000 TL) kadar çıkmaktadır.

1993 yılında Türk Telekom ile Türkcell ve Telsim arasında imzalanan gelir paylaşımı anlaşmaları, toplam abone sayısının 400.000'i aşması halinde Ulaştırma Bakanlığı'na benzer bir anlaşmayı başka firmalarla yapma hakkı tanımıştır. GSM abone sayısı Mart 1997'de 820.000'e ulaştığı halde, o zaman işbaşında bulunan koalisyon hükümetinin ortakları üçüncü bir kâr paylaşımı anlaşması imzalanması ve mevcut bulunan kâr paylaşımı anlaşmalarının lisansa çevrilmesi alternatifleri konusunda bir karara varamamışlardır.

Bu anlaşmazlığa rağmen, Ulaştırma Bakanlığı potansiyel ortaklarla GSM 1800 sistemine dayalı bir üçüncü dijital iletişim ağı kurulması konusunda görüşmelere devam etmiştir. GSM 1800 MHz santrali şu anda kullanılan GSM 900 MHz'den üç kat daha fazla kapasiteye sahiptir. Bu sistemin, Türkiye'de mobil telekom sistemlerinden daha kolay yararlanılmasını sağlamasının yanı sıra, özellikle İstanbul'da yaşanan ve yoğun telefon trafiğinden kaynaklanan problemlerin çözülmesini de kolaylaştıracağı beklenmektedir. Ancak bu anlaşmalar aradan geçen iki yıldan fazla süreye rağmen hâlâ gerçekleştirilememiştir.

27 Nisan 1998'de Türkcell ve Telsim ile imzalanan lisans anlaşmalarıyla birlikte daha önce Türk Telekom'la gelir paylaşımı esasına göre mobil telefon hizmetini yürüten bu şirketler, 500 milyon dolar karşılığında GSM 900 mobil telefon hizmeti verme imtiyazını satın aldılar. Lisans devriyle birlikte şirketler Türk Telekom'dan bağımsız olarak ücretlerini belirlemeye başladılar. Ancak, şebeke kullanımı karşılığında Türk Telekom'a gelirlerinin yüzde 12'sini ödemeyi taahhüt ettiler.

Gelir paylaşımı anlaşmalarından sonra devlet kurumlarının mobil telefon hizmetlerinin rekabete açılması konusunda üzerine düşen görevi yapmadığını yukarıda vurguladık. Benzeri bir durum lisans anlaşmalarından sonra da yaşanmaktadır. Başlangıçta 27 Nisan 1998 tarihli lisans anlaşmalarına göre abone sayısındaki artışa paralel olarak şirketlerin altyapı yatırımı yapmaları hüküm altına alınmış olmasına rağmen şirketler şebekelerine yeterli derecede yatırım yapmamışlardır. Bunun sonucunda beklenen olmaktadır. Yatırım yetersizliğinden büyük şehirlerde ve özellikle İstanbul'da yoğun telefon trafiğinin yaşandığı saatlerde kullanıcılar hat bulmakta çok zorlanmaktadırlar. Benzeri bir durum bayram günlerinde, ya da İzmit depremi ve sonrasındaki artçı deprem-

ler gibi acil durumlarda yaşandı. Ancak, oradaki sorun sadece GSM operatörlerinden kaynaklanmıyordu. Türk Telekom'un altyapısı da yoğun trafiği kaldırmak konusunda yetersiz kalmıştı.

Aradan bir buçuk yıldan fazla bir zaman geçtikten sonra Türk Telekom yöneticileri Meclis KİT komisyonuna bilgi verirken lisans devir sözleşmelerinin yetersiz kaldığını, şirketlerin sözleşme yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmediğini söylemektedirler. 1998 yılındaki bütçe görüşmeleri öncesinde de bu konuda meclis KİT komisyonuna bilgi verdiklerini ancak bir sonuç alınmadığını belirtiyorlar.

Türk Telekom verilerine göre, 1996 ve 1997 yıllarında hem Türkcell hem de Telsim kapasitelerinin üzerinde aboneye hizmet vermektedir (Tablo 2). 1998 yılı için elimizde veri olmamasına rağmen basında çıkan haberlerden yola çıkarak 1998 yılı boyunca da bu sorunun devam ettiğini biliyoruz.

1993 yılında gelir paylaşımı esasına dayalı anlaşmaların imzalanmasından itibaren bugüne kadar süregelen bu durum aslında sektörde siyasi otoriteden bağımsız düzenleyici bir kurumun bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Bu deneyim, siyasi çevrelerin özelleştirme sonrasında sektörün alacağı biçimi belirlemede ne kadar etkin olabileceklerini göstermektedir. Ayrıca, bu deneyim Türk Telekom'un özelleştirilmesinin ardından yaşanabilecek sorunlar konusunda bazı ipuçları da sunmaktadır. Türk Telekom'un özelleştirilmesinden sonra ihaleyi kazanan şirket, ödemiş olduğu milyarlarca doları öne sürüp devletin sorumlu kurumlarının ileride gerçekleştirebilecek benzeri durumlara gözünü kapamasını bekleyecektir. Tekel konumunu 2004 yılına kadar koruması beklenen şirket, kendisini denetleyecek kurumun görevini tam anlamıyla yerine getirmesini siyasi bağlantılarla sağlamak yolunu seçebilecektir. Medya, bilgisayar ve internetle olan yakın bağları nedeniyle telekom sektörünün kalkınmada kilit bir rol oynayacağını gözönünde bulundurursak, mobil telefon operatörleriyle imzalanan lisans sözleşmelerinden bu yana gösterilen vurdumduymazlığın Türk Telekom'un özelleştirilmesinde ve sonrasında da gösterilmesinin ülkeye getireceği zararlar çok büyük olacaktır.

Şu anda işbaşında bulunan hükümet birçok konuda olduğu gibi Türk Telekom'un özelleştirilmesi ve yeni GSM lisans devri konusunda da çok ciddi adımlar atmaktadır. Son haftalarda basına yapılan açıklamalardan öğrendiğimize göre üç yeni GSM lisansının verilmesinin

DEVLET REFORMU

planlandığını biliyoruz. İlk iki lisans GSM 1800 Mhz frekansında ihale yoluyla satılırken, üçüncü lisansın doğrudan Türk Telekom'a karşılıksız devri gündemdedir. Böylece, özelleştirilecek olan Türk Telekom'un cazibesi artırılmış olacaktır. Ancak, hükümet böyle bir kararın ileride sektörde rekabet ve düzenleme açısından yol açabileceği sorunları göz ardı etmektedir. Bu karar Türk Telekom'un piyasa hâkimiyeti ve özellikle ara bağlantı (*interconnection*) fiyatları konusunda rekabet dışı davranış eğilimini güçlendirecektir. Bu konuyu Bölüm 4'te daha detaylı bir şekilde ele alacağız.

2.3 Kablolu TV

PTT, Kablolu TV ağına yapılan yatırımlara 1980'lerin sonlarına doğru başlamıştır. Bu hizmetler 1989 sonrası, ilk önce İstanbul'da daha sonra da 8 ayrı şehirde hayata geçirilmiştir. Yapılan yatırımlar sonucunda, Türk Telekom 1997 yılı itibariyle 1.450.000 aboneye hizmet verecek bir altyapı oluşturmuştur. Fakat, pazarlama faaliyetlerindeki eksiklikler sonucunda, Eylül 1996 sonuna kadar sadece 461.742 abone kablolu TV talebinde bulunmuştur.

Bu arada Türk Telekom, kablolu TV hizmetini kısa zaman içinde 11 ayrı şehre daha taşımaya karar vermiş ve gerekli yatırımları başlatmıştır. Yeni bağlantı teknolojisi, her müşteriye birebir bağlantı ve daha aktif televizyon hizmetleri olanağı sunmaktadır. Şu anda şirkete hizmet vermekte olan ağ ise ödemeli TV ve "evden alışveriş" (homeshopping) gibi daha çeşitli hizmetler vermek üzere modernleştirilmiştir. Türk Telekom'un başarılı yürütemediği hizmet sadece pazarlama alanında değil yönetim alanında da barizdir. Abonelik masraflarının yüksek olması bahanesiyle Türk Telekom Avrupa'nın popüler TV kanallarıyla anlaşmaktan kaçınmaktadır, bu da kablolu TV'nin cazibesini biraz olsun azaltmaktadır.

Türk Telekom bugüne kadar kablolu TV'nin önemini yeterince kavrayamamış ve kablolu TV şebekesini yeterince genişletmemiştir. 1998 yıl sonu itibariyle abone sayısı 611.000'e ulaşmıştır. Bunda en büyük etken özellikle son yıllarda yatırımlardaki kesintilerdir. Bugün dünyada ve özellikle ABD ve İngiltere'de kablolu TV altyapısına sahip şirketler bu ağ üzerinden her türlü iletişim servisini sunabilmektedir.

Bu açıdan kablolu TV ağı sabit telefon şebekesine en ciddi rakip olarak ortaya çıkmaktadır.

2.4 Ulusal Uydu Sistemi (TÜRKSAT)

PTT'nin hizmet verdiği alanlar arasında telekomünikasyon hizmetlerinin yanı sıra, yurt içi ve yurt dışı radyo iletişimi de vardır. 1979 ve 1986 yılları arasında PTT, telefon, telex ve data işlemlerini uydu aracılığıyla gerçekleştirmek için INTELSAT'tan alan kiralamak durumundaydı. EUTALSAT'ın faaliyete geçmesiyle birlikte PTT, radyo ve TV programlarının dağıtımını bu uydu sistemi üzerinden yapmaya başladı.

1980 sonlarında, uydu haberleşme hizmetlerinin artırılmasını gerektiren iki gelişme oldu. Bunlardan ilki, Sovyetler Birliği'nin dağılması ve Türki Cumhuriyetlerin kurulmasıydı. İkinci gelişme ise, Türkiye'de özel televizyon ve radyo istasyonlarının kurulması ve sayılarının hızla artmasıydı. Bu iki gelişme uydu talebini artırdığı için 1989'da PTT, kiralama yöntemi yerine ulusal bir uydu sistemine yatırım yapmaya karar verdi.

TÜRKSAT sisteminin kuruluşunun zamanlaması Türk Telekom için çok uygun oldu. Uydu sistemiyle artık Türkiye, Orta Asya Cumhuriyetleri'ne ve Avrupa'ya, buradaki Türk halkına yönelik TV ve radyo programları yayınlatabilmektedir. Nisan 1997 itibariyle, TÜRKSAT-1C tam kapasite ile çalışırken TÜRKSAT 1B'de yüzde 70 kapasiteye ulaşmıştır. Böyle yüksek kapasite kullanımına uydu sistemine geçtikten sadece 2,5 yıl sonra ulaşılmış olması çok dikkat çekicidir. Avrupa'nın şu anda en ekonomik uydu sistemi olan ASTRA bile bu başarıya 7 yıl içinde ulaşmıştı.

TÜRKSAT-1 projesinin Türk Telekom'a toplam maliyeti 318 milyon Amerikan dolarıdır. Şu anki kapasite kullanımıyla, uydu sisteminde elde edilen yıllık kar yaklaşık 80 milyon Amerikan dolarıdır. İki uydunun da ömrünün 12 yıl olduğunu düşünürsek, TÜRKSAT-1 projesinin Türk Telekom için kârlı bir yatırım olduğu sonucuna varabiliriz. TÜRKSAT-1 projesinin Türkiye'ye parayla ölçülemeyen faydaları da olmuştur. Bu projeye birlikte Türk Telekom değer biçilemeyecek bir teknoloji transferi, ve haberleşme uyduları konusunda üretim, fırlatma ve yüzey kontrolü açısından çok önemli bilgi transferi gerçekleştirmiş-

DEVLET REFORMU

tir. Türk Telekom'un TÜRKSAT-1B ve TÜRKSAT-1C'nin yüzey kontrolünden sorumlu Gölbaşı Kontrol İstasyonu, 1996 yılında Fransız Avrupa Uzay Ajansı tarafından bütün dünyadaki uydu sistemlerinin fırlatılmasını denetleyecek ve işletecek olan, Ku-band Yer Kontrol Şebekesi'nin bir parçası olacak 4 kontrol istasyonundan birisi olarak seçilmiştir. Arjantin uydusu NOVELSAT'ın Ocak 1997'de gerçekleşen uzaya fırlatılma işleminde de görev almıştır.

Artan uzmanlık birikimi ve Orta Asya'dan gelecek talebin artacağı konusundaki umutlar Türk Telekom'u bir Fransız firmasıyla, yarısı iki mobil antene diğer yarısı da bir sabit antene bağlı olacak olan 32 radyo vericisi işletme kapasitesinde, ikinci jenerasyon Türk uydusunun üretimi, uzaya fırlatılması ve işletimi konusunda bir ortaklığa taşınmıştır. Uydu sistemleri alanında Türk Telekom'un gerçekleştirmiş olduğu bu atılımlar, ne yazık ki daha sonraki yıllarda karşı karşıya kalınan yatırım harcamalarındaki kesintiler yüzünden ciddi biçimde sekteye uğramıştır.

2.5 Telefon Görüşme Ücretleri ve Telefon Trafığı

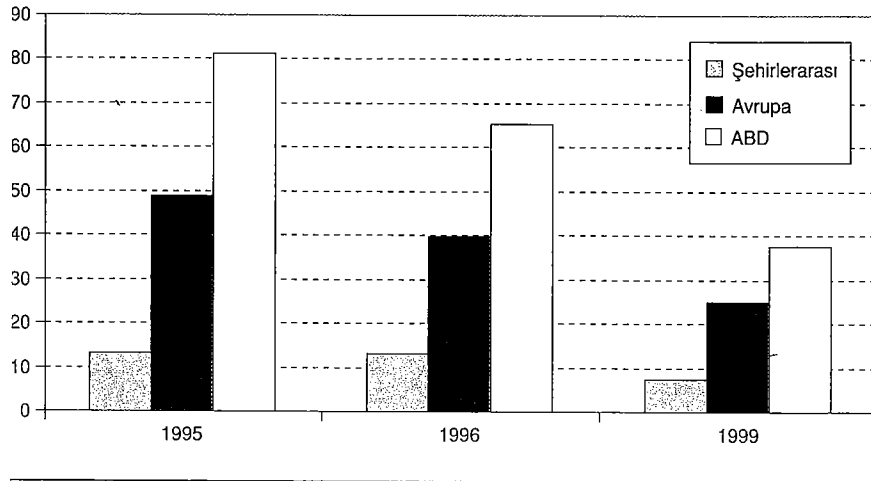
1983'ten beri devam eden yatırım atağını sürdürürken, PTT verdiği hizmetlerin fiyatlarının belirlenmesi konusunda tekel gücünü kullanmıştır. Ancak, bir devlet tekeli olarak verdiği bütün fiyat kararları Ulaştırma Bakanlığı tarafından onaylanmak zorundadır. Hatta, Ulaştırma Bakanlığı etkin bir biçimde Türk Telekom'un fiyatlandırma politikasına yön vermektedir. Politik nedenlerden dolayı şehir içi konuşma ücretleri hep düşük, fakat şehirlerarası ve uluslararası görüşmeler ise her zaman diğer ülkelere göre fiyatların üzerinde belirlenmiştir. Şehir içi telefon görüşmelerini, şehirlerarası ve uluslararası görüşmelerin aleyhine olacak şekilde sübvansetme politikası, şehirlerarası ve uluslararası konuşma taleplerinin çok daha az gerçekleşmesine yol açmaktadır.

Türk Telekom, görüşme fiyatlarını telefon trafiğinin yoğun, az yoğun ve hafif olduğu zamanlara göre ayarlamıştır. Trafiğin yoğun olduğu saatlerde yapılan konuşmaların ücretleri, az yoğun ve hafif olan saatlere oranla sırasıyla yüzde 42 ve yüzde 67 daha yüksektir. Ücretler Türk Telekom yönetim kurulu tarafından yılda iki kere gözden geçirilmektedir. Yönetim kurulunun kararı Ulaştırma Bakanlığı'nun ve Bakanlar Kurulu'nun onayına tabidir. Dolar bazında konuşma ücretleri Tab-

lo 3'te sunulmuştur. Ekim 1996'daki telefon tarifelerine göre, yoğun saatlerde şehirçi görüşmeler için konuşma ücreti dakikada 15 sent iken, bu rakam trafiğin en az yoğun olduğu saatlerde 9 sent'e kadar düşmekteydi (Tablo 3). Şehirlerarası (100 km ve daha fazla mesafeler için) görüşme tarifelerinin şehirçi görüşme tarifelerine oranı 13.3 idi. Bu oran aynı yıl Avrupa ortalaması olan 7.8 oranına göre çok yüksekti. Öte yandan, aynı yıl içinde uluslararası görüşme tarifelerinin şehirçi görüşme tarifelerine oranı 40 ila 65 kat arasında değişmekteydi (Şekil 4).

1996 yılı ve 1999 yılı fiyat tarifeleri karşılaştırıldığında Türk Telekom'un fiyatlandırma politikalarında bir değişim eğilimi göze çarpmaktadır. Şehirçi görüşme fiyatları dolar bazında artarken, şehirlerarası ve uluslararası görüşme ücretlerinde düşme eğilimi göze çarpmaktadır. Bunun sonucu olarak şehirlerarası görüşmelerin şehirçi görüşmelere oranı 7.5'a düşerken, Avrupa ve ABD ile yapılan uluslararası görüşmelerin fiyatlarının şehirçi görüşme fiyatlarına oranı 25 ve 37.5'a düşmüştür (Tablo 3 ve Şekil 4). Bu eğilim 1995 ve 1996 arasında başlayan fiyatlandırma politikalarındaki değişikliğin zaman içine yayılmakta olduğunu göstermektedir.

Şekil: 4
Yerel Görüşmelere Göre Şehirlerarası ve Uluslararası Telefon Tarifeleri

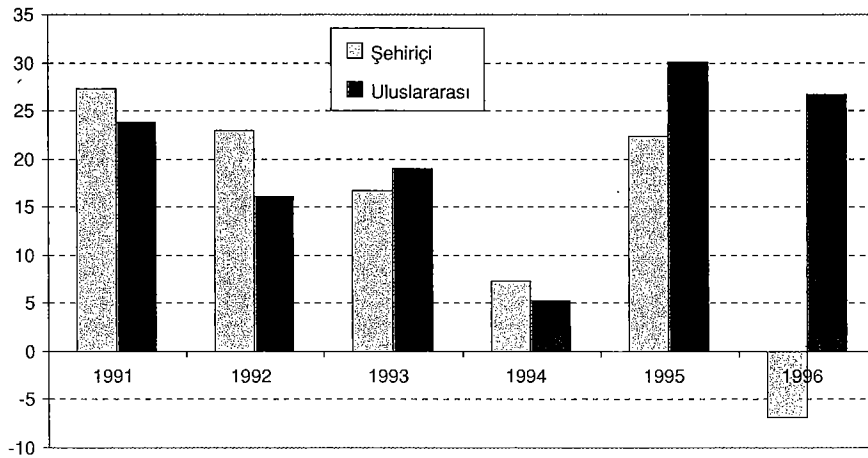


DEVLET REFORMU

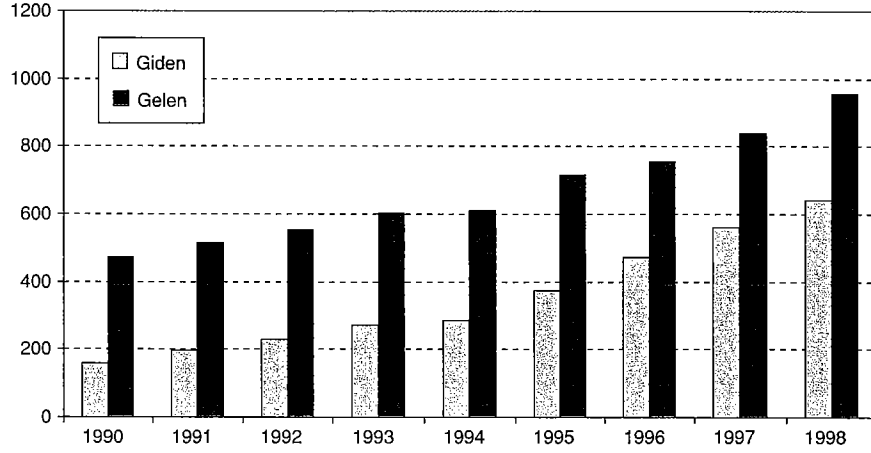
Ücret politikaları telefon trafiğini doğrudan etkilemektedir. 1983 ve 1993 yılları arasında, şehirçi telefon görüşmeleri yıllık ortalama yüzde 27 artmıştır. 1994 krizinden sonra bile 1994-1995 dönemi için yıllık ortalama artış hızı 15'tir. Telefon görüşmelerindeki bu devamlı artış sonucunda, 1983 yılında 2643 olan abone başına yerel görüşme sayısı 1995'te 4843'e, 1996'nın ilk çeyreğinde de 4281'e çıkmıştır (Tablo 4). Ancak son yıllarda yerel telefon tarifelerinin şehirlerarası ve uluslararası telefon tarifelerine oranla daha hızlı artmasıyla birlikte, yerel telefon görüşmelerinin artış hızı azalırken, uluslararası görüşmelerin artış hızı artmaktadır (Şekil 5).

Türk Telekom'un fiyatlandırma politikasındaki bu değişiklik yıllardır siyasi nedenlerle sürdürülen hatanın, yani yerel görüşmelerin şehirlerarası ve uluslararası görüşmelerle sübvansede edilmesi eğiliminin, giderek terk edilmekte olduğunu göstermektedir. Kısıtlı iletişim kapasitesine sahip olan kablolarla sağlanan yerel şebeke hizmetleri için yapılan bakım ve yatırım masrafları uzun mesafeli görüşmelerde kullanılan şebekelere göre daha yüksektir. Günümüzde uygulanan ücret politikaları bu maliyet farkını yansıtmamaktadır. Türk Telekom'un yapmış olduğu hesaplara göre, şehirlerde yerel görüşme hizmetlerinden elde edilen

Şekil: 5
Şehirçi ve Uluslararası Telefon Trafiği (Yıllık % Değişme)



Şekil: 6
Uluslararası Telefon Trafiği (Milyon Dakika)



gelir, maliyetleri ancak karşılamaktadır. Türk Telekom kırsal kesimlerde yürüttüğü yerel şebeke hizmetlerinden ise zarar etmektedir. Özellikle şehirlerde, Ramsey fiyatlandırması olarak da adlandırılan, marjinal maliyetlerle doğru orantılı bir fiyatlandırma politikası izlenmesi Türk Telekom'un gelirlerinin daha da artmasını sağlayacaktır. Aşırı yüksek olan uluslararası telefon tarifeleri yüzünden Türk Telekom, uluslararası görüşme hizmetlerinden elde edebileceği gelirin önemli bir bölümünü geri arama (*call-back*) sistemi geliştiren veya uluslararası telefon kartları satan şirketlere kaptırmaktadır. Bu eğilimin en iyi kanıtı Türkiye'ye gelen ve Türkiye'den yapılan telefon trafiğinin karşılaştırılmasıyla ortaya çıkmaktadır. 1991-1993 döneminde, Türkiye'ye gelen uluslararası görüşmeler, Türkiye'den çıkanların 2,4 katıdır. Son yıllarda, muhtemelen tarifelerdeki düşüş nedeniyle, bu oran bir düşüş eğilimi göstererek, 1995'te 1,9 ve 1998'de 1,48 olarak gerçekleşmiştir (Şekil 6 ve Tablo 4). Gözlenen bu eğilim Türk Telekom için iyi bir gelişme olarak değerlendirilmelidir, çünkü oranlardaki bu düşüş eğilimi uluslararası telefon trafiğinde yaşanan sürekli bir artışla birlikte sürmektedir. Uluslararası telefon trafiği 1994'te 900 milyon dakika iken, 1996'da 1.230 ve 1998 sonunda da 1.600 milyon dakika olarak gerçekleşmiş-

DEVLET REFORMU

tir (Şekil 6). Yurt dışından gelen telefon trafiğinden yabancı operatörlerin 1997 yılı içinde yaklaşık 1,5 milyar marklık gelir elde ettikleri Türk Telekom tarafından açıklanmıştır. 1997 yılı istatistiklerine göre yurt dışından gelen telefon trafiğinin yüzde 67'si Almanya'dan gelmektedir. Almanya'daki yoğun Türk nüfusu dikkate alırsak, bu konuşmaların çoğunun Almanya'daki Türklerin aileleriyle yapmış oldukları görüşmeler olduğu açıktır. Türkiye'deki uluslararası görüşme ücretlerinde bir düşme sağlanırsa bu telefon trafiğinin önemli bir kısmını Türkiye'ye çekmek mümkün olabilir.

Türk Telekom'un gelecekteki fiyatlandırma politikalarına yön verecek diğer önemli bir faktör ise potansiyel rekabettir. Son yıllarda hızlanan teknolojik gelişmeler sayesinde, artık şehirlerarası ve uluslararası telefon hizmetleri birden fazla şirket tarafından sağlanabilmektedir. Bunun da ötesinde, internet üzerinden yapılabilen telefon görüşme maliyetlerinin, sabit kablolu yerel şebeke üzerinden yapılan görüşme tarifelerinin yüzde 20'sine eşit olduğu bilinmektedir. Her ne kadar, birçok ülke internet üzerinden telefon görüşmelerini yasaklamışsa da birkaç yıl içinde buna izin verilmesi beklenmektedir. Türk Telekom'un da internet üzerinden yapılan telefon görüşmelerinden gelen bu potansiyel rekabet etkisini göz ardı etmemesi gerekmektedir. Öte yandan, yerel şebeke hizmetlerinde altyapının mutlaka bir şirketin mülkiyeti ve kontrolü altında olması gerekliliği devam etmektedir. Ancak dijital ve bilgisayar teknolojileri sayesinde bu altyapı üzerinden birden fazla şirketin yerel görüşme hizmetleri vermesi mümkündür. Türk Telekom, şehirlerarası ve uluslararası görüşmelerdeki yüksek tarifelendirme politikalarına devam ederse, kaçınılmaz olan rekabete geçişle birlikte büyük çapta pazar payı ve kâr kaybına uğrayacaktır. 1994'ten bu yana birçok Avrupa ülkesinde fiyatlar yeniden yapılandırılmaktadır. Türk Telekom, ücretleri yeniden düzenlemek konusunda biraz daha geç davranırsa, firma geleceği için planlanan birçok uluslararası normların gerisinde kalacaktır. Bir kere enternasyonal telekomünikasyon operatörleri Türkiye pazarına el atarlarsa, telekom pazar payını ve dolayısıyla büyük kâr kaynağını kaybedecektir. Yakın zamandaki Avrupa deneyimi fiyatların tek safhada ayarlanmaması gereğini ortaya koymaktadır. Yeniden ayarlanan fiyatlar (şehiriçi görüşme, hat tesisi ve aylık abonman fiyatlarındaki artış, şehirlerarası ve uluslararası telefon tarifelerindeki indirim)

bir halkla ilişkiler kampanyasıyla duyurulmalıdır. İspanya'nın Telefonica ve İtalya'nın Telekom Italia şirketleri tarifelerin yeniden düzenlenmesi konusunda sivrilmiş iki şirkettir. Telefonica, bir yıl içinde ve halka yapılan değişiklikler konusunda bilgilendirici hiçbir pazarlama kampanyası yürütmeden, yerel görüşme tarifelerini büyük oranda artırırken, uzun mesafe telefon tarifelerini düşürmüştür. Bu hatalı yaklaşımın sonucunda, ortalama hat kullanımı, büyümekte olan bir ekonomiye rağmen 1993'te yüzde 3,5 azalmıştır. Öte yandan, yerel görüşme fiyatlarındaki ve hat kira ücretlerindeki artışa rağmen, Telefonica'dan farklı bir şekilde tarifelerdeki değişikliği zamana yayan ve bu konuda halkı bilgilendiren Telekom Italia'nın hizmetlerine olan talep artmıştır.

2.6 Türk Telekom Sektörünün Karşılaştırmalı Analizi

Bu bölümde, Türk telekom sektörünün gelişimini karşılaştırmalı bir şekilde inceleyeceğiz. İki karşılaştırma grubu için gerekli verileri ITU'nun veri tabanından aldık. İlk olarak, Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin bir üyesi olma yolundaki çabalarına paralel olarak, Türkiye'yi Avrupa ülkeleriyle karşılaştıracakız (Tablo 5). İkinci karşılaştırma grubunu ise 1987 sonrasında telekom altyapısını ve servislerini özelleştirmiş, gelişmekte olan ülkelerden oluşturduk.

1984 ve 1996 yılları arasında, 35 ülkenin hükümetleri kendi telekom şirketlerindeki hisselerini satın toplamda 159 milyar Amerikan doları kazanmışlardır. British Telecom ve Japon NTT 1987 öncesi özelleşen iki şirkettir. NTT'yi bir kenarda bırakırsak, 1987'de telekom özelleştirmelerinden sadece 582 milyon Amerikan doları elde edilmiştir, bu rakam 1990'da 6,7 milyar dolara ve 1994'te 12,1 milyar dolara yükselmiştir. 1995'te toplam özelleştirme satışları 6 milyar doları ve 1996'da Deutsche Telekom'un özelleştirilmesiyle nerdeyse 23 milyar Amerikan dolarını bulmuştur (Besancon ve Kelly, 1997).

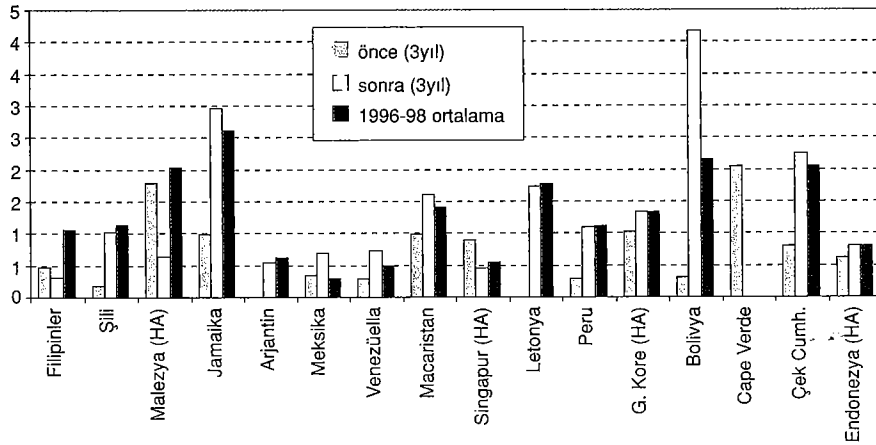
Bu son on yılda süregelen telekomünikasyon sektörü özelleştirmelerinden sonra, bazı eğilimler ortaya çıkmıştır. İlk olarak, özelleştirmelerin çoğu, 22'si, gelişmekte olan ülkelerde gerçekleştirilmiştir. Fakat, bu 22 ülke özelleştirmeden sadece 33,5 milyar dolar elde edebilmiştir. Bu rakam, geri kalan 13 gelişmiş ülke için, 125 milyar dolara ulaşmıştır. 1992'ye kadar 17 özelleştirmenin sadece 6'sı gelişmiş ülkelerdeydi.

DEVLET REFORMU

Bu ülkeler İngiltere, Japonya, Kanada, Yeni Zelanda, Avustralya ve İsrail'dir. AB üyeleri, İspanya, Hollanda, Danimarka, Portekiz, Belçika, İrlanda, Yunanistan ve Almanya telekomünikasyon operatörlerini 1992'den sonra özelleştiren ülkelerdir. İkinci eğilim satış yöntemlerinde ortaya çıkmaktadır. Stratejik bir ortağa ya da stratejik ortaklı bir konsorsiyuma yapılan özel satış yöntemi, gelişmekte olan ülkeler arasında özelleştirme için daha çok tercih edilen yöntem olmuştur. Tablo 6'da ele alınan 17 ülke arasında, sadece Malezya, Singapur, Güney Kore ve Endonezya hisselerini halka arz (HA) yoluyla satan ülkelerdir. Tabloya daha dikkatli bakıldığında, bu ülkelerdeki telefon operatörlerinin özelleştirme sırasında, daha yüksek telefon yoğunluğu, daha hızlı telefon ağı gelişimi, daha kısa hat bekleme süresi ve daha iyi servis kalitesiyle, diğerlerinin çok ilerisinde olduğu görülmektedir.

Telekomünikasyon sektörlerinin içinde bulunduğu durum göz önüne alındığında, diğer gelişmekte olan ülkeler için stratejik ortaklı bir konsorsiyuma ihale yoluyla satış yöntemini kullanmanın en doğru karar olduğu söylenebilir. Tablo 5 ve 6 karşılaştırıldığında, bu ülkelerdeki telekomünikasyon operatörlerinin, şebeke altyapısı, verimlilik ve

Şekil: 7
Özelleştirme Öncesi ve Sonrasında Telekom Yatırımının
GSMH'ya Oranı (%)



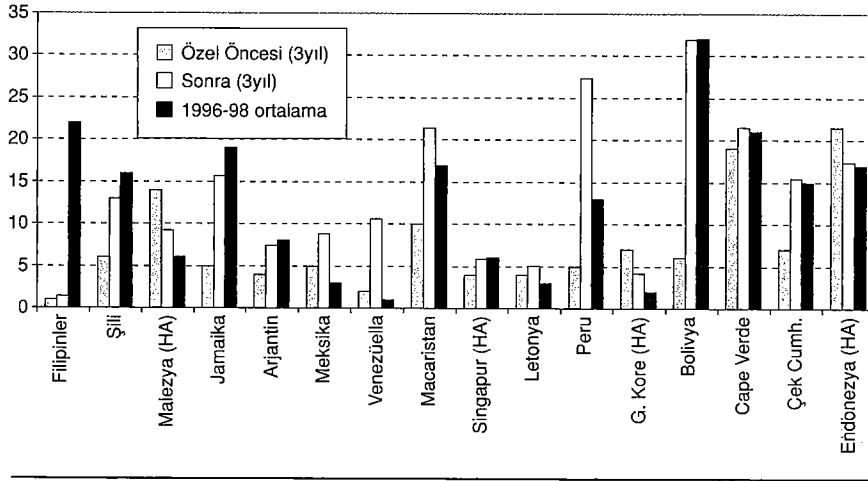
servis kalitesi bakımından sanayileşmiş ülkelerin çok gerisinde kaldıkları görülmektedir. Stratejik ortak olarak bu ülkelerde yatırım yapan sanayileşmiş ülkelerin telekom operatörlerinin bu ülkelerde, yeni yatırımlar, yönetim ve bilgi transferleriyle telekom sektörünü canlandırmaları beklenmiş, bu beklentiler genellikle gerçekleşmiştir.

Gerçekten, birçok ülkede bu beklenen yatırımlar ve bilgi transferleri gerçekleşmiştir. Yabancı telekomünikasyon operatörleriyle birlikte çalışmak, özelleştirilmiş operatörlerin çoğuna daha hızlı şebeke yayılımı ve performanslarını iyileştirme imkânı sağlamıştır. Özelleştirmeden sonra ilk üç yılda yapılan telekom yatırımlarının GSMH'ya oranı, özel ihale yoluyla satış yapılan ülkelerin genelinde özelleştirmeden önceki üç yıl içinde yapılan yatırımların üzerinde gerçekleşmiştir. Şekil 7'de de açıkça gözlendiği gibi, birçok ülkede 1996-98 döneminde yapılan yatırımların GSMH'ya oranı özelleştirme sonrası döneme göre daha da yüksektir.

Yatırımlardaki artışın bir sonucu olarak, özelleştirme yapılan ülkelerde, her 100 kişiye düşen anahat sayısı ile ölçülen telefon yoğunlukları da artmıştır. Özelleştirme öncesinde de yüksek şebeke büyüme hızına ulaşmış olan Malezya'yı dışarıda bırakırsak, bütün ülkeler, özelleştirme sonrasında, sabit kablolu telefon şebekelerini (100 kişiye düşen) daha hızlı bir şekilde genişletmişlerdir (Şekil 8). Açık olan şu ki, böyle bir gelişme telekomünikasyon altyapısına yapılan harcamalar olmadan gerçekleşemezdi. Özellikle, ilk özelleştiren ülkeler arasında Şili, Arjantin, Jamaika ve Venezüella; sonradan katılanlar arasında da Çek Cumhuriyeti ve Peru büyüme oranlarını büyük bir hızla artırmışlardır. Telefon yoğunluğunun artmasına paralel olarak, bu operatörler telefon hattı sırasında bekleyen insan sayısının toplam ana hat sayısına oranını azaltmayı başarmışlardır (*bak.* Tablo 5 ve 6).

Gelişmekte olan ülkelere farklı olarak gelişmiş ülkeler, telekom özelleştirmelerini hisselerin bir kısmını borsa yoluyla halka arz etmekle gerçekleştirmişlerdir. Şebekeleri ve servisleri daha gelişmiş ve daha iyi yönetilmekte olduğu için, bu ülkeler yabancı stratejik ortaklara ihtiyaç duymamışlardır. Sadece üç gelişmiş ülke, Yeni Zelanda-(TCNZ), Belçika (BELGACOM) ve İrlanda (Telecom Eirann) ihale yoluyla stratejik ortağa satış yöntemini kullanmıştır. Türkiye'nin bu resimdeki yeri nedir? Bu soruya verilecek yanıt hem Türk telekomünikasyon sek-

Şekil: 8
Özelleştirme Öncesi ve Sonrasında Anahat Yoğunluğu
Büyüme Hızı (%)

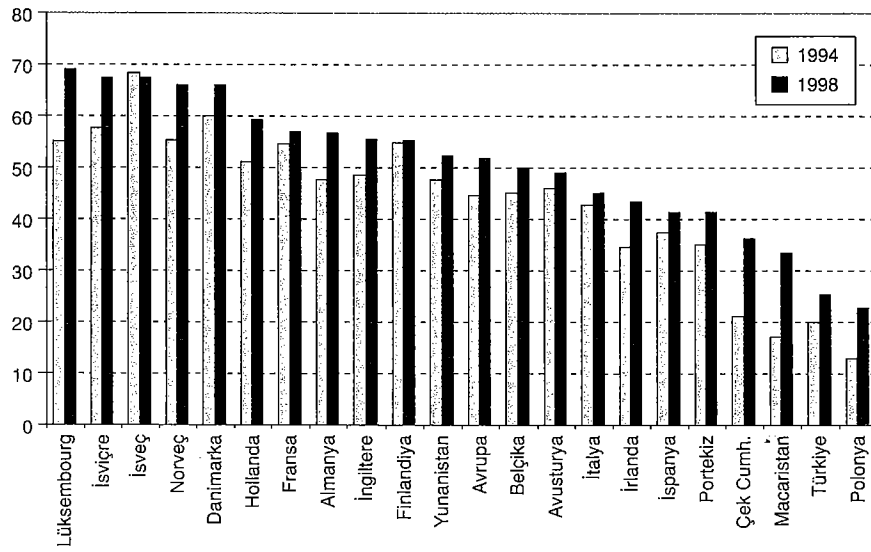


törünün karşılaştırmalı durumu hakkında bilgi vermesi açısından hem de baskın satış metodunun belirlenmesi açısından önemlidir. 1994'e kadar sürdürdüğü yatırımların sayesinde yakaladığı hızlı büyüme oranıyla Türk telekomünikasyon sektörü Malezya, Kore, Singapur ve Avrupa telekom sektörleriyle boy ölçülebilecek duruma gelmiştir. Bu açıdan 1996 yılı verileriyle yaptığımız karşılaştırmalı analiz, Türk Telekom'un özelleştirilmesinde baskın yöntem olarak, yurt içi ve yurt dışında halka arz yönteminin kullanılmasını doğru olduğunu işaret etmektedir. Gelişmekte olan ülkeler arasında Türkiye, kullanılan göstergelere bakılmaksızın üst sıralarda yer almıştır. Sadece Singapur ve Güney Kore şebeke altyapısı ve teknoloji konusunda Türkiye'nin önünde yer almıştır. Telefon yoğunluğu, şebeke genişletilmesi, talebe cevap, hat başına düşen hata, işçi üretkenliği ve sayısallaşma gibi kıstaslar açısından Türkiye, özelleştirme konusunda önde gelen Arjantin, Şili, Meksika, Malezya ve Venezüella gibi ülkeler ile ya başabaş bir durumda ya da onların ilerisinde yer almaktadır (Tablo 6). Malezya 1986'da telekomünikasyon operatörünün hisselerinin yüzde 23'ünü sattığında,

Türkiye telefon yoğunluğu bakımından Malezya'nın gerisindeydi. O günden itibaren, Türkiye Malezya'yı şebeke genişletilmesi, talebe yanıt ve işçi üretkenliğinde, Türk telekomünikasyon sektörü o dönemde yüzde 100 devlet kontrolünde olmasına rağmen geride bırakmıştır.

Tablo 5, özellikle 1996-1998 dönemine ait Türk ve Avrupa telekomünikasyon verileri sunulmaktadır. Telefon yoğunluğu bakımından Türkiye, 1998'de yüzde 52 olan Avrupa ortalamasının çok gerisinde- dir (Tablo 5 ve Şekil 9). Ancak Türk ailelerin daha kalabalık olmasıyla bağlantılı olarak Türkiye'de hane başına düşen insan sayısının Avrupa'dan daha fazla olduğunu gözönüne alırsak, bireylerin telefon hizmetlerine erişimi açısından Avrupa ve Türkiye arasındaki farkın telefon yoğunluğu istatistiklerinin gösterdiğinden daha az olduğu sonucuna varılır. Türk Telekom'un 1994'ten bu yana yatırımlarını yavaşlatmak zorunda bırakılması sonucunda anahat yoğunluğunda sağlanabilen artış yetersiz kalmaktadır. Şekil 8'de açıkça görülebildiği gibi, 1994-1998 arasında Türkiye'yle aynı düzeylerde anahat yoğunluğu gösteren

Şekil: 9
Avrupa: Anahat Yoğunluğu



DEVLET REFORMU

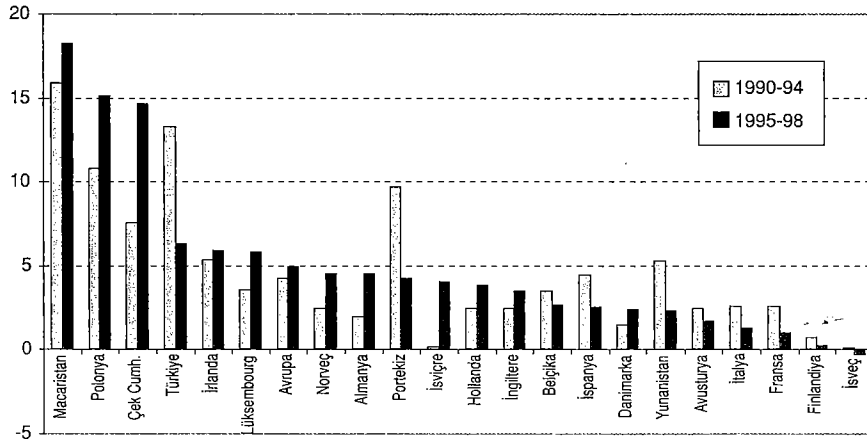
ülkeler (Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya) Türkiye'ye oranla çok daha büyük bir atılım yapmışlar ve anahat yoğunluklarını daha hızlı bir biçimde artırmışlardır (Şekil 10).

İki şebekenin birbirine bağlanmasıyla ilgili süreç mutlaka düzenleyici kurum tarafından denetlenmelidir. Yerel sabit hat şebekesine sahip olan şirketin bu şebeke üzerindeki abonelere değişik hizmetler sunan diğer şirketlere göre şebeke üzerinde bir tekel gücü vardır. Şirket, bu gücünü de kendi lehine kullanmak ve şebekeler arası bağlantı ücretlerini maliyetlerin üzerinde göstermek isteyecektir. Böylece, hem kendisi bu hizmetleri daha ucuza vermek suretiyle rakiplere karşı ciddi bir avantaj elde edecektir, hem de bu şirketlerden elde ettiği kâr da yanına kalacaktır.

Düzenleyici kurum ve yasal çerçeve hazırlanırken arabağlantı görüşmeleri sırasında düzenleyici kurumun rolü belirlenmelidir. Her ne kadar iki ya da daha fazla şirket arasındaki arabağlantı görüşmeleri, özel sektör kuruluşları arasında gönüllü yapılan bir görüşmeysen de bu iki şirketin aynı konumda olmadıkları göz ardı edilemez. İşte bunun için günümüzde düzenleyici kurumun en önemli işlevlerinden birisi bu süreçte gerektiğinde belirlenen kurallar çerçevesi içinde müdahale

Şekil: 10

Avrupa: Anahat Yoğunluğu Artış Hızı (% , Dönem Ortalaması)



etmek ve hem her iki tarafın hem de tüketicinin çıkarına olacak bir fiyatlandırma anlaşmasına ulaşılmasını sağlamaktır. İki şirketin arabağlantıdan doğacak güçlerini diğer şirketlere karşı kullanmak ve böylece sektörde rekabeti azaltmak istemeleri de mümkündür. Ancak böyle bir anlaşma toplumun yararına olmayacağı için düzenleyici kurum buna müsaade etmemelidir.

Arabağlantı sürecinde düzenleyici kurumun oynayacağı rol konusunda farklı yaklaşımlar mevcuttur. Örneğin, şebekeler arası bağlantı görüşmeleri iki şirket arasında düzenleyici kurum katılmadan gerçekleştirilebilir. Böyle bir yaklaşım, şirketler arasındaki görüşmeler sonucunda uzlaşma sağlanamaması durumunda ya da daha sonra anlaşmanın uygulanmasıyla ilgili anlaşmazlıklar çıkması ya da anlaşmanın sonucunda ortaya çıkan durumun rekabeti azaltıcı bir etki yapması durumunda düzenleyici kurumun devreye girmesini öngörür. Değişik ülkelerdeki deneyimler, anlaşmazlık durumunda hakem görevi gören düzenleyici kurumların varlığının bile şirketlerin kendi aralarında bir anlaşmaya varmaları açısından çok faydalı olduğunu göstermiştir.

Öte yandan, piyasa güçlerinin bazen etkisiz kaldığını gözönüne alarak, düzenleyici kuruma daha fazla yetki vermenin gerektiğini öne süren bir yaklaşım da sözkonusudur. Bu alternatifte, düzenleyici kurum görüşmeler başlamadan önce görüşmelerin çerçevesini belirler, görüşmelerin bitmesini bekler, gerekirse görüşmelerde gözlemci bulundurabilir. Ancak, sonuçta ulaşılan anlaşmanın da düzenleyici kurum tarafından denetlenmesi söz konusudur.

Bu yaklaşımdan bir adım daha ileri giderek, düzenleyici kurumun arabağlantı sürecinde belirleyici bir rol oynamasını öne süren yaklaşım da günümüzde birçok ülkede tercih edilmektedir. Bu yaklaşıma göre düzenleyici kurum arabağlantıyla ilgili kuralların bir kısmını önceden belirler ve şirketlerin bu kuralların dışında kalan, daha az öneme haiz konuları görüşmeler yoluyla çözümlenmesi beklenir.

İlk ele aldığımız yaklaşım piyasa güçlerine daha fazla bir rol biçmektedir. Son iki yaklaşım ise, şirketler arasında yapılan görüşmelerle uzun zaman kaybedilmeden, düzenleyici kurumun daha aktif bir rol oynadığı bir kurumsal yapıyı tercih etmektedir. Ancak bu yapıda düzenleyici kurumun konulara hâkim personelinin olduğu ve kurumun yeterince deneyimli olduğu varsayılmaktadır. Oysa bu varsayım birçok

DEVLET REFORMU

ülke için geçerli olmayabilir. Örneğin, kurumsal deneyimleri ve yeterli personelleri bulunmadığı için Afrika ülkeleri düzenleyici kuruma daha az görev düşen ilk yaklaşımı tercih etmişlerdir. Ancak, ilk yaklaşımla ilgili çok önemli sorunlar doğabilmektedir. Başlangıçta piyasa güçlerine daha fazla serbestlik tanıyan Şili’de, yerel sabit hat şebekesine sahip olan operatör arabağlantı anlaşmaları yapmak için fazla bir neden görmemiş, ve dolayısıyla arabağlantı anlaşmaları çoğu zaman gerçekleştirilememiştir. Böylece, yerel sabit şebeke sahibi operatörün rakipleri karşısında hâkim gücünün kırılması mümkün olmamıştır.

Dünya genelinde, özellikle Kuzey ve Güney Amerika ve Avrupa’da, arabağlantı görüşmelerinin denetlenmesi ve düzenlenmesi konusunda genellikle düzenleyici kurumun daha fazla rol oynadığı son iki yaklaşımdan birisi kabul görmektedir. Sektörde rekabetin hızla artıyor olması ve arabağlantı işleminin çok çetrefilli olabileceği göz önüne alındığında bu seçimin hiç de yanlış olduğu söylenemez. Başlangıçta piyasa güçlerini daha fazla kendi haline bırakmayı tercih eden Şili, şebeke sahibi konumundaki operatörün pazarı paylaşmak konusundaki isteksizliği nedeniyle arabağlantı görüşmelerinin hiçbir sonuca ulaşmaması sonucunda düzenleyici çerçevede ciddi değişikliklere gitmek zorunda kalmıştır. Yapılan değişikliklerle, arabağlantı işlemleri için kuralları koymak ve arabağlantı ücretlerini belirlemekten düzenleyici kurum sorumlu tutulmuştur. Böylece yerel sabit hat şebekesine sahip olan şirketle rakiplerinin güçlerinin dengelenmesi yoluna gidilmiştir.

Türkiye’de de arabağlantı işlemine yaklaşım olarak düzenleyici kuruma daha fazla rol yükleyen bu iki alternatiften birisinin, hatta daha fazla kurala dayanan ikinci alternatifin benimsenmesi doğru olacaktır. Bu açıdan Türkiye, Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya gibi Avrupa’daki düzenleyici kurumsal çerçeveyi yakından incelemeli ve kendi şartlarına adapte ederek uygulamaya geçirmelidir.

Arabağlantı görüşmelerinin denetlenmesinin en önemli bölümü ise şirketlerin belirli bir zaman dilimi içinde bir anlaşma zemini bulamalarıyla başgöstermektedir. Bu konuda her ülke farklı yaklaşımlar sergilemektedir. Bunlardan bir tanesi ilginçtir, ve mutlaka üzerinde düşünülmesi gereken bir uygulamadır. Orta Amerika ülkelerinden Guatemala arabağlantı işlemlerini belirli bir süre içinde gerçekleştirebilmek amacıyla oyun teorisinden de yararlanarak ilginç bir anlaşmazlık çö-

zümleme mekanizması adapte etmiştir. Bu mekanizmaya göre iki operatör dört ay boyunca görüşmeler yoluyla bir anlaşma zemini bulamazlarsa, düzenleyici kurum ya da atanan hakem her iki tarafın da son gün yapmış oldukları tekliflerden herhangi birini seçmek suretiyle anlaşmazlığa çözüm getirebilir. Diğer Orta Amerika ülkeleri de benzeri türden yaratıcı ve farklı anlaşmazlık çözümleme yöntemlerini arabağlantı işlemlerinde uygulamaya koymuşlardır.

Arabağlantı görüşmelerinin en can alıcı noktası bağlantı ücretlerinin belirlenmesidir. Şebekeler arası bağlantı görüşmeleri sırasında düzenleyici kuruma çok önemli rol biçen ülkelerde bağlantı ücretleri çoğunlukla düzenleyici kurum tarafından belirlenir, ve tarafların buna uyması beklenir. Taraflar arasındaki görüşmelere daha fazla önem adde- den ülkelerde ise bağlantı ücretlerinin bu görüşmelerden çıkması ve düzenleyici kurum tarafından onaylanması öngörülmektedir. ITU verilerine göre düzenleyici kurumu olan ülkelerin yarısında taraflar arasında üzerinde anlaşmaya varılan bağlantı ücretlerinin yürürlüğe girmeden önce düzenleyici kurum tarafından onaylanması gerekmektedir.

Bağlantı ücretlerinin belirlenmesinde değişik yöntemler benimse- nebilir. Örneğin bazı ülkelerde ücretler maliyetlere bağlı ilkeler bazın- da belirlenirken, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu diğer ülkelerde gelir paylaşım ilkesine göre belirlenebilir. Gelir paylaşım ilkesi en basit fakat aynı zamanda en büyük hata payına sahip yöntemdir. Bu yüzden gelir paylaşımı sistemi daha az ülkede uygulanmakta, ve giderek yerini maliyet bazlı yönteme bırakmaktadır. Maliyetlere göre belirlenen ücret ilkesi en doğru yaklaşım olsa da bunun da hesaplanması oldukça zor- dur. Bu yüzden son zamanlarda bazı düzenleyici kurumlar bağlantı ü- cretlerini diğer ülkelerde benzeri durumlarda uygulanan bağlantı ücret- lerinin bir fonksiyonu, genellikle de ortalaması olarak belirlemektedir.

Ancak burada hangi yöntemin seçilmesi gerektiği konusunda baş- vurulması gereken kriter, ölçek ve kapsam ekonomilerinin ve pozitif şebeke dışsallığını tam olarak gerçekleştirebilecek olan bir ücret seviye- sinin belirlenmesidir. Ancak Mitchell ve diğerleri (1995)'nin de gös- terdiği gibi, optimal ücretlerin belirlenmesi özellikle başlangıçta büyük güçlükler arzemektedir. Onun yerine Mitchell ve diğerleri (1995), düzenleyici kurumun ücretlerin alt ve üst sınırlarını belirlemesi gerek- tiğini vurgulamaktadır. Alt sınırın belirlenmesi için uzun vadeli ortala-

DEVLET REFORMU

ma ek maliyetlerin kullanılması önerilirken, üst sınır alt sınırın üstüne ortak maliyetleri karşılayabilecek bir ek ücret (mark-up) eklenmesiyle elde edilebilir. Bu ek ücret, sabit kablolu şebekenin rakibe kullanılan bölümünün fırsat maliyetine karşılık gelecek şekilde de hesaplanabilir. Bu iki alternatifin dışında, operatörün toplam şebeke maliyetlerini bütün olası kullanımlara dağıtmak suretiyle elde edilen “tamamen dağıtılmış maliyetlere” göre de ücretlendirme yapılabilir.

ITU'nun yaptığı anketlere verilen cevaplara göre, bugüne kadar bağlantı ücretlerini düzenleme kapsamına almış ülkelerin yaklaşık üçte ikisinde bağlantı ücretleri yukarıda belirtilen maliyet esaslarına göre belirlenmektedir. Geri kalan ülkelerde ise ücretlendirmeler gelir paylaşımı esasına göre yapılırsa da, bu ülkeler arasında zaman içinde maliyet esasına göre ücretlendirme ilkesini benimseme eğilimi artmaktadır.

Bağlantı ücretlerinin kamuya ilan edilip edilmemesi konusu da öncelikle düşünülmesi gereken konulardan birisidir. Rekabetin daha kısıtlı ve piyasa oyuncularının daha az olduğu durumlarda bütün tarafların iki operatör arasında üzerinde uzlaşılan bağlantı ücretini bilmesi diğer operatörlerin benzeri anlaşmaları yaparken en azından şebeke sahibi şirket kadar bilgi sahibi olmasını sağlayacaktır. Bu yüzden bağlantı işlemlerini düzenleyen ülkelerin yüzde 60'ında üzerinde anlaşılabilir bağlantı ücreti kamuoyuna ilan edilir. Türkiye'nin de sistemin şeffaflığını artırıcı bu önlemi alması yerinde olacaktır.

Yukarıda belirttiğimiz gibi telekom sektörünün doğal tekel olan tek bir firmadan oluşumu durumunda düzenleyici kurumun işlevleri daha net belirlenmiştir. Böyle bir durumda, fiyatlama kuralının belirlenmesi ve ona göre şirket tarafından belirlenen fiyatların denetlenmesi ve yatırımların yıllar itibarıyla planlanması iki ana işlev olarak karşımıza çıkmaktadır. Fiyat düzenlemesinde amaç, bir yandan tüketicinin hizmeti daha ucuz bir maliyette elde etmesini sağlarken diğer taraftan da şirketin yeterli bir getiri elde etmesini mümkün kılmaktır. Böylece, operatörün hem bugün hem de gelecekte daha iyi hizmet sunmak için yatırım yapması için gerekli dürtüler sağlanmış olacaktır. Düzenleyici kurum, bu dürtüleri sağlamak zorundadır, çünkü operatör-şirketle ilgili bilgilerin tümüne ulaşması mümkün değildir.

Bugüne kadar fiyat düzenlemesiyle ilgili olarak üç yaklaşım göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki doğrudan şirketin *getiri oranını* (rate of return) belirlemeyi hedef edinen yaklaşımdır. Bu yaklaşım, yukarıda

bahsettiğimiz şirketin bilgi üstünlüğü olmadığı durumlarda en etkin düzenleme yöntemidir. Düzenleyici kurumun şirketle ilgili bütün bilgilere sahip olduğu durumlarda, şirkete vermiş olduğu hizmet karşılığı tatminkar bir getiri oranı verilmesi suretiyle hizmet tüketiciye ulaştırılabilir. Ancak gerçek hayatta düzenleyici kurum şirketle ilgili bilgilerin tamamına sahip değildir, ve şirket tarafından kendisine sunulan özellikle maliyet bilgilerini veri olarak kabul etmek durumundadır. Tabii ki bu, şirketi maliyetlerini suni olarak şişirmeye teşvik eder. Yine maliyetleri yüksek tutmak için çok yüksek bir yatırım maliyeti tutturmasını teşvik eder. Öte yandan, şirketin maliyetleri düzenlemeye tabi olmayan hizmetlerden düzenlemeye tabi olan hizmetlere kaydırmak amacıyla çapraz sübvansiyon yöntemine başvurmasına yol açar. Şirketin izleyeceği bu yöntemlerin hiçbirisi tüketicinin yararına olmayacaktır. Düzenleyici kurum ve şirket arasındaki bu asimetric enformasyon durumunun varlığı dolayısıyla getiri oranına dayanan düzenleme yöntemi günümüzde giderek daha az kullanılır hale gelmiştir.

İkinci ve günümüzde daha sık başvurulan bir düzenleme yöntemi ise İngiltere'nin 1980'lerdeki özelleştirmeden sonra başarıyla uyguladığı, birçok ülkede *tavan fiyat* (price cap) uygulaması olarak da bilinen *TÜFE eksi X* formülüdür. Bu yöntem sadece tüketiciyi korumakla kalmayıp, aynı zamanda operatörü maliyetlerindeki artışı tüketici fiyatlarındaki artışın altında tutmak amacıyla yatırımlara girmeye teşvik etmektedir. Böylece operatörün üretim verimliliği de artırılmış olmaktadır.

TÜFE eksi X formülü teşvik edici düzenleme uygulamaları sınıfına girer. Teşvik unsurlu düzenlemeler son on-on beş yıldır, doğrudan doğruya şirketin getiri oranını kontrol etmeyi hedefleyen *getiri oranı* düzenlemesine tercih edilmektedir. Teşvik unsurlu düzenlemeler hem tüketiciyi korurken hem de sektörün gelişmesi için şirketleri teşvik etmektedir. Sıfırdan büyük bir *X* oranı sektördeki teknolojik gelişme ve verimlilik artışlarının görece fiyatlara bir azalma olarak yansıtılması anlamına gelmektedir. Bu yöntem altında firmanın maliyet bilgilerini çarpıtmak gibi bir dürtüsü yoktur. Sonuç itibarıyla, en azından kısa vadede, düzenleyici kurum şirketin maliyetleriyle değil tüketiciye sunduğu fiyatlarla ilgilenmektedir.

Tavan fiyat yönteminin hiç sorunsuz bir düzenleme sistemi olduğunu söylemek zordur. Tavan fiyat sisteminde, üretkenlik artışından dolayı fiyatlardan gerçekleşmesi beklenen azalma, yani *X* oranı, düzen-

DEVLET REFORMU

leyici kurum tarafından belirli aralıklarla (3-5 yıl) belirlenir. X oranının sınırlı bir süre için belirlenmesi tavan fiyat yönteminin belirsizliğe neden olmasına neden olmakta, bu da yöntemin yatırımı teşvik edici etkilerini azaltmaktadır. Bu sürenin sonunda belirlenecek X oranının ne olacağı bilinmemektedir. İngiltere örneğinde olduğu gibi, maliyetlerini X oranını daha fazla düşürmeyi ve dolayısıyla kârlılığını artırmayı başarmış şirketlerin karşısında yer alan düzenleyici kurumlar uzun vadede X oranını artırma eğiliminde olabilirler. İngiltere’de British Telekom için X oranı 1984 yılında yüzde 3 olarak belirlenmişken, bu oran 1989’da planın gözden geçirilmesi sırasında yüzde 4,5’a yükseltildi. Bu kararın arkasında British Telekom’un kârlılığındaki artış eğilimi etkin oldu. X oranı 1991 yılında yüzde 6,25’e, ve daha sonra da yüzde 7,5’a kadar yükseltildi.¹ Zaman içinde yukarı doğru bir eğilim gösteren X oranı, şirketlerin maliyetlerini düşürmeye yönelik yatırım yapma dürtülerini azaltacaktır. Bu da tavan fiyat düzenleme yönteminin etkinliğini ortadan kaldıracaktır.

Üçüncü olarak ele alacağımız yöntem, *karşılaştırmalı (benchmark, yardstick)* düzenleme yöntemidir. Bu yönteme göre, düzenleyici kurum fiyatları belirlerken şirketin karşılaştırma yapılan başka şirketlere göre tatmin edici bir getiri oranı elde etmesini hedefler. Bu yöntem, telekom hizmet imtiyazlarını bölgeler itibarıyla dağıtmış olan ülkelerde uygulanabilir. Böylece, ülkenin bir bölgesindeki telefon görüşme fiyatları belirlenirken diğer bölgelerdeki şirketlerle karşılaştırma yapılabilir.

Bu yöntemde şirketlerin maliyetleriyle ilgili bilgileri saklamak ya da çarpıtmak için fazla bir nedeni yoktur. Sonuçta düzenleyici kurumun alacağı karar, şirketin maliyetlerine değil karşılaştırma yapılan şirketin maliyetlerine bağlı olarak değişecektir. Böylece, bu sistemde şirketlerin maliyetlerini yüksek tutmak için de bir nedeni olamaz. Tam tersine, maliyetlerini karşılaştırma yapılan şirketin maliyetlerinin altına çekmek için çabalayacaktır. Böylece, gerçekleşen getiri oranı düzenleyici kurumun öngördüğünden daha fazla olabilir. Bu sistemde değişik bölgeler arasındaki şirketler arasında maliyetleri aşağı çekmek için bir yarış olabilir. Bu sistemin bir diğer özelliği de, tavan fiyat düzenlemesinin aksine düzenleyici kurumun kendi seçimine göre bir fiyat belirlemesinin engellenmesidir. Böylece, tavan fiyat yönteminin etkinliğini azaltan düzenleyici kurum davranışına bağlı belirsizlikle bu yöntemde karşılaşılmaz.

Karşılaştırmalı (benchmark) düzenleme yönteminin en zayıf noktası karşılaştırma yapılacak şirketin belirlenmesidir. Genellikle telekom imtiyazları bölgesel olarak dağıtılmadığı için sektörde aynı hizmeti veren birden fazla şirket bulmak çok zordur. Öte yandan, imtiyazların bölgesel olarak dağıtıldığı durumlarda bile bölgeler arası farklılıkların büyük olması durumunda bu yöntemin kullanılması çok zor olacaktır, çünkü şirketlerin maliyetleri birbirinden çok farklı olacaktır. Böyle bir durumun en iyi örneği, İstanbul ve çevresine hizmet verecek bir operatör ile Doğu ve Güneydoğu Anadolu'ya hizmet verecek bir operatörün maliyet ve talep yapılarının karşılaştırılması ile ortaya çıkacaktır.

Türk Telekom'un şehiriçi, şehirlerarası ve milletlerarası telefon hizmetlerinde tekel konumunu sürdüreceği birkaç yıl boyunca, fiyat düzenlemeleri için *TÜFE eksi X* tipi bir uygulama en doğru seçim olacaktır. Böylece, önümüzdeki yıllarda Türkiye düşük ve görece az değişen bir enflasyon oranına sahip bir ülke olsaydı, düzenleyici çerçevedeki belirsizliği azaltmak amacıyla *X*-faktörünün önceden belirlenip Türk Telekom'un tekel imtiyazları bitinceye kadar sabitlenebilirdi. Ancak günümüz şartlarında böyle bir durumun uygulanması fiyatların dolar üzerinden belirlenmesi ile mümkün olabilir. Tabii ki, bu noktada Türk Telekom'un 1997'de almış olduğu telefon tarifelerini dolar bazında sabitlemek kararının yargı erki tarafından yasalara uygun bulunmadığı da unutulmamalıdır.

TÜFE eksi X yöntemini küçük bir değişiklikle önümüzdeki yıllarda enflasyonun kontrol altına alınması beklenen Türkiye'de uygulamak mümkündür. Diğer ülkelerden farklı olarak, üç-dört yıllık bir süre için bir defaya mahsus olarak belirlenecek olan *X* oranı *TÜFE* enflasyon oranına bağlı olarak belirlenmelidir. Öyle ki, enflasyon oranı düştükçe *X* oranı da ona bağlı olarak düşmelidir. Örneğin, enflasyonun yüzde 65 olduğu bir ortamda, Türk Telekom'un sağlayacağı verimlilik artışıyla birlikte tarifelerini, diyelim ki, bu oranın 7-8 puan altında gerçekleştirilmesi mümkündür. Ancak, enflasyonun yüzde 10 olduğu bir durumda benzeri bir performansı beklemek doğru olmaz. Bu yüzden enflasyonun düşmesine paralel olarak *X* oranı da düşürülmelidir.

Türk Telekom'un özelleştirilmesinin ardından tarifelerin yeniden dengelenmesi (*re-balancing*) ve geleneksel olarak süregelen şehiriçi, şehirlerarası ve uluslararası görüşmeler arasındaki çapraz-sübvansiyon sisteminin kaldırılması gerekmektedir. Böylece hem Türk Telekom da-

DEVLET REFORMU

ha önce karşı tarafa kaptırılmış olduğu uluslararası görüşme trafiğini artıracak, hem artan yerel görüşme fiyatları sayesinde sektörün bu kesimi daha cazip hale gelecek, hem de düşen uzun mesafeli görüşme fiyatları karşısında gereğinden fazla şirket uzun mesafeli telefon piyasasına girmeye yeltenmemiş olacaktır. Böylece sektörün çok önemli olan bu iki bölümünde etkin rekabet şartları yaratılırken, operatörlerin de kâr etmeleri sağlanmış olacaktır.

Çapraz sübvansiyonun giderek azaltılması, maliyet/fiyat ilişkisini artırırken, Geray ve diğerleri (1996)'nin üzerinde durmuş olduğu kaygılar çok ciddi bir problem olarak görülemez. İlk olarak çapraz sübvansiyonun azaltılması telekom sektörünün evrensel erişim olarak tanımlanan hedefi gerçekleştirmesini engelleyecek bir düzenleme değildir. Düzenleyici çerçeve ve lisans sözleşmelerine eklenecek maddelerle küçük kasabalar ve kırsal bölgelere ulaştırılacak hizmeti sübvansiyonla sağlamak amacıyla sektör çapında fonlar oluşturulabilir. Bu tür uygulamalar sadece sanayileşmiş ülkelerde değil, Şili ve Arjantin gibi telekom reformunda ciddi mesafeler katetmiş ülkelerde de yürürlüğe konmuştur, ve başarıyla yürütülmektedir. Telekom hizmetlerinin kırsal bölgelere yayılmasının finansmanında kullanılan fonlarda biriken para bu alanda şirketlerin yapmış olduğu yatırım maliyetlerini karşılamakta ve fazlalık vermektedir (ITU, 1999).

Çapraz sübvansiyonların giderek azaltılmasına yönelik olarak yerel telefon görüşme ücretlerinin artırılması, yine Geray ve diğerlerinin (1996) beklentilerinin aksine enformasyon—zenginleri enformasyon—yoksulları ayırımını derinleştirmeyecektir. Günümüzde şebekenin internet amaçlı kullanımı yerel telefon görüşmelerine göre daha ucuzdur. Bu uygulama, internet hizmetlerini daha da yaygınlaştırmak isteyen bütün ülkelerde gözlenmektedir. Ancak hem kullanım süresinin uzunluğu hem de aranılan hatların sadece internet hizmetine ayrılmış olmaları, şebekenin internet amaçlı kullanım maliyetlerinin de düşük olmasına yol açmaktadır. Bu yüzden çapraz sübvansiyon sisteminin kaldırılması internet kullanıcılarını olumsuz etkilemeyecek, dolayısıyla Geray ve diğerleri (1996)'nin belirtmiş olduğu enformasyon—zenginleri ve enformasyon—yoksulları ayırımını derinleştirmeyecektir.

Son olarak düzenleyici çerçevenin mutlaka yasalarla hiçbir yanlış anlamaya ve boşluğa yol açmayacak şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

dir. Sektörün düzenleyici kurumun denetiminde etkin bir yapıya kavuşturulabilmesi için devlet bu süreçte özel sektöre karşı bazı taahhütler içine girmek zorundadır. Düzenleyici kurumun yetkilerini ve sorumluluklarını açıkça belirleyen ve gerektiğinde düzenleyici kurum ile sektördeki şirketler arasındaki anlaşmazlıklarda hakemlik rolü görecektür kurumların da çıkarılacak yasayla belirlenmesi gerekmektedir. Gelecek için çok önemli olmasına karşın, sadece düzenleyici kurumun yapısının ve görevlilerinin nasıl seçileceğinin belirlenmiş olması yeterli değildir. Yasal çerçeve içinde düzenleyici kurum ile operatörler arasında ciddi sorunların çözümüne yönelik önlemler alınmalıdır. Örneğin, tahkim ve arabulucuk prosedürleri çok net olarak açıklanmalıdır.

3. Sonuç Yerine:

Telekom Reformuna Yönelik Bazı Öneriler

Bir önceki bölümde telekom sektöründe gerçekleştirilmesi gereken düzenleyici çerçeveyi diğer ülkelerin de deneyimlerinden çıkarılan dersler ışığında ele aldık. Bu bölümde ise yakında başlaması beklenen özelleştirme sürecinin başarılı olabilmesi için neler yapılması gerektiği üzerinde duracağız. Özelleştirme süreci başlamadan önce, hükümet ilk olarak kamuoyunu Türk Telekom'un özelleştirilmesiyle neyin gerçekleştirilmek istendiği konusunda aydınlatmalıdır. Bunu net olarak halka açıklamalı ve o aşamadan sonra özelleştirme ve sonrasında alacağı bütün kararların bu hedeflerle uyumlu olmasına dikkat etmelidir.

3.1 Türk Telekom'un Özelleştirilmesinin

Amacı Açıklanmalıdır

Türk Telekom'un özelleştirilmesiyle başlayacak olan ve ileride bütün sektörün yeniden yapılanmasına kadar uzanabilecek süreçle ilgili olarak yapılması gereken ilk saptama bugüne kadar bulunmayan siyasi iradenin son Ecevit hükümetiyle biraz daha belirgin hale gelmiş olmasıdır. Ancak, bu hükümetin Türk Telekom'un özelleştirilmesine ve sektör çapında reforma yaklaşımı geçmişteki hükümetlerden büyük farklılıklar arz etmemektedir. Hem geçmişteki hem de şu anda iş başında bu-

DEVLET REFORMU

lunan hükümetin gözünde, TT özelleştirilmesiyle devlete büyük gelir sağlayacak “altın yumurtlayan bir tavuk”tur. Ancak altın yumurtlayan tavuğun kuluçkaya yatması siyasi otorite tarafından sürekli olarak ertelenmiş ve bu gecikmenin devlete maliyeti oldukça yüksek olmuştur. Bugün Türkiye dışında, telekom sektöründe devletin varlığını olduğu gibi koruyan ülke hemen hemen hiç kalmamıştır. Birçok ülke özelleştirme sürecini tamamlamış, ve etkin regülasyon ve rekabet koşullarının yaratılması yolunda çok hızlı çalışmalar yürütmektedir.

3.2 Yasal ve Düzenleyici Çerçeve’de Avrupa Birliği Örnek Alınmalıdır

Bu da bizi ikinci olarak ele alacağımız konuya getirmektedir. Şu anda özelleştirme sonrasında izlenecek politikalar ve bunların zaman çizelgeleri konusunda yapılan çalışmalar yeterli değildir. Ayrıca bu konuda kamuoyuna fazla bir açıklama yapılmamaktadır. Bu yazının çerçevesi içinde birkaç öneri yapılabilir.

Bu önerilerden ilki, sektörü düzenleyen yasaların, son yıllarda dünya telekomünikasyon sektöründe yaşanan gelişmeleri ve özellikle de iletişim, bilgi teknolojisi ve medya arasında hızlanarak devam eden yakınsamayı da göz önünde bulundurarak bir an önce çıkarılması gerekmektedir. Ancak, bu yasaların hepsinin birden hızla çıkarılması hem kadroların deneyimsizliği hem de siyasi lobi faaliyetlerinin yoğunluğu nedeniyle mümkün olmayabilir. Siyasi manevralara yol açabilecek böylesine ciddi bir açılımı gerçekleştirmek Türk siyasi ve kurumsal sistemi içinde çok zor olabilir. Bu yüzden, Türkiye telekom sektörünü düzenleyen yasalar ve kurumsal yapının belirlenmesi için mutlaka AB sistemini ve hatta kıta Avrupa’sı ülkelerinin sistemini kendisine örnek almalıdır.

Böyle bir yaklaşım iki amaca hizmet edecektir. Birincisi, gelecekte AB’ye üye olmuş Türkiye’nin, AB’nin telekomünikasyon sektöründen tamamen farklı kurullarla yönetilen Türk telekomünikasyon sektörünü AB’nin kurumsal yapısına uyarlaması sorunu ortadan kalkacaktır. İkinci ve daha önemli neden ise, Türk telekom ve bilişim sektörüne yön verirken AB standartlarının bir çipa (*anchor*) olarak kullanılması ve sektörde oluşabilecek tekelci yapılanmanın mümkün olduğunca önüne geçilmesidir.

Türkiye, nasıl Gümrük Birliği anlaşmasını imzalayarak Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde sanayisini rekabete açmış ve tam üyelik gerçekleşmeden sanayinin hazır duruma gelmesi için önemli bir adım atmışsa, telekom sektöründe de benzeri bir tutum izlemeli ve sektörün geleceğini Avrupa ile içiçe olarak düşünmelidir. Kısacası, hem düzenleyici mekanizmaların hem de rekabet ortamının geleceğini kararlaştırırken Avrupa sistemine benzer yapıları bir an önce devreye sokmak gerekmektedir.

Dünya'nın çeşitli bölgelerinde yer alan ülkelerin düzenleyici kurumları arasında diyalogu artırmak ve ortak yaklaşımlar geliştirmek için forumlar oluşturulurken, Türkiye için en uygun forum ortakları AB üyesi ülkeler olacaktır. Türkiye, AB standartlarını kabul etme eğilimine girerse, telekom sektöründe Avrupa ile hızlı uyum, gelecekte hem ulusal hem de uluslararası ticarete çok önemli rol oynayacak olan internet ve elektronik ticaret gibi alanlarda Türkiye'nin geride kalmamasını sağlayacaktır. Aksi takdirde, telekom sektöründe hem yatırım, hem regülasyon hem de rekabet anlamında Avrupa'dan geri kalmış bir Türk ekonomisinin Avrupa'ya entegrasyonu çok daha yavaş gerçekleşecektir.

Bu çerçevede düzenleyici kuruma Türk Telekom'un özelleştirilmesinden önce siyasi otoriteden ayrı bir kurum olarak özerklik kazandırılması ve kurumun operasyonel olarak eksiklerinin hızla giderilmesi gerekmektedir. Düzenleyici fonksiyonlar açısından Avrupa ile sıkı bir işbirliğine girmek düzenleyici kurumun da Avrupa'dan bilgi ve deneyim transferiyle birlikte hızla etkin çalışan bir kurum haline gelmesini sağlayacaktır.

3.3 Sektör 2002 Yılında Rekabete Açılmalıdır

Üçüncü öneri, ÖİB'nin belirlediği rekabete geçiş takvimiyle ilgilidir. ÖİB tarafından hazırlanan yasa taslağı Türk Telekom'un tekel konusunun 1 Ocak 2004 yılında sona ermesini öngörmektedir.² Ancak yine bu taslağa göre hükümet gerekli görürse bu süreyi Ocak 2006'ya kadar uzatabilecektir. Bu takvim diğer ülkelerin telekom ve benzeri sektörlerdeki özelleştirme deneyimlerini gözönünde bulundurmamaktadır. Bu takvimin tek amacı Türk Telekom'un özelleştirme ihalesini

DEVLET REFORMU

cazip kılmak ve bu şekilde değerini artırmaktır. ÖİB'ye göre bunun tek yolu tekel imtiyazının beş sene daha sürdürülmesidir.

Böyle bir karar almakla Özelleştirme İdaresi, dünya çapında telekomünikasyon sektöründe son yıllarda gerçekleşen değişimleri göz ardı etmektedir. Bugün, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında rekabet ortamına geçmek için 2004 ya da sonrasını bekleyeceğini ilan eden tek ülke Türkiye'dir.³ Hem telekomünikasyon hem de ülke genelinde gelişmişlik düzeyi açısından Türkiye'yle benzerlikler arzeden birçok ülke, sektörün bütün alt birimlerinde rekabete en geç 2002 yılında ve hatta daha da önce geçeceğini ilan etmiştir. Türkiye'nin şu anda tekel konumundaki Türk Telekom'a gelecekteki potansiyel rakipleri karşısında çok büyük avantajlar vermemesi gerekmektedir. Yoksa bu avantajları fırsat bilerek Türk Telekom, rakiplerinin rekabet gücünü kolaylıkla ortadan kaldırıp yeniden sektörün tam hâkimi durumuna gelebilir. Sektörün GSM kanadından örnek vermek gerekirse, Türkcell ve Telsim'e tanınan fazladan süre sonucunda bu firmaların alt yapılarının kaldırabileceğinden çok daha fazla aboneye ulaşması önümüzdeki aylarda yapılacak GSM ihalesine girmeyi düşünen yatırımcıları zorlamaktadır. Sonuç itibarıyla sektörde yıllardan beri faaliyet gösteren bu iki firma, lisans için kendilerinden iki kat ya da daha fazla bir miktar ödeyen rakipleri karşısında büyük avantaj kazanmışlardır.

Bugün OECD ülkelerinde tam rekabete geçiş hızla gerçekleşmektedir. OECD çapında toplam telekom gelirininde sadece yüzde 4'ünü yaratan 6 ülke hariç bütün üye ülkeler telekom sektörlerini rekabete açmışlardır. Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu altı ülke gelecekte rekabete geçişi gerçekleştireceklerini taahhüt etmişlerdir.⁴ Ancak, bu ülkeler arasında en geç rekabete geçmeyi planlayan ülke Türkiye'dir. Telekom sektörünün birçok alanının rekabete açık olmadığı gerçeği, son yıllardaki teknolojik gelişmelerle hızla değişmiş ve bugün telekom sektörünün rekabete kapalı olabilecek alanı bulunmadığı ortaya çıkmıştır. Hal böyleyken Türkiye'de rekabete geçiş başlangıç yılı olarak 2004 yılının öngörülmesinin nedenlerini anlamak çok zordur. Böyle bir kararın ardında özelleştirmeden elde edilecek gelirlerin maksimizasyonu mu düşünülmektedir? Eğer durum buysa, devlet gelecekte yapacağı ikinci operatör lisans satışıyla elde edeceği geliri azaltmamakta mıdır? Bu 4-6 yıl zarfında Türk Telekom'un tekeli ve ilk-giren konumunun

verdiği avantajı kendi lehine kullanıp, gelecekte lisans alabilecek operatörlere karşı önemli bir üstünlük elde etmesi söz konusu olabilir. Bu da o zaman yapılacak lisans satışından elde edilecek gelirlerin maksimizasyonunu güçleştirecektir.

3.4 Türk Telekom'un Rakibine Lisansı Türk Telekom'un Özelleştirilmesinden Hemen Sonra Verilmelidir

Rekabete geçişin 2002 yılı başında tamamlanması önerisiyle bağlantılı olan diğer bir öneri ise, rekabete geçişin daha öne alınmasıyla birlikte zamanı geldiğinde rekabet ortamına hızlı bir geçiş yapılması ve hatta bu rekabete geçiş tarihinin daha da ileriye atılmasının engellenmesi için Türk Telekom'un özelleştirilmesi sürecinde alınması gereken önlemlerle ilgilidir. Örneğin, Türk Telekom'un özelleştirme ihalesine paralel olarak 2002 yılında kullanılabilir bir opsiyon olarak öngörülen bir lisans anlaşması için de ihaleye gidilebilir. Böylece Türk Telekom özelleştirme ihalesini kazanamayan konsorsiyumların, en geç iki yıl sonra devreye girecek bir operatör olarak çalışmaya istekli olabilecekleri göz önünde bulundurulmuş olacaktır. En geç iki yıl sonra kullanılacak bu opsiyonu satın alan ve o zaman yapılacak lisans sözleşmesinin şimdiden bir parçası olan konsorsiyum, aynı zamanda rekabete geçişin daha ileri bir tarihe ertelenmesinin engellenmesinde önemli bir rol oynayacaktır. Böyle bir perspektifle geleceğe yönelik yatırım yapma kararı veren şirketler konsorsiyumu, Türk Telekom tarafından rekabete geçişin ertelenmesi amacıyla siyasilere yapılacak baskıları bertaraf etmek anlamına gelmektedir.

Eğer önemli hedeflerden birisi de daha çeşitli ve kaliteli servisi kullanıcıya daha ucuza sunmak ise Özelleştirme İdaresi diğer ülkelerin deneyimlerini mutlaka gözönünde bulundurmalıdır. Bu deneyim sektöründe ortaya çıkacak verimlilik artışlarının tüketiciye daha hızlı yansıtılması için özelleştirmeden önce sektörün çeşitli dallarında rekabet ortamının yaratılması gerektiğini göstermiştir. Bundan 12 yıl önce telekom operatörünü özelleştiren Şili, verimlilik ve etkinlikteki artışları tüketiciye ancak sektör yoğun rekabete açıldıktan sonra yansıtabilmiştir.

Telekom sektörünün tam rekabete açılması için 2004 yılına kadar beklemeye gerek yoktur. Rekabetin gerçekleşmesini daha öne almak, yukarıda önermiş olduğumuz ikinci operatör ihalesini hızla gerçekle-

DEVLET REFORMU

tirmek ve böylece özelleştirilen Türk Telekom'a karşı dengeleyici bir unsur görevi görecek ikinci bir özel grubun ortaya çıkarılması sektördeki rekabetin daha hızlı hayata geçirilmesini sağlayacaktır. Bugün Afrika ve (Uganda, Kongo Demokratik Cumhuriyeti, Madagaskar halihazırda, Eritre, Kenya ve Nijerya iki yıl içinde) Güney Amerika'da (Brezilya, Surinam, Peru halihazırda, Arjantin, Bolivya, Kosta Rica ve Venezüella 2001 sonuna kadar) birçok ülke temel telekomünikasyon hizmetlerinde birden fazla operatörün hizmet sunduğu bir rekabet ortamına geçmiş ya da kısa zaman zarfında geçmeyi planlamaktadırlar (ITU, 1999).

Özelleştirme İdaresi ve hükümet, rekabet ortamını 2004 yılı başına ertelemekle Türk Telekom'un özelleştirme satış değerinin daha yüksek olacağını tahmin ediyor olabilir. Ancak bunun doğru bir yaklaşım olduğunu söylemek zordur. Bugünkü şartlarda Türk Telekom rekabetle karşılaşmış olsa bile yerel şebeke altyapısını elinde bulunduran operatör olarak diğer operatörlere göre önemli bir avantajı olacaktır. Bu yüzden, rekabete geçişin 2002 yılında gerçekleşmesi Türk Telekom'un değerinin düşmesi anlamına gelmez.

Yakında yapılması beklenen mobil telefon operatör ihalesindeki gecikme bu yaklaşımın doğruluğunu açık bir şekilde ortaya koymaktadır. GSM 1800 MHz lisans ihalesinin geciktirilmesiyle Telsim ve Türkcell'in yeni katılacak üç operatöre karşı rekabet gücü perçinlenmiştir. Yeni kurulacak olan üç operatörün bu iki şirketle rekabet edebilmek için bir iki yıllık süre zarfında birkaç milyar dolarlık yatırım yapması gerekecektir. Ancak bugün Türkiye'de çalışan bir şirketin bu yatırımlar için gereken finansmanı uluslararası piyasalardan sağlaması bile neredeyse imkânsızdır. Bu zorluklar GSM 1800 MHz lisansı için yapılacak ihaleden hükümetin elde edeceği gelirin sınırlanması demektir. Sonuçta kaybedenler beklediği kadar gelir elde edemeyen devlet ile yoğun rekabetin nimetlerinden yararlanamayan tüketici olacaktır.

3.5 Kablolu TV Hizmetleri Türk Telekom'dan Ayrılmalı ve Ayrıca Özelleştirilmelidir

Son olarak, TT'nin özelleştirilmesi hızla yaklaşırken kablolu televizyon altyapısının ve hizmetlerinin kesinlikle Türk Telekom'dan ayrılması ve

ayrı bir ihaleyle özelleştirilmesi gerekmektedir. Hızla gelişen teknoloji ve düşen yatırım maliyetleri sayesinde kablolu televizyon operatörleri televizyon yayınlarının yanı sıra birçok katma-değerli telekomünikasyon hizmetlerini sağlayabilecek konuma gelmişlerdir. Türk Telekom'dan ayrılmış kablolu televizyon hizmetlerinin özelleştirilmesiyle gelecekte telekom piyasasındaki rekabetin daha da yoğunlaşması sağlanabilecektir.

Türk Telekom'un özelleştirilmesi sırasında Kablolu TV yayınları mutlaka Türk Telekom'dan ayrılmalı, hem alt yapı hem de eldeki istihdam, yapılacak ayrı bir ihale ile satışa çıkarılmalıdır. Kablolu televizyon özellikle büyük şehirlerde Türk Telekom'un telefon ve diğer servislerdeki tekeline ciddi bir rekabet oluşturma potansiyeline sahiptir. Ancak geçmişteki yanlış yatırım politikaları sonucunda 1998 sonunda kablolu TV ağı sadece 611 bin aboneye ulaşabilmiştir. Nüfusu milyonu aşan metropol şehirlerin çokluğuna rağmen Türk Telekom bu hizmeti halka ulaşırmakta çok geç kalmıştır.

Kablolu TV ağının Türk Telekom'dan alınıp özelleştirilmesiyle çok hızlı büyüme potansiyeli ortaya çıkabilir. Bunun yanı sıra, mümkün olan en kısa zaman içinde kablolu TV alanında rekabeti yaratacak şartlar yaratılmalıdır. Eğer bu mümkün olamıyorsa büyük metropollerdeki kablolu TV ağları birbirlerinden bağımsız ele alınmalı ve bu bölgelerdeki kablolu TV ağı kurma ve hizmet verme lisansı farklı şirketlere verilmelidir.

Kablolu TV yayınları rekabetin en hızlı oluşturulabileceği alanlardan birisi olduğu için, bugün dünya genelinde bu alt-sektöre rekabet şartları hâkimdir. Bugün Afrika'nın tamamında, Avrupa'nın yüzde 89'unda, Amerika'nın yüzde 87'sinde ve Asya-Pasifik'in yüzde 75'inde kablolu TV yayınları rekabete açık bir piyasa oluşturmaktadır (ITU, 1999).

Notlar

1. Sappington ve Weisman (1996), s. 84-85.
2. Bu taslağın basına açıklanan ilk biçiminde, rekabete geçişi 2006 yılına kadar ertelemeye kapıyı açık bırakan madde tasarının son biçiminde yer almamaktadır. Ancak tasarının Mecliste yasalaşması sırasında tekrar yasa içinde yer alabilir.
3. Şu andaki haliyle yasal çerçevedeki değişiklik taslağı, hükümete rekabete geçişi 2006 yılına kadar erteleme yetkisi vermektedir. "Görev sözleşmesinde yer alan tarifelerin dengelenmesi ile sözleşme şartlarının gerçekleşmemesi durumunda bu süreyi 2006'ya kadar uzatabilecektir." *Hürriyet*, 18 Ekim 1999.
4. Diğer ülkeler ve taahhüt edilen rekabete geçiş yılları: Çek Cumhuriyeti (2000), Macaristan (2002), Polonya (2003), Portekiz (2000), Yunanistan (2001). OECD (1999).

Kaynakça

- Besancon, L. ve T. Kelly, 1997, "Telecom Privatizations: The New Realism," (Telekom Özelleştirmeleri: Yeni Gerçekçilik), Uluslararası Telekomünikasyon Birliği Raporu.
- Çakal, Recep, 1996, "Özelleştirme ve Doğal Tekellerin Regülasyonu," DPT Uzman Raporu, No: 2455, Ankara.
- Dünya Gazetesi Arşivi, www.dünya-gazete.com.tr
- Economides, Nicholas, 1998, "The Telecommunication Act of 1996 and its Impact," mimeo, Stern School of Business, New York University.
- The Economist, *A Survey of Telecommunications*, 13 Eylül 1997.
- Financial Times, *FT Telecom Sektör Raporları*, www.financialtimes.com
- Galal, Ahmad, 1994, "Regulation and Commitment in the Development of Telecommunications in Chile," (Şili'de Telekomünikasyon Sektörünün Gelişmesinde Düzenlemenin ve Taahhütlerin Rolü) Dünya Bankası Araştırma Raporu, No: 2455.
- Galal, A. ve B. Nauriyal, 1995, "Regulating Telecommunications in Developing Countries: Outcomes, Incentives, and Commitment," (Gelişmekte olan Ülkelerde Telekomünikasyon Sektörünü Düzenlemek: Sonuçlar, Teşvikler ve Taahhüt) Dünya Bankası Araştırma Raporu, No: 1520.
- Geray, Haluk, Yurdakul Ceyhun, Durgut, Metin ve Zontul, Haluk 1996, "Enformatik Alanında Düzenleyici Kuruluşlar ve Yeni Politikalar," TÜBA-TÜBİTAK-TTGv.
- Morgan Stanley, 1996, "Avrupa'da Telekomünikasyon: Türkiye," Londra.
- OECD, 1999, *Communications Outlook 1999*.
- PTT, 1994, *PTT Yıllık İstatistikler*, Ankara.
- Stiglitz, Joseph, 1999, "Promoting Competition and Regulatory Policy: With examples from Network Industries," (Rekabeti İlerletmek ve Düzenleme Politikası: Şebekeye Dayalı Sektörlerden Örnekler) , Dünya Bankası, websitesi: www.worldbank.org
- Süel, Hasan, 2000, "Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme ve Özelleştirme Çerçevesinde Devletin Rolünün Yeniden Belirlenmesi", bu kitap içinde.

DEVLET REFORMU

Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU), 1999, *Trends in Telecommunications Reform 1999: Convergence and Regulation* (Telekomünikasyon Reformlarında Eğilimler 1999: Yakınsama ve Regülasyon), Cenevre.

Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU), 1999, *World Telecommunication Indicators Database 1999* (Dünya Telekomünikasyon Göstergeleri 1999).

Tablo: 1
Türkiye'de Telekomünikasyon Atyapısı ve Hizmetleri

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Sabit-Hat Telefon Şebekesi														
Ana hat sayısı (1000)	2.248	2.780	3.697	4.911	5.862	6.861	8.152	9.410	10.936	12.212	13.228	14.286	15.744	16.960
% Değişme	16	24	33	33	19	17	19	15	16	12	8	8	10	8
100 kişi başına hat sayısı	4,4	5,4	7,0	9,1	10,7	12,1	14,2	16,1	18,3	20,0	21,1	22,4	25,0	25,4
Telefon bekleyenler (1000)	1.819	2.115	2.107	1.337	1.458	1.419	1.358	1.203	1.034	691	784	753	413	464
Anahat sayısına oranı (%)	81	76	57	27	25	21	17	13	9	6	6	5	3	3
Bekleyen/ Yeni abone sayısı	5,9	4,0	2,3	1,1	1,5	1,4	1,1	1,0	0,7	0,5	0,8	0,7	0,3	0,4
Otomatik santral (%)	87	89	92	94	95	96	98	99	100	100	100	100	100	100
Sayısallaşma Oranı (%)	3	12	30	37	42	48	51	56	58	76	77	78	82	83
Evlere hatlar (%)	57	59	59	64	67	65	70	72	73	74	74	74	74	75
100 hatta arıza sayısı	---	---	47	45	33	32	32	64	66	61	60	61	58	56
Şebekedeki köy sayısı (1000)	16	24	36	37	38	39	41	43	44	46	---	---	---	---
Ankesörlü telefon (1000)	11	14	22	30	36	39	43	48	52	57	58	65	71	79
Fiber optik kablo (1000 km)	0	0	1	1	2	3	8	14	21	25	28	31	37	50
Katma Değerli Hizmet Aboneleleri (1000)														
Analog Mobil - NMT 450	0	0	5,0	5,0	16,0	32,0	48,0	61,0	84,0	94,0	104,0	113,6	126,7	124,4
Dijital Mobil - GSM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	81	333	693	1.483	3.382
Türkcell - Abone	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	225	556	1134	---
Türkcell - Kapasite	0	0	0	0	0	0	0	0	0	64	240	400	1000	---
Telsim - Abone	0	0	0	0	0	0	0	0	0	81	108	137	349	---
Telsim - Kapasite	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50	125	150	210	---
Çağrı Sistemi	0	0	0	0	7,0	21,0	34,0	74,0	100,0	115,0	128,0	133,3	130,5	111,1
Kablolu TV	0	0	0	0	0	0	0	0	130	245	401	483	512	611
Veri Şebekesi (TURPAK)	0	0	0	0	1,8	2,5	3,9	5,0	7,1	8,8	11,5	9,1	11,6	13,5

Kaynak: PTT İstatistik Yıllığı (1994) ve Uluslararası Telekomünikasyon Göstergeleri Veri Tabanı, ITU (1999).

Tablo: 2
PTT ve Türk Telekom İstatistikleri

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
İstihdam (1000)	72,6	76,5	83,2	86,0	89,2	90,1	90,8	88,1	93,9	90,7	75,0	73,9	73,2	72,8
Gelir (milyar TL)	363	515	946	1.784	3.243	5.383	9.373	17.004	29.024	65.471	76.726	184.025	449.575	889.778
Reel Değişme (%)	695	764	1.104	1.254	1.529	2.063	2.247	2.474	2.642	2.211	1.674	2.261	2.960	3.413
Gelir (milyon \$)	69	273	229	103	179	296	524	180	168	168	48	280	806	1.200
Kâr (milyon \$)	309	275	299	255	261	301	276	263	242	181	127	158	188	201
Hat Başına Gelir (\$)	30,6	98,1	62,0	20,9	30,5	43,1	64,3	19,2	15,4	13,7	3,7	19,6	51,2	70,8
Hat Başına Kâr (\$)														
Gelir Kaynakları (%)														
Şehirçi Görüşme	54,5	53,8	60,8	66,1	70,8	74,2	74,6	80,4	75,3	74,9	---	---	---	---
Uzunmesafe Görüşme	19,3	15,3	10,5	6,0	5,3	5,3	5,2	4,0	2,9	2,2	---	---	---	---
Uluslararası Giden	1,5	1,6	0,8	0,7	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	---	---	---	---
Uluslararası Gelen	7,4	12,4	8,5	7,0	3,7	7,2	7,1	6,0	5,8	8,1	---	---	---	---
Hat Tesis Ücreti	9,2	9,6	11,1	10,4	6,9	9,8	8,7	7,6	7,9	5,7	---	---	---	---
Diğer	8,2	7,4	8,3	9,9	12,8	3,1	4,2	1,8	7,9	9,0	---	---	---	---
Yatırım Harcamaları														
Yatırım (milyar, TL)	238	456	758	916	857	2.093	3.629	6.507	13.716	19.054	20.419	35.273	82.921	157.392
Reel Değişme (%)	456	675	884	644	404	803	870	947	1249	644	445	433	546	604
Yatırım (milyon \$)	0,86	0,89	1,01	0,73	0,39	0,53	0,57	0,58	0,67	0,47	0,26	0,25	0,29	0,32
GSMH Payı (%)	66	88	80	51	26	39	39	38	47	29	27	19	18	18
Yatırım/Gelir (%)														
Yatırım Finansman Kaynağı (%)														
Özkaynaklar	78	71	74	72	91	98	98	95	91	66	---	---	---	---
Devlet Bütçesi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	---	---	---	---
Devlet Yatırım Bank.	0	5	1	3	1	0	0	0	0	0	---	---	---	---
Yabancı Kredi	22	25	25	25	8	2	2	5	9	34	---	---	---	---

Kaynak: PTT İstatistik Yıllığı (1994) ve Uluslararası Telekomünikasyon Göstergeleri, ITU (1999).

Tablo: 3
Türk Telekom Görüşme Ücretleri (ABD doları)

	Ekim 1995		Ekim 1996		Kasım 1999	
	Normal	İndirim	Normal	İndirim	Normal	İndirim
Şehir içi	0,018	0,011	0,015	0,009	0,020	0,012
İl içi	0,090	0,054	0,075	0,045	0,075	0,045
Şehirlerarası: <100 km	0,144	0,086	0,120	0,072	0,120	0,072
Şehirlerarası: >100 km	0,240	0,144	0,200	0,120	0,150	0,090
Yurtdışı: Avrupa	0,878	0,585	0,598	0,359	0,500	0,322
Yurtdışı: ABD	1,463	1,097	0,978	0,587	0,750	0,600
Oranlar						
ŞA<100km/Lokal	13,3	13,1	13,3	13,3	7,5	7,5
Avrupa/Lokal	48,8	53,2	39,9	39,9	25,0	23,0
ABD/Lokal	81,3	99,7	65,2	65,2	37,5	42,9
Kaynak: Morgan Stanley (1996) ve Türk Telekom web sitesi.						

Tablo: 4
Şehirîçi ve Uluslararası Telefon Trafîği

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1996
Şehirîçi (milyar kontür)	4,4	5,3	7,0	8,9	12,7	15,5	20,9	26,7	34,0	41,8	48,8	52,4	64,1	59,7	--	--
% değişme	--	21	30	29	42	22	35	28	27	23	17	7	22	-7	--	--
Abone başına şehirîçi konuşma (kontür)	2.643	2.747	3.095	3.219	3.426	3.152	3.568	3.892	4.167	4.438	4.460	4.298	4.843	4.281	--	--
Uluslararası Giden (m. dak)	41	39	66	76	94	118	130	159	197	229	273	287	374	473	561	644
Uluslararası Gelen (m. dak)	--	--	--	--	--	--	--	474	516	555	604	612	715	757	839	956
Gelen/Giden oranı	--	--	--	--	--	--	--	2,98	2,62	2,42	2,22	2,13	1,91	1,60	1,50	1,48

Kaynak: Goldman and Sachs (1995), Cakal (1996), İTU.

Tablo: 5
Avrupa'da Telekomünikasyon

	Kişi Başına GSMH		Telefon Yoğunluğu		Nüfus (1000)		Şebeke Büyüme Hızı		Sayısal-İlaşım Oranı (%)		Mobil Telefon Sayısı (1000)		100 Kişiye Mobil Telefon		Çalışan Başına Anahat Sayısı		Anahat Başına Yatırım (\$)		Anahat Başına Gelir (\$)		100 Hattın Görülen Hata Sayısı		Yerel Görüşme Maliyeti (sent)		
	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998
Türkiye	3.006	25	66,7	6,29	83	3.506	5	214	34	182	59	6,7													
Avrupa (TR hariç)	21.206	52	22,3	4,89	91	4.881	26	203	243	940	12	12,5													
Avusturya	25.527	49	8,1	1,66	92	2.030	25	217	266	1029	8	20,5													
Belçika	23.945	50	10,1	2,67	78	1.756	17	204	232	945	5	17,0													
Çek Cumh.	5.052	36	10,3	14,66	64	965	9	126	371	479	38	7,0													
Danimarka	32.085	66	5,3	2,37	100	1.931	36	199	288	1079	0	16,0													
Firlandiya	23.596	55	5,2	0,22	100	2.947	57	158	307	1096	8	12,5													
Fransa	23.618	57	59,7	1,00	97	11.210	19	202	159	834	6	12,7													
Almanya	25.625	57	82,0	4,49	100	13.925	17	206	217	1075	0	13,0													
Yunanistan	11.400	52	10,6	2,29	74	2.057	19	238	139	605	31	4,0													
Macaristan	4.391	34	10,2	18,21	82	1.070	10	187	177	461	22	12,7													
İrlanda	20.055	43	3,7	5,88	100	946	26	130	292	1267	0	17,3													
İtalya	19.913	45	57,7	1,27	98	20.489	36	269	245	931	16	13,0													
Lüksembourg	39.229	69	0,4	5,83	100	131	31	332	405	1157	9	14,0													
Hollanda	23.046	59	15,7	3,82	89	3.351	21	282	182	998	2	10,0													
Norveç	34.823	66	4,4	4,50	100	2.107	47	129	275	1389	14	10,0													
Polonya	3.509	23	38,7	15,08	60	1.928	5	104	159	379	28	5,7													
Portekiz	10.270	41	10,0	4,22	98	3.076	31	188	316	904	39	7,7													
İspanya	13.510	41	39,4	2,48	86	7.051	18	248	152	708	1	9,3													
İsveç	26.721	67	8,9	-0,35	100	4.108	46	213	148	829	0	13,5													
İsviçre	35.935	68	7,1	4,04	100	1.672	24	213	310	1600	0	16,0													
İngiltere	21.878	56	58,9	3,47	100	14.874	25	214	210	1022	4	19,0													

Kaynak: Uluslararası Telekomünikasyon Göstergeleri, ITU (1999).

Tablo: 6
Gelişmekte Olan Ülkelerde Telekomünikasyon Sektörü - Özelleştirme Öncesi ve Sonrası

Özelleştirme Yılı	Kişi Başına GSMH	100 Kişiyeye Düşen Anahat Sayısı	Telefon Yoğunluğu Büyüme Hızı	Hat Bekleyen/ Toplam hat Sayısı (%)	Anahat Başına Düşen Yatırım	Sayılaşma Oranı (%)	Önce 96-98		Önce 96-98	
							(5 yıl)	(3 yıl)	(1 yıl)	(1 yıl)
Türkiye	3.006	25,4	6,4	3,5	34	83	214	201	---	---
Filipinler	893	0,9	1	22	289	492	38	115	816	526
Şili	4.921	4,6	16	37	59	351	51	284	514	793
Malezya (HA)	4.517	6,5	6	18	569	510	37	151	600	723
Jamaika	2.707	3,5	19	73	311	413	34	95	999	1008
Arjantin	8.257	10,4	8	21	283	11	57	288	558	858
Meksika	4.216	6,0	3	20	141	108	99	157	354	896
Venezüella	4.088	7,6	11,7	2	104	141	74	193	363	749
Macaristan	4.391	12,6	33,6	10	297	232	66	187	401	433
Singapur (HA)	26.672	42,3	56,2	0,05	355	327	158	201	1107	1746
Letonya	2.602	26,6	30,1	4	1	117	98	136	420	211
Peru	2.530	2,9	6,7	5	201	493	56	268	98	900
G. Kore (HA)	6.908	37,8	43,3	7	204	310	279	300	829	638
Bolivya	1.077	3,5	6,9	0,007	85	252	130	263	449	379
Cape Verde	876	4,9	9,8	30	464	439	44	79	1309	818
Çek Cumh.	5.351	21,2	36,4	59	138	373	84	126	304	485
Endonezya (HA)	479	1,3	2,7	29	507	435	56	118	921	531

Kaynak: Uluslararası Telekomünikasyon Göstergeleri, ITU (1999).

Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme ve Özelleştirme Çerçevesinde Devletin Rolünün Yeniden Belirlenmesi

Dr. Hasan SÜEL

1. Giriş

Dünya literatürüne 1980'li yılların başında giren özelleştirme kavramı başta İngiltere olmak üzere, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde en önemli gündem maddelerinden biri haline gelmiştir. Özelleştirme, devleti hissedar ve yatırımcı statüsünden çıkar yeni bir kimlik kazanmasını sağlamıştır.

Türkiye'nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülke ekonomilerinde verimlilik arayışı çalışmaları kamu giderlerini disiplin altına almak üzerine yoğunlaşmıştır. Bir başka deyişle, devletin hizmet veya üretim verdiği sektörlerdeki verimsiz faaliyetleri ülkeleri reformist önlemlere yönlendirmiştir. Özelleştirme, bir ülkede veya sektörde rekabetin sağlanması için alınması gereken önlemler paketinin bir parçasıdır. Bu demektir ki, başarılı bir özelleştirme, rekabetin sağlanması için tek başına bir çözüm olmamakla beraber serbestleşmeye yönelik atılan önemli bir adımdır. Kamu tekellerinin olduğu ülkelerde devletin elinde tekel hakkını bulunduran şirketleri özelleştirmesi, rekabet ve serbestleşme tartışmalarını başlatarak, ülkeleri liberal pazar anlayışına sürüklemiştir. Serbestleşme anlayışı çerçevesinde devlet düzenleyici ve denetleyici bir kontrol (regülasyon) organına dönüşmektedir. Bu kavramlar uygulamaya konulduğunda devlet, sektörlerde rekabetin hangi çerçevede gerçekleşeceğini adil kurallar koyarak belirlemekte, bu kurallar altında faaliyet gösterecek kuruluşları kontrol ederek bir hakem rolünü üstlenmektedir.

DEVLET REFORMU

Kamu tekellerinin özelleştirilmesi sonrasında serbest bir pazar ortamının oluşturulamadığı takdirde, ülkelere kısa vadeli fon girişi dışında herhangi bir katkı sağlanamamaktadır. Başka bir deyişle, kamu tekellerinin özelleştirme yoluyla özel tekelere dönüşmesi ekonomideki verimliliği artırmamakta, kalite ve fiyatlandırma konusundaki etkinlik arayışlarını da olumsuz yönde etkilemektedir. Serbest pazar ortamında faaliyet gösterecek kuruluşların, haklarının, görevlerinin ve uyulması gereken kuralların açıkça belirlendiği sözleşmeler ile düzenleyici otoriteye karşı sorumlu olmaları, özellikle stratejik önem taşıyan sektörlerde adil rekabet ortamının sağlanması için gereken bir koşuldur.

Yukarıdaki şartların yerine getirilerek arzu edilen rekabet ortamının sağlanması için gereken bir diğer önlem ise, denetim işlevini yürütecek bağımsız düzenleyici otoritenin (*regulatory body*) kamu müdahalesinden uzak, özerk bir yapıya sahip olmasıdır. Kamu tekelinin olduğu bir ortamda, devlet hem politika belirleme hem de kontrol işlevini bir arada yerine getirmektedir. Halbuki, serbestleşmenin sağlanmasında gereken bir diğer şart, devletin uhdesinde olan bu iki işlevi birbirinden ayırarak, kontrol edici rolü özerk bir yapıya sahip bağımsız düzenleyici otoritelere devretmesidir.

Ülkemizin gelişen telekomünikasyon sektör dinamiklerine geç kalmadan uyum göstermesi gerekmektedir. Sınırların ortadan kalktığı ve ortak ticari politikaların benimsendiği bir ortamda diğer ülkelerdeki ekonomik ve teknolojik gelişmelere duyarsız kalınmamalıdır. Mevcut durumda Türkiye’de telekomünikasyon hizmetleri tekel konumundaki operatör (TTAŞ) tarafından verilmektedir. Böyle bir yapıda Ulaştırma Bakanlığı hem politika belirleyici hem de düzenleyici-denetleyici fonksiyonlarını yerine getirmektedir. Ülke ekonomisinin ve verilen hizmetlerin iyileştirilmesi gibi makro bir hedef gözönünde bulundurulduğunda özelleştirme ve serbestleşme sektör için öncelikli kavramlar haline gelmiştir.

Bu makalede telekomünikasyon sektöründe meydana gelen global eğilimler doğrultusunda ülkemizdeki özelleştirme çalışmalarının bugünkü durumu ve geleceğine değinilerek, serbestleşmeye yönelik yasal altyapı değişiklikleri ile ilgili konular ele alınmaktadır.

2. Telekomünikasyon Sektöründe Global Eğilimler

Telekomünikasyon alanında önemli teknolojik gelişmelerin yaşandığı son on yılda tüketici tercihleri ön planda tutularak sunulan yeni hizmetler, gerek kullanıcı sayısını gerekse de birim kullanım miktarını artırmıştır. Sektörde uzmanlığı olan kuruluşların üretim ve pazarlama politikaları sonucunda, sektördeki ticari sınırlar ortadan kalkarak rekabet ortamı sağlanmıştır. Globalizasyon çerçevesinde, kuruluşlar sinerji ortaya çıkaracak birleşmelere (*mergers*) veya pazardaki pozisyonlarını güçlendirecek satınalmalara (*acquisitions*) yönelmişlerdir. Yüksek hacimli işlemlere sahne olan telekomünikasyon sektöründeki şirket birleşme ve satın almaları, Dünya para ve sermaye piyasalarını doğrudan etkileyerek önem kazanmıştır. Dünyada son dönemde gerçekleşen en büyük şirket birleşme ve satın almalarına bakıldığında gerçekleşen en büyük on işlemden altısının telekomünikasyon sektöründe meydana geldiği görülmektedir (Tablo 1).

Tablo: 1
Dünya'da Gerçekleşen En Büyük Şirket Birleşme ve Satın Almaları

Hedef Şirket	Satın Alan	Tarih	Miktar (Milyar USD)
Sprint	MCI Worldcom	Ekim 1999	115
Mobil	Exxon	Aralık 1998	78,9
Citicorp	Travelers Group	Nisan 1998	72,6
Ameritech	SBC Comm.	Mayıs 1998	62,6
BankAmerica	NationsBank	Nisan 1998	61,6
AirTouch Comm.	Vodafone Group	Ocak 1999	60,3
Media One Group	AT&T	Nisan 1999	56
Tele-Comms	AT&T	Haziran 1998	53,6
Elf Aquitaine	Total Fina	Temmuz 1999	53,5
GTE	Bell Atlantic	Temmuz 1998	53,4

Kaynak: The Wall Street Journal, 13.10.1999

DEVLET REFORMU

2.1. Özelleştirme

Dünyadaki teknolojik gelişmeler ve yeni ticari ilişkiler çerçevesinde, ekonomik politikalarda değişiklikler yapılarak telekomünikasyon sektöründe devletin rolü yeniden belirlenmiştir. Teknolojik eğilimlerin etkisi ekonomide de hissedilerek tekel konumunda faaliyet gösteren operatörlerin özelleştirilmesi yoluyla yüksek miktarlara varan gelirler elde edilmiştir. Yapılan özelleştirme işlemleri ile beraber, devletin sektördeki operatör (işletmeci) rolünün ortadan kalkmasına rağmen, politika belirleyici, düzenleyici ve denetleyici rolleri devam etmektedir.

Telekom gelirlerinin elde edilmesini etkileyen başlıca faktörler arasında, abone sayısı, trafik ve fiyatlandırma gelmektedir. Serbest pazar mekanizmasında tecrübe sahibi işletmecilerin pay sahibi olduğu yeni bir yönetim anlayışı ile beraber;

- sektörün ihtiyacı olan yatırımların gerçekleşmesi,
- ulusal ve uluslararası fiyatlar arasındaki çapraz sübvansiyonun ortadan kalkması,

Tablo: 2
*Dünya'da Gerçekleştirilen Başlıca Telekom
Özelleştirme İşlemleri*

Özelleştirilen Şirket	Satın Alan	Satılan Pay %	Miktar (Milyar USD)
Meksika Telekom	SBC ve France Telekom	20,4	1,7
Macar Telekom	Ameritech ve Deutsche Telekom	67	1,7
Çek Telekom	Hollanda ve İsviçre	27	1,3
Belçika Telekom	Ameritech	49,9	2,4
Danimarka Telekom	Ameritech	41,6	3,2
G.Afrika Telekom	SBC ve Malezya Telekom	30	1,7
Sırp Telekom	Yunan ve İtalyan Telekom	49	0,9
Ermenistan Telekom	Yunan Telekom	90	0,1
Romen Telekom	Yunan Telekom	35	0,7

Kaynak: www.totaltele.com

- profesyonel pazarlama politikaları çerçevesinde hizmet kullanımının özendirilmesi,

sağlandığı takdirde özelleştirme sonrası arzu edilen bir rekabet ortamının sağlanarak, gerek hizmet kalitesi gerekse de hizmet kullanımı artacaktır.

Dünyada son dönemde gerçekleştirilen önemli özelleştirme işlemleri Tablo 2’de özetlenmektedir:

Tabloda görüldüğü üzere daha önce serbestleştirilmiş ülkelerdeki telekomünikasyon operatörleri, serbestleşme ve özelleştirme çalışmalarının henüz0 yeni gündeme geldiği gelişmekte olan ülkelerdeki kamu mülkiyetinde olan şirketleri satın alarak bilgi birikimlerini daha geniş coğrafi alanlara taşımaktadırlar.

2.2. Serbestleşme (Liberalizasyon)

Dünyada son yıllarda telekomünikasyon alanında göze çarpan en önemli gelişme, sözkonusu alandaki politika belirleme, idari düzenleme yapma ve işletmecilik işlevlerinin birbirinden ayrılması ve her bir işlevin, o işlevin niteliğine uygun esaslar çerçevesinde yürütülür hale getirilmesidir. Serbestleşme sağlanan gelişmiş ülkelerdeki sektör yapısı incelendiğinde;

- siyasi sorumluluk taşıyan hükümetlerin genel esaslar ve hedefler çerçevesinde sektör politikasını belirlediği,
- faaliyetlerinde özerk bağımsız bir düzenleyici otoritenin teknik nitelikteki gerekli idari düzenlemeleri yaptığı,
- işletmecilik faaliyetlerinin de ekonomik esaslar dairesinde ticari kuruluşlar tarafından yerine getirildiği,

görülmektedir.

Telekomünikasyon sektöründeki bu eğilimler, konunun hem Avrupa Birliği (AB) hem de Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) bünyesinde ele alınarak değerlendirilmesine yol açmıştır. Bu kuruluşların yayınladığı direktifler çerçevesinde üye ülkeler telekomünikasyon sektörlerini rekabete açacakları tarihler konusunda taahhütlerde bulunmuşlardır.

DEVLET REFORMU

Teknolojik gelişmeler, özelleştirme ve serbestleşme ile oluşturulan rekabet ortamı, şirket birleşme ve devralmaları ile körüklenerek, telekomünikasyon sektörünü global bir yükseliş trendi içine sokmuştur.

3. Türk Telekomünikasyon Sektöründe Özelleştirme, Serbestleşme ve Rekabet

Yukarıda ifade edilen kavramları örneklerle desteklemek için ülkemizde telekomünikasyon sektöründeki durum incelenerek, özelleştirme ve serbestleşme çerçevesinde yapılan çalışmalara değinmek gerekmektedir. Tüm dünyada olduğu gibi, ülkemizde de telekomünikasyon sektörünün yeniden yapılandırılmasında iki farklı hedefin birbiri ile bağdaştırılması gereği mevcuttur.

Telekomünikasyon sektörünün ticari esaslar dahilinde ekonomik yönden daha verimli ve etkin yürütülebilmesi amacıyla liberalize edilerek serbest rekabete açılması ile devletin işletmeci rolünden sıyrılması gerekmektedir. Telekomünikasyon sektörünün 2004 yılına kadar serbest rekabete açılması, aynı zamanda Türkiye'nin DTÖ çerçevesinde işleyen Hizmet Ticaretine İlişkin Genel Anlaşma doğrultusunda vermiş olduğu taahhütler gereğidir.¹

3.1. Mevcut Durum

Telekomünikasyon sektöründe işletmeci konumunda olan en büyük kuruluş, yüzde 100'ü Devlet'e ait Türk Telekomünikasyon A.Ş.'dir (TTAŞ). TTAŞ 406 sayılı kanun çerçevesinde, kablolu telefon (PSTN) işletmesine yönelik tekel hakkına sahiptir. Bunun yanında, başını cep telefonu işletmecilerinin çektiği katma değerli hizmetler veren kuruluşların faaliyetlerinde kısmi serbestleşme sağlanmıştır. Bu çerçevede, 1998 yılında TTAŞ'ın önerisi üzerine verilen lisanslarla mobil telekomünikasyon pazarında bugün iki işletmeci (*duopol*) faaliyet göstermek-

¹ Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Telsiz Kanununda Değişiklik Yapılmasına dair Kanun Tasarısına ait Genel Gerekeçe, Ekim 1999.

tedir. Ayrıca, 2000 yılının başında 1800 Mhz bandında biri TTAŞ'a olmak üzere, toplam üç adet GSM 1800 Lisansı verilmesi planlanmaktadır. Mevcut durumda, Ulaştırma Bakanlığı, hem politika belirleyici hem de düzenleyici rolleri üstlenmektedir.

3.2. Özelleştirme

Tekellerin ortadan kaldırılarak sektörde serbestleşmenin sağlanması, beraberinde özelleştirmeyi de getirmektedir. Böylelikle, Türkiye'de telekomünikasyon sektöründeki serbestleşmenin ilk basamağı olarak, tekel konumunda olan TTAŞ'ın özelleştirilmesi, hükümetin gündeminde önemli bir yer teşkil etmektedir. TTAŞ'ın özelleştirilmesinin başlıca nedenleri arasında;

- Kapasitede (hat sayısı) arzulan büyümenin gerçekleştirilebilmesi
- Servis kalitesinin uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi
- Sektörde rekabeti düzenleyici açık ve tutarlı bir hukuki altyapının sağlanması
- Şehirci, şehirlerarası ve uluslararası görüşme birim fiyatlarında çapraz sübvansiyonun önlenebilmesi
- Profesyonel yönetim anlayışının getirilmesi
- Yönetimsel ve teknik verimliliğin artırılması

bulunmaktadır.

3.2.1 Hukuki Altyapı

Cumhuriyetin kuruluşundan 1994 yılına kadar, 406 sayılı kanun çerçevesinde, kısaca PTT olarak adlandırılan Posta Telgraf ve Telefon Genel Müdürlüğü'nce yürütülen telekomünikasyon faaliyetleri, dönem hükümetinin özelleştirme çalışmaları doğrultusunda yeniden düzenlenmiştir. İlk olarak 14.09.1993 tarih 509 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan TTAŞ'ın ayrı şirket olma hüviyeti daha sonra 18.06.1994 tarih 4000 sayılı kanunun kabulü ile kesinleşmiş ve bu çerçevede posta ile telefon hizmetleri birbirinden ayrılmıştır.

TTAŞ'ın kuruluşu ile başlayıp, şirket hisselerinin yüzde 49'unun devri ile devam etmesi planlanan özelleştirme süreci, yukarıda bahsi

DEVLET REFORMU

geçen 4000 ve daha sonra 03.05.1995 tarih 4107 sayılı kanunların özelleştirmeye ilişkin maddelerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi nedeniyle duraksamaya uğramıştır. Bu kanun iptallerinin ardından, 01.08.1996 tarih 4161 sayılı kanunun kabulü ile TTAŞ özelleştirme çalışmaları Özelleştirme Yüksek Kurulu kapsamında çıkartılıp, adı geçen kanun çerçevesinde kurulacak Değer Tespit ve İhale Komisyonlarına devredilmiştir.

3.2.2. Yapılan Çalışmalar

Özelleştirme stratejisi çerçevesinde TTAŞ'ın yüzde 51'lik hissesi devlette kalarak, yüzde 49'luk hissenin yüzde 20'lik bölümü blok olarak, içinde uluslararası telekom operatörlerinin ağırlıkta bulunduğu bir konsorsiyuma, yüzde 14'ü uluslararası piyasalarda halka arz yöntemiyle, yüzde 5'lik bölümü TTAŞ ve Posta İdaresi çalışanlarına ve ulusal küçük tasarruf sahiplerine satılacak, kalan yüzde 10'luk bölüm ise Posta İdaresi'ne devredilecektir.

Birinci aşamada, Sektör Politikası, Satış Stratejisi ve Şirket Değerini belirlemekle yükümlü; Özelleştirme İdaresi temsilcisinin başkanlığında Ulaştırma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı ve TTAŞ temsilcilerinden oluşan Değer Tespit Komisyonu (DTK) kurulmuştur. DTK'nın "Sektör Reformu ve Değer Tespiti" başlığı altında toplanan çalışmaları, Goldman Sachs firması liderliğindeki danışman konsorsiyumun yardımıyla tamamlamıştır.

Bunu müteakiben ikinci aşama olan satış işlemlerini gerçekleştirmek üzere DTK ile aynı yapıda, beş kurumun temsilcilerinden oluşan İhale Komisyonu çalışmalarına başlamıştır. Satış sürecinde Merrill Lynch, ABN Amro-Rothschild, İş Yatırım A.Ş. firmalarının eşliderliğini yaptığı konsorsiyum danışmanlık görevini yürütmektedir.

4. Serbestleşme Kanun Tasarısı

TTAŞ özelleştirilmesi ile beraber daha önce doğal tekel konumunda olan sektörün serbestleşmesi, bu serbestleşme çerçevesinde yeni bir kanun değişikliği ile daha önce tüm yetkiye sahip Ulaştırma Bakanlığı, düzenleme işlevini özerk bir düzenleyici kuruma devredecektir.

Gerekli kanuni düzenleme 406 sayılı kanunda değişiklikler yapılarak TBMM'ye sunulmuştur.

4.1. Hedefler

Dünyada telekomünikasyon alanında yaşanan özelleştirme ve serbestleşme hareketi sonucunda önemli bir sermaye hareketi sağlanmış, uluslararası işletme tecrübesine sahip kuruluşlar satın alma veya imtiyaz sözleşmeleri imzalamak yoluyla diğer ülkelerde faaliyet göstermeye başlamışlardır. Başarılı bir telekom özelleştirmesinin önkoşullarından biri de sağlıklı bir altyapının hazırlanmasıdır. Yüksek miktarda sermaye girişinin gerçekleştiği telekom özelleştirmelerinde yatırımcılar, ülke, sektör ve şirket ile ilgili risk değerlendirmeleri yaparak kararlarını verirler. Bu nedenle, özelleştirme veya serbestleşme ile gerçekleşecek yatırımlar için bir güven ortamının sağlanması gerekmektedir. Türk telekomünikasyon sektöründeki mevcut hukuki çerçeve incelendiğinde, sektörde rekabet kuralları ve bağımsız düzenlemeye ilişkin herhangi bir altyapının olmadığı, TTAŞ'ın doğal tekel hakkına sahip bir Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) olduğu, sektördeki politika belirleme ve düzenleme işlevlerinin Ulaştırma Bakanlığı tarafından yürütüldüğü görülmektedir. Hazırlanan kanun değişikliği tasarısı ile yatırımcılar için sözkonusu zeminin oluşturulması hedeflenmektedir.

Kanun tasarısının bir diğer hedefi ise, sektörün serbestleştirilmesi ve güçlendirilmesi doğrultusunda, koruma dönemi sonunda (2003 sonu) ses iletimi veya altyapı yatırımı yapmak isteyen özel yatırımcıların uymak zorunda oldukları kuralların açıkça belirlenmesidir. Bu kurallar işletmecilerin Ulaştırma Bakanlığı ile imzalayacakları imtiyaz sözleşmeleri çerçevesinde belirlenecektir. Sözleşmenin imzalanması ve işletmecinin faaliyete başlayacağı dönem içerisinde imtiyaz sözleşmesi hükümlerine uyup uymadığının denetlenmesi ise yeni kurulacak bağımsız idari otorite tarafından gerçekleştirilecektir.

Özellikle adil rekabet koşulları ve makul fiyatlarla verilen kaliteli hizmet sağlamak için mevcut durumda Ulaştırma Bakanlığı tarafından yürütülen düzenleyici görevin, devlet müdahalesinden arındırılmış bağımsız bir düzenleyici kuruluşa devredilmesi hedeflenmektedir. Böylelikle, düzenleme, gözetim, denetim, danışma, yaptırım ve uyuşmaz-

DEVLET REFORMU

lık çözümü gibi görevleri bağımsız bir idari otorite çatısı altında gerçekleşecektir.

Hedeflenen bir diğer konu ise, mevcut durumda tekel işletmecisi konumunda bulunan TTAŞ'a serbest rekabet koşullarına ayak uydurabilecek esnek bir yapı kazandırmaktır. Ses iletimi ve altyapı işletmeciliğinde tekel hakkının 2003 yılı sonunda sona ermesini müteakip gerçekleşecek yeni pazar koşullarında TTAŞ'ın statüsünün değiştirilmesi, rekabet edebilir konuma getirilmesi gerekmektedir.

4.2. Kanun Değişikliği Tasarısı ile Yapılan Temel Değişiklikler

Kanun tasarısında telekomünikasyon sektöründe devletin rolü yeniden tanımlanmaktadır. Amaçlanan, devletin bir taraftan yasama ve yürütme organları vasıtasıyla anayasal çerçeve içinde telekomünikasyon sektörüne ilişkin olarak politikaları, temel ilkeleri ve uygulamaları belirlemeye devam etmesi, diğer taraftan, faaliyetleri bakımından özerk nitelikli Telekomünikasyon Kurumu vasıtasıyla, telekomünikasyon hizmetlerinin sözkonusu temel ilke ve politikalara uygun yürütülmesini sağlaması, bir diğer taraftan da yine bağımsız olarak faaliyet gösterecek olan TTAŞ'ta çoğunluk hissedarı sıfatıyla mülkiyetten doğan haklarını kullanmasıdır. Bu üç işlevin ayrılmasının, telekomünikasyon hizmetlerinin etkin, verimli ve gereksinimleri azami ölçüde karşılayacak bir şekilde, siyasi etkilerden arınmış olarak ve çağdaş ölçekte yürütülmesini sağlayacağı öngörülmektedir.

4.2.1. TTAŞ'ın Statüsü

Serbest pazar mekanizması çerçevesinde faaliyette bulunmak için TTAŞ'ın gerekli ticari esnekliğe sahip, politikadan uzak ve kamu parametrelerinden arınmış bir yapıya sahip olması gerekmektedir. Bilindiği üzere, TTAŞ halihazırda 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye tabi bir Kamu İktisadi Kuruluşudur (KİK). Bu kanunda, TTAŞ'ın bu statüden çıkartılması ve bu kanunla değiştirilen 406 sayılı kanun dışında tamamen özel hukuk hükümlerine tabi olması öngörülmektedir. Bu doğrultuda, TTAŞ, T.C. Merkez Bankası, Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları A.Ş., Devlet Yatırım Bankası A.Ş. gibi sadece kendi kuruluş ka-

nununa ve özel hukuk hükümlerine tabi olacaktır. Hisse satışının başarısı ve daha da önemlisi, ülkemiz açısından büyük önemi olan bir işletmenin etkin ve verimli yönetilebilmesi açısından sözkonusu statü değişikliği temel bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

4.2.2. İmtiyaz ve Görev Sözleşmeleri

Politika, düzenleme ve işletme fonksiyonlarının birbirlerinden ayrılmasından hareketle, serbestleşme döneminde işletmeciler politika belirleyici konumda bulunan bakanlık ile imtiyaz sözleşmeleri imzalayacaklardır. 2003 yılı sonuna kadar sürecek koruma dönemi boyunca TTAŞ, bakanlık ile imzalayacağı bir görev sözleşmesi doğrultusunda faaliyette bulunacak olup, bu sözleşmenin hükümleri, 2004'ten itibaren rekabete açılacak sektördeki diğer kuruluşların bakanlık ile imzalayacakları imtiyaz sözleşmeleri ile benzer şartları içerecektir.

Telekomünikasyon işletmecilerinin bir lisans ile yetkilendirilmeleri ve bu suretle kamu hizmetinden kaynaklanan yükümlülüklerinin açık ve net bir şekilde saptanması tüm gelişmiş ülkelerde genel kabul görmüş bir uygulamadır. Sözkonusu yetkilendirmenin, Anayasa çerçevesinde bir imtiyaz sözleşmesi veya telekomünikasyon ruhsatı ile olması gerekmektedir. Taslak kanun, ilerleyen teknoloji ve gelişen “kamu hizmeti” kavramı nedeniyle ve ayrıca Avrupa Birliği mevzuatı ile uyumu sağlamaya imkân tanıyabilmek için, kamu hizmeti niteliği taşımayan ve sınırlı kaynakların dağıtılması hususlarını ihtiva etmeyen telekomünikasyon hizmetleri için bakanlık tarafından “genel izin” çıkarma imkânını da açık bırakmıştır.

4.2.3. Telekomünikasyon Kurumu

Taslak kanunun sisteme getirdiği önemli bir değişiklik ise sektörün idari düzenleme ve denetimine ilişkindir. Mevcut Telsiz Genel Müdürlüğü'nü de içine alacak şekilde özerk bir Telekomünikasyon Kurumu oluşturulması öngörülmüştür. Bu suretle, daha önce Ulaştırma Bakanlığı'nın üstlendiği düzenleme ve denetim işlevi idari bir otoriteye devredilmiştir.

Telekomünikasyon Kurumu'nun ana görevleri arasında;

DEVLET REFORMU

- fiyatlandırma, ara bağlantı (*interconnection*), hizmet kalitesi gibi konularda teknik nitelikli yönetmelikler ve diğer idari düzenleme ve işlemleri yapmak,
- görev sözleşmesi, imtiyaz sözleşmesi, telekomünikasyon ruhsatları ve genel izinlerin şartlarına uyulmasını denetlemek,
- sözleşme ve izin şartlarına uyulmadığı takdirde bazı mali yaptırımları uygulamak,

bulunmaktadır.

Bu şekilde hem sektörün siyasi müdahalelerden arındırılması, hem uluslararası gelişimlere uygun olarak işletmeci ile düzenleyicinin birbirinden ayrılması, hem de gereken teknik yeterliliğin bir uzman kurumda toplanması sağlanmıştır.

Siyasi sorumluluğa sahip hükümetin ilgili birimi olan Ulaştırma Bakanlığı'nın görev alanları da bu çerçevede yeniden tanımlanmıştır. Bu görevler arasında;

- yasalar çerçevesinde ve hükümet politikaları doğrultusunda telekomünikasyon alanında sektör politikalarının, genel ilke ve esaslarının belirlenmesi,
- diğer işletmeciler ile yapılacak olan imtiyaz sözleşmeleri veya verilecek telekomünikasyon ruhsatlarının içeriklerinin ve genel izinlerin hüküm ve şartlarının belirlenmesi,
- ücret ödenmesi öngörülen hallerde ihaleye çıkılması,
- Devlet yetki ve sorumluluğunu gerektiren ağır yaptırımların uygulanması,

bulunmaktadır.

Böylece Bakanlığın asli rolüne dönmesine ve bunun üzerinde yoğunlaşmasına imkân sağlanmıştır.

5. Sonuç ve Öneriler

Doğal tekellerin serbestleşmesinin akademik bir araştırma alanı haline geldiği bir gündemde, globalleşme (küreselleşme) adı altında Dünya-

da ticari açıdan sınırların ortadan kalktığı bir konjonktürde, tekelci devlet anlayışı ile faaliyete devam ederek serbest rekabet koşullarındaki gelişmelere duyarsız kalmak mümkün değildir.

TTAŞ'ın özelleştirilmesi ve Türk telekomünikasyon sektörünün serbestleştirilmesi kaçınılmazdır. Hazırlanan hukuki çerçeve ile Türk telekomünikasyon sektöründe de politika belirleme, düzenleme yapma, denetleme ve işletmecilik işlevlerinin birbirinden ayrılarak her birinin nitelikleri gereği ilgili kurumlarca gerçekleştirilmesi sağlanacak, özelleştirme ve liberalleşme sonucunda da sektör açık, şeffaf ve global piyasalarla uyumlu bir yapıya kavuşacaktır.

Bu çerçevede, özerk şirketlerin faaliyet gösterdiği, devlet müdahalesinin minimum seviyede olduğu, kuralların açıkça belirtildiği bir sektörde sürdürülecek faaliyetler, tüketiciye daha ucuz, verimli ve kaliteli hizmetten faydalanma şansı verecektir.

Sektörde hedeflenen bu çalışmalar sonucunda orta vadede Türk Telekom ve telekomünikasyon sektörünün daha gelişmiş düzeylere gelmesi hedeflenmektedir. Kişi başına düşen telefon sayısının yüzde 27'den yüzde 40-45'lere yükseldiği, hat başına elde edilen telefon gelirlerinin 220 \$ seviyesinden 500-600 \$ seviyesine geldiği, rekabet çerçevesinde tarifelerin dengelenerek daha makul fiyatlandırma politikasına gidildiği bir ortam sağlandığında Türk telekomünikasyon sektöründe önemli gelişmeler elde edilecektir.

Kaynakça

1. Duch, R.M. (1991). *Privatizing the Economy: Telecommunications Policy in Comparative Perspective*. The University of Michigan Press.
2. Foster, CD. (1992). *Privatization, Public Ownership and Regulation of Natural Monopoly*. Blackwell.
3. Hirschhausen, C. (1996). Deregulation and Enterprization in Central and Eastern Telecommunications. *German Institute for Economic Research Discussion paper no. 145*, Berlin.
4. *Law in Transition: Telecommunications Building Blocks For Reform*. European Bank, Autumn 1998.
5. Petrazzini, B.A. (1995). *The Political Economy of Telecommunications Reform in Developing Countries*. Praeger.
6. Steinfield, C., Bauer, J.M., Caby, L. (1994). *Telecommunications in Transition*. Sage Publications.
7. Süel, H. (1998). Türk Telekomünikasyon Sektörü ve Özelleştirme. *İşletme ve Finans, Nisan*, 69-78.
8. *Telecoms: Balancing Growth & Value*. ING Barings: Emerging Europe Research, Mart 1998.
9. Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığının, Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Telsiz Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısına ait Genel Gereke, Ekim 1999.
10. Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığının, Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Telsiz Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, Ekim 1999.
11. The Wall Street Journal, 13 October 1999.
12. Yılmaz, K. (1997). Turkish Telecommunications Sector at a Crossroads. *Mediterranean Development Forum Workshop*, Marrakesh, Morocco, May 1997.

Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Regülasyon

Doç. Dr. H. Yurdakul YİĞİTGÜDEN
(Konuşma Metni)

Halen dünyanın 16. büyük ekonomisi durumundaki ülkemiz çok daha büyük hedeflere yönelmektedir. Sanayileşmeyi tamamlama ve giderek sanayi ötesi topluma geçme, dünya pazarlarındaki rekabet gücünü artırma ve bilgi toplumu olma gibi büyük hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için birçok sektörde dev yatırımların yapılması gerekmektedir.

BİRİNCİL ENERJİ TALEBİ KARŞILAMA ORANLARI		
YIL	YERLİ KAYNAKLAR	İTHALAT
1998	%39	%61
2000	%34	%66
2010	%29	%71
2020	%25	%75

Şekil: 1

DEVLET REFORMU

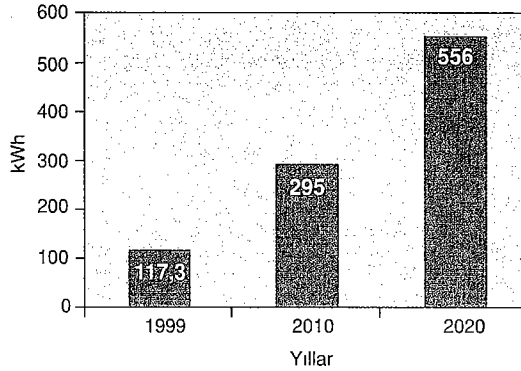
Enerji Bakanlığı olarak bu hedefleri desteklemekle kalmayıp çalışmalarımıza da rehber etmiş bulunuyoruz. Enerji kaynaklarına olan talebin zamanında ve uygun koşullarda temin edilmesi ve enerji ile ilgili sektörlerin sürdürülebilir kalkınmanın itici gücü haline getirilmesi bakanlığımızın ana hedefidir. Ancak; ülkemizin doğal kaynakları ihtiyacımız olan enerjiyi karşılamaya yetmemektedir. Türkiye, enerji kaynakları açısından net bir ithalatçı konumundadır.

1998 yılında yerli kaynaklara dayalı enerji üretimi toplam birincil enerji talebinin yüzde 39'unu karşılamıştır. Bu oran önümüzdeki dönemde daha da düşecek, 2010 yılında yüzde 29 ve 2020 yılında ise yüzde 25 düzeyinde gerçekleşecektir (Şekil 1).

Halen elektrik enerjisi kurulu gücümüz 26.000 MW'ı aşmış bulunmaktadır. Elektrik enerjisi talebi ekonomik büyümeye paralel olarak artış göstermekte olup 2000'li yıllarda yılda ortalama yüzde 8-10 oranında bir artışın görülmesi beklenmektedir. Yapılan talep tahminlerine göre; elektrik enerjisi talebinin 2010 yılında 294 milyar kWh'ye ve

ELEKTRİK ENERJİSİ TALEBİ

7 Aralık 1999 tarihi itibarıyla elektrik enerjisi kurulu gücümüz 26029 MW'a ulaşmıştır. Ülkemiz elektrik enerjisi talebinin 2000'li yıllarda yılda ortalama % 8-10 oranında artış göstermesi beklenmektedir.



Şekil: 2

2020 yılında ise 556 milyar kWh'ye yükselecektir (Şekil 2).

Ancak ülkemizin elektrik üretiminde ekonomik olarak kullanılabilir enerji kaynakları potansiyeli toplam 246 milyar kWh mertebesinde. Dolayısıyla, Türkiye'nin elektrik üretimi açısından ekonomik potansiyelinin tümü değerlendirilse bile 2010 yılındaki talebi karşılamaya yetmemektedir (Şekil 3).

Bu çarpıcı gerçek göz önüne alındığında, Türkiye'nin enerji geleceğini güvence altına alabilmek için gerek kaynak ülke ve gerekse enerji kaynağı bazında çeşitliliğin sağlanması ile enerji arzının emniyete alınması ve enerji alanındaki gecikmiş altyapı yatırımlarının hızla tamamlanması zorunludur. Yapılan projeksiyonlara göre 2020 yılına kadar mevcut kurulu güce ilaveten yaklaşık 84.000 MW'lık bir kapasite tesis edilmek durumundadır. Diğer bir ifadeyle, 2020 yılına kadar kurulu gücümüzün, mevcut gücün 4 katının üstüne çıkarılması ve 110 000 MW kurulu güce ulaşılması gerekmektedir (Şekil 4).

ELEKTRİK ÜRETİMİ İÇİN YERLİ ENERJİ KAYNAKLARI POTANSİYELİ		
	KAPASİTE (MW)	ÜRETİM (Milyar kWh/Yıl)
LİNYİT	16550	105
TAŞ KÖMÜRÜ	2450	16
HİDROLİK	35000	125
TOPLAM	54000	246

Şekil: 3

DEVLET REFORMU

Bilindiği gibi, planlı dönem süresince enerji sektöründeki gelişme, kalkınmanın gereksinim duyduğu ölçüde ve kalitede enerjiyi sağlamada çoğu zaman yetersiz kalmıştır. Planlarda öngörülen fiziki hedeflere ulaşamamış, başta elektrik enerjisi olmak üzere enerji sektörü bir dönem ülke ekonomisinde darboğaz yaratan bir sektör durumuna gelmiş ve zaman zaman ekonomik gelişmeyi durduracak boyutlara ulaşmıştır.

Bunun yanında; geçtiğimiz yıllarda, kamu finansman kaynaklarındaki kısıtlar nedeniyle elektrik sektöründe gerekli yatırımlara gidilememiş, yıllarca TEAŞ (Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş.)'ın yatırım programına yeni proje konmamış, Yap-İşlet-Devret projelerindeki çalışmalar ise beklenenden yavaş yürümüştür. Bu durum ise bizi bugün elektrik enerjisi açısından kritik bir noktaya getirmiştir.

Dolayısıyla, plan çalışmalarında yapılageldiği gibi sadece ülke ihtiyacı kadar projenin değerlendirmeye alınması durumunda; ihtiyaç duyulan kadar enerjiyi bile sağlayamama riski söz konusudur. Bu neden-

KURULU KAPASİTE GELİŞİMİ		
YILLAR	KURULU GÜÇ (MW)	KAPASİTE İLAVESİ (MW)
Aralık 1999	26029	-39000
2010	65000	45000
2020	110000	
	TOPLAM	84000

Şekil: 4

le; optimal sistem planlarıyla uyumlu ancak bununla sınırlı olmayan, gerek kaynak ülke ve gerekse enerji kaynağı bazında çeşitliliği ön plana çıkaran yeterli ve tutarlı bir proje portföyünün oluşturulması öngörülmüştür. Bu portföyde yer alan projelerin planlama raporları çerçevesinde belli periyotlarla revize edilmesi ve özellikle finansman ve yakıt temini gibi temel kriterleri sağlayamayan projelerin ertelenmesi veya plan dışına alınması, bunun yanında işlemleri hızlı ilerleyen projelerin ise öne çıkarılmasıyla ülkenin ihtiyacı olan enerji zamanında ve güvenilir olarak sağlanabilecektir.

Diğer taraftan, 2020 yılına kadar tesis edilmesi gereken kurulu güç kapasitesi yanında iletim ve dağıtım sistemi yatırımları açısından yıllık toplam 4,5-5 milyar ABD doları finansman gerektiren enerji altyapı projelerinin salt kamu finansman kaynakları zorlanarak yerine getirilmesinin makro ekonomiye getireceği yük geçmiş dönemlerdeki tecrübelerle de ortadadır. Bu nedenle, dünya genelindeki uygulamalara pa-

**ELEKTRİK ENERJİSİ
SEKTÖRÜNE
YERLİ VE YABANCI
ÖZEL YATIRIMCILARIN
KATILIMINA DAİR
UYGULAMA MODELLERİ**

(YAP-İŞLET-DEVRET (YİD) (Kanun No: 3096)

(YAP-İŞLET (Yİ) (Kanun No: 4283)

**(OTOPRODÜKTÖR
İŞLETME HAKKI DEVRİ (İHD)
(Kanun No: 3096)**

Şekil: 5

DEVLET REFORMU

ralet olarak, özellikle son on yıldan beri enerji sektöründeki altyapı yatırımlarında yerli ve yabancı sektörün yatırım yapmasına imkân sağlanmaktadır.

Bu çerçevede Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ), Otoprodük-tör ve İşletme Hakkı Devri (İHD) gibi modeller yardımıyla özel sektör yatırımlarının enerji sektörüne kanalize edilmesine yönelik uygulamalara başarıyla devam edilmektedir.

Geçtiğimiz 1998 yılında işletmeye alınan enerji santrallerinin kurulu güç olarak yaklaşık yüzde 65'i özel sektör tarafından gerçekleştirilmiştir. Özel sektörün ve özellikle yabancı sermayenin şimdiye kadar olduğundan daha etkin bir şekilde teşvik edilebilmesini teminen, Anayasamızda da gerekli değişiklikler yapılmış olup, bu düzenlemelere dair uyum yasaları ile ilgili çalışmalar devam etmektedir (Şekil 5).

Yap-İşlet-Devret modeli kapsamında bugüne dek dokuzu hidroelektrik santral, dördü doğal gaz santrali ve bir tanesi de rüzgar sant-

YAP-İŞLET-DEVRET (YİD) MODELİ KAPSAMINDAKİ PROJELER			
PROJENİN DURUMU	ADET	KURULU GÜÇ (MW)	ORTALAMA ÜRETİM (GWh/Yıl)
İŞLETMEDE	14	1609	11350
İNŞAATI DEVAM EDİYOR	7	900	3240
TOPLAM	21	2509	14590

Şekil: 6

ralı olmak üzere 14 enerji santrali işletmeye alınmıştır. Bu santrallerin toplam kurulu gücü 1.609 MW ve yıllık enerji üretimleri 11.350 GWh civarındadır. Toplam kurulu gücü yaklaşık 900 MW ve yıllık enerji üretimi 3.240 GWh civarında olan yedi hidroelektrik santralin inşaatları ise sürdürülmektedir (Şekil 6).

4283 sayılı kanun kapsamında, Yap-İşlet modeli ile gerçekleştirilecek olan toplam 5.830 MW kurulu gücündeki dört doğal gaz santrali ve ithal kömüre dayalı bir termik santralin sözleşmeleri imzalanmıştır. Yaklaşık 3,5 milyar ABD Doları yatırım tutarı ile gerçekleştirilecek olan bu projelerin 2003 yılından itibaren devreye alınması planlanmaktadır (Şekil 7).

Sanayi sektörünün kendi ihtiyacı olan enerjiyi kendisinin üretmesi için yürürlüğe konulan Otoprodüktör modeli kapsamında, işletmeye alınmış olan toplam 77 adet tesisin kurulu güçleri 1.900 MW'ın üzerinde olup, yıllık enerji üretimleri 13 milyar kWh seviyesindedir. Ayrı-

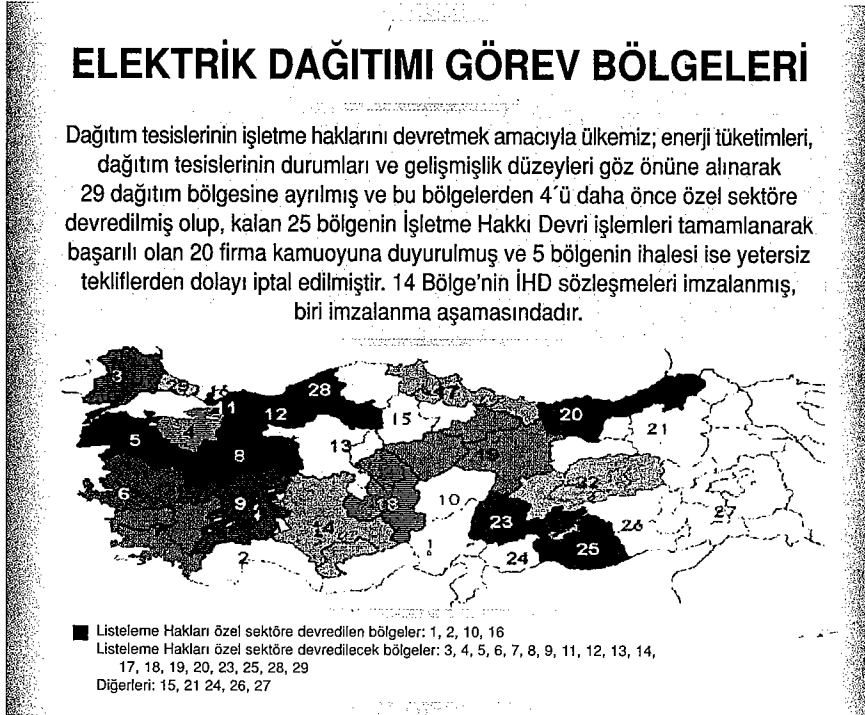
OTOPRODÜKTÖRLER			
	ADET	KURULU GÜÇ (MW)	ORTALAMA ÜRETİM (GWh/Yıl)
İŞLETMEDE OLAN	77	1911	12,9
SÖZLEŞMELERİ İMZALANMIŞ	45	1128	8,2
DEĞERLENDİRİLMESİ DEVAM EDİYOR	65	2386	17,7
TOPLAM	187	5425	39

Şekil: 7

DEVLET REFORMU

ca toplam 1.130 MW civarında kurulu gücü olması öngörülen 45 tesis için gerekli sözleşmeler imzalanmış bulunmaktadır (Şekil 8).

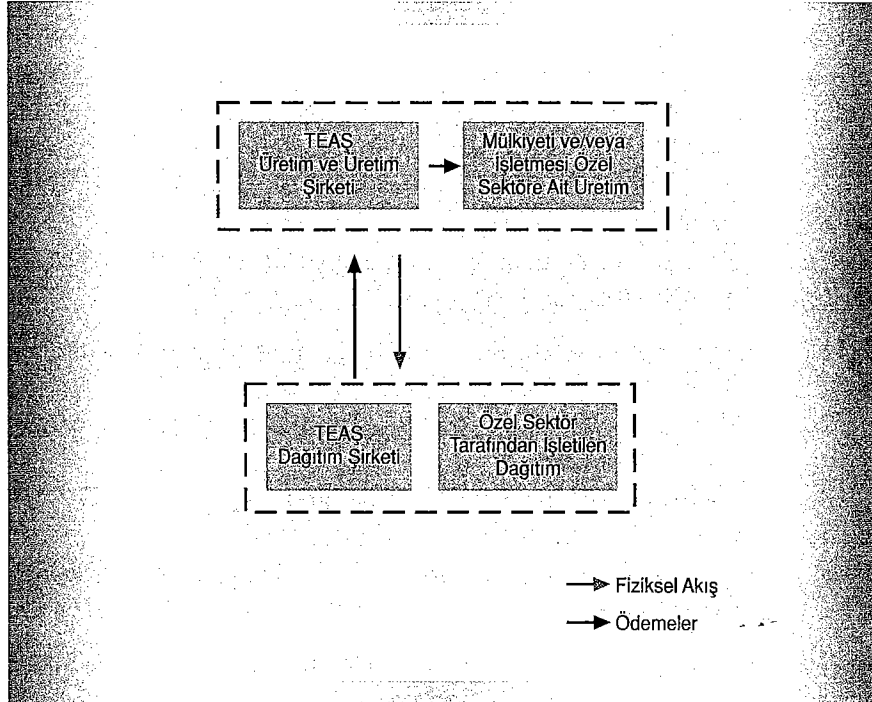
Mevcut termik santrallerin verimliliğini artırmak ve rehabilitasyonunu sağlamak amacıyla geliştirilen İşletme Hakkı Devri modeli kapsamında toplam kurulu gücü 4.730 MW olan 8 termik santralin (Çayırhan, Kangal, Orhaneli, Çatalağzı B, Tunçbilek, Yatağan, Yeniköy-Kemerköy, Soma A-B) ihale işlemleri tamamlanmış olup, en uygun teklifi veren altı konsorsiyumun kurmuş oldukları görev şirketleri ile İHD sözleşmeleri imzalanarak yürürlüğe girmiştir. Halen TEAŞ Genel Müdürlüğü ile Enerji Satış Anlaşması (ESA) çalışmaları sürdürülmektedir. Bu santrallerin devri ile toplam 1 milyar 240 milyon dolar İşletme Hakkı Devir Bedeli geliri elde edilecektir. Bu projelere ilave olarak, 600 MW kurulu gücündeki Seyitömer ve 180 MW kurulu güçteki Aliğa termik santrallerinin devri ile ilgili çalışmalara da devam edilmektedir.



Şekil: 8

İşletme Hakkı Devri modelinin elektrik dağıtımında da uygulaması yapılmaktadır. Burada amaçlanan, dağıtım tesislerinin daha verimli ve etkin işletilmesinin sağlanması, devletin kaynak darlığı nedeniyle gerçekleştiremediği gecikmiş iyileştirme yatırımlarının özel sektöre yapılmasının temin edilmesi, ülke genelinde yüzde 22'lere ulaşan ve bazı bölgelerde yüzde 65'lere dek varan enerji kayıp ve kaçaklarının önlenmesi, tüketiciye kesintisiz ve kaliteli enerji sunulmasının sağlanmasıdır.

İşletme Hakkı Devri çalışmaları sürdürülen 14 bölgeyle ilgili sözleşmeler imzalanmış olup halen TEDAŞ ile Enerji Satış Anlaşması ve İHD sözleşmelerine dair görüşmeler devam etmektedir. Bir bölgenin devir sözleşmesi ise imzalanma aşamasındadır. Bu 15 bölgenin İşletme Hakkı Devir Bedeli toplam 1 milyar 745 milyon dolardır. Bu tutarın yarısı olan 873 milyon dolar peşin olarak tahsil edilecek, kalan yarısı iki yıl içerisinde alınacaktır (Şekil 9).



Şekil: 9

DEVLET REFORMU

Enerji yatırımlarında özel sektör payının daha çok artırılması yanında özelleştirme uygulamalarına da gereken önem verilmektedir. Türkiye gelişmiş ekonomilere sahip ülkelerin yaşamış oldukları önemli yapısal değişiklikleri öngören bir özelleştirme sürecini gerçekleştirme aşamasındadır. Serbest piyasa ekonomisinin en önemli unsuru olan rekabet mekanizmasının işlerlik kazanabilmesi özelleştirme ile doğrudan bağlantılıdır. Özelleştirmenin giderek artan bir rekabeti, rekabetin ise verimliliği, rasyonel kaynak kullanımını ve kaliteyi getireceği şüphesizdir.

Özelleştirme uygulamalarında başarılı olunabilmesi için piyasaların serbest rekabet şartlarında düzenlenmiş olması gerekmektedir. Serbest rekabet şartlarını, diğer bir ifadeyle serbestleştirmeyi gerçekleştirebilmek için enerji alt sektörlerinde gereken yasal, hukuki ve idari altyapının oluşturulması zorunludur. Bu altyapının tesisi ise yeni bir kurumsal çerçeve altında yeniden yapılanmayı gerekli kılmaktadır (Şekil 13).

Bu çerçevede; enerji sektöründe kamu payının daraltılması buna karşın serbestleştirilmiş piyasaların oluşma süreci boyunca denetim ve yönlendirme faaliyetlerindeki etkinliğin artırılması ve buna dair yasal, hukuki ve idari düzenlemelerin yapılmasına yönelik olarak Ocak 1997 tarihinde Dünya Bankası kanalı ile sağlanan Japon Hibe Kredisi ile başlatılan 'Enerji Sektörü Yeniden Yapılanma Projesi'nin sonuçları Bakanlığımızca büyük ölçüde benimsenerek, öngörülen kurumsal ve yasal çerçevenin yaşama geçirilmesi için gereken ilave çalışmaların da yapılması kararlaştırılmıştır.

Yine Dünya Bankası kanalıyla ve Özelleştirme Uygulaması Teknik Yardım (PIAL) Kredisi'nden karşılanmak üzere;

1. Mevcut termik santrallerin İşletme Hakkı Devri yöntemiyle ihale edilmesi,
2. Mevcut hidroelektrik santrallerin İşletme Hakkı Devri yöntemiyle ihale edilmesi,
3. Hidroelektrik IPP projelerinin hazırlanması,
4. Doğal gaz alt sektörünün serbestleştirilmesi ve
5. Elektrik sektörü için Düzenleyici Kurum'un kurumsal gelişiminin sağlanması

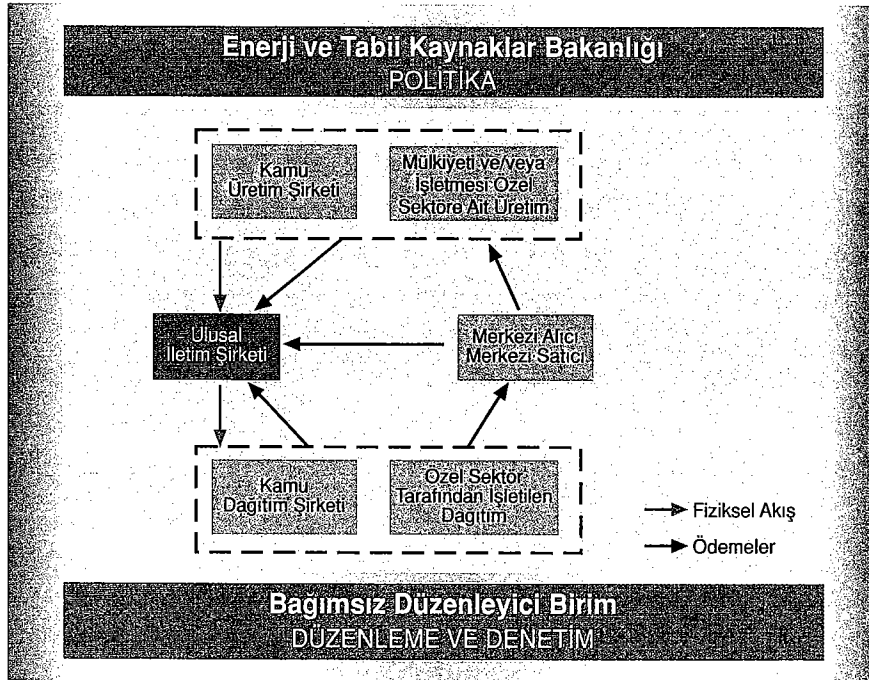
konu başlıkları altında devam etmekte olan bu çalışmalar kapsamında özellikle elektrik ve petrol piyasalarının yeniden düzenlenmesi hedeflenmiştir.

Elektrik enerjisi sektörüne yönelik bu çalışmalar kapsamında elektrik piyasasını düzenleyecek olan kanun kısa sürede TBMM'ye sevk edilecektir. Bu kanunla;

- Enerji sektöründe daha şeffaf bir yapılanma dahilinde rekabet ortamının yaratılması,
- Özel sektör yatırımlarının teşvik edilmesi,
- Özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren, mali açıdan güçlü bir elektrik enerjisi piyasasının oluşumunun sağlanması ve
- Bağımsız bir düzenleyici kurumun denetimi altında tüketiciye yeterli, kaliteli, sürekli ve düşük maliyetli elektrik enerjisinin temin edilmesi

amaçlanmıştır.

Bilindiği gibi mevcut durumda iletim ve kamu üretim faaliyeti tek bir kurum çatısı altında yürütülmektedir. Ayrıca özel sektör tarafından yapılan üretim de bu kurum tarafından satın alınmaktadır (Şekil 10).

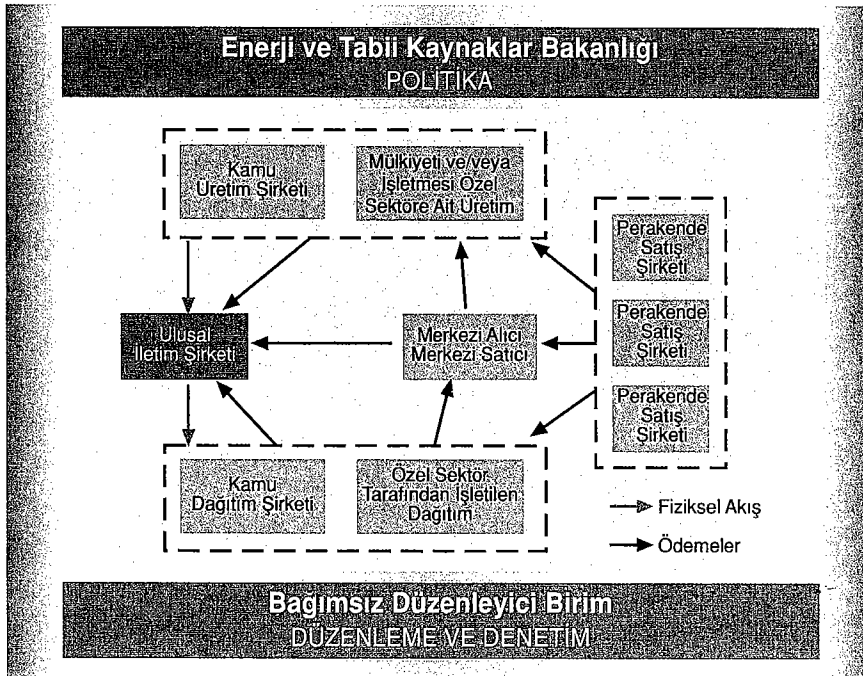


Şekil: 10

DEVLET REFORMU

Yürütülmekte olan çalışma neticesinde ilk etapta üretim, iletim ve toptan alım-satım faaliyeti birbirinden ayrılarak; iletim faaliyetlerinden sorumlu olacak bir “Ulusal İletim Şirketi”, henüz devir işlemleri tamamlanmamış üretim santrallerini ve gelecekte nükleer ile stratejik santalleri elinde bulunduracak olan bir “Kamu Üretim Şirketi” ve elektrik alım satımından sorumlu bir “Merkezi Alım-Merkezi Satım Şirketi” oluşturulacak ve sektördeki katılımcı sayısının artması sonucunda doğacak düzenleme ve denetim ihtiyacının karşılanması amacıyla bağımsız düzenleyici bir birim kurulacaktır. Yine bu aşamada, Elektrik Enerjisi Fonu bütçe dışına çıkarılarak yeniden yapılandırılacaktır (Şekil 11).

Bunun yanında sektörün gelişmesine paralel olarak ileride “perakende satış” faaliyetinin dağıtım faaliyetinden ayrılması söz konusu olacaktır. Perakende satış şirketleri doğrudan üreticilerden veya Merkezi Alıcı-Merkezi Satıcı’dan satın alacakları elektriği, yararlandıkları iletim ve dağıtım hizmet bedellerini de fiyatına ekleyerek tüketicilere satabileceklerdir (Şekil 12).



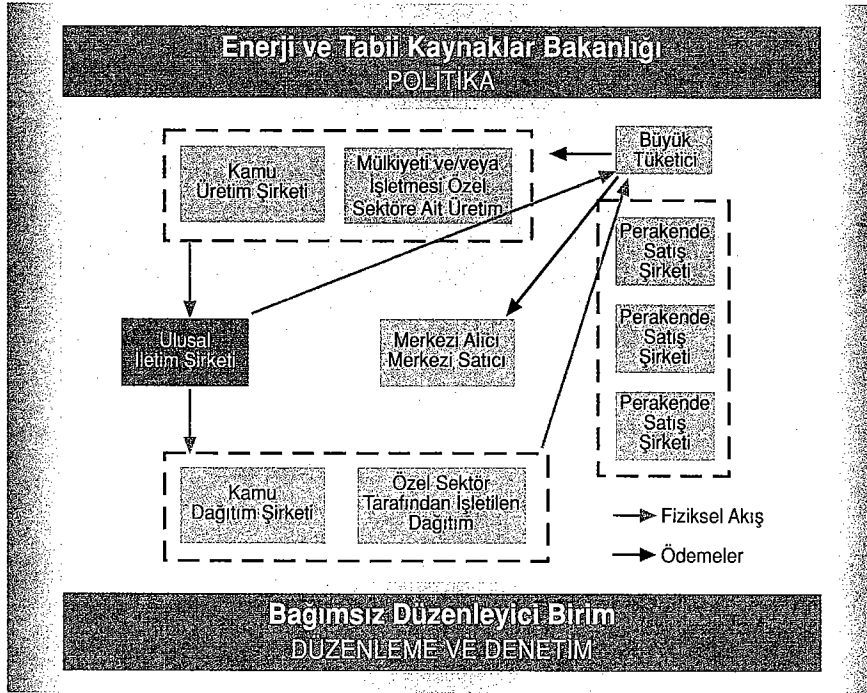
Şekil: 11

Ayrıca düzenleyici birimin izni doğrultusunda zaman içerisinde “Büyük Tüketiciler”in ikili anlaşmalar yoluyla ihtiyaç duydukları elektriği doğrudan üreticilerden veya Merkezi Alıcı-Merkezi Satıcı’dan alabilmeleri mümkün olacaktır. Bu durumda iletim ve dağıtım hizmet bedelleri ikili anlaşma koşulları gereğince karşılanacaktır (Şekil 13).

Yeni yapılanma sonrasında Bakanlığımız makro düzeyde politikayı belirleyecek ve Düzenleyici Kurum bu politika çerçevesinde piyasanın ihtiyacı olan düzenlemeleri yapacak ve aynı zamanda piyasayı denetleyecektir (Şekil 14).

Diğer taraftan, elektrik piyasasına benzer şekilde, petrol piyasasının serbestleştirilmesi amacıyla yürütülen çalışmalar da devam etmektedir.

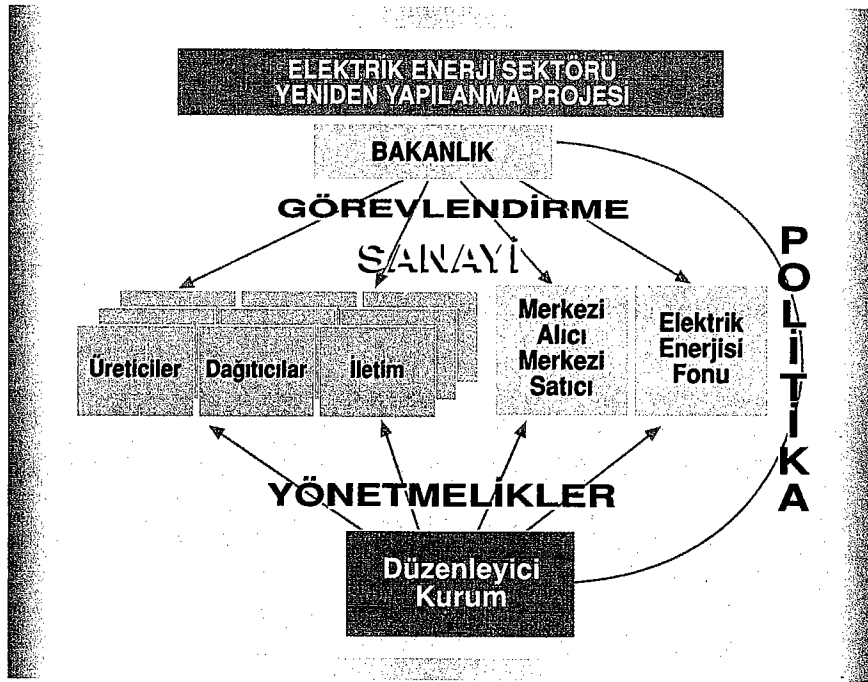
Her ülke kendi altyapısına, ekonomik ve sosyal şartlarına uygun düşen bir modeli uygulamakla birlikte, çok sayıda ülke entegre sistemlerden vazgeçerek, sektörel bölünme yoluyla enerji sektörlerini yeniden yapılandırma çabası içindedir.



Şekil: 12

DEVLET REFORMU

Türkiye enerji sektörü yeniden yapılanma süreci realize olma yolundadır. Enerji sektöründeki altyapı yatırımlarının hızla tamamlanması, dünya pazarlarındaki rekabet gücümüzün artırılması ve böylece küresel ekonomiye tam entegrasyonun sağlanması için gereken yasal, hukuki ve idari destek yeniden yapılanma ile temin edilecektir.



Şekil: 13

Bağımsız İdari Otoriteler

Prof. Dr. Turgut TAN

Giriş

Gerek kamusal yaşamın hassas sektörleri denilen alanların düzenlenmesi ve denetlenmesi; gerekse rekabete açılan hizmet sektörlerinde, “işletme” (kamusal veya özel) ve “düzenleme” işlevlerinin ayrılması sonucu düzenleme işlevini yerine getirecek bağımsız otoriteye duyulan gereksinim klasik idari kuruluşlardan farklı yeni bir idari yapılanma modeli ortaya çıkarmıştır. Ancak, bu yeni yapılanma sonucu ortaya çıkan kuruluşların, devlet yapısı içindeki konumları ve hukuki statüleri Kara Avrupa’sı idare hukuku sistemi açısından duraksamalara ve tartışmalara yol açmıştır ve bu tartışmalar sürmektedir.

Türkiye’de, ne öğretide ne de yargı kararlarında, bu tür kuruluşların gerçek hukuki kimliklerinin tam olarak anlaşılıp benimsendiğini söylemek bugün için olanaksızdır. Kaldı ki, ülkemizde sayıları henüz çok az olan bu kuruluşlara ilişkin yasal düzenlemeler arasında tutarlılık olduğu da söylenemez.

Dolayısıyla, bağımsız idari otoritelerin gerçek kimlikleri ile benimsenip, Türk idari yapısı ve hukuk düzeninde, bu kimliklerine uygun yere kavuşmalarının zaman alacağı anlaşılmaktadır.¹

Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkıp gelişimi ile geniş anlamında özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide “devletçi” politikaların yerini “düzenlenmiş piyasa ekonomisi”nin (marché réglementé) alması arasında koşutluk gözlenmektedir². Bu nedendir ki, geniş anlamda “özelleştirme” olarak algılanan “devlet düzenlemelerinin azalması” (*déreglementation*) hareketinin boş bıraktığı alanların bağımsız idari otoriteler tarafından doldurulduğu kabul edilmektedir.³

DEVLET REFORMU

Bu tür kuruluşların ilk örnekleri Kara Avrupa'sı ülkelerinde görsel işitsel iletişim, sermaye piyasası ve rekabetin korunması gibi ekonominin ve genel olarak kamusal yaşamın hassas sektörleri denilen alanlarda 70'li yıllarda ortaya çıkmaya başlamıştır. Oysa, bu tür kuruluşlar Anglosakson sisteminde çok eski tarihlerde görülmektedir. Zaten, kara Avrupa'sı ülkelerinde bağımsız idari otoritelerin Anglosakson sistemindeki örneklerden esinlenerek oluşturuldukları da kabul edilmektedir.⁴ Bağımsız idari otoritelerin Anglosakson sisteminde çok daha eski tarihlerde ortaya çıkması ve gelişme göstermesi, ileride değineceğimiz gibi, bu ülkelerin hukuk ve idare sistemlerinin özelliği ile yakından ilişkilidir.⁵

Türkiye'de idare sisteminin “belirgin verileri ve genel ilkeleri” karşısında, bağımsız idari otoritelerden söz etmenin “*fantezist bir girişim*” olarak görülebileceğini söyleyenlere göre de, “*bunların misyon ve amacının, yeni teknolojilerin ve mali enstrüman ve manüplasyonların bazı temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni tehdit ve ihlallere karşı koruma olduğu anlaşılmaktadır. Böyle bir işlev ve ereğin gerçekleştirilmesi için kamusal ve özel güçlerden gelebilecek söz konusu tehlike ve zararları önleme ve yaptırımlara bağlama yetkisine sahip organların oluşturulması ve görevlendirilmesi gereği açık ve kesindir. Siyasal iktidar ve ekonomik güç odakları karşısında ancak bağımsız ve güvenli otoriteler temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının düzgün işleyişini, bunların müdahale, baskı ve etkileri olmadan sağlayabilir ve güvence altına alabilir*”.⁶

Başta değindiğimiz gibi, bu tür kuruluşların gelişmesinin bir başka önemli nedeni de, özelleştirilen kimi sektörlerde özelleştirme sonrası düzenleme ve denetim gereksinimidir. Nitekim, elektrik ve telekomünikasyon gibi, özelleştirilen sektörlerde özel girişim yanında kamunun da “işletici” (*l'opérateur*) olarak faaliyetini sürdürmesi karşısında, devletin hem yargıç hem de taraf olamayacağı gerekçesiyle, “işletici” ve “düzenleyici” (*le régulateur*) ayrımı yapılması gereği ortaya çıkmıştır.⁷

Esasen, “services collectifs”⁸ olarak nitelenen faaliyetleri de rekabete açmak amacıyla bir dizi düzenlemeler yapan Avrupa Birliği de mal ve hizmeti sunan “işletici” (*l'opérateur*)—ki bu kamu hukuku statüsüne sahip bir teşebbüs de olabilir—ile oyunun kurallarını koyan ve uygulanmasını denetleyen “düzenleyici” (*le régulateur*) ayrımının yapıl-

masını üye ülkelerden istemektedir.⁹ Bu yöndeki uygulamalar da düzenleyici otoritelerin çoğalmasına yol açmaktadır.

Bağımsız İdari Otoritelerin Yapısal Özellikleri

Bağımsız idari otoritelerin özgünlüğü, hem kurumsal statülerinde hem de karar organı olan “kurul”ları oluşturan üyelerin statülerinde ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, bu kurumların yapısal özelliklerini bu iki açıdan ayrı ayrı değerlendirmekte yarar vardır.

Hemen belirtelim ki, bu tür kuruluşlar için genelde (örneğin Fransa, İtalya, Yunanistan) “bağımsızlık” (*indépendance*) kavramı kullanılırken, kimi ülkelerde de (örneğin İspanya) “tarafsızlık” (*neutralité* ve *impartialité*) kavramı kullanılmaktadır.

Bazı istisnalar (örneğin Fransa) dışında genelde bağımsız idari otoriteler ayrı *kamu tüzel kişileri* olarak örgütlenmişlerdir. Zira, kamu tüzel kişiliği idari özerkliği sağlama yanında, ileride değineceğimiz gibi, özellikle Türk hukukunda yönetmelik gibi düzenleyici işlemleri yapabilmenin de ön koşulu olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, bu tür kuruluşların bağımsızlığını belirtmeye yönelik düzenlemeler arasında birlik olduğunu söylemek de zordur. Örneğin, Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin ilk örnekleri olan *Radio ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)*, *Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)*, *Rekabet Kurumu (RK)* ve *Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu* yasalarındaki çözümler farklı niteliktedir. Örneğin, 2499 sayılı yasaya (m. 17) göre, SPK, “tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip” olup, “yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanır”; 3984 sayılı Yasa’ya (m. 5) göre, RTÜK, “özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde”dir; 4054 sayılı yasaya (m. 20) göre de RK, “kamu tüzel kişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahip” ve “görevlerini yaparken bağımsız” olup, “hiçbir organ, makam, merci ve kişi kurumun nihai kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez”. 4389 sayılı yasa ile oluşturulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu da, “kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe” sahiptir.¹⁰

Bağımsız idari otoritelerin, faaliyetleri yargısal denetime tabi olmakla beraber, hiyerarşi veya vesayet türü bir idari denetime tabi olmadıkları kabul edilmektedir¹¹. Dolayısıyla, bu tür kuruluşlarla merkezi idare

DEVLET REFORMU

arasında “vesayet” veya “hiyerarşi” ilişkisi olmaması gerekirse de, başbakanlık veya bir bakanlıkla ilişkilendirilmek yoluna gidilmektedir. Nitekim, 2499 sayılı yasa (m. 17) SPK’nın “*ilgili bakanlığı*” olarak Maliye Bakanlığını (daha sonra Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanlık olarak değiştirilmiştir); 4054 sayılı yasa (m. 20) RK’nun “*ilişkili olduğu bakanlığı*” Sanayi ve Ticaret Bakanlığı olarak belirlemiş; 3984 sayılı yasa (m. 14) da RTÜK ile ilgili olarak, “*Hükümetin Üst Kurul ile ilişkileri Başbakan tarafından yürütülür*” hükmünü getirmiştir.

4389 Sayılı Bankalar Kanunu Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu için “*ilgili bakan*” deyimini kullanmakta ve bunu “Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanı” olarak tanımlamaktadır. Ancak, bağımsız idari otoritelerle *ilişkili* oldukları bakanlık veya başbakanlık arasındaki bu ilişkinin hukuki içeriğini belirlemek her zaman kolay olmamaktadır. Zira, örneğin, 2499 sayılı yasa (m. 17) “*ilgili bakan*”ın, SPK’nın “*yıllık hesapları ile her türlü işlemlerini denetlemeye ve gerekli gördüğü tedbirleri almaya*” yetkili olduğunu ve bu denetim sonucu düzenleyeceği raporun SPK’nın yıllık faaliyet raporu ile birlikte Bakanlar Kurulu’na sunulacağını öngördüğü halde; Bakanlar Kurulu’nun bu rapor üzerine ne tür işlem yapacağı anlaşılmamaktadır. Buna karşılık, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun yıllık hesapları ve harcamalara ilişkin işlemleri “*ilgili bakan*” tarafından, Sayıştay denetçisi, Başbakanlık müfettişi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyona denetletilmektedir; denetim sonuçları ve alınan tedbirleri gösteren rapor ile Kurum’un yıllık faaliyet raporu “*ilgili bakan*” tarafından Bakanlar Kurulu’na sunulmaktadır. Kurum’un Kurul tarafından yapılan yıllık bütçesinin uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık mali rapor ve Bütçe Kesin Hesabı Bakanlar Kurulu kararı ile ‘ibra’ edilmektedir.

Öte yandan, RK, kamu tüzel kişisi olarak yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olduğu (Anayasa m.124) halde, 4054 sayılı yasa (m. 62) Rekabet Kurulunca hazırlanacak yönetmeliklerin Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulacağını öngörmektedir. Bağımsız idari otoritelerin merkezi idare ile ilişkilerine, ileride bu tür kuruluşların anayasal konumlarını değerlendirirken değineceğiz.

Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıkları açısından, karar organı olan kurulları oluşturan üyelerin statüsü de özel bir önem taşımaktadır. Zira, bu tür kuruluşların bağımsız çalışmalarının temel güvencesi,

karar organlarını oluşturan üyelerin siyasal etkiler ve çeşitli özel çıkar grupları karşısında bağımsız çalışmalarını sağlayacak bir statüye sahip olmalarıdır. Ancak, kurulların üyelerinin seçimi ve atanmasında hükümetlere tanınan yetkilerin kullanımı uygulamada temel eleştiri konularından biridir. Örneğin, İtalya'da telekomünikasyon alanında kurulan bağımsız idari otoritenin üyelerinin atanabilmesinin siyasi partiler arasında sekiz ay süren görüşmeler sonunda gerçekleşebildiği ileri sürülmektedir.¹² Benzer durum başka ülkelerde de yaşanmıştır.¹³ Türkiye'de de bağımsız idari otorite statüsündeki bazı kurulların üyelerinin atanmasında da siyasal partilerin etkilerinin tartışma konusu olduğu bilinmektedir.

Hemen belirtelim ki, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığını garanti edecek sihirli bir formül bulunmuş değildir. Çeşitli ülkelerde değişik formüller denenmektedir. Bu cümleden olarak, seçim ve atama yetkisinin siyasal iktidara (hükümetlere) tanındığı durumlarda, seçim ve atamanın siyasal olmayan organ veya makamların gösterecekleri adaylar arasından yapılması yoluna gidilmektedir. İtalya ve Yunanistan gibi ülkelerde (bizde de RTÜK üyelerinin atanmasında olduğu gibi), konsensüs endişesi ile, siyasal güçler arasında dengeli temsile olanak verecek usuller geliştirilmiştir. Üye seçiminde mesleki ve teknik deneyime ağırlık vermek, bağımsızlık ve tarafsızlığı bilinen yargıçlardan üye veya başkan yapmak da uygulanan usuller arasındadır.

Bu arada kurullara üye seçiminde, düzenleme ve denetleme konusu sektörde faaliyette bulunanların oluşturduğu mesleki kuruluşların da aday göstermeleri usulünün benimsendiği görülmektedir. Nitekim, 2499 sayılı yasada 4487 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle SPK'nın yedi üyesinden birinin Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, birinin de, gene bu yeni yasal düzenleme ile oluşturulan ve aracılık faaliyetinde bulunacakların üye olmak zorunda oldukları Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşlar Birliği tarafından gösterilecek ikişer aday arasından seçilmesi kuralı getirilmiştir.¹⁴ Buna karşılık Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin seçiminde 4389 sayılı yasa Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası, Türkiye Bankalar Birliği, DPT ve SPK gibi kuruluşların aday göstermesi esasını getirirken, 4491 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle üyelerin ilgili bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanacağı öngörülmüştür.

DEVLET REFORMU

Üyelerin bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamanın formüllerinden biri de üyelerin görev süresini uzun tutmak (örneğin altı yıl), yeniden seçilme olanağı tanımamak ve görev süreleri dolmadan görevden alınmalarını çok sıkı koşullara bağlayıp, bu koşulların varlığını saptamayı atamaya yetkili organın mutlak takdirine bırakmamaktır¹⁵. Ayrıca, üyelikle bağdaşmayan işlerin ve yasakların da yasalarda açıkça düzenlenmesi; hatta görevin sona ermesinden sonraki döneme ilişkin bazı kayıtlamaların getirilmesi de üyelerin görev yaptıkları sürece bağımsız çalışmalarını sağlayacak güvenceler olarak görülmektedir.¹⁶ 2499 sayılı yasa da değişiklik yapan 4487 sayılı yasa (m. 9) SPK üyeleri için; 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nda değişiklik yapan 4491 sayılı yasa (m. 1) da Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyeleri için ayrıntılı yasaklar getirmiştir. Buna göre, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyeleri, *“özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, ücret karşılığı konferans ve ders veremez, sınav ve benzeri görev alamaz, her türlü ortaklıklarda pay sahibi olamazlar...bu göreve atanmalarını takip eden 30 gün içinde maliki oldukları payları üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhri hısımları dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadırlar.”* Yasa, durumlarını bu hükümlere uygun hale getirmeyen üyelerin üyelikten çekilmiş sayılacaklarını öngördüğü gibi; görevlerinden ayrılmalarını izleyen iki yıl içinde bu yasa kapsamına giren kuruluşlarda görev alamayacaklarını da yasaklamaktadır.

Bağımsız İdari Otoritelerin İşlevsel Özellikleri

Bağımsız idari otoritelerin klasik idari yapılanma karşısında özgünlüklerini, yapısal özellikleri yanında, işlevsel özellikleri de sağlamaktadır. Zira, bu kuruluşlar bir yandan görevli oldukları alanda düzenleme yetkisi kullanarak kurallar koyarken, öte yandan da bu kurallara uygun hareket edilmesini gözetip denetlemekte ve gerektiğinde önemli pārasal ve idari yaptırımlar uygulayabilmektedir. Bu tür kuruluşların bir başka önemli özellikleri de bazı uyuşmazlıkları çözme yetkisine sahip olmalarıdır. Bu nedenle bağımsız idari otoritelerin devlet düzeninde üç te-

mel erkin (yasama, yürütme ve yargı) yetkilerine benzer yetkilerle donatıldığı, dolayısıyla salt idari kuruluş değil, “*karma veya melez*” (hybride) nitelikte oldukları ileri sürülmektedir.¹⁷ Hatta, bağımsız idari otoritelerin gelişimi ile Avrupa Birliği’nin oluşumu arasında koşutluk gören kimi yazarlara göre, üyelerinin Avrupa Komisyonu, milli ve Avrupa siyasal güçlerinden bağımsız faaliyette bulunması, ayrıca görev ve yetkileri arasındaki benzerlik dolayısıyla, bağımsız idari otoritelerin “*ilk örneği*” ni (l’archétype) oluşturmaktadır.¹⁸

Düzenleme yetkisi: Bağımsız idari otoriteleri kurup görev ve yetkilerini belirleyen yasaların bu kuruluşlara, görev alanlarına ilişkin geniş düzenleme yetkisi tanıdıkları görülmektedir. Dolayısıyla, bağımsız idari otoriteler görev alanlarında düzenleyici işlemlerle kurallar koymaktadırlar. Anayasaya (m. 124) göre kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren yasa ve tüzüklerin uygulanması amacıyla ‘yönetmelik’ çıkarma yetkisine sahip olduklarından, bağımsız idari otoriteler de düzenleme yetkilerini yönetmelik çıkararak kullanabilirler. Ancak, uygulamada, düzenleme yetkisi kullanılarak, ‘karar’, ‘tebliğ’ ve başka isimler taşıyan işlemler yapıldığı da görülmektedir. Örneğin, 2499 sayılı yasa SPK’nun, 4389 sayılı yasa da Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun yetkilerini “*özel nitelikli kararlar*” olarak kullanabileceklerini öngörmektedir. Düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğlerin Resmi Gazete’de yayınlanması esası getirildiğine göre, “özel nitelikli kararlar”ın düzenleyici işlem niteliğinde olması gerekmediği anlaşılmaktadır.

Düzenleme yetkisi yasalar çerçevesinde yerine getirilen türevsel/ikincil bir yetkidir. Anayasa Mahkemesi’nin de bir kararında belirttiği gibi, idarenin düzenleme yetkisi “*sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir*”.¹⁹ Bir başka deyimle, idare bu yetkisini kullanarak yapacağı işlemlerle, yasal düzenlemenin kapsamını daraltamaz veya genişletmez. Nitekim, Sermaye Piyasası Kurulu’nun bankaların sermaye piyasası faaliyetlerini aracı kurum kurarak veya satın alarak yürütebilecekleri zorunluluğu getiren düzenlemesine karşı açılan davada Danıştay, 2499 sayılı yasanın bankalara da, Kurul’ca belirlenecek esaslar dahilinde izin almak koşuluyla, sermaye piyasası faaliyetlerinde bulunma hakkı tanıdığını belirterek, “*bankaların sermaye piyasası faaliyetlerinde bulunabilmeleri için yasada öngörülen esas ve koşullar dışında yeni zorun-*

DEVLET REFORMU

luluklar getiren, bu zorunluluğa uymayan bankaların söz konusu faaliyetlerde bulunmalarını engelleyen dava konusu işlem 2499 sayılı yasaya aykırı bulunmaktadır” sonucuna vararak iptal kararı vermiştir.²⁰

Gözetim ve denetim yetkileri: Bağımsız idari otoriteler, yasalar ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını izlemek, gözetmek durumundadır. Bu amaçla, gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak ve gerektiğinde yerinde incelemeler yapmak yetkileri bu kuruluşlara verilmiştir. (Örneğin, 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu m. 22/f ve 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, m. 14-15) Denetimle görevlendirilecek uzmanlara istedikleri evrak ve belgelerin verilmemesi veya gösterilmemesi halinde ne yapılacağı konusu önem taşımaktadır. 4054 Sayılı Yasa (m. 15) idari para cezası uygulanacağını öngörmekle yetinmektedir. Oysa, 4487 sayılı yasa ile 2499 sayılı yasanın 45. maddesinde yapılan değişiklikle, uzmanlarca istenen defter, evrak, dosya ve diğer belgelerin verilmemesi halinde Kurul’un gerekçeli yazısı ile istemde bulunması üzerine sulh ceza hakiminin istenilen yerlerde arama yapılmasına karar vermesi üzerine arama yapılabileceği öngörülmektedir.

Danışma işlevleri: Bağımsız idari otoriteler, kendi görev alanları ile ilgili konularda, ilgili bakanlıklara ve benzer statüdeki diğer kuruluşlara görüş bildirmek suretiyle bir danışma işlevi de yerine getirmektedirler. Örneğin, 4389 sayılı yasaya (m. 3.10) göre, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, “*talepleri halinde veya gerektiğinde Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile Merkez Bankasına para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesi ile ilgili konularda mütalaa ve bilgi verir*”.

Öte yandan, düzenlemekle görevli oldukları sektörlerde rekabeti sağlamakla da görevli olmaları nedeniyle telekomünikasyon alanında olduğu gibi, bu tür bağımsız idari otoritelerin rekabetin korunması ile görevli kurumlarla kaçınılmaz biçimde etkileşim içinde oldukları kabul edilmektedir.²¹ Dolayısıyla, muhtemel yetki çatışmalarına engel olmak için bu kurumlar arasında karşılıklı bilgilendirme mekanizmaları (danışma) oluşturulması yoluna gidilmektedir.²²

Yaptırım uygulama yetkileri: Bağımsız idari otoritelerin görevli oldukları alanlarda idari ve parasal yaptırımlar uygulama konusunda ge-

niş yetkilerle donatılmış olmaları, bu kuruluşların hukuki statülerinin belirlenmesinde önemli tartışma konularından birini oluşturmaktadır. Uygulanacak yaptırımların niteliği görev alanlarının özelliğine göre değişebilmektedir. Kimi bağımsız otoritelerin (örneğin Rekabet Kurumu) uyguladıkları yüksek para cezaları ön plana çıkarken, kimilerinde iznin iptali gibi idari yaptırımlar önem kazanmaktadır²³. 2499 sayılı yasanın 4487 sayılı yasa ile değişik 46. maddesi ile SPK'ya; 4389 sayılı yasanın 4491 sayılı yasa ile ve değişik 14. maddesi ile de Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Kurulu'na tanınan yetkiler büyük önem taşımaktadır. Zira SPK, sermaye piyasası kurumlarının mali yapılarının ciddi olarak zayıfladığını saptarsa, faaliyetini geçici olarak durdurabilmekte, sürekli olarak durdurup yetkilerini kaldırabilmekte, bunlardan sonuç alınmazsa “tedrici tasfiyelerine”, tasfiye sonunda veya doğrudan iflaslarını istemek yollarına başvurabilmektedir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu da, banka öz kaynaklarının sermaye yeterliliğine ilişkin düzenlemelere göre, yetersiz kaldığının veya bu durumun gerçekleşmek üzere olduğunun saptanması halinde, sermaye artırımı veya benzeri kaynak sağlanması yoluyla bu durumun düzeltilmesini, zarar doğurduğu saptanan faaliyetlerin sınırlandırılması veya durdurulmasını, verimsiz varlıkların elden çıkarılmasını isteyebilmekte; bu önlemlerin alınmaması veya alınmasına karşın mali yapının güçlendirilmesinin olanaksız olduğunun saptanması durumunda da ortaklık hakları ile banka yönetim ve denetimini fona devretmeye veya bankacılık işlemleri yapma ve/veya mevduat kabul etme iznini kaldırmaya karar verebilmektedir.

ABD’de “*independent agencies*”lerin bu asrın başında, ceza yargısı dışında, cezalandırma yetkisine sahip kuruluşların ilk örneğini oluşturdukları kabul edilmektedir.²⁴ Kara Avrupa’sı ülkelerinde kurulan bağımsız idari otoritelerin pek çoğuna da önemli idari yaptırım uygulama yetkileri tanınması hukuki tartışmalara yol açmıştır²⁵. Sorun özellikle anayasal kuvvetler ayrımı ilkesi açısından da tartışılmış ve örneğin Fransız Anayasa Konseyi’nin kararlarına konu olmuştur. Fransız Anayasa Konseyi değişik kararlarında,²⁶ bağımsız idari otoritelerin yasa ile yaptırım yetkisi ile donatılmalarının güçler ayrılığı ilkesine aykırılık oluşturmayacağına karar vermiştir. Ancak, bu yetkinin kullanılmasının yasa ile sınırlandırılması da gerekmektedir.²⁷ Bu sınırlama iki açıdan or-

DEVLET REFORMU

taya çıkmaktadır: Her şeyden önce bu yetki bağımsız idari otoritenin görevini yerine getirmesinin gerektirdiği ölçüde tanınmalı; ikincisi, yasa koyucu bu yetkinin kullanılmasını anayasal güvence altındaki hak ve özgürlüklerin korunmasına yönelik bazı kayıtlamalara tabi tutmalıdır. Bu güvencelerin genelde ceza usulünden esinlendiği görülmektedir.

Yaptırım uygulanmadan önce, hukuki düzenlemeye aykırı davranış konusunda ilgilinin uyarılması, belgeleri inceleme olanağı tanınarak sözlü ve yazılı savunmasını yapma olanağı tanınması, uygulanacak yaptırım ile fiil arasında orantılılık olması ve alınacak kararın gerekçeli olarak duyurulması ve nihayet yaptırımı yürütmenin durdurulması istemini de içeren bir tam yargı davası konusu yapılabilmesi bu güvenceler arasında sayılmaktadır.²⁸

Uyuşmazlık çözme işlevleri: Bağımsız idari otoritelerin özgün yollarından biri de, kendi alanlarında bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış olmalarıdır. Nitekim, son yıllarda uyuşmazlıkların yargısal olmayan yollardan çözümüne örnek olarak bağımsız idari otoriteler gösterilmektedir.²⁹ Örneğin, Fransa’da telekomünikasyon alanında oluşturulan düzenleyici otoritenin “ART” (*L’Autorité de Régulation des Télécommunications*) statüsünün, diğer bağımsız idari otoritelere göre “özgünlüğünün” (*originalité*), uyuşmazlık çözme yetkisinden kaynaklandığı; zira adli yargıya (hukuk ve ticaret mahkemeleri) koşut olarak aynı uyuşmazlıkları çözme konusunda gerçek bir “yargısal işlev” (*fonction contentieuse*) yerine getirdiği kabul edilmektedir.³⁰

Türkiye’de de, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yönetmeliğine (m. 42 vd.) göre, Borsa üyeleri ile müşterileri arasındaki uyuşmazlıklar, yargı yoluna gitme hakları saklı olmak üzere, tarafların başvurusu halinde Borsada çözümlenebilmektedir. Bu yola gidilmesi durumunda uyuşmazlık Borsa yönetim kurulunca çözümlenmektedir. Tarafların bu karara karşı SPK’ya itiraz hakları vardır. SPK’nın kararı “nihai” olup, buna karşı da, idari bir karar olduğu için, idari yargıda dava açılabilmektedir. Görüldüğü gibi, aynı uyuşmazlık için adli yargıya gidilebildiği gibi, Borsa yönetim kurulunca çözümlenmesi de istenebilmektedir.³¹ 2499 sayılı yasaya 4487 sayılı yasa ile eklenen bir hükümlerle (m. 40/C), Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği’nin yetkili organlarınca verilen, üyeliğe kabul başvurusunun reddi, üyelikten geçici ve sürekli çıkarma kararlarına karşı da, kararın tebliğini izleyen on

iş günü içinde, SPK'ya itiraz edilebileceği, Kurulca verilecek kararın kesin olduğu öngörülmüştür.

Bağımsız İdari Otoritelerin Devlet Yapısı İçindeki Konumları

Bağımsız idari otoritelerin devlet yapısı içindeki konumlarının belirlenmesinde, yukarıda değindiğimiz yapısal ve işlevsel özellikleri nedeniyle, bazı sorunlarla karşılaştığı gözlenmektedir. Nitekim, siyasi ve idari merkeziyetçiliğe sahip ülkelerde bu tür kuruluşların gelişmesinde ciddi sorunlarla karşılaştığı,³² bu tür yapılanmalara karşı çıkanların geleneksel siyasi-idari anlayışı ve onun temelindeki hukuki anlayışı benimseyenler olduğu, örneğin İtalyan yasa koyucunun aynı endişe ile, bu tür kurumlara yeterli bağımsızlığı ve yetkiyi tanımadığı ileri sürülmektedir³³.

Bu nedenle, bu tür kurumların gelişiminin bir yandan “yasama-yürütme ilişkilerinin”, öte yandan da yürütme içinde “hükümet-idare ilişkilerinin” düzenleniş biçimi ile yakından ilgili olduğu; dolayısıyla, Anglosakson sisteminin bu tür kurumların gelişimine uygun ortam yarattığı kabul edilmektedir.³⁴ Nitekim, özelleştirilen kamu hizmeti alanlarında “işletici” (*l'opérateur*) ve “düzenleyici” (*le régulateur*) ayrımı yapıp, “düzenleyici” otoritenin merkezi ve yerel idarelerden bağımsız olmasına önem veren Avrupa hukukunun Anglosakson hukuk kültüründen esinlendiği vurgulanmaktadır. Ancak, temsili demokrasilerde “bağımsızlık”ın ne anlama geldiği, “düzenleyici” otoriteyi kimin denetleyeceği soruları da sorulmakta; İngiltere’de uygulanan parlamento denetimi formülünün diğer ülkelerde uygulanabilirliği konusunda duraksama gösterilmektedir³⁵.

Nitekim, Kara Avrupa’sı ülkelerinde, bağımsız idari otoritelerin yapısal ve işlevsel özellikleri dolayısıyla, anayasal erkler düzenlemesine yabancı bir kurumsal yapı oluşturdukları ileri sürülerek; kimi yazarlarca bu tür kurumların anayasada özel olarak düzenlenmesi gerektiği,³⁶ kimi yazarlarca da anayasal açıdan devlet erklerinin düzenleniş biçiminin yeniden değerlendirilmesi gerektiği savunulmaktadır.³⁷

Anayasamıza (m. 123) göre, “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*”. Yargı organları da bu ilkeden bazı hu-

DEVLET REFORMU

kuki sonuçlar çıkarmakta; bağımsız çalışmasına olanak verecek hukuki statüye sahip kimi kuruluşları da bu bütünlük içinde ele almaktadırlar. Örneğin, Danıştay bir kararında, T.C. Merkez Bankası ile ilgili olarak, “Anayasa’nın ...idarenin bütünlüğü ilkesi, Merkez Bankasına tanınan bağımsızlık ve onun Başkanı için öngörülen teminat hükümlerinin, Merkez Bankasını genel idare bünyesi dışında Devlete yabancı bir organ olarak kabulüne olanak vermediğinden...” demektedir.³⁸

Yargı organlarımızın bağımsız idari otoriteleri, hizmet yerinden yönetim kuruluşları olan kamu kurumları ile aynı statüye soktukları görülmektedir³⁹. Benzer yaklaşım idare hukuku öğretisinde de gözlenmektedir.⁴⁰

Bağımsız idari otoritelerin anayasal düzenleme konusu yapılmamış olmaları bunların varlık ve yetkilerine gölge düşürmese de, anayasal düzenleme konusu yapılmaları bunlara ayrı bir güç katabilir.⁴¹ Ankara Bölge İdare Mahkemesi’nin bir kararında, “TRT Kurumu, Anayasanın 133’üncü maddesinde ifadesini bulan , özerk, tarafsız bir (Anayasa Kurumu), RTÜK Başkanlığı ise, kendi özel kanunu ile kurulmuş anayasal kurum mahiyetini haiz olmayan bir müessesedir. Anayasal bir kurum olmayan ve bu anlamda özerkliği de bulunmayan RTÜK’ü Anayasa’da özel bir yeri olan TRT Kurumu genel müdürünün görevine son verilmesi anlamına gelen bir işlem tesisinde yetkili kılmak, normlar hiyerarşisi açısından da tartışmasız kabul edilmemesi gereken bir husustur”⁴² ifadesi bu açıdan düşündürücüdür.

Kanımızca, kamu tüzel kişileri arasında, anayasal düzenleme konusu olup olmamalarına göre, böylesine bir hiyerarşi oluşturmak isabetli görünmemektedir. Kaldı ki, Anayasa bazı düzenlemeleri ile bu tür kuruluşların oluşturulmasına dayanak da oluşturmaktadır. Örneğin, Anayasanın 167. maddesi sermaye piyasası ile rekabetin korunması konularında gerekli düzenlemeleri yapma olanağı vermektedir⁴³.

Sonuç

Bir yandan kamusal yaşamın duyarlı sektörlerinde düzenleme ve denetleme işlevini bağımsız idari otoritelere verme uygulaması; öte yandan da kamunun tekel biçiminde yerine getirdiği bazı önemli kamu

hizmetlerinin (elektrik ve telekomünikasyonda olduğu gibi), özelleştirme sonucu rekabete açılması yaygınlaşmaktadır. Dolayısıyla, bu sektörlerdeki faaliyetin rekabet ortamı içinde sağlıklı yürümesini sağlayacak bağımsız düzenleyici otoritelere gereksinim de artmaktadır. İşte bu gereksinimin karşılanması için oluşturulacak bağımsız idari otoritelerin statülerinin öncelikle doğru belirlenmesi, uygulamanın da bu doğrultuda yapılması büyük önem taşımaktadır.

Türkiye'nin bu konuda yeterli deneyime sahip olduğu söylenemez. Dolayısıyla, ilk uygulamalar ilerisi için örnek oluşturması bakımından da önem taşımaktadır. Nitekim, 2499 sayılı yasada 4487 sayılı yasa ile yapılan değişiklikler, SPK'ya ilişkin olarak yapısal ve işlevsel anlamda olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Yapılacak yasal düzenlemenin mükemmel olması da tek başına yeterli değildir. Uygulayıcıların göstereceği titizlik kadar, yargı organlarının da bu yeni kurumların statülerine uygun çözüm arayışlarına girmesinde yarar vardır.

Notlar

1. Türkiye’de bağımsız idari otoriteler konusunda bak. Ş. Gözübüyük ve T. Tan, *İdare Hukuku*, c.I, Ankara, 1998, s. 286 vd.; T. Tan, “Bağımsız idari otorite olarak Sermaye Piyasası Kurulu”, *Prof. Dr. İ. Türk’e Armağan*, SPK yayını, Ankara, 1996, s. 3 vd.
2. N. Longobardi, “Les autorités administratives indépendantes, laboratoires d’un nouveau droit administratif”, *Les Petites affiches*, 1999, No: 127, s. 9.
3. J.-L. Autin, “Vers un modèle européen d’autorité administrative indépendante”, in *Modernisation de l’Etat*, La Documentation française, 1996, s. 370.
4. J.L. Quermonne, *L’Appareil administratif de l’Etat*, Points-Seuil, Paris, 1991, s. 21; B. Delaunay, *L’Amélioration des rapports entre l’administration et les administrés*, LGDJ, Paris, 1993, s. 171.
5. İngiliz hukukundaki güncel tartışmalar için bak. R. Austin, “Administrative Law’s Reaction to the changing concepts of public service”, in P. Leyland and T. Woods, (ed.) *Administrative Law Facing the Future: Old constraints and new horizons*, 1997, I vd.; T. Prosser, “Regulation, Markets, and Legitimacy”, in J. Jowell and D. Oliver, (ed.) *The Changing Constitution*, Oxford, 1994, s. 237 vd.
6. L. Duran, “Türkiye’de bağımsız idari otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi*, c.30, sayı: 1, Mart 1997, s. 4.
7. J.Chevallier, “La nouvelle réforme des télécommunications: ruptures et continuités”, *RFDA*, 1996, No: 5, s. 931.
8. Avrupa Birliği hukukunda, Fransız hukukundaki “kamu hizmeti” (service public) kavramı kullanılmamakta onun yerine “evrensel hizmet” (service universel) kavramı kullanılmakta ve bu herkese belirli bir kalite ve fiyattan, sürekli ve düzenli olarak sunulmak zorunda olan, çağdaş bir insan için vazgeçilmesi olanaksız minimum ortak gereksinimleri karşılayan faaliyet anlamına gelmektedir. A.B. hukukunun etkisi ile olsa gerek, telekomünikasyon sektöründeki özelleştirmeyi düzenleyen 4052 sayılı yasada (m.1), ‘asgari hizmet’, “Bakanlık tarafından Kurum’un ve işletmecilerin

görüşleri alınmak suretiyle konu ve kapsamı belirlenen, coğrafi konumlarından bağımsız olarak Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde herkes tarafından erişilebilir, belirlenmiş kaliteyi haiz ve herkesin karşılayabileceği şekilde makul bedel karşılığında sunulacak olan...hizmetlerini de ihtiva eden asgari evrensel hizmet türlerini” ifade etmektedir.

9. J.-F. Auby, *Les Services publics en Europe*, PUF, Paris, 1999, s. 90 vd. Ayrıca bak. A.D. Ulusoy, “Kamu hizmeti anlayışında yeni yönelimler: Avrupa yapılanmasının kamu hizmeti teorisine etkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 31, sayı: 2, (1998), s. 21 vd.
10. Telekomünikasyon sektörünü düzenleyen 27.01.2000 tarih ve 4502 sayılı Yasa (m.14) “Bu kanun ile 4.2.1924 tarihli ve 406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanununda belirtilen genel esaslar çerçevesinde, kanunlarla öngörülen yetki ve sorumlulukları uygulamak ve verilen diğer görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz özel bütçeli Telekomünikasyon Kurumu” kurmakta; Kurum’un görevlerini yerine getirirken “bağımsız” olduğunu, “ilişkili olduğu bakanlık”ın da Ulaştırma Bakanlığı olduğunu öngörmektedir.
11. M. Gentot, *Les autorités administratives indépendantes*, Montchrestien, Paris, 2.bası, 1994, s. 48.
12. N: Longobardi, “Les autorités administratives indépendantes: laboratoires d’un nouveau droit administratif”, *Les Petites affiches*, 1999, No: 2, s. 6.
13. Yunanistan örneği için bak. J.-L. Autin, “Vers un modèle européen...”, *Modernisation de l’Etat*, 1996, s. 371.
14. Telekomünikasyon sektörünü düzenleyen 4502 sayılı yasaya (m. 17) göre, Telekomünikasyon Kurumu’nun karar organı olan Telekomünikasyon Kurulu Başkanı ve dört üyesi Bakanlar Kurulunca beş yıllık bir süre için atanmaktadır. Kurul Başkanı ile telsiz hizmetlerini temsil eden üye ve telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden üye Ulaştırma Bakanının göstereceği iki aday arasından atanırken; telekomünikasyon sektörünü temsil eden üye bu kanun uyarınca Türkiye’de telekomünikasyon cihaz ve sistem imalatı, telekomünikasyon hizmeti yürütmekte ya da altyapı işletmekte olan ve ilgili telekomünikasyon hizmeti piyasasında Türkiye çapında en az % 10 pazar payına sahip işletmecilerin göstereceği birer aday arasından, tüketicileri temsil eden üye ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Türkiye-Odalar ve Borsalar Birliği’nin göstereceği ikişer aday arasından atanacaktır.
15. 2499 sayılı yasa (m. 18) “Atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri, durumlarının bu kanunun 20. maddesine aykırı düştüğü veya kanunla veri-

DEVLET REFORMU

len görevlerin yerine getirilmesinde kusur ve ihmalleri sabit olduğu takdirde kurul başkan ve üyeleri süreleri dolmadan Bakanlar Kurulunca görevden alınır” hükmünü getirmişti. Hüküm bu haliyle Bakanlar Kuruluna geniş bir takdir yetkisi verilmekteydi. 4487 sayılı yasa ile 2499 sayılı yasanın bu hükmü değiştirilmiştir. Yeni düzenlemeye göre, “Kurul başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının bu kanunun 20. maddesine aykırı düştüğü tespit edilen, görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkumiyet kararı kesinleşen kurul başkan ve üyeleri, süreleri dolmadan Başbakanın onayı ile görevden alınır”. Bu şekilde kurul başkan ve üyelerinin görevlerinin yerine getirilmesinde kusur ve ihmalleri olup olmadığı idarenin takdiri yerine, yargı kararına bırakılmak suretiyle güvence getirilmiştir.

16. 4502 sayılı yasaya (m. 17) göre, Telekomünikasyon Kurulunda telekomünikasyon sektörünü temsil eden üye kendisini aday gösteren işletmeci şirket ile görev süresi boyunca her türlü ilişkisini keser ve görevden ayrılmasından itibaren de en az iki yıl boyunca anılan işletmeci şirket ile çalışma, danışmanlık veya hissedarlık şeklinde bir ilişki kuramaz. Ayrıca, kurul üyelerinin herhangi bir telekomünikasyon şirketinde hissedar veya yönetici olamayacakları da öngörülmektedir.
17. C. Teitgen-Colly, “Les instances de régulation et la Constitution”, *RDP*, 1990, s. 220; H. Hubac et E. Pesier, “Les autorités administratives indépendantes face au pouvoir” in G. Timsit et C.-A. Colliard, *Les autorités administratives indépendantes*, PUF, 1988, s. 118.
18. Autin, “Vers un modèle européen.....”, *Modernisation de l'Etat*, 1996, s. 373.
19. Anayasa Mahkemesi, 6.7.1993, E.993/5-K.993/25. *Resmi Gazete*, 25.2.1995, sayı: 22213, s. 13 vd.
20. Danıştay, 10.D;3.11.1998, E.996/9498-K.998/5507. *Danıştay Dergisi*, sayı: 99, s. 463 vd.
21. J. Chevallier, “La nouvelle réforme des télécommunications: rupture et continuités”, *RFDA*, 1996, No:, s. 936. Nitekim, telekomünikasyon sektörünü düzenleyen 4502 sayılı yasada (m. 16) “*Rekabet Kurulu, telekomünikasyon sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkiklerde ve birleşme ve devralmalara ilişkin olarak vereceği kararlar da dahil olmak üzere telekomünikasyon sektörüne ilişkin olarak vereceği tüm kararlarda, öncelikle Kurum'un görüşünü ve Kurum'un yapmış olduğu genel düzenleyici işlemleri dikkate alır*” hükmüne yer verilmiştir.

22. Fransa'da "L'Autorité de régulation des télécommunications" (ART) ile Rekabet Kurulu (Conseil de concurrence" arasındaki ilişkiler konusunda *bak. P. Delvolvé, Droit public de l'économie, Dalloz, Paris, 1998, s. 564 vd.*
23. Örneğin telekomünikasyon sektörünü düzenleyen 4502 sayılı yasada (m.8), *Yasa'nın 2nci maddesinin (a) fıkrasına aykırı olarak imtiyaz sözleşmesi veya görev sözleşmesi yapılmaksızın telekomünikasyon tesisi kuran ve işletenlerin tesislerinin Kurum'un istemi üzerine ilgili mülki, amirlerce kapatılacağı ve işletmeye son verileceği; tekerrürü halinde de failleri hakkında iki yüz milyon liradan üç milyar liraya kadar para vezasına büköölünacağı öngörülmektedir.*
24. F. Moderne, "Le pouvoir de sanction administrative au confluent du droit interne et des droits européens", *RFDA, 1997, No: 1, s. 8.*
25. M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger: de la répression administrative au droit administratif pénal*, Economica, Paris, 1992, s. 42 vd.; C. Teitgen-Colly, "Sanctions administratives et autorités administratives indépendantes", *Les Petites Affiches*, janvier 1990, s. 2; F. Moderne, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*, Economica, 1993.
26. *Conseil constitutionnel*; 17.01.1989, No: 88-248 DC ve 28 juillet 1989, No: 89-260 DC.
27. *Conseil constitutionnel*, 23.07.1996, No: 96-378 DC, *RFDA, 1996, No: 5 s. 947 vd.*
28. Fransa'da telekomünikasyon alanındaki yasal düzenleme açısından bir değerlendirme için *bak. J. Chevallier, "La nouvelle réforme des télécommunications: ruptures et continuités", RFDA, 1996, No: 5, s. 934 vd.*
29. B. Stirn, "Ordres de juridiction et nouveaux modes de régulation", *AJDA, 1990, No: 9, s. 591.*
30. J. Chevallier, "La nouvelle réforme des télécommunications: ruptures et continuités", *RFDA, 1996, No: 5, s. 934.*
31. Telekomünikasyon sektörünü düzenleyen 4502 sayılı yasada (m. 6), ara bağlantı anlaşmasının belirli bir süre içinde sonuçlandırılmaması halinde, Telekomünikasyon Kurumu'nun, ara bağlantı talep edenin başvurusu durumunda, kamu yararı gözeterek belirleyeceği esaslar çerçevesinde *taraf-lar arasında uzlaştırma prosedürü işleteceği* öngörülmektedir.
32. Autin, "Vers un modèle européen.....", *Modernisation de l'Etat*, 1996, s. 371.
33. N. Longobardi, "Les autorités administratives indépendantes, laboratoires d'un nouveau droit administratif", *Les Petites affiches*, 1999, No: 171, s. 4.

DEVLET REFORMU

34. Gentot, *Les autorités administratives indépendantes*, 1994, s. 24; Longobardi, "Autorités administratives indépendantes et position institutionnelle de l'administration publique", *RFDA*, 1995, No: 1, s. 171.
35. J.-F. Auby, *Les services publics en Europe*, PUF, Paris, 1998, s. 92.
36. Gentot, op. cit., s. 51. Fransa'da 1992 yılındaki anayasa değişikliği çalışması sırasında bu yönde girişimler olmuştur.
37. Autin, "Vers un modèle européen.....", in *Modernisation de l'Etat*, 1996, s. 364.
38. Danıştay Dava Daireleri Kurulu, 7.3.1980, E.978/1234-K.980/61. Danıştay bu kararında, süresi dolmadan görevden alınan Merkez Bankası Başkanının, görevden alınması işlemine karşı açılan iptal davasını reddederken, "...davacının Maliye Bakanlığı ve Hükümetle uyum içinde çalışma olanağını ortadan kaldıracı ve idarenin bütünlüğünü bozucu nitelikte olan bu tutum ve davranışlarının, görevin devamlı surette ifasını imkansız kılacak durumlar olarak kabulü ile bu hususun görevden alma nedeni sayılmasında yasaya aykırılık yoktur" demektedir.
39. Örneğin Uyuşmazlık Mahkemesi'ne göre, SPK, "...bir kamu kurumu olup, yaptığı hizmet de kamu hizmetidir". 27.11.1989 tarih ve E. 989/24-K.989/30. *Resmi Gazete*, 24.12.1989, sayı: 20382, s. 13. Danıştay da SPK için "tüzel kişiliği haiz kamu kuruluşu" ve "kamu kurumu" deyimlerini kullanmaktadır. *bak.* 10.D; 25.11.1996, E.995/6027-K.996/7741.
40. Örneğin, "bağımsız idari otorite" kavramının "kulağa hoş gelmeyen bir kavram" olduğunu söyleyen Prof. M. Günday'a göre, "Kulağa hoş gelmedikten başka, Türkiye Cumhuriyeti İdare Teşkilatı ve İdare Teşkilatına egemen olan temel ilkeler açısından bakıldığında da , pek isabetli olmayan bir deyim. Çünkü; Türkiye Cumhuriyeti idaresi Anayasanın 123'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında da vurgulandığı gibi, 'merkezden yönetim' ya da 'yerinden yönetim' ilkelerine göre örgütlenip, teşkilatlanacaktır. Bir merkezi idare ya da genel idare teşkilatı, bir yerinden yönetim teşkilatı; dolayısıyla, bu açıdan bakıldığında, 'bağımsız idari otorite' kavramının Anayasal bir dayanağı yoktur, bağımsız idari otorite denilen bu kuruluşlar.....bir hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından başka bir şey değildir, bir kamu kurumu niteliğindedir, tüzel kişiliği haizdir. Ancak, bunları öteki kamu kurumlarından ayıran temel özellik, belki, bunlara tanınan özerkliğin, öteki kamu kurumlarına oranla oldukça geniş olmasıdır". Bunların 'kamu kurumu' olduğunu kabul eden Prof. Günday'ın bu kurumlar üzerinde vesayet denetiminin geçerli olmadığını, ayrıca bunların

bir kamu hizmeti değil “özel zabıta görevi” yerine getirdiklerini belirtmesi ise anlamlıdır. Prof. Günday’ın görüşleri için *bak. Rekabet Hukuku ve Yargı*, Rekabet Kurumu yayını, Ankara, 1999, s. 61.

41. P. Sabourin, “Les autorités administratives indépendantes”, in Colliard et Timsit (sous direction de), *Les autorités administratives indépendantes*, 1988, s. 116.
42. Ankara Bölge İdare Mahkemesi, .1.1996, Y.D. İtiraz No: 1996/2.
43. Duran, “Türkiye’de bağımsız idari otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 30, sayı:1, s. 9.



Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörleri Bağlamında Özelleştirme ve Rekabet

İsmail Hakkı KARAKELLE
(Konuşma Metni)

Tebliğimin giriş bölümünde kısaca özelleştirme ve rekabet politikası ilişkisine değinip, ardından Türk Rekabet Otoritesinin elektrik sektöründeki devirlere ilişkin yaklaşımını ortaya koyan Rekabet Kurulu Kararlarına ve yeni GSM 1800 sayısal hücreli mobil telefon sistemlerinin tesis edilmesi ve işletilmesine yönelik Rekabet Kurumu Başkanlık görüşüne ana hatları ile yer vereceğim.

Özelleştirme ve Rekabet

Özelleştirmeyi en genel anlamda devletin doğrudan ya da dolaylı olarak kontrol etmekte olduğu işletmelerin özel sektöre devredilmesi olarak tanımlayabiliriz.

Böyle bir işlemin amacının, devrin karşılığı olarak kamunun elde edebileceği gelirden ibaret olamayacağı açıktır. Aksi takdirde, özelleştirmeye konu teşebbüslerin çoğunlukla doğal ve/veya hukuki tekel oldukları dikkate alındığında, devralma yalnızca devlet tekelinin yerini özel sektör tekelinin alması anlamına gelecektir ki, bu durumun eskiye oranla daha olumsuz sonuçlar doğuracağı genel kabul görmektedir.

Özelleştirilen işletmenin faaliyet gösterdiği piyasanın daha rekabetçi bir yapıya dönüştürülerek ekonomik etkinliğin artırılması, bir ekonomi politikası aracı olarak özelleştirmenin en önemli hedeflerinden biridir. Bu, rekabet kurallarının uygulanmasının da temel amacıdır.

Özelleştirme yoluyla bu amacı gerçekleştirmek, piyasaya giriş engelleri yaratan hukuki düzenlemelerin kaldırılmasından, özelleştirmeye konu işletmenin mümkünse bölünerek ayrı ayrı devredilmesine; kamunun elinde “altın hisse” (imtiyazlı hisse) tutulmasından, bir düzenleyici kurul (*regulatory body*) oluşturulmasına kadar “yeniden yapılandır-

DEVLET REFORMU

ma” başlığı altında toplayabileceğimiz bir dizi aracın kullanılmasını gerektirmektedir. Bu düzenlemelerin şeklini ve içeriğini özelleştirilen işletmenin ve ilgili piyasanın özellikleri belirlemektedir.

Kontrolün el değiştiriyor olması ilk bakışta özelleştirme işlemlerini teşebbüsler arası olağan devralma işlemleri arasında ele almamız gerektiğini düşündürmekle birlikte, özelleştirmeye konu işletmelerin piyasadaki mevcut konumlarının genellikle rekabetçi bir ortamda gösterdikleri performans ile sağlanmayıp, kamu gücü ile yaratılmış olması ve özelleştirme işlemlerinin yukarıda özetlenen kendine özgü nitelikleri rekabet hukuku açısından bu alanda yeni bir düzenlemeyi gerekli kılmıştır.

Nitekim, Rekabet Kurulu, kanunun yedinci maddesine dayanılarak çıkarılan 1997/1 Sayılı Rekabet Kurulu’ndan İzin Alınması Gereken Birleşme veya Devralmalar Hakkında Tebliğ’in bu ihtiyacı karşılamaktan uzak olduğunu dikkate alarak, T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ile birlikte yapılan bir çalışma sonucunda münhasıran özelleştirme işlemlerine uygulanmak üzere 1998/4 no’lu “Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumu’na Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Rekabet Kurulu Tebliği” ile, 1998/5 no’lu “Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumu’na Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek, Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ’de Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ’i çıkarmıştır.

Bu tebliğler çerçevesinde özelleştirme sürecinde ihale işlemlerine başlanmadan önce kamu kurumlarının ilgili pazarlarda sahip olduğu hâkim durumun özelleştirme sonrası akıbeti ve bu hâkim durumun devrinin ilgili pazardaki rekabet üzerine etkilerine ilişkin Rekabet Kurulu’nun görüşünün alınması ve ihale sonrasında özelleştirme yoluyla devralma işleminin Rekabet Kurulu’nun iznine tabi kılınması ile Rekabet Politikası’nın, özelleştirme işlemlerinde, etkin bir rol oynaması sağlanmıştır.

Yukarıda özetlenen özelleştirme işlemlerine yönelik rekabet kurallarının uygulanma usulü devralma öncesi döneme ilişkindir. Devralma işleminden sonra söz konusu teşebbüsün diğer tüm teşebbüsler gibi kanunun hükümlerine tabi olacağı açıktır. Bu noktada, özellikle kanunun “Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması”nı yasaklayan hükümleri önem kazanmaktadır.

Elektrik Sektörü ve Rekabet

Elektrik sektörünün en önemli özelliklerinden biri üretim yönüyle değil ama iletim ve dağıtım (tüketiciye arz hariç) yönüyle doğal tekel niteliği göstermesidir. Bunun anlamı öncelikle, ölçek ve kapsam ekonomileri bakımından elektrik hizmetlerinin tek bir firma tarafından yerine getirilmesinin, birden çok firma tarafından aynı işin yapılmasından daha düşük maliyetli olacağıdır.

Elektrik enerjisinin üretimi ile iletimi ve dağıtımı seviyelerindeki bu farklılık, bizi üretimin ve tüketiciye sunumun rekabete açılabilmesi, iletim ve dağıtım seviyelerinde ise, kısmi rekabetin oluşturabileceği ve özelleştirme sonrasında sektörün gözetim, denetim ve düzenlenmesinin bir düzenleyici organa (*regulatory body*) bırakılabileceği sonucuna götürmektedir.

Elektrik arzında rekabetin tesisi üretim ile karşılaştırıldığında çok daha sorunludur. Dikey entegre tekeli yapı içinde iletim ve/veya dağıtım sistemine girişin bazı sorunlar yaratması doğaldır. Ancak bu durum bu alanın rekabete açılmasını ve tüketicilerin alternatif kaynaktan elektrik kullanım imkânına kavuşmasını engellememelidir. Nitekim, güçlülere rağmen örneğin İngiltere’de 1993-1994 yıllarında 1 megawatt üstü elektrik kullanan tüketici talebinin %57’si ilgili bölgenin dışındaki diğer sağlayıcılardan karşılanmıştır.

Elektrik üretiminin rekabete açılabilmesi öncelikle, üretimin ve iletimin ayrışmasına bağlıdır. Bu ayrışmadan sonra üretimde özelleştirme ve rekabet göreceli olarak daha sorunsuz gerçekleşebilmektedir. Ancak burada da, diğer ülke deneyleri ışığında, yine elektrik enerjisinin bilinen özellikleri gereği tümüyle rekabete açmaktan söz etmeye imkân yoktur. Öncelikle elektrik santralının nereye kurulacağından hangi teknolojinin seçileceğine kadar bir dizi parametre kamu eliyle belirlenmektedir. Daha önemlisi, üretilen elektrik, belirlenmiş fiyat üzerinden iletimden sorumlu bir kamu kuruluşuna ya da “regule” edilmiş bir özel tekele satılmaktadır. Ancak, yine diğer ülke deneyleri üretimin özelleştirilmesinin ve rekabete açılmasının teknolojik gelişmeye ve üretim artışına yol açtığını açıkça göstermektedir.

DEVLET REFORMU

Türkiye

Ülkemizin uzun dönem elektrik enerjisi talebi; yıllık %8'lik bir talep artışı varsayımına göre 2000 ve 2010 yılları itibariyle, sırasıyla 130.350 ve 271.450 GWh olarak tahmin edilmektedir.

1996-2000 yılları arasında elektrik enerjisi talebinin karşılanabilmesi için sektördeki finansman ihtiyacı, en iyimser varsayımlara göre yılda ortalama 1.3 milyar \$ civarındadır. Buna ek olarak, bu sistemi besleyecek iletim ve dağıtım yatırımları için de ihtiyaç duyulan kaynak tutarının yıllık ortalama 2 milyar \$ civarında gerçekleşeceği hesaplanmaktadır. Ayrıca, mevcut dağıtım şebekelerinin iyileştirilmesi için 10 yıl süreyle her yıl asgari 1 milyar \$'lık ilave yatırımın gerekeceği gözönüne alındığında sektörün toplam finansman ihtiyacının yüksekliği daha açık bir biçimde anlaşılacaktır.

Bunun yanında, son yıllarda başta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası finans kuruluşlarının enerji sektörünün finansmanı için ayırdıkları kaynaklar önemli ölçüde azalmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin borç stoklarının önemli bir bölümünü, başta elektrik olmak üzere, enerji sektörü yatırımlarında kullandıkları krediler oluşturmaktadır. Bu durum ülkelerin borç servislerini olumsuz yönde etkilemektedir.

Kaynak yaratma ve harcama tutarlarının yüz trilyonları bulduğu ülkemiz enerji sektöründe, sağlıksız karar alma ve uygulama mekanizmaları mevcuttur. Yanlış yer seçimi, plansız ve keyfi dağıtım yatırımları büyük kaynak israflarına yol açmaktadır.

Bu koşullar altında, elektrik sektörünün serbestleşmesine ve rekabete açılmasına duyulan ihtiyaç açıktır.

Rekabet Kurulu'nun TEAŞ ve TEDAŞ Kararları

Rekabet kurulu önce (24.09.1998) tarihinde TEAŞ'a ait 10 termik santralin devir işlemlerine izin vermiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere, iletimin kamuda kalması nedeniyle üretim santrallerinin devir işlemleri Rekabet Kurulunun önünden sorunsuz geçmiştir. TEDAŞ Kararı için aynı şeyi söylemek mümkün değildir.

Rekabet Kurulu'nun TEDAŞ'a ait 17 görev bölgesindeki elektrik dağıtım tesislerinin işletme haklarının devrine ilişkin 16.10.1998 tarihli 87/693-138 sayılı kararında, özetle aşağıdaki hususlara yer verilmiştir.

“4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 7. maddesine dayanılarak çıkarılan 1997/1 sayılı Rekabet Kurulu’ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ’de hangi hallerin birleşme veya devralma sayılacağı belirtilmiştir. Buna göre, söz konusu tebliğin 2. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Herhangi bir teşebbüsün ya da kişinin diğer bir teşebbüsün malvarlığını yahut ortaklık paylarının tümünü veya bir kısmını ya da kendisine yönetimde hak sahibi olma yetkisi veren araçları devralması veya kontrol etmesi” şeklindeki (b) bendi, aynı maddenin “Bu tebliğ bakımından kontrol, ayrı ayrı ya da birlikte, fiilen ya da hukuken bir teşebbüs üzerinde belirleyici etki uygulama olanağını sağlayan haklar, sözleşmeler veya başka araçlarla ve özellikle bir teşebbüsün malvarlığının tamamı veya bir kısmı üzerinde mülkiyet veya işletilmeye müsait bir kullanma hakkıyla veya bir teşebbüsün organlarının oluşumunda veya kararları üzerinde belirleyici etki sağlayan haklar veya sözleşmelerle meydana getirilebilir.” şeklindeki son fıkrası ve kamuya devirler hariç özelleştirme yoluyla devirlerin tebliğ kapsamında olduğunu belirten tebliğin 3(b) maddesi göz önüne alındığında yukarıda sözü edilen işlemlerin birer “Devralma” olduğu anlaşılmaktadır.

Dağıtım haklarının şirketlere münhasıran devredilmesi ve bu şekilde şirketlerin görevlendirildikleri bölgelerde tekel konumuna gelmeleri nedeniyle, 1997/1 Sayılı Tebliğ’in İzne Tabii Birleşme ve Devralmalara ilişkin 4. maddesinde öngörülen %25’lik pazar payı eşiği aşıldığından söz konusu devir işlemleri anılan tebliğin kapsamındadır.

.....

Rekabet hukuku bakımından bir anlaşmaya dayalı olarak oluşturulan tekel hakkını, zayıftan kuvvetliye doğru üç kategoride ele almak mümkündür. Bunlardan birincisi, devreden tarafın anlaşma konusu mal veya hizmetlerin üretimi, satımı veya dağıtımını veyahut bir hakkın (patent, know-how, vs.) kullanılmasını belli bir bölgede bir kişiye bırakması, ancak kendi hakkını saklı tutması ve başka bölgelerden yapılacak pasif satışa açık olması halidir. Bu durum basit tekel olarak adlandırılır. Hakkı devreden tekel hakkını verdiği bölgede üretim ve satış yapmamayı veya bir hakkı kullanmamayı taahhüt etmesi halinde, güçlendirilmiş tekel söz konusudur. Aktif satışın yanı sıra pasif satışın

DEVLET REFORMU

da yasaklandığı, başka bir deyişle alternatif temin kaynaklarının tümüyle kapatıldığı anlaşmalar ise, mutlak topraksal koruma veren tekel anlaşmaları olarak adlandırılır.

İmtiyaz sözleşmelerinden, yukarıda yer verilen sıralama çerçevesinde tarafların hangi durumu tercih ettiği açıkça anlaşılammakla birlikte, 8/e maddesinde "...elektrik enerjisinin alış veriş suretiyle ticaretini yapmak yetkisi münhasıran şirkete aittir." denilerek, mutlak topraksal (bölgesel) koruma veren tekel hakkının benimsendiği görülmektedir.

.....

Elektrik enerjisinin kendine has özelliklerinin bulunması, ülke ekonomisi için hayati önemi haiz kritik bir ürün olması ve talebin karşılanmasında halihazırda güçlük çekiliyor olması hususları, bu alanda tam anlamıyla serbest rekabet koşullarının oluşturulmasını engelliyor olmakla birlikte, bu hususlar rekabete tümüyle kapalı, mutlak topraksal (bölgesel) koruma veren tekel hakkını haklı kılmaya yetmemektedir. Bu, özelleştirme öncesi durumun aynen sürdürülmesi demektir. Oysa, devirden önce mutlak tekel hakkını kullanan kamu adına devlettir. Bu hakkın (imtiyazın) hiçbir değişikliğe uğramadan aynen özel bir kuruluşa devri, özelleştirmenin rekabet boyutunun ihmali anlamına gelir. Bir devlet tekelinin devrinde, kuşkusuz ilgili ürünün ve piyasanın yapısına bağlı olarak, eskiye oranla rekabetin artması beklenir.

.....

Elektrik enerjisi sektöründe rekabetin tesis edilebilmesi için ön koşul yukarıda anlatıldığı üzere; görevli şirketlerin mutlak bölgesel tekel durumlarının ortadan kaldırılmasıdır. Ancak, bölgesel tekel olma durumunun, başka bir deyişle münhasırlığın ortadan kaldırılması; rekabeti sağlayacak başka motivasyonlar ile, örneğin tüketicinin alternatif temin kaynağı durumunda olan diğer bölgelerdeki görevli şirketlere yönelmesini sağlayacak koşullarla desteklenmemesi halinde, yalnız başına rekabetin sağlanması için yeterli olmayacaktır. Tüketicinin alternatif temin kaynaklarına yönelmesini sağlayacak koşullar veya motivasyonlar genelde fiyat ve/veya kalite rekabeti ile sağlanabilir. Elektrik açısından kalite, elektriğin arzında sabit frekans ve süreklilik anlamına gelmektedir. Böyle bir durumda, tüketici daha ucuz ve/veya daha kaliteli hizmet sağlayan şirketlere yönelecektir.

.....

İmtiyaz sözleşmelerindeki ilgili hükümlerin, görevli şirketlerin kendi grup şirketleri lehine ve/veya rakiplerinin ticari faaliyetlerini zorlaştıracak şekilde yapılacak kesintisiz ve sabit frekansta enerji sağlama, arıza durumlarında gerekli tedbirleri alma konusunda yeterince hassasiyet göstermeme gibi uygulamalar karşısındaki yaptırımlar yönüyle tatmin edici olmadığı; bu sorunlara yönelik TEDAŞ veya Bakanlık müdahalesinin yeterince caydırıcı unsurlar içermediği, bu koşullar altında bölgelerinde tekel durumunda olacak şirketlerin bu hâkim durumlarını elektrik enerjisini girdi olarak kullanan diğer sektörlerdeki rakiplerinin ve tüketicilerin aleyhine kötüye kullanma hallerinde alınacak tedbirlerin yeterli olmadığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda açıklanan hususlar ve 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesine dayanılarak çıkarılan, 1997/1 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ'in 6/1-a maddesinde yer alan "İlgili piyasanın yapısı ve ülke içinde veya dışında yerleşmiş olan teşebbüslerin fiili ve potansiyel rekabeti bakımından ülkedeki etkin rekabetin korunması ve geliştirilmesi ihtiyacı"nın dikkate alınmasını öngören hükmün gereği ve aynı Tebliğ'in 6/3. maddesi uyarınca sonuç olarak, sözkonusu devir işlemlerine;

- 1- İmtiyaz sözleşmelerinin 8/e maddesinde yer alan münhasırlığa dair hükmün çıkartılması, bunun yerine alternatif temin kaynaklarına açık bir sistemin benimsenmesi; bu amaçla dağıtım ve ticaret işlerinin birbirlerinden ayrı mütalaa edilerek, esasları Enerji Üst Kurulu'nca, bu Kurul oluşturuluncaya kadar ilgili Bakanlıkça belirlenmek ve Rekabet Kurumu'nu bilgilendirmek kaydıyla, ilk beş yıl için 1 MW ve üzerinde elektrik kullanan tüketicilere yönelik olarak, şirketlere, belirli bir hat kullanım ücreti dahilinde kendi bölgeleri dışındaki bölgelere de talep halinde, elektrik satış hakkı tanınarak ticaret bölümünün kısmen de olsa rekabete açılması ve durumun beş yılın sonunda uygulama sonuçlarına ve Türkiye'nin elektrik enerjisi üretim grafiğine bağlı olarak Enerji Üst Kurulu'nca yeniden değerlendirilmesi,
- 2- Görevli Şirketlerle TEDAŞ arasında imzalanacak olan Enerji Satış Anlaşmalarıyla ayrıntılı biçimde düzenlenmiş olan sabit fi-

DEVLET REFORMU

yat uygulamasının kaldırılıp, yerine fiyatın alt ve üst sınırları Enerji Üst Kurulu'nca, bu Kurul oluşturuluncaya kadar Rekabet Kurumu'nun bilgilendirilmesi kaydıyla, ilgili Bakanlıkça belirlenecek belli bir aralıkta seyretmesinin ve bu sınırlar dahilinde görev bölgelerinde faaliyet gösterecek olan şirketlerin istedikleri fiyatları uygulama serbestisine sahip olmalarının sağlanması,

- 3- İmtiyaz sözleşmelerinin hizmete ilişkin 8. maddesinin (c) bendinin yeniden kaleme alınarak, mevcut hususlara ek olarak eşit durumdaki alıcılara ayrımcı davranılmamasını öngören bir ibarenin eklenmesi,
- 4- Devralmalar gerçekleştiikten sonra faaliyete geçecek şirketlerin üretim ve işletme haklarını başka bir teşebbüse veya şahsa devretmesi hususunun da Rekabet Kurulu'nun iznine tabi olması gerektiği, bu çerçevede, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile görevli her şirket arasında imzalanacak olan "İmtiyaz Sözleşmesi"nin taslağında yer alan, "Şirket dağıtım yetkisini ve bu sözleşmeden doğan dağıtım haklarının tamamını veya bir kısmını varsa projeye kredi sağlayan kuruluşa veya onların belirleyeceği başka bir şahsa Bakanlığın onayıyla aynı koşullarla devir ve temlik edilebilir...Bakanlığın izni olmadıkça şirket ortakları, ortaklık payları değiştirilemez ve şirkete yeni ortak alınamaz." şeklindeki "Yetkinin Devri" başlıklı 31. maddesinin değiştirilerek, bu işlemlerde Rekabet Kurulu'nun izninin alınması gerektiği hususunun da eklenmesi koşullarıyla izin verilmesine OY-BİRLİĞİ ile karar verilmiştir."

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı yukarıda yer verilen Kurul Kararına ilişkin olarak 15.06.1999 tarihinde, Rekabet Kurumuna başvurmuştur. Söz konusu başvuruda Bakanlık, Rekabet Kurulu'nun TEDAŞ'ın özelleştirmesi ile ilgili 16.10.1998 tarih, 87/693-138 sayılı kararının prensip olarak uygun görülmemekte olduğu, Bakanlıklarınca yürütülmekte olan yürürlükteki mevzuat değişikliği çalışmalarında da sektörün rekabete açılması için gerekli çalışmaların yapılmakta olduğunu ifade etmiş, ancak Rekabet Kurulu kararında öne sürülen birinci ve ikinci koşulların yasal düzenlemeleri oluşturulmadan uygulanabilir ol-

madığı belirtilerek, bu iki koşulun yeniden değerlendirilmesini talep etmiştir. Rekabet Kurulu bu başvuru üzerine 23.06.1999 tarihli toplantısında aşağıdaki kararı almıştır.

“Kurulumuzun 16.10.1998 tarih, 87/693-138 sayılı kararında 1 ve 2 no’lu koşul olarak yeralan “Devir sözleşmelerine dayanak olan imtiyaz sözleşmelerinin 8/e maddesinde yeralan ‘münhasırlık’a dair hükmün çıkartılması, alternatif temin kaynaklarına açık bir sistemin benimsenmesi.....” ve “Görevli şirketler ile TEDAŞ arasında imzalanacak olan enerji satış anlaşmaları ile ayrıntılı biçimde düzenlenmiş olan sabit fiyat uygulamasının kaldırılıp, yerine şirketlerin istedikleri fiyatları uygulama serbestisine sahip olmaları” şeklindeki koşulların mevcut hukuki yapı içerisinde hukuken ve fiilen uygulanamaz nitelikte olduğuna ilişkin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın 15.06.1999 tarih, 0.01.03/2983-1050 sayılı yazısındaki görüşlere iştirak edilerek ve Bakanlığın mevzuatın değiştirilmesinden ve teknik alt yapının oluşturulmasından sonra Kurulumuzun öngördüğü her iki koşulun yerine getirileceği konusundaki beyanı da esas alınarak; TEDAŞ A.Ş. ile ilgili şirketler arasında yapılacak devir sözleşmelerine “Gerekli mevzuat değişiklikleri sağlandığında, Rekabet Kurulu’nun 16.10.1998 tarih, 87/693-138 sayılı kararının birinci ve ikinci bendlerinde sözü edilen iki koşulun yerine getirileceği” hususunda hüküm konulması koşulu ile, anılan devir sözleşmelerine izin verilmesine ve önceki şartlı izin kararımızın bu şekilde tartzihine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.”.

Türkiye Elektrik Enerjisi Sektörünün ciddi sorunlar taşıyan mevcut yapısının bu sektöre yönelik, serbestleşme, düzenleme ve özelleştirme çalışmalarının hızlandırılmasını gerektirdiğine kuşku bulunmamaktadır. Ancak bu hızın sözkonusu çalışmaları esastan sakatlayacak hatalara yol açmaması da gerekmektedir. Bakanlıkça sektöre yönelik hazırlanan ve “amaç” başlıklı birinci maddesinden sektörün yeniden yapılandırılarak rekabete açılmasının hedeflendiği anlaşılan “Elektrik Piyasası Kanun Taslağı” sevindiricidir. Ancak, tasarının kanunlaşması halinde gereğinden fazla rekabet kısıtları taşıyan mevcut imtiyaz sözleşmelerinin gölgesinde başarılı bir uygulamaya yol açıp açamayacağı uzunca süre tartışılacak gibi gözükmektedir.

DEVLET REFORMU

Telekomünikasyon ve Rekabet

Telekomünikasyon sektörü, iletişim endüstrisinin alt başlıklarından biri olarak ele alınabilir. Yakın zamana kadar telekomünikasyon sektörünün tümüyle doğal tekel özelliği gösterdiği varsayılıyor, bu nedenle de bu sektörü rekabete açmanın yatırımlarda duplikasyon ve maliyeti artırmak dışında herhangi bir etkisi olamayacağı düşünülüyordu. Ancak son dönemlerde iletişim teknolojisinde yaşanan ve kelimenin tam anlamıyla olağanüstü sayılabilecek gelişmeler telekomünikasyon sektörünün, özellikle uzun erimli hizmetler alanının doğal tekel karakterini temelden sarsmış ve kısmi de olsa rekabete açılmanın etkinliği artıracağı açıkça ortaya çıkmıştır.

GSM 1800 Hatlarına İlişkin Rekabet Kurumu Başkanlık Görüşü

GSM 1800 sayısal hücresel mobil telefon sistemlerinin tesis edilmesi ve işletilmesine yönelik Rekabet Kurumu'nun 20.11.1998 tarihli 2439 Sayılı Başkanlık Görüşünde özetle aşağıdaki değerlendirmelere yer verilmiştir.

“406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu’nu değiştiren 10.06.1994 tarihli, 4000 sayılı kanunda “Bakanlık, mobil telefon, çağrı cihazı, data şebekesi, akıllı şebeke, kablo TV, ankesörlü telefon, uydu sistemleri, rehber basım ve benzeri katma değerli hizmetler konularında sermaye şirketlerine tekel oluşturmayacak koşulları da dikkate almak suretiyle işletme lisans ve ruhsatı (sermaye şirketlerinin devralacakları ve bizzat kuracakları tesislerin işletilmesine yönelik olarak) verebilir” hükmü ile lisans ve ruhsat devirlerinde rekabet koşullarının dikkate alınması gerektiği öngörülmüştür.

.....

Günümüz koşullarında, GSM piyasasında iki işletmeci birbiri ile rekabet halindedir. Her iki işletmecinin de Türk Telekom ile ara bağlantı (*interconnection*) sözleşmeleri mevcuttur. Yine her iki işletmeci de kapsama alanlarını genişletmede kendileri yatırım yapmayı tercih etmekte, birbirlerinin hatlarını kullanmaya yönelik “roaming” anlaşmalarına gitmektedirler. Bununla birlikte, her iki işletmeci de rekabetin bir gereği

olarak uluslararası “roaming” anlaşmaları yapmaktadırlar. Bu da mobil telefon kullanıcılarına ülke dışı iletişim olanağı sağlamaktadır.

Sabit telefon kullanıcılarının sayısının mobil telefon kullanıcılarının sayısına oranla çok daha yüksek olması, kiralık hatların Türk Telekom tarafından sağlanıyor olması gibi nedenlerle Türk Telekom A.Ş. Türkiye’de telekomünikasyon alanında belirleyici konumdadır. Günümüzde telekomünikasyon işletmecilerinden başka bankalar, finans kurumları ve başka işletmeler de on-line iletişimlerini Türk Telekom hatları ile sağlamaktadırlar. Teknolojinin gelişmesi ile kablolu televizyon hatları üzerinden telefon görüşmesi yapmanın pek yakında mümkün olacağı öngörülmektedir.

.....

Ulusal Roaming

“Roaming” sistemi, GSM işletmecilerinin kendi aralarında imzalayacakları sözleşmeler sonucunda, birbirlerinin şebekelerini kullanmak suretiyle kapsama alanlarını genişletmeleridir.

Bu sistem sayesinde, bir GSM işletmecisinin şebekesinin bulunmadığı ve bu nedenle kapsama alanına alamadığı bir bölgede, diğer bir GSM işletmecisinin şebekesinin bulunması durumunda, anlaşma gereği şebekesi bulunmayan işletmecinin diğer şebekeyi kullanarak bu bölgeyi de kapsama alanına dahil edebilmekte, bunun için diğer işletmeye belli bir kullanım ücreti ödemektedir. Sistemin özelliği gereği, bu sözleşmeler tamamen ticari nitelik göstermekte ve bu nedenle tarafların karşılıklı mutabakatıyla imzalanabilmektedir.

Kamuoyuna yansıyan tartışmalardan, “roaming” anlaşmalarının zorunlu tutulması yönünde, yaygın olmamakla birlikte, düşünceler olduğu anlaşılmaktadır. Ancak yukarıda da ifade edildiği gibi, “roaming” tamamen teşebbüslerin ticari bir faaliyetidir. Bir teşebbüs yaptığı yatırımın başkaları tarafından kullanılmasına ancak kendi kâr-zarar hesabı sonunda, kendi iradesiyle karar verebilir. Bu nedenle “roaming” anlaşmalarının zorunlu tutulması, piyasada daha önceden faaliyet göstermeye başlamış, yatırım yaparak kendi şebekesini kurmuş teşebbüsler açısından dezavantajlı olacak, piyasaya yeni girecek teşebbüsü de çok büyük bir yatırım maliyetinden kurtarması nedeniyle rakipleri karşısında avan-

DEVLET REFORMU

tajlı ve rekabet bozucu bir duruma getirecektir. Bu nedenle zorunluluğun bu aşamada getirilmesinin uygun olmayacağı düşünülmektedir.

İhaleye Katılamayacak Olanlar

İdari Şartnamenin “İHALEYE KATILAMAYACAK OLANLAR” şeklindeki 4. Bölümünün 4.2. maddesinde “Ulaştırma Bakanlığı’ndan başka bir katma değerli hizmet ile ilgili lisans almış olanlar ile ortakları ihaleye iştirak edemezler.” hükmü yer almaktadır.

Bu hükmün, sözleşmenin yürürlüğe gireceği tarih açısından sadece TURKCELL ve TELSİM’i kapsadığı Ulaştırma Bakanlığı yetkilileri tarafından ifade edilmiştir. Ayrıca, Lisans Yönetmeliğinin yedinci maddesinin (b) bendi uyarınca bir GSM şebekesinin işletilmesine aday olacak şirketin sadece ihale konusu katma değerli hizmeti vermek üzere kurulmuş olması gerekmektedir. Başka bir deyişle, bir katma değerli hizmet lisansı almış bir teşebbüsün başka bir lisans alması mümkün değildir.

Bu durumda, piyasada faaliyet göstermekte olan teşebbüslerin herhangi biri veya teşebbüsün ortakları GSM 1800 şebekesi için açılacak olan ihaleye giremeyecektir.

Düzenleyici Kurul

Tekel durumunda ve kamu hizmeti veren bir işletmenin ve bu işletmenin sağladığı bazı hizmetlerin özelleştirilmesi işlemi, belirli bazı özel düzenlemeleri gerektirmektedir. Telekomünikasyon sektörünün yapısal özellikleri nedeniyle, diğer ülkelerdeki örnekleri de göz önünde bulundurulurken, hem Türk Telekom’un özelleştirilmesi hem de GSM lisanslarının tahsisi ile ilgili her türlü konuyu ele alabilecek, idari ve mali özerkliği olan, siyasi otoriteden bağımsız ve hızlı hareket edebilen, sektöre gerektiği hallerde çok hızlı bir biçimde müdahale edebilecek ve genel olarak sektörde rekabet koşullarını düzenleyecek bir kurulun oluşturulmasının bir zorunluluk olduğu düşünülmektedir.

Kaynakça

- 13.10.1998 tarihli ve D4/1A.I-98/4 Sayılı Birleşme/Devralma Ön İnceleme Raporu, Rekabet Kurumu; Raportörler: Ali Ilıcak, Özge İçöz, M. Ömür Paşaoğlu, M.Akif Kayar, H.Suat Ölmez ve Cengiz Soysal.
- Churchill, Anthony, “Regulating The Power Sector”, *First International Training Program on Competition Policy*, World Bank, Washington DC, 13-18 December 1998.
- Newbery, David M., “Regulatory Policies and Reform in the Electricity Supply Industry”, *First International Training Program on Competition Policy*, World Bank, Washington D.C, 13-18 December 1998.

Ekler

1. 12.09.1998 tarihli, 1998/4 Sayılı Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri için Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ.
2. 18.11.1998 tarihli, 1998/5 Sayılı Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri için Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ.
3. Rekabet Kurulu'nun 16.10.1998 tarih, 87/ 693-138 sayılı TEDAŞ Kararı.

Ek-1 Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ

Tebliğ No: 1998/4

Amaç

Madde 1- Bu Tebliğ'in amacı, 07.12.1994 tarihli ve 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanununun 7. ve 27. maddesinin (f) bendi uyarınca, Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca gerçekleştirilecek devralmaların hukuki geçerlilik kazanabilmeleri için Rekabet Kurumuna yapılacak ön bildirimlerde ve izin başvurularında takip edilecek usul ve esasları belirlemektir.

Kapsam

Madde 2- Aşağıda sayılan haller hariç olmak üzere, bir teşebbüsün ortaklık paylarının ya da diğer hak ve araçların tümünün veya bir kısmının teşebbüsün üzerindeki kontrolü değiştirecek ya da karar organlarını etkileyecek şekilde yahut mal veya hizmet üretimine yönelik birimlerin özelleştirme yolu ile her türlü devri bu Tebliğ hükümlerine tabidir.

Bu Tebliğ kapsamı dışında kalan haller şunlardır:

- Mahalli idareler dahil kamu kurum veya kuruluşlarına yapılan devirler,

- Mal veya hizmet üretimine yönelik olmayan gayrimenkullerin devri,
- Yurt dışı sermaye piyasalarında satışlar,
- Halka arz,
- Sermaye piyasalarına ilişkin mevzuattaki hükümler saklı kalmak kaydı ile süresi üç yılı aşmayan gecikmeli halka arzı içeren blok satışlar,
- Çalışanlara devirler,
- Borsada normal ve/veya teşebbüsün kontrolünde değişikliğe yol açmayan özel emir ile satışlar,
- Menkul kıymetler yatırım fonları ve/veya menkul kıymetler yatırım ortaklıklarına satışlar.

Bu tebliğ uygulamasında, kontrolün açıkça özelleştirilecek teşebbüsün çalışanlarında ve/veya emeklilerinde olacağı ortak girişim ve sair organizasyonlara satış, kiralama, işletme hakkının verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi, gelir ortaklığı ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruf yöntemlerinden herhangi birinin veya birkaçının birlikte uygulanması ile yapılan devirler çalışanlara devir olarak kabul edilir.

Ön Bildirime Tabi Özelleştirme Yolu ile Devralmalar

Madde 3- Bu Tebliğ kapsamındaki özelleştirme yolu ile devralma işlemlerinde; özelleştirilecek teşebbüs ya da mal veya hizmet üretimine yönelik birimin ilgili ürün piyasasındaki pazar payının % 20'yi veya cironunun 20 trilyon Türk Lirası'nı aşması ya da bu eşikler aşılmaya bile özelleştirilecek teşebbüsün hukuki veya fiili imtiyazlara sahip olması halinde, ihale şartlarının kamuoyuna duyurulmasından önce, Rekabet Kurumuna ön bildirimde bulunularak, ilgili pazarda böyle bir özelleştirmenin ne gibi sonuçlar doğuracağı, özelleştirilecek teşebbüsün varsa sahip olduğu hukuki veya fiili imtiyazların özelleştirme sonrası durumunun ne olacağı hususlarının değerlendirileceği ve bu konularda ihale şartları belgesinin hazırlığına esas olacak Rekabet Kurulu Görüşünün alınması zorunludur. Pazar payının ve cironun hesaplanmasında, özelleştirilecek teşebbüs ya da mal veya hizmet üretimine yönelik birimin bir mevzuat hükmüne dayalı olarak mahalli idareler de dahil kamu kurum veya kuruluşlarına yaptığı satışlar dikkate alınmaz.

DEVLET REFORMU

Bu Tebliğ anlamında, hukuki ya da fiili imtiyaz; Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından oluşturulacak, devletin sahip olacağı imtiyazlı hak ve paylara ilişkin hükümler saklı kalmak kaydı ile, özelleştirilecek teşebbüsün kamu kuruluşu olmasından kaynaklanan, bir kanun veya sair hukuki düzenlemeye dayanan ya da fiilen oluşmuş, ilgili ürün piyasasında faaliyet gösteren diğer teşebbüslerin sahip olmadığı veya olmayacağı beklenen tekel hakkı da dahil tüm ayrıcalıkları ifade eder. Ancak, bu ayrıcalıkların özelleştirme sonucunda kendiliğinden ortadan kalkıyor olması veya Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından ortadan kaldırılması ve her iki halde de durumun ihale şartlarının kamuoyuna duyurulmasından önce Rekabet Kurumu nezdinde tevsik edilerek Rekabet Kurulundan 10 iş günü içerisinde olumlu görüş alınması halinde bu hususlar imtiyaz olarak kabul edilmez. Bu sürenin sonunda herhangi bir görüş bildirilmemesi, konuya ilişkin Rekabet Kurulu Görüşünün olumlu olduğu anlamına gelir.

Ön Bildirimlerde Takip Edilecek Usul

Madde 4- Bu Tebliğ kapsamında ve ön bildirim tabii özelleştirme yolu ile devralma işlemlerinde; özelleştirilecek teşebbüs ya da mal veya hizmet üretimine yönelik birimin özelleştirilmesine ilişkin ihale şartlarının kamuoyuna duyurulmasından önce, Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca Rekabet Kurumuna, Rekabet Kurulunun görüşü alınmak üzere ön bildirimde bulunulur.

Rekabet Kurulu, ön bildirim Rekabet Kurumu kayıtlarına giriş tarihinden itibaren 40 iş günü içerisinde görüşünü oluşturarak Özelleştirme İdaresi Başkanlığına bildirir.

Rekabet Kurulu, 24 iş günü içerisinde oluşturulacak ilgili mesleki daire görüşünün yanı sıra, bu görüşe cevaben altı iş günü içerisinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığından alınacak görüşü de dikkate alarak, 10 iş günü içerisinde görüşünü oluşturur. Bu sürelerden 24 ve 10 iş günlük süreler Rekabet Kurulu Kararı ile, altı iş günlük süre ise Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tasarrufu ile özelleştirilecek teşebbüs ya da mal veya hizmet üretimine yönelik birimin ve ilgili ürün piyasasının özelliklerine bağlı olarak en fazla yarısı oranında artırılabilir. Bu takdirde, 2. fıkrada belirtilen toplam 40 iş günlük süre, ilave süre veya süreler kadar uzatılmış sayılır.

Rekabet Kurulu görüşünün Özelleştirme İdaresi Başkanlığına bildirilmesinden önce, devir işlemine ilişkin özelleştirme yönteminde değişiklik yapılması halinde ön bildirim başvurusu yenilenmiş sayılır. Bu değişikliğin Rekabet Kurulu Görüşünün Özelleştirme İdaresi Başkanlığına bildirilmesinden sonra yapılması halinde ise, yukarıdaki süreler yarısı oranında azaltılarak uygulanır. Özelleştirme yöntemine ilişkin değişiklik, devir işlemini bu tebliğ kapsamı dışına çıkaracak nitelikte ise, bu durum ivedilikle Rekabet Kurumuna bildirilir.

İzin Başvurusuna Tabi Özelleştirme Yolu ile Devralmalar

Madde 5- Bu Tebliğ uyarınca Rekabet Kurumuna ön bildirimde bulunulması zorunlu olan özelleştirme yolu ile devralma işlemlerinde ve ön bildirimde tabi olmamakla birlikte bu Tebliğ kapsamında olan özelleştirme yolu ile devralma işlemi taraflarının ilgili ürün piyasasındaki toplam pazar paylarının %25'i veya cirolarının 25 trilyon Türk Lirası'nı aşması halinde; devralma işlemlerinin hukuki geçerlilik kazanabilmeleri için Rekabet Kurulundan izin alınması zorunludur.

İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul

Madde 6- Rekabet Kurumuna izin başvurusu, ihale işleminin sonuçlanmasından sonra ve fakat Özelleştirme Yüksek Kurulunun özelleştirilecek teşebbüs ya da mal veya hizmet üretimine yönelik birimin nihai devir işlemine ilişkin kararından önce, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının Özelleştirme Yüksek Kuruluna sunacağı Özelleştirme Yüksek Kurulu karar taslağında yer alacak her teklif sahibi için bağımsız dosyalar şeklinde yapılır. Şu kadar ki, karar taslağında teklif sahiplerinin sayısının üçten fazla olması halinde, ilk üç teklif sahibine ilişkin devralma işlemine yönelik Rekabet Kurulu Kararları Özelleştirme İdaresi Başkanlığına tebliğ edilmeden, diğer teklif sahiplerine ilişkin izin başvurusunda bulunulamaz.

İzin başvurusuna ilişkin incelemenin süratle ve sağlıklı bir biçimde sonuçlandırılmasını teminen, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, ihale için teklif veren tüm teşebbüs ya da teşebbüs birliklerine ilişkin kendisine ulaşan bilgi ve belgeleri ihalenin sonuçlanmasını beklemeksizin Rekabet Kurumuna iletir.

DEVLET REFORMU

Diğer Hükümler

Madde 7- 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesine dayanılarak çıkarılan ve 12/08/1997 tarihli ve 23078 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 1997/1 Sayılı Rekabet Kurumundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğin bu Tebliğe aykırı olmayan hükümlerinin özelleştirme yolu ile devralma işlemlerine uygulanmasına devam edilir.

Yürürlük

Madde 8- Bu Tebliğ yayımlandığı tarihte yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 9- Bu Tebliğ hükümlerini Rekabet Kurumu Başkanı yürütür.

Ek-2 Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ

Tebliğ No: 1998/5

Madde 1- 1998/4 sayılı ve 12/9/1998 tarihli Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğin 1 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Madde 1- Bu Tebliğin amacı, 7/12/1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanununun 7 nci ve 27 nci maddesinin (f) bendi uyarınca, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı veya *diğer kamu kurum veya kuruluşlarınca gerçekleştirilecek devirlerin* hukuki geçerlilik kazanabilmeleri için Rekabet Kurumuna yapılacak ön bildirimlerde ve izin başvurularında takip edilecek usul ve esasları belirlemektir.”

Madde 2- Aynı Tebliğin 7 nci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Özelleştirme yoluyla devirlerin Özelleştirme İdaresi Başkanlığı dışında diğer kamu kurum veya kuruluşlarınca gerçekleştirilmesi halinde de bu Tebliğ hükümleri uygulanır. Bu takdirde, bu Tebliğde Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yerine getirilmesi öngörülen yükümlülükler, devri gerçekleştirecek kamu kurum veya kuruluşunca yerine getirilir.”

Madde 3- Bu Tebliğ yayımlandığı tarihte yürürlüğe girer.

Madde 4- Bu Tebliğ hükümlerini Rekabet Kurumu Başkanı yürütür.

Ek-3

Rekabet Kurulu'nun TEDAŞ Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'ye ait 17 Görev Bölgesindeki elektrik dağıtım tesislerinin işletme haklarının ilgili firmalara devri konusundaki kararı

Rekabet Kurulu Kararı

Dosya No : D4/1/A.I.-98/4
Karar No : 87/693-138
Karar Tarihi : 16.10.1998

Toplantıya Katılan

Başkan : Prof. Dr. Aydın AYAYDIN,

Üyeler : Prof. Dr.Tamer MÜFTÜOĞLU (II.Başkan),
Bahaddin ELÇİ, Mehmet Zeki UZUN,
Aydın EMRE, Sadık KUTLU, Dr. Kemal EROL,
İsmet CANTÜRK, Nejdet KARACEHENNEM,
Mustafa PARLAK.

Toplantıya

Katılmayan

Üye (Mazeretli) : Salih Zeki BENGÜ.

Bildirimde

Bulunan : TEDAŞ Genel Müdürlüğü.
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490
Bahçelievler/ANKARA

Taraflar : TEDAŞ Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490
Bahçelievler/ANKARA.

- *Çukurova A.Ş.*
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490 Bahçelievler/ANKARA
- *Kepez Elektrik T.A.Ş.*
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490 Bahçelievler/ANKARA
- *TEKAŞ Elek. Dağ. ve Tic. A.Ş.*
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490 Bahçelievler/ANKARA
- *Buryal Enerji Dağ. Ltd. Şti.*
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490 Bahçelievler/ANKARA
- *Kocatepe Elek. Dağ. ve Tic. A.Ş.*
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490 Bahçelievler/ANKARA
- *Ceylan Elek. Üret. ile Dağ. San. A.Ş.*
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490 Bahçelievler/ANKARA
- *Sakarya Bolu Elek. Dağ. A.Ş.*
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490 Bahçelievler/ANKARA
- *Ankara Kırıkkale Elek. Dağ. San. A.Ş.*
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490 Bahçelievler/ANKARA
- *PARKUR Elek. Dağ. ve Tic. A.Ş.*
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490 Bahçelievler/ANKARA
- *Anadolu Elek. Dağ. ve Tic. A.Ş.*
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490 Bahçelievler/ANKARA
- *Kızılırmak Elek. Dağ. ve Tic. A.Ş.*
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490 Bahçelievler/ANKARA
- *ZİGANA Elek. Dağ. ve Tic. A.Ş.*
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490 Bahçelievler/ANKARA
- *GAP Elek. Dağ. San. ve Tic. A.Ş.*
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490 Bahçelievler/ANKARA
- *Adıyaman K.Maraş Dağıtım A.Ş.*
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490 Bahçelievler/ANKARA
- *ŞUREDAŞ Elek. Dağ. Tic. ve San. A.Ş.*
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490 Bahçelievler/ANKARA
- *Batı Karadeniz Elek. Dağ. ve Tic. A.Ş.*
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490 Bahçelievler/ANKARA
- *İstanbul Elek. Dağ. ve Tic. A.Ş.*
İnönü Bulvarı, No: 27, 06490 Bahçelievler/ANKARA

DEVLET REFORMU

*Dosya Konusu : TEDAŞ Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'ye ait
17 Görev Bölgesindeki elektrik dağıtım tesislerinin
işletme haklarının ilgili firmalara devri.*

Raportörlerin

Görüşü : Koşullu izin verilmesi.

Dosya Evreleri : TEDAŞ Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'ye ait 17 görev bölgesindeki elektrik dağıtım tesislerinin işletme haklarının ilgili firmalara devrine ilişkin, Kurumumuz kayıtlarına en son 23.09.1998 tarih, 3114 sayı ile intikal etmiş olan, TEDAŞ Gen. Müd. Yrd. Osman Nuri DOĞAN ve Genel Müdür Kadir Ramazan COŞKUN imzalı bildirim üzerine, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7'nci maddesi ile Rekabet Kurulu'ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında 1997/1 sayılı Tebliğ'in ilgili hükümleri uyarınca, Raportörler Ali ILICAK, Özge İÇÖZ, Ömür PAŞAOĞLU, M.Akif KAYAR, H.Suat ÖLMEZ ve Cengiz SOYSAL tarafından düzenlenen 13.10.1998 tarih, D4/1/A.I.-98/4 sayılı Devralma Ön İnceleme Raporu, 14.10.1998 tarih, REK.0.08.00.00/69 sayılı Başkanlık önergesi ile 87 sayılı Kurul toplantısında ele alınmıştır.

Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. Genel Müdürlüğü Özelleştirme Daire Başkanlığı'nın Kurumumuz kayıtlarına 02.09.1998 tarih ve 2888 sayı ile intikal eden dilekçesinde ve görevli şirketler tarafından gönderilen bildirim formlarında;

1. Adana, Mersin, Hatay ve Osmaniye illerini kapsayan 1 No'lu Görev Bölgesinde 30 yıl süre ile elektrik dağıtım ve ticaretini yapma görevinin ve anılan görev bölgesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak dağıtım tesislerinin işletme haklarının Çukurova Elektrik A.Ş.'ne devrine,
2. Antalya ilini kapsayan 2 No'lu Görev Bölgesinde 30 yıl süre ile elektrik dağıtım ve ticaretini yapma görevinin ve anılan görev bölgesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak dağıtım tesislerinin işletme haklarının Kepez Elektrik A.Ş.'ne devrine,
3. Tekirdağ, Kırklareli ve Edirne illerini kapsayan 3 No'lu Görev Bölgesinde 30 yıl süre ile elektrik dağıtım ve ticaretini yapma

- görevinin ve anılan görev bölgesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak dağıtım tesislerinin işletme haklarının TEKAŞ Elektrik Dağıtım Tic. A.Ş.'ne devrine,
4. Bursa ve Yalova illerini kapsayan 4 No'lu Görev Bölgesinde 30 yıl süre ile elektrik dağıtımı ve ticaretini yapma görevinin ve anılan görev bölgesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak dağıtım tesislerinin işletme haklarının BUR-YAL Enerji Dağıtım Ltd. Şti'ne devrine,
 5. Afyon, Uşak, Isparta ve Burdur illerini kapsayan 9 No'lu Görev Bölgesinde 30 yıl süre ile elektrik dağıtımı ve ticaretini yapma görevinin ve anılan görev bölgesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak dağıtım tesislerinin işletme haklarının KOCATEPE Elektrik Dağıtım Tic. A.Ş.'ne devrine,
 6. Kocaeli (Gebze ilçesi dahil) ilini kapsayan 11 No'lu Görev Bölgesinde 30 yıl süre ile elektrik dağıtımı ve ticaretini yapma görevinin ve anılan görev bölgesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak dağıtım tesislerinin işletme haklarının CEYLAN Elektrik Dağıtım San. Tic. A.Ş.'ne devrine,
 7. Sakarya ve Bolu illerini kapsayan 12 No'lu Görev Bölgesinde 30 yıl süre ile elektrik dağıtımı ve ticaretini yapma görevinin ve anılan görev bölgesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak dağıtım tesislerinin işletme haklarının SBD Sakarya-Bolu Elektrik Dağıtım Tic. A.Ş.'ne devrine,
 8. Ankara ve Kırıkkale illerini kapsayan 13 No'lu Görev Bölgesinde 30 yıl süre ile elektrik dağıtımı ve ticaretini yapma görevinin ve anılan görev bölgesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak dağıtım tesislerinin işletme haklarının AKEDA Elektrik Dağıtım A.Ş.'ne devrine,
 9. Samsun, Ordu ve Sinop illerini kapsayan 17 No'lu Görev Bölgesinde 30 yıl süre ile elektrik dağıtımı ve ticaretini yapma görevinin ve anılan görev bölgesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak dağıtım tesislerinin işletme haklarının PARKUR Elektrik Dağıtım Tic. A.Ş.'ne devrine,
 10. Kırşehir, Nevşehir, Niğde ve Aksaray illerini kapsayan 18 No'lu Görev Bölgesinde 30 yıl süre ile elektrik dağıtımı ve ticaretini yapma görevinin ve anılan görev bölgesinde kamu kurum ve

DEVLET REFORMU

kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak dağıtım tesislerinin işletme haklarının ANDAŞ Anadolu Elektrik Dağıtım Tic. A.Ş.'ne devrine,

11. Yozgat, Sivas ve Tokat illerini kapsayan 19 No'lu Görev Bölgesinde 30 yıl süre ile elektrik dağıtımı ve ticaretini yapma görevinin ve anılan görev bölgesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak dağıtım tesislerinin işletme haklarının KIZILIRMAK Elektrik Dağıtım Tic. A.Ş.'ne devrine,
12. Trabzon, Rize, Artvin, Gümüşhane ve Giresun illerini kapsayan 20 No'lu Görev Bölgesinde 30 yıl süre ile elektrik dağıtımı ve ticaretini yapma görevinin ve anılan görev bölgesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak dağıtım tesislerinin işletme haklarının ZİGANA Elektrik Dağıtım Tic.A.Ş.'ne devrine,
13. Elazığ, Malatya, Tunceli ve Bingöl illerini kapsayan 22 No'lu Görev Bölgesinde 30 yıl süre ile elektrik dağıtımı ve ticaretini yapma görevinin ve anılan görev bölgesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak dağıtım tesislerinin işletme haklarının GAP Elektrik Dağıtım San. ve Tic. A.Ş.'ne devrine,
14. Kahramanmaraş ve Adıyaman illerini kapsayan 23 No'lu Görev Bölgesinde 30 yıl süre ile elektrik dağıtımı ve ticaretini yapma görevinin ve anılan görev bölgesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak dağıtım tesislerinin işletme haklarının AKEDAŞ Elektrik Dağıtım A.Ş.'ne devrine,
15. Şanlıurfa ilini kapsayan 25 No'lu Görev Bölgesinde 30 yıl süre ile elektrik dağıtımı ve ticaretini yapma görevinin ve anılan görev bölgesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak dağıtım tesislerinin işletme haklarının ŞUREDAŞ Elektrik Dağıtım Tic. San. A.Ş.'ne devrine,
16. Zonguldak, Çankırı, Bartın ve Karabük illerini kapsayan 28 No'lu Görev Bölgesinde 30 yıl süre ile elektrik dağıtımı ve ticaretini yapma görevinin ve anılan görev bölgesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak dağıtım tesislerinin işletme haklarının BATI KARADENİZ Elektrik Dağıtım Tic. A.Ş.'ne devrine,

17. İstanbul ili Trakya yakasını kapsayan 29 No'lu Görev Bölgesinde 30 yıl süre ile elektrik dağıtım ve ticaretini yapma görevinin ve anılan görev bölgesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılmış veya yapılacak dağıtım tesislerinin işletme haklarının İSEDAŞ Elektrik Dağıtım Tic. A.Ş.'ne devrine, izin verilmesi talebiyle bildirimde bulunmaktadır.

Değerlendirme: 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesine dayanılarak çıkarılan 1997/1 Sayılı Rekabet Kurulu'ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ'de hangi hallerin birleşme veya devralma sayılacağı belirtilmiştir. Buna göre, söz konusu Tebliğ'in 2. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Herhangi bir teşebbüsün ya da kişinin diğer bir teşebbüsün malvarlığını yahut ortaklık paylarının tümünü veya bir kısmını ya da kendisine yönetimde hak sahibi olma yetkisi veren araçları devralması veya kontrol etmesi" şeklindeki (b) bendi, aynı maddenin "Bu Tebliğ bakımından kontrol, ayrı ayrı ya da birlikte, fiilen ya da hukuken bir teşebbüs üzerinde belirleyici etki uygulama olanağını sağlayan haklar, sözleşmeler veya başka araçlarla ve özellikle bir teşebbüsün malvarlığının tamamı veya bir kısmı üzerinde mülkiyet veya işletilmeye müsait bir kullanma hakkıyla veya bir teşebbüsün organlarının oluşumunda veya kararları üzerinde belirleyici etki sağlayan haklar veya sözleşmelerle meydana getirilebilir." şeklindeki son fıkrası ve kamuya devirler hariç özelleştirme yoluyla devirlerin Tebliğ kapsamında olduğunu belirten Tebliğ'in 3(b) maddesi göz önüne alındığında yukarıda sözü edilen işlemlerin birer "devralma" olduğu anlaşılmaktadır.

Dağıtım haklarının şirketlere münhasıran devredilmesi ve bu şekilde şirketlerin görevlendirildikleri bölgelerde tekel konumuna gelmeleri nedeniyle, 1997/1 sayılı Tebliğ'in İzne Tabii Birleşme ve Devralmalara ilişkin 4. maddesinde öngörülen %25'lik pazar payı eşiği aşıldığından söz konusu devir işlemleri anılan tebliğin kapsamındadır.

4054 sayılı Kanun açısından bir devralma olan özelleştirme işlemlerinde, devredilenin bir kamu varlığı olması, kamu teşebbüslerinin halihazırdaki pozisyonlarının genellikle rekabetçi bir ortamda bireysel performansları ile sağlanmayıp, kamu gücü ile yaratılmış olması ve bu nedenlerle söz konusu teşebbüslerin devredilmesinin ilgili pazarda do-

DEVLET REFORMU

ğuracağı etkiler, bu devirleri iki özel teşebbüs arası devirlerden farklı değerlendirmeyi gerekli kılmaktadır.

Türkiye’de elektriğin özelleştirmesine ilişkin yasal düzenlemeler ve uygulamalar bir çok defa yargının önüne gitmiş, özel girişimcilik tekelinin yaratılmaması hususu bu kararlarda önemli dayanaklardan birisi olmuştur. 4054 sayılı kanunun henüz yürürlükte olmadığı bir tarihte, Anayasa Mahkemesi’nin 11.04.1994 tarih ve E.1994/43, K.1994/42-1 sayılı kararı ile TEK’in özelleştirilmesini öngören 22.02.1994 tarih ve 3974 sayılı kanunun yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmiş, 10.12.1994 tarihinde ise söz konusu kanun Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilmiştir. Gerekçeli İptal Kararında yer verilen açıklamalar arasında, anılan kanunda, elektrik üretim, iletim ve dağıtım hizmetlerinde tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önleyecek önlemler alınmamış olmasının Anayasanın 167. ve 172. maddelerine aykırı olduğu ifade edilmiştir.

Devralma işlemlerinin esaslarını düzenleyen, tek tip olarak hazırlanan ve halen Danıştay’da görüşülmekte olan “İmtiyaz Sözleşmeleri”nin incelenmesi sonucu tespit edilen bu sözleşmelerin rekabet kurallarına aykırı hükümleri aşağıda sıralanmıştır.

Münhasırlık

Münhasırlık kavramı görevli şirketlerle Enerji Bakanlığı arasında imzalanacak olan “İmtiyaz Sözleşmeleri”nin 8. maddesinin (e) bendinde; “Şirket görev bölgesinde, elektrik dağıtım tesisleri kuracak ve başka kuruluşlarca kurulmuş veya kurulmakta olan dağıtım tesislerini gerekli şartların varlığına bağlı olarak devralacaktır. Elektrik enerjisi satma yetkisine sahip üçüncü şahıslardan alınacak elektrik enerjisinin alış ve satış suretiyle ticaretini yapmak yetkisi *münhasıran* Şirket’e aittir.” biçiminde yer almaktadır. Bu hüküm dışında ne 3096 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelikte ne de Bakanlar Kurulu kararlarında ve imtiyaz sözleşmelerinde görevli şirkete mutlak tekel hakkı veren herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Rekabet hukuku bakımından bir anlaşmaya dayalı olarak oluşturulan tekel hakkını, zayıftan kuvvetliye doğru üç kategoride ele almak mümkündür. Bunlardan birincisi, devreden tarafın anlaşma konusu

mal veya hizmetlerin üretimi, satımı veya dağıtımını veyahut bir hakkın (patent, know-how, vs.) kullanılmasını belli bir bölgede bir kişiye bırakması, ancak kendi hakkını saklı tutması ve başka bölgelerden yapılacak pasif satışa açık olması halidir. Bu durum basit tekel olarak adlandırılır. Hakkı devreden tekel hakkını verdiği bölgede üretim ve satış yapmamayı veya bir hakkı kullanmamayı taahhüt etmesi halinde, güçlendirilmiş tekel söz konusudur. Aktif satışın yanı sıra pasif satışın da yasaklandığı, başka bir deyişle alternatif temin kaynaklarının tümüyle kapatıldığı anlaşmalar ise, mutlak topraksal koruma veren tekel anlaşmaları olarak adlandırılır.

İmtiyaz sözleşmelerinden, yukarıda yer verilen sıralama çerçevesinde tarafların hangi durumu tercih ettiği açıkça anlaşılacakla birlikte, 8/e maddesinde "...elektrik enerjisinin alış verişi suretiyle ticaretini yapmak yetkisi münhasıran şirkete aittir." denilerek, mutlak topraksal (bölgesel) koruma veren tekel hakkının benimsendiği görülmektedir.

Esasen TEAŞ, TEDAŞ, Enerji Bakanlığı ve görevli şirketlerin üst düzey yetkilileri ile yapılan görüşmelerden de şirketlerin devir işlemleri sonrasında, görev bölgelerinde mutlak tekel hakkına sahip olacaklarının düşünüldüğü anlaşılmıştır. Aynı husus bildirim formlarında da teyit edilmektedir.

Elektrik enerjisinin kendine has özelliklerinin bulunması, ülke ekonomisi için hayati önemi haiz kritik bir ürün olması ve talebin karşılanmasında halihazırda güçlük çekiliyor olması hususları, bu alanda tam anlamıyla serbest rekabet koşullarının oluşturulmasını engelliyor olmakla birlikte, bu hususlar rekabete tümüyle kapalı, mutlak topraksal (bölgesel) koruma veren tekel hakkını haklı kılmaya yetmemektedir. Bu, özelleştirme öncesi durumun aynen sürdürülmesi demektir. Oysa, devirden önce mutlak tekel hakkını kullanan, kamu adına devlettir. Bu hakkın (imtiyazın) hiçbir değişikliğe uğramadan aynen özel bir kuruluşa devri, özelleştirmenin rekabet boyutunun ihmali anlamına gelir. Bir devlet tekelinin devrinde, kuşkusuz ilgili ürünün ve piyasanın yapısına bağlı olarak, eskiye oranla rekabetin artması beklenir.

Esasen, yukarıda da belirtildiği gibi, söz konusu devir işlemlerinin yasal dayanağını oluşturan 3096 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşlara Elektrik Enerjisi Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti Konusunda Görev Ve-

DEVLET REFORMU

rilmesi Esasları Hakkında Yönetmelik'te bir görev bölgesinde yalnızca bir şirketin görev yapabileceğine dair bir hüküm bulunmamaktadır. Aksine, adı geçen yönetmeliğin 4. maddesinin (f) bendinde yer alan “Bir görev bölgesi içerisinde, görevli şirketlerin yatırım programlarında yer almayan ancak ülke ihtiyacı için tesisi Bakanlıkça zaruri görülen yatırımların; görevli şirketler, üretim şirketleri ve kamu kurum ve kuruluşlarınca tek başına veya birlikte gerçekleştirilmesi Bakanlıkça sağlanır.” hükmünde, bir görev bölgesi içinde birden fazla görevli şirketin bulunabileceği ima edilmektedir.

Sabit Fiyat Uygulaması

Elektrik enerjisi sektöründe rekabetin tesis edilebilmesi için ön koşul yukarıda anlatıldığı üzere; görevli şirketlerin mutlak bölgesel tekel durumlarının ortadan kaldırılmasıdır. Ancak, bölgesel tekel olma durumunun, başka bir deyişle münhasırlığın ortadan kaldırılması; rekabeti sağlayacak başka motivasyonlar ile, örneğin tüketicinin alternatif temin kaynağı durumunda olan diğer bölgelerdeki görevli şirketlere yönelmesini sağlayacak koşullarla desteklenmemesi halinde, yalnız başına rekabetin sağlanması için yeterli olmayacaktır. Tüketicinin alternatif temin kaynaklarına yönelmesini sağlayacak koşullar veya motivasyonlar genelde fiyat ve/veya kalite rekabeti ile sağlanabilir. Elektrik açısından kalite, elektriğin arzında sabit frekans ve süreklilik anlamına gelmektedir. Böyle bir durumda, tüketici daha ucuz ve/veya daha kaliteli hizmet sağlayan şirketlere yönelecektir.

3096 sayılı kanunun Enerji Satış Şartları ve Tarife Esasları başlıklı 9. maddesinde “enerji tarifelerinin görevli şirketin teklifi ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın onayıyla yürürlüğe gireceği” ifade edilmektedir. Görüldüğü üzere, bu ifade tarifelerin yapısı ile ilgili herhangi bir hüküm içermemektedir. Tarifeler ve şirketlerin abonelere uygulayacağı perakende satış fiyatının nasıl hesaplanacağı TEDAŞ ile görevli şirketler arasında imzalanacak olan Elektrik Enerjisi Satış Anlaşmalarıyla detaylı olarak düzenlenmektedir. Bu düzenlemelerle abonelere satılacak olan elektrik için sabit bir fiyat belirlenmektedir. Bilindiği üzere, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da sabit fiyat belirlemek *per se*, yani tek amacı rekabeti kısıtlamak olduğundan dolayı mutlak olarak yasaklanmaktadır.

Ancak, elektrik enerjisinin yukarıda belirtilen, kendine özgü özellikleri nedeniyle bu sektörde bir fiyat kontrolüne ihtiyaç duyulmaktadır. Diğer bir deyişle, tam bir fiyat serbestisi bu ürünün niteliğine ve ilgili piyasanın yapısına uygun düşmemektedir. Ancak, bu durum sektörde kısmen de olsa fiyata dayalı bir rekabetin oluşmasını sağlayarak, belli sınırlar dahilinde fiyat belirleme serbestisine engel teşkil etmemelidir.

Ayrımcı Uygulamaya İlişkin Hükümlerin Eksikliği

“İmtiyaz Sözleşmeleri”ndeki ilgili hükümlerin, görevli şirketlerin kendi grup şirketleri lehine ve/veya rakiplerinin ticari faaliyetlerini zorlaştıracak şekilde yapılacak kesintisiz ve sabit frekansta enerji sağlamama, arıza durumlarında gerekli tedbirleri alma konusunda yeterince hassasiyet göstermeme gibi uygulamalar karşısındaki yaptırımlar yönüyle tatmin edici olmadığı; bu sorunlara yönelik TEDAŞ veya Bakanlık müdahalesinin yeterince caydırıcı unsurlar içermediği, bu koşullar altında bölgelerinde tekel durumunda olacak şirketlerin bu hâkim durumlarını elektrik enerjisini girdi olarak kullanan diğer sektörlerdeki rakiplerinin ve tüketicilerin aleyhine kötüye kullanma hallerinde alınacak tedbirlerin yeterli olmadığı anlaşılmaktadır.

Öte yandan, şirketlerin görevlendirilmeleri öncesinde Rekabet Kurulu’nun görüşünün ve Bakanlar Kurulu’nun görevlendirmeye ilişkin kararlarından sonra devir işlemlerine ilişkin olarak iznin alınması hususlarının yanı sıra, devralmalar gerçekleştikten sonra faaliyete geçecek şirketlerin üretim ve işletme haklarını başka bir teşebbüse veya şahsa devretmesi hususunun da Rekabet Kurulu’nun iznine tabi olması gerektiği açıktır.

Sonuç

Yukarıda açıklanan hususlar ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 7. maddesine dayanılarak çıkarılan, 1997/1 sayılı Rekabet Kurulu’ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ’in 6/1-a maddesinde yer alan “İlgili piyasanın yapısı ve ülke içinde veya dışında yerleşmiş olan teşebbüslerin fiili ve potansiyel rekabeti bakımından ülkedeki etkin rekabetin korunması ve geliş-

DEVLET REFORMU

tirilmesi ihtiyacı”nın dikkate alınmasını öngören hükmün gereği ve aynı tebliğin 6/3. maddesi uyarınca sonuç olarak, sözkonusu devir işlemlerine;

- 1- İmtiyaz sözleşmelerinin 8/e maddesinde yer alan münhasırlığa dair hükmün çıkartılması, bunun yerine alternatif temin kaynaklarına açık bir sistemin benimsenmesi; bu amaçla dağıtım ve ticaret işlerinin birbirlerinden ayrı mütalaa edilerek, esasları Enerji Üst Kurulu’nca, bu Kurul oluşturuluncaya kadar ilgili Bakanlıkça belirlenmek ve Rekabet Kurumu’nu bilgilendirmek kaydıyla, ilk beş yıl için 1 MW ve üzerinde elektrik kullanan tüketicilere yönelik olarak, şirketlere, belirli bir hat kullanım ücreti dahilinde kendi bölgeleri dışındaki bölgelere de talep halinde, elektrik satış hakkı tanınarak ticaret bölümünün kısmen de olsa rekabete açılması ve durumun beş yılın sonunda uygulama sonuçlarına ve Türkiye’nin elektrik enerjisi üretim grafiğine bağlı olarak Enerji Üst Kurulu’nca yeniden değerlendirilmesi,
- 2- Görevli şirketlerle TEDAŞ arasında imzalanacak olan “Enerji Satış Anlaşmaları”yla ayrıntılı biçimde düzenlenmiş olan sabit fiyat uygulamasının kaldırılıp, yerine fiyatın alt ve üst sınırları Enerji Üst Kurulu’nca, bu Kurul oluşturuluncaya kadar Rekabet Kurumu’nun bilgilendirilmesi kaydıyla, ilgili Bakanlıkça belirlenecek belli bir aralıkta seyretmesinin ve bu sınırlar dahilinde görev bölgelerinde faaliyet gösterecek olan şirketlerin istedikleri fiyatları uygulama serbestisine sahip olmalarının sağlanması,
- 3- İmtiyaz sözleşmelerinin hizmete ilişkin 8. maddesinin (c) bendinin yeniden kaleme alınarak, mevcut hususlara ek olarak eşit durumdaki alıcılara ayrımcı davranılmamasını öngören bir ibarenin eklenmesi,
- 4- Devralmalar gerçekleştikten sonra faaliyete geçecek şirketlerin üretim ve işletme haklarını başka bir teşebbüse veya şahsa devretmesi hususunun da Rekabet Kurulu’nun iznine tabi olması gerektiği, bu çerçevede, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile görevli her şirket arasında imzalanacak olan “İmtiyaz Sözleş-

mesi”nin taslağında yer alan, “Şirket dağıtım yetkisini ve bu sözleşmeden doğan dağıtım haklarının tamamını veya bir kısmını varsa projeye kredi sağlayan kuruluşa veya onların belirleyeceği başka bir şahsa Bakanlığın onayıyla aynı koşullarla devir ve temlik edilebilir...Bakanlığın izni olmadıkça şirket ortakları, ortaklık payları değiştirilemez ve şirkete yeni ortak alınamaz.” şeklindeki “Yetkinin Devri” başlıklı 31. maddesinin değiştirilerek, bu işlemlerde Rekabet Kurulu’nun izninin alınması gerektiği hususunun da eklenmesi, koşullarıyla izin verilmesine OY-BİRLİĞİ ile karar verilmiştir.

Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon*

Yrd. Doç. Dr. Ünal ZENGİNOBUZ

Serhan OĞUR (Doktora Öğrencisi, Northwestern Üniversitesi)

1. Elektrik Sektörü ve Regülasyonu

1980 sonrasında bir çok ülkede elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması gündeme gelmiştir. Ekonomik bir ürün olarak özellikleri ve üretim teknolojisinin gereklerine paralel olarak, elektrik 1980'lere kadar çoğu ülkede kullanıcılara dikey bütünleşik bir tekel tarafından arz edilmekteydi. Kamu, bu tekelin faaliyetlerini ya doğrudan kendi mülkiyetine alarak, ya da imtiyaz verilen özel şirketi regülasyona tabi tutarak kontrol etmekteydi. Dikey bütünleşik tekelci sektör yapısı, ağırlıklı olarak olduğu II. Dünya Savaşı sonrası dönemden 1980'li yıllara kadar, endüstrileşmiş ülkelerde sektörün sermaye yoğun yatırımları için gerekli finansman kaynağını kendisi üretebilmiştir. Bu dönemde kişi başına önemli ölçüde tüketim artışı sağlanabilmiş ve elektrik tüketiciye reel olarak azalan fiyatlarda ve güvenilir bir biçimde sunulabilmiştir. 1970'li yılların sonuna gelindiğinde ise, bir taraftan petrol krizinin yarattığı maliyet sorunları, diğer taraftan azalan elektrik talep artış hızları, elektrik fiyatlarının reel olarak artmaya başlaması ile sonuçlanmıştır.¹ Sektör performansından hoşnutsuzluk, 1980'li yıllara damgasını vuran ekonomide özel girişime daha çok ağırlık verme eğilimi ile de birleşince, endüstrileşmiş ülkelerde elektrik sektöründe yeniden yapılanma arayışları başlamıştır.

Endüstrileşmiş ülkelerde elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması konusunda İngiltere deneyimi, ortaya çıkan yeni yapının daha önceki tekel yapısından radikal bir şekilde farklı olması bakımından, çok

DEVLET REFORMU

çarpıcıdır. 1988 yılında başlayan bir süreç sonunda İngiltere, elektrik sektöründeki dikey bütünleşik yapıyı tamamen ayrıştırmıştır. Bu çerçevede, kamuya ait santraller özelleştirilmiş ve elektrik üretimi tamamen özel sektöre açılmıştır. Üretim kademesine rekabet sokulmasına paralel olarak, elektriğin toptan fiyatının regülasyona tabi olmadan belirlendiği bir toptan elektrik piyasası oluşturulmuştur. Yüksek gerilim ağının işletimi için ise ayrı bir tekel oluşturulup mülkiyeti özel sektöre devredilmiş, özel mülkiyetli bu tekelin faaliyetleri de regülasyona tabi kılınmıştır. Dağıtım ağı on iki bölgeye bölünerek her bir bölge için ayrı bir tekel oluşturulmuş ve bu tekeller özelleştirilmiştir. Yüksek gerilim ağının mülkiyetini de paylaşan bu on iki bölgesel özel tekel dağıtım şirketinin faaliyetleri regülasyona tabi kılınmıştır. Elektriğin tüketiciye ulaşımındaki son kademe olan, perakende satış fiyatının belirlenmesi ile ölçme, faturalama, tahsilat gibi hizmetleri içeren, arz kademesi de tamamen rekabete açılmıştır. İngiltere'deki bu radikal sektör yapısı değişikliği, endüstrileşmiş ve endüstrileşmekte olan diğer ülkelerde elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması arayışları için önemli bir örnek teşkil etmiştir.

Elektrik ve elektrik arzı sektörü, bütün ekonomilerde olduğu gibi, Türkiye ekonomisinde de çok temel ve hızla büyüyen bir öneme sahiptir. Hem birçok hammaddeyi girdi olarak kullanması, hem de evlere, işyerlerine ve fabrikalara kullanılabilir enerji sağlaması bakımından, elektrik sektörünün Türkiye ekonomisinin büyüme kapasitesini doğrudan belirleyen sektörlerden birisi olduğu açıktır. Elektrik sektörü çok büyük sabit sermaye yatırımları gerektiren bir sektördür. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde görülen gelişmelere paralel olarak, Türkiye'de de, sektörün ihtiyacı olan büyük fon talebini karşılayabilmek ve teknoloji ve işletme alanlarındaki ilerlemelerden yararlanabilmek için, 1980'lerin başından itibaren elektrik sektöründe yeniden yapılandırılma arayışları başlamıştır.

Bu çalışmada, daha önce Türkiye'nin geçmek üzere olduğu yollardan geçmiş ülkelerin deneyimleri ve aldıkları sonuçlar incelenerek Türkiye için dersler çıkarılmaya çalışacaktır. Bu amaca yönelik olarak ayrıca, elektrik sektörü ve regülasyonu ile ilgili teorik gelişmeler ve Türkiye için değişik sektör yapısı ve regülasyon seçenekleri de değerlendirilecektir. Bu değerlendirmeye çerçeve oluşturması amacıyla, Türkiye

elektrik sektörünün tarihsel gelişimi ve bugünkü yapısı ile kurulu güç, üretim, tüketim, maliyet yapısı gibi özellikleri ayrıntılı bir şekilde gözden geçirilecektir. Elektrik piyasası ile ilgili teorik gelişmeler ve diğer ülke deneyimleri ışığında, Türkiye elektrik piyasasında 1980'lerin başından itibaren görülen yeniden yapılandırma arayışları ayrıntılı bir şekilde değerlendirilerek ileriye dönük önerilerde bulunulacaktır.

1.1. Elektrik Sektörünün Evrimi

Elektriğin üretimi ve tüketime sunumu ile ilgili teknoloji, ekonomi biliminin doğal tekel koşulları olarak adlandırdığı özelliklerin hemen hepsine sahiptir. Doğal tekel koşulları, tek bir firmanın bir grup mal veya hizmeti birden çok firmadan daha az ekonomik maliyetle üretip arz edilebildiği durumlardır. Üretim teknolojisinin ölçeğe göre artan getiri özelliği gösterdiği bu gibi durumlarda, birden fazla firmanın kurulup üretim yapması, hem sabit yatırım maliyetlerinin katlanması hem de üretimin toplam değişken maliyetinin artacak olması bakımından, ekonomik kaynakların etkin olmayan bir şekilde kullanımını doğuracaktır. Doğal tekel koşullarının var olduğu sektörlerde ekonomik etkinliğe uygun fiyatlarla üretim yapılması durumunda ise, birden fazla firmanın kâr ederek üretim yapması mümkün olmadığı gibi, tek bir firmanın sabit maliyetlerinin bile sübvansiyon yolu ile karşılanması gerekmektedir. Bu koşullarda kamunun sektöre girişe engel koyması ekonomik etkinlik gereği olmaktadır. Diğer taraftan tekel firmanın pazar gücünü kötüye kullanmasına engel olunması, bu yönde fiyat kontrolü yapılırken de firmanın üretim maliyetlerini karşılamasına dikkat edilmesi gerekmektedir.

Doğal tekel koşullarının var olduğu belirlenen sanayilerin diğer temel özellikleri arasında, üretimin sermaye yoğun ve belirli bir minimum ölçek gerektirir olması, talebin değişken olmasına rağmen ürünün depolanamaması, arzın bir bölgeye sınırlı olması sonucu ortaya çıkan ekonomik rantlar, arz edilen ürünün tüketim bakımından zorunlu ihtiyaç sınıfına girmesi ve arzın tüketiciye doğrudan bağlantı yolu ile aktarılması gerekliliği gibi özellikler sayılabilir.² Elektrik, su ve benzeri ürünlerin arzında sözü edilen koşulların büyük ölçüde geçerli olduğu açıktır.

DEVLET REFORMU

Tekel gücünü kontrol etme zorunluluğu, birçok ülkede bu tekelin kamu mülkiyetinde olmasını beraberinde getirmiştir. Mülkiyet biçimi olarak bu durumlarda kamu mülkiyetinin tercih edilmesinin arkasında, özel tekellerin piyasa gücünü kontrol etmenin zor ve maliyetli görül-müş olması yatmaktadır. Ancak, bazı doğal tekellerin özel mülkiyet al-tında işletilmesinin tercih edildiği ülkeler de her zaman olmuştur. Ör-neğin, ABD’de elektrik üretimi ve arzını her zaman ağırlıklı olarak özel mülkiyetli yerel tekeller yerine getirmişlerdir.

Doğal tekel koşulları nedeni ile rekabetin ekonomik etkinlik açısından arzu edilir olmadığı durumlarda, tekel olma imtiyazı tanınan özel mülkiyetli firmanın pazar gücünü kötüye kullanmasını engellemek amacı ile kamunun uyguladığı kontrol yöntem ve araçlarının bütünü (*ekonomik*) *regülasyon* kavramı ile ifade edilmektedir. Regülasyon uy-gulaması, genellikle bu amaç için özel olarak oluşturulan, bir *düzenle-yici kurum* tarafından gerçekleştirilmektedir.

Özel mülkiyetli tekellerin regülasyonunda geleneksel olarak uygu-lanan yöntem, ürünün satış fiyatını, firmaya belirli bir getiri bırakacak şekilde, kamunun belirlemesi olmuştur. *Getiri oranı regülasyonu* ola-rak adlandırılan bu yöntemde, firmanın tüketiciye uygulayacağı fiyat, üretim maliyetlerinin üzerine firmanın kullandığı sermaye için belirli bir getiriyi garanti edecek miktarın eklenmesi yoluyla bulunmaktadır.

Kamunun tekel imtiyazı verdiği özel firmanın, üretim maliyetleri ve üretimle ilgili diğer özellikler konusunda regülasyonu uygulayan otoriteye göre bilgi avantajına sahip olacağı açıktır. Getiri oranı regü-lasyonu veya herhangi diğer bir yöntem altında, elde edeceği kârı doğ-rudan etkileyecek bilgileri özel tekelin kendiliğinden doğru olarak sun-ması beklenemez. Bu bilgilerin ortaya çıkarılması ve kontrolü için çok karmaşık ve hemen hepsi sorunlar taşıyan yöntemler gerekmektedir. Birçok ülke, bu maliyetleri ortadan kaldıracağı düşüncesi ile, doğal te-kellerin doğrudan kamu mülkiyetinde olmasını tercih etmiştir. Bu ter-cihin arkasında yatan varsayım, kamu mülkiyeti altında doğal tekelin, arzu edildiği gibi, ‘kamu yararına’ uygun olarak çalışacağıdır.

Kamu mülkiyeti altında faaliyet gösteren doğal tekellerin ekono-mik etkinlik açısından performansı değişik ülkelerde farklı farklı olmak-la birlikte, 1980’lerin başına gelindiğinde kamu mülkiyeti altında üre-tim yapmanın maliyetleri iyice belirginleşmeye başlamıştır. Bu çerçeve-

de, özellikle kamu tekelı yöneticilerinin ekonomik etkinlik açısından doğru yatırım ve üretim kararları almalarını sağlayacak teşvik mekanizmaları oluşturmanın ve uygulamanın güçlükleri ortaya çıkmıştır. Ayrıca, tekelin kamu mülkiyeti altında olmasının, ekonomik verimliliği tamamen göz ardı edebilen çeşitli politik müdahalelere maruz kalmasını kolaylaştırdığı da gözlenmiştir. Diğer taraftan, üretim teknolojilerindeki değişiklikler bazı sektörlerde doğal tekel koşullarını değiştirmiş ya da, elektrik örneğinde olduğu gibi, bazı sektörlerde dikey bütünleşik üretim yapısının ayrıştırılarak özel girişimin katılımına ve rekabete açılacağı fark edilmiştir.

Geleneksel olarak kamu mülkiyetindeki tekellerin faaliyet gösterdiği sektörlerde özel girişimcilerin yer almaya başlaması, ekonomik regülasyon konusunun önem kazanmasına yol açmıştır. Özel girişim katılımının ekonomik verimliliği artırması beklenmekle birlikte, rekabetin teknolojik ve diğer nedenlerle tam olamayacağı durumlarda, kontrol edilmeyen kâr motifinin toplam ekonomik refahı azaltıcı sonuçlar vermesi kaçınılmazdır. Bu nedenle, özel girişim katılımı artmasına rağmen rekabetin henüz gerçekleşmediği veya gerçekleşmeyeceği durumlarda, ne tür kamu kontrol yöntem ve araçları kullanılması gerektiği konusu önem kazanmaktadır.

Yukarıda belirtildiği gibi, geleneksel olarak elektriğin nihai tüketicinin kullanımına sunulması dikey bütünleşik bir sektör yapısı içinde gerçekleşmiştir. Bütünleşik yapının ilk kademesi *üretim* kademesidir. İkinci kademe, üretilen elektriği yüksek gerilimli olarak tüketim merkezlerine ulaştıran *iletim* kademesidir. Tüketim merkezlerine iletim hatları aracılığıyla yüksek gerilimli olarak yaklaştırılan elektriğin yerel olarak nihai tüketiciye ulaştırıldığı *dağıtım* kademesi, üçüncü kademe-yi oluşturmaktadır. Dağıtılan elektriğin nihai tüketiciye satışı ile ilgili faturalama, ölçme ve tahsilat hizmetlerini de, dördüncü bir kademe olarak, *arz* kademesi adı altında değerlendirmek mümkündür.

Üretimden tüketime kadar dikey bütünleşmenin tam olduğu bu yapıda herhangi bir *piyasa* yoktur. Üretimin her aşaması ile ilgili karar, kamu veya özel mülkiyetli tekel tarafından verilir. Kamu otoritesi, bu kararların 'kamu yararı'nu ençoklayacak şekilde olmasını, kamu mülkiyetli tekel durumunda doğrudan, özel mülkiyetli tekel durumunda ise regülasyon aracılığıyla sağlamaya çalışır. Verilmesi gereken kararlar ara-

DEVLET REFORMU

sında, üretim santrallerinin nerede, hangi kurulu güçte ve hangi birincil enerji kaynağını kullanmak üzere kurulması, iletim ve dağıtım ağlarına yapılacak genişletme ve bakım yatırımları, fiyatlandırma tarifelerinin nasıl olması gerektiği gibi kararlar vardır. Ayrıca, bu kararları yönlendirecek talep tahminlerine de ihtiyaç olmaktadır.

Üretimde ölçeğe göre artan getiri, talebin zamana ve yere göre çok değişkenlik göstermesine rağmen sürekli karşılanması gerekliliğinden ve elektriğin depolanmasındaki güçlüklerden kaynaklanmaktadır. Önceden ne olacağı tam kestirilemeyen maksimum güç talebi (“puant güç”) ile bu talebi her zaman kesintisiz olarak karşılayabilmek için tutulması gereken atıl kapasite miktarı arasındaki fark, belirli bir büyüklüğün üzerindeki santralleri ekonomik kılmaktadır. Talebin yüksek olduğu zamanlarda yeterli olacak kurulu gücün önemli bir kısmı normal tüketim sırasında atıl kalmakta, bu da, daha geniş tüketici kitlesine hitap edecek büyüklükte bir santralin tutmak durumunda kalacağı atıl kapasite daha küçük bir tüketici grubu için üretim yapan bir santralin atıl kapasitesine göre daha az olacağından, büyük ölçekte üretimi daha ekonomik kılmaktadır. Diğer taraftan, özellikle değişik birincil enerji kaynakları kullanan üretim santrallerinin kurulması ve işletilmesi ile ilgili son teknolojik gelişmeler sonucunda, üretim santrallerinin farklı özel firmalar olarak çalışmalarına, ürettikleri elektriği özel iletim hatları veya ortak iletim ağı aracılığıyla müşterilerine fiyat veya diğer ürün özellikleri tabanında rekabet ederek satmalarına bir engel olmadığı ortaya çıkmıştır.

Ölçeğe göre artan getiriden faydalanmak için, belirli bir noktada üretilen fazla elektriğin o an ihtiyaç duyulan başka bir noktaya ulaştırılabilmesi gerekir. Santraller ve tüketim noktalarını birbirine bağlayan ortak iletim ağı oluşturmanın gerekçesi, üretimdeki ölçeğe göre artan getiriden faydalanabilmektir. Diğer taraftan, elektrik bir noktadan bir noktaya iletilirken bir miktarı kaçınılmaz olan kayba uğramaktadır. Bu kayıplar elektrik gerilimi yükseldikçe azalmaktadır. Dolayısıyla, elektriğin uzun mesafeli iletimi yüksek gerilim hatları aracılığı ile yapılmaktadır. Yüksek gerilim hatları ise yoğun yatırım gerektirmektedir. Yüksek yatırım maliyetleri nedeniyle tüketim noktalarının birbirine doğrudan değil, dolaylı olarak bağlandıkları tek bir ağ optimal yüksek gerilim iletim düzeni olmaktadır. Ağda kapasite artıracak yatırımlar ancak daha

önce ulaşılmayan yeni bir nokta eklenecekse, veya var olan hatlarda taşıma kapasitesi yetmemeye başlarsa yapılacaktır. Bu özellikleri ile elektrik üretiminin bu ikinci kademesinde doğal tekel koşulları olduğu görülmektedir.

Yüksek gerilimli iletimin tek bir ağ üzerinden gerçekleşmesi zorunluluğu, belirli bir anda ağda kapasite kısıtı ortaya çıkması durumunda hangi santralin elektriğinin önce iletileceği sorusunu gündeme getirecektir. Tek iletim ağı, merkezi yük tevzii sistemini zorunlu kılmaktadır. Değişik santrallerin birim marjinal üretim maliyetlerinin farklı olacağı göz önüne alındığında, sistemde elektrik üretiminin en ekonomik şekilde sağlanması bakımından *yük tevzii* konusunun ne kadar önemli olduğu görülecektir. Optimal bir sistemde, verili bir anda bir talep noktasına ulaşan elektrik enerjisinin o noktaya ulaşabilecek en ucuz toplam maliyetli elektrik enerjisi olması gerekir. Bağımsız özel üreticilerin bulunduğu bir sistemde, merkezi yük tevziinin ekonomik etkinliğe uygun olarak gerçekleşmesi sorunu, dikey ayrışik elektrik sektörünün regülasyonu ile ilgili çözülmesi gereken en önemli sorunlardan biridir.

Tüketim merkezlerine yüksek gerilimde gelen elektrik enerjisi, çeşitli aşamalarda transformatörlerden geçirilerek tüketicinin kullanabileceği gerilim düzeyine indirilmekte ve bu noktadan sonra yerel dağıtım ağı ile nihai tüketicilere dağıtılmaktadır. Aynı dağıtım noktasından birden fazla hat ile aynı tüketim noktasına ulaşmak ekonomik olmayacağı için bu kademe de doğal tekel koşulları vardır.

Üretim kademesinde olduğu gibi, elektriğin nihai tüketiciye perakende satış kademesinde de ilke olarak birden fazla firmanın rekabet içinde yer almasına engel bulunmamaktadır. Doğal tekel olan yerel iletim ağına “üçüncü taraflara ulaşma hakkı”³ öngörülmesi koşulu ile, perakende satış firmaları değişik üreticilerden satın alabilecekleri elektriği, belirli bir bedel karşılığı ortak kullanılan yüksek gerilim iletim ağından ve yine belirli bir bedel karşılığı ulaşım hakkı olan yerel dağıtım hattından geçirerek, tüketicilere anlaştıkları fiyattan satabileceklerdir.

1980 öncesinde elektrik sektörünün yapılanmasında tek seçenek olarak dikey bütünleşik yapı görülmekteydi. Bu yapı içinde, gerek kamu gerek özel mülkiyet altında olsun, tekelin faaliyetleri elektriğin üretiminden nihai tüketiciye satışına kadar her kademeyi kapsamaktaydı.⁴ Böylece, özel mülkiyetli tekel durumunda uygulanan regülasyon sek-

DEVLET REFORMU

törün bütün kademelerini kapsayacak şekilde dikey bütünleşik bir firmanın regülasyonu olmaktadır. Bu tür, sektörün bütün kademelerini kapsayacak şekilde dikey bütünleşik yapı, ABD’de son yıllarda getirilmeye çalışılan bazı boyutu sınırlı değişiklikler dışında, özü itibarıyla devam etmektedir.

1980’li yıllarda önce sorgulanmaya başlanan dikey bütünleşik yapıyı değiştirme girişimleri, İngiltere’nin 1988 yılında başlayan bir süreç sonunda elektrik sektörünü tamamen dikey ayrıştırması örneğinden sonra ivme kazanmış ve hemen bütün ülkelerin gündemine girmeye başlamıştır. İngiltere’deki yeni yapıda, kamuya ait santraller özelleştirilmiş ve elektrik üretimi tamamen özel girişime açılarak elektriğin top-tan fiyatının regülasyona tabi olmadan piyasada belirlenmesini sağlayacak bir düzenleme oluşturulmuştur. Yüksek gerilim ağının işletimi için ise ayrı bir tekel oluşturulup mülkiyeti özel sektöre devredilmiş, özel mülkiyetli bu tekelin faaliyetleri regülasyona tabi kılınmıştır. Yerel dağıtım ağları on iki ayrı bölgeye ayrılarak her bir bölge için ayrı bir tekel oluşturulmuş, bu tekellerin mülkiyeti özel sektöre devredilmiş ve faaliyetleri regülasyona tabi kılınmıştır. Elektriğin tüketiciye ulaşımındaki son kademe olan ve perakende satış fiyatının belirlenmesi ile ölçme, faturalama, tahsilat gibi hizmetleri içeren, arz kademesi ise tamamen rekabete açılmıştır.

İngiltere’deki gibi tamamen dikey ayrışık bir elektrik sektörünün regülasyonu, dikey bütünleşik bir özel mülkiyetli tekelin regülasyonundan çok farklı özellikler taşımaktadır. Dikey bütünleşik yapıda rekabete açık hiçbir kademe yok iken, yeni düzenlemede üretim ve arz kademeleri tamamen rekabete açıktır. Bu kademelerdeki rekabet ile doğal tekel özellikleri olan iletim ve dağıtım kademelerinin regülasyonu nasıl birbirine uyum gösterecektir? Regülasyona tabi kademelerdeki kamu kontrolünün, rekabete açık kademelerde yapılması gerekecek yatırımlar için caydırıcı olmaması nasıl sağlanacaktır? Yeni yapı altında özel sektör yatırımları yeterli ve ekonomik etkinlik bakımından yerinde olacak mıdır? Kısmi rekabetin mümkün olduğu elektrik sektörünün dikey ayrışık yeni yapısı içinde ekonomik regülasyonun olası etkileri üzerine teorik ve ampirik araştırmalar henüz başlangıç aşamasındadır ve devam etmektedir.

Elektrik sektörünün yapısında değişiklik yapılması taleplerinin arkasında yatan nedenler endüstrileşmiş ve endüstrileşme sürecindeki ül-

keler arasında farklılık göstermektedir. Endüstrileşmiş ülkelerde 1970'lerin başından itibaren kötüleşen sektör performansı ve artan reel elektrik fiyatları değişiklik arayışlarına neden olmuştur. Endüstrileşme sürecindeki ülkelerde değişim talebi ise, hızlı kalkınma oranları için şart olan kurulu güç yatırımlarında çeşitli nedenlerle görülen ciddi aksamlardan kaynaklanmıştır. Sektörün kendi gelirleri ile yatırım yapmasına engel olacak fiyatlama politikaları, kamu açıkları ve kamu yönetimi ile ilgili ciddi eksiklikler, yatırımlar için yerli ya da yabancı özel girişim katılımı arayışlarına yol açmıştır. Endüstrileşmiş ülkelerde aynı zaman sürecinde meydana gelmekte olan değişiklikler de bu arayışlar için örnek teşkil etmiştir.

Endüstrileşmiş ülkeler, elektrik sektöründe yatırım açığı ile karşı karşıya değildirlere. Ayrıca, bu ülkelerin kurumsal ve hukuki yapıları özel girişimciler için caydırıcı olmayacak bir regülasyon yapısına imkân verecek ölçüde gelişmiş durumdadır. Bu sayede elektrik sektörünü rekabete açık yeni yapısı içinde ekonomik etkinliği sağlayacak şekilde regülasyona tabi tutmaları daha kolay olmaktadır. Endüstrileşme sürecindeki ülkelerde ise, özel sektörün faaliyetlerini düzenleyen istikrarlı kurumsal ve hukuki yapılar yerine oturmamıştır. Bu nedenle, özel sektör açısından yapacağı yatırımın getirisini güvenilir bir şekilde öngörmek güç olmakta, bu da özel sektör yatırımlarını azaltmaktadır. Özel sektör yatırımlarını teşvik edecek yüksek getiri garantileri de, sektörde daha sonra rekabet koşulları oluşturma olanağını azaltmaktadır. Aşağıda, elektrik sektörünün dikey ayrışık yeni yapısı içinde regülasyonu ile ilgili bölümlerde, bu soruna daha ayrıntılı değinilecektir.

1.2. Elektrik Sektörünün Özel Girişime Açılması

Elektrik sektöründeki yatırımlar büyük ölçekli, sermaye yoğun, dayanıklı, sektöre özel ve taşınmaz mahiyettedir. Dolayısıyla, yatırım yapacak özel kişiler için getirilerini belirli bir sınır içinde garanti altına alacak kurumsal güvenceler olması çok önemlidir. Elektrik sektöründe yatırım yapmayı düşünen özel yatırımcıların kendilerini güvende hissetmesi için gerekli oldukları söylenebilecek bazı yapısal ve kurumsal özellikler şunlardır: (i) iyi ve hızlı işleyen ve mülkiyet haklarına saygılı bir yargı sistemi; (ii) düzgün çalışan ve siyasi etkilere açık olmayan ba-

DEVLET REFORMU

ğimsiz düzenleyici (“regülator”) kurumlar; (iii) sektörde ve ekonominin genelinde yüksek büyüme hızları; (iv) gelecekteki hükümetlerin regülasyon sistemini değiştirme ihtimalinin düşüklüğü; (v) regülasyon ile ilgili sorumlulukların yerel ve merkezi otoriteler arasında paylaşımı.

İyi ve hızlı işleyen ve mülkiyet haklarına saygılı bir yargı sisteminin yatırım güvencesi açısından önemi aşıkardır. Düzenleyici kurumların bağımsızlığı, özellikle faaliyetleri için gerekli fonları bağımsız bir kaynaktan sağlayabilmesi, ilgili oldukları sektörle ilgili yapacakları düzenlemelerin siyasi etkilerden uzak, önceden öngörülebilir ve inanılır olmasını sağlayacaktır. Ekonominin genelinde ve sektörde yüksek büyüme hızlarına ulaşmanın yatırım güvenliğini ilgilendiren birkaç yönü vardır. Yüksek büyüme hızları yüksek miktarda yatırım fonu ihtiyacı demektir. Eğer bir hükümet yerli ya da yabancı bir özel elektrik şirketinin mallarına el koyacak veya düşük bir bedelle kamulaştıracak olursa, güvenilirliği ve inanılabilirliği ciddi ölçüde yara alacaktır. Bunun sonucu olarak başka özel şirketler o ülkede elektrik sektörüne, en azından belirli bir süre, yatırım yapmayacaktır. Böyle bir durumda bu yatırımları hükümetin kendisi gerçekleştirmek zorunda kalacaktır. Bu da yüksek büyüme hızı yüzünden büyük miktarda fon ihtiyacı demek olduğu için, el koyma veya kamulaştırma gibi oportunistik davranışlarının maliyeti çok yüksek olacaktır. Bir ülkede siyasi istikrar olması da regülasyon yapısının kısa vadeli çıkarlar için değiştirilmesi olasılığını azaltacaktır. Örneğin, aynı ya da iktisat politikaları benzer partiler sık sık iktidara geliyorsa, özel yatırımlar konusundaki politika değişikliklerinin fayda ve zararları belirli bir süre sonra yine kendilerinin hissedecek olması nedeniyle, iktidardaki partiler değişiklikler konusunda daha dikkatli davranacaklardır. Regülasyon ile ilgili sorumlulukların yerel ve merkezi otoriteler arasında paylaşımı, hükümetlerin sektöre ait özel mallara el koymasını zorlaştıracak, bu da yatırımcıların kendilerini daha güvende hissetmelerine yarayacaktır.

Yukarıda özetle sözü edilen nedenler, elektrik sektöründe neden kamu mülkiyetinin çoğunlukla istikrarlı siyasi yapıları olmayan, yargı sistemi ve düzenleyici kurumları zayıf ve büyüme hızları düşük ülkelerde görüldüğüne ışık tutmaktadır. Bu tür bir yapı içinde faaliyet gösteren kamuya ait elektrik şirketlerinin fiyatlama ve yatırım politikaları ise sık sık değişen hükümetlerin gelir dağılımı ve makroekonomik hedef-

lerle ilgili değişik tutumlarından olumsuz etkilenmekte, ortaya verimsiz üretim, iletim ve dağıtım tesisleri çıkabilmekte, kronik elektrik kesintileri baş gösterebilmektedir.

Dolayısıyla özel yatırımcıların elektrik sektörüne yatırım yapması isteniyorsa, yatırımcılara makul düzeyde kâr edeceklerine dair yeterince güvenilir ve hukuki yaptırım olan garantiler verilmesi gerekecektir. Diğer taraftan, kendisine kâr garantisi verilen bir yatırımcının yatırımlarında seçici ve maliyetin düşüklüğünü gözetten bir tavır içine girmek için hiçbir nedeni kalmamaktadır. Bir taraftan verimli yatırım yapmayı teşvik ederken diğer taraftan verimsizliği cezalandıran bir sistemin nasıl oluşturulacağı sorunu, regülasyon konusunun ana sorunudur.

Depolanamayan bir ürün olması nedeniyle, elektrik üretimi sürekli olarak değişen düzeylerde gerçekleştirilmek zorundadır. Teknolojik ve iktisadi verimliliği sağlamak için üretime, iletime ve merkezi yük tevzii sistemine yapılan yatırımların eşgüdümü gerekmektedir. Bu nedenle, değişik regülasyon yaklaşımlarının geçmeleri gereken ikinci bir performans testi de, geniş bir coğrafi alanda üretim ve iletim tesislerinin kullanımı ve bu tesislerin bakım ve genişletilmesi için yapılması gereken yatırımlarda ne ölçüde eşgüdüm sağlayabildiğidir.

Optimal eşgüdüm düzeyi, diğer bir deyişle merkezi yük tevzii uygulanacak alanın büyüklüğü, merkezi yük tevziinin sağlayacağı faydaların gerekli yapılanmanın maliyetlerine göre büyüklüğüne bağlıdır. Değişik üretim merkezlerindeki kısa vadeli kaçınılan değişken maliyetler arasındaki farklar, ölçek ekonomilerinin büyüklüğü, kesinti riskini düşürmek için gerekli rezerv marjı ve talebin zamana ve mekana göre değişkenliği gibi faktörler, merkezi yük tevziinin maliyetleri ne oranda düşüreceğini belirleyen faktörler arasında sayılabilir.

1.3 Elektrik Sektörünün Yapısı ve Değişik Regülasyon Biçimleri

Ana hatlarıyla incelendiğinde, elektrik sektöründe farklı regülasyon yöntemleri gerektiren üç değişik sektör yapısından söz edilebileceği görülmektedir. Bunlardan birincisinde, sektörün herhangi bir kademesinde, örneğin üretimde, rekabetin tesis edilebileceği hususu göz önüne alınmadan, sektörün tümünü kapsayan dikey bütünleşik bir imtiyaz

DEVLET REFORMU

tekeline izin verilmektedir. Tekel iznine paralel olarak, tekelin fiyat ve yatırım uygulamaları “getiri oranının regülasyonu” gibi yöntemlerle regülasyona tabi tutulmaktadır.

İkinci yaklaşımı birinci yaklaşımdan ayıran yapısal fark, dikey bütünleşik bir tekelin yanı sıra özel ve bağımsız elektrik üreticilerinin faaliyet göstermelerine izin verilmesidir.

Üçüncü yaklaşım ise, ilk defa İngiltere’de tüm kapsamı ile uygulamaya konulan, sektörün dikey olarak tümüyle ayrıştırılarak üretim, iletim, dağıtım ve (nihai tüketiciye) arz kademelerinin ayrı ayrı değerlendirildiği yaklaşımdır. Bu uygulamada, rekabetin mümkün görüldüğü üretim ve ticaret aşamalarında regülasyondan kaçınılarak rekabet teşvik edilirken, doğal tekel şartlarının olduğu iletim ve dağıtım aşamaları regülasyona tabi tutulmaktadır.

1.3.1 İmtiyazlı Dikey Bütünleşik Tekel Yapısı ve Regülasyonu

Birinci tür regülasyon yöntemine temel teşkil eden sektör yapısında sadece bir tekel mevcuttur ve sektörün bütün kademelerinde (üretim, iletim, dağıtım ve arz) bu tekel faaliyet gösterir. Ancak, bu şirket istediği fiyatları seçmekte serbest bırakılmamaktadır. Genellikle “getiri oranı regülasyonu” denilen yöntemle, şirketin belirleyebileceği fiyatlara düzenleyici tarafından sınır konur. Bu tür regülasyon yöntemi ile hedeflenen, şirketin ancak sermaye tabanının ya da toplam maliyetinin belirli bir yüzdesi kadar kâr etmesine izin vermektir. Şirketin belirli ölçüde kâr etmesine izin verilerek, elektrik sektörü gibi yoğun sermaye gerektiren ve üretim tesislerinin taşınmaz ve başka işlerde pek kullanılamaz olduğu bir sektörde girişimciye bir anlamda kâr garantisi verilmiş ve böylece yatırım yapması sağlanmış olmaktadır. Diğer taraftan, şirketin getirisine konan tavanla bütün kullanıcıları için büyük önemi olan ve alternatifi hemen hemen olmayan bir üründe fiyatlar kontrol altında tutulmuş olmaktadır. İzin verilen getiri oranını belirleyecek olmaları nedeniyle, sermaye tabanı ve maliyetlerin kontrolsüz bir şekilde belirlenmesine engel olmak için sermaye tabanına dahil edilecek ve toplam maliyet içinde gösterilebilecek unsurlar önceden belirlenmektedir.

Getiri oranının regülasyonu yöntemi ile kontrol edilen özel tekelli elektrik sektörü yapısının en önemli örneği ABD’deki uygulamalardır.

Ancak, ABD’de dahil olmak üzere, bu yöntemi uygulayan ülkelerin çoğunda elektrik sektörü yeniden yapılandırılmakta ve bu yöntem terk edilmektedir. Diğer taraftan, sektörün yapı olarak tekel halinde işleme- sine dayalı bu yöntemin belirli değişikliklerle sürdürülmesinin daha iyi olacağını savunanlar da bulunmaktadır. Bu görüştekilerin savları, üre- tim kademesini iletim ve dağıtımdan ayırmanın çok maliyetli olduğu ve üretim kademesine rekabet sokulması ile elde edilecek verim artışı- nın bu maliyeti yüklenmeye değmeyeceği şeklindedir. Bu çerçevede öne sürülen bir başka husus da, sektörün dikey olarak birbirine bağlı üç ana alanı birbirinden ayrılınca, sektör performansını doğru değer- lendirebilmek için gerekli bazı maliyet bilgilerini, özellikle iletim mali- yetlerini, doğru bir şekilde ortaya çıkarmanın çok zor hale geleceğidir. Maliyet bilgilerini ortaya çıkarmanın çok yüksek olabilecek maliyeti- nin, rekabetin getireceği faydalardan daha fazla olacağına işaret edil- mektedir.

1.3.2 Üretim Kademesinde Rekabet, İmtiyazlı Tekel ve Regülasyonu

İkinci tür düzenlemede ise, yine her üç alanda faaliyet gösteren imti- yazlı bir şirket mevcuttur. Bu şirket iletim ve dağıtım alanlarında yine tekeldir ve bu kademelerde belirleyeceği fiyatlar yine regülasyona tabi- dir. Ancak üretim kademesinde artık tekel değildir. Bu kademe de baş- ka şirketlere de faaliyet gösterme hakkı tanınmıştır. Bu bağımsız şirket- ler, büyük müşterilerle anlaşıp onlara doğrudan elektrik satabilmekte- dirler. Ayrıca, bazı ülkelerde, örneğin ABD’de, üretim kademesi dışın- da tekeli sürdüren imtiyazlı şirketin bağımsız üretici şirketlerden elektrik alması zorunluluğu getirilebilmektedir. İmtiyazlı şirket, belirli kıstaslara sahip bağımsız üreticilerden almak zorunda olduğu elektrik için aynı elektriği kendisinin üretme maliyetine, teknik terimle kaçını- lan maliyetine, eşit fiyat ödemek zorundadır. Bu düzenlemede düzen- leyici kurumun çözümlemesi gereken iki temel sorun bulunmaktadır: (i) imtiyazlı şirketin üretimdeki pazar payı sorunu ve (ii) iletim ve da- ğıtım kademelerinde ne tür regülasyon uygulanacağı sorunu.

İmtiyazlı şirketin üretimdeki pazar payına ve yapacağı yatırımların miktarına karar vermekte kullanılan bir yöntem, uzun vadeli satın-alma sözleşmeleridir. Bu yöntemde, imtiyazlı şirket bağımsız üretim şirket-

DEVLET REFORMU

leriyle beraber elektrik alımı için açılan ihalelere katılmakta ve kazandığı ihaleler yapacağı yatırımları ve pazar payını belirlemektedir. Buradaki sorun, ihaleye verilen tekliflerin tek boyutlu değil, çok boyutlu bir değerlendirmeden geçmesi gereğidir. Yani sadece fiyat değil, yakıt türü, gelişmişlik durumu, iletim ağındaki yer, çevre etkileri ve operasyon esnekliği konularını da dikkate almak zorunluluğu vardır. Bu durumda hangi teklifin kazanacağını belirleyecek kriterler ya da karar mekanizması büyük önem kazanmaktadır. İhaleye giren şirketlerin hepsi verdikleri tekliflerin değerini ihale sonucuna karar vereceklerden daha iyi bilme durumundadırlar. Ancak, imtiyazlı şirket sektörün birkaç kademesinde birden faaliyet gösterdiği için ihaleyi kazanma kriterlerini kendi avantajına manipüle etmede büyük avantaja sahip olacaktır.

İmtiyazlı şirketi ilgilendiren üretim kararlarını bazı durumlarda doğrudan düzenleyici kurumun verme yetkisi gündeme gelebilmektedir. Örneğin, imtiyazlı şirketin elinde diğer şirketlerde olmayan ve bu şirketlerin satın alamayacakları kadar büyük ve pahalı olan bazı santraller bulunabilmektedir. İmtiyazlı şirketin bu atıl kapasiteyi kendiliğinden devreye sokmadığı bazı durumlarda, düzenleyici kurum bu tesislerin faaliyete geçmesine karar verebilmektedir. Atıl bir santral işler hale getirmenin yeni bir santral kurmaktan çok daha az maliyetli olduğu, fakat imtiyazlı şirketin herhangi bir nedenle kendiliğinden bu santral devreye sokmamayı tercih edeceği durumlarda, düzenleyici kurumun atıl santral devreye sokabilmesi ekonomik etkinliğe uygun olacaktır. Diğer taraftan, böyle bir mekanizmanın, santrallerin buldukları bölgelere getirdiği ekonomik faydalar ve kullandıkları yakıt girdisi ile ilgili olası baskılar nedeniyle, politik manipülasyona açık olacağı da ortadadır.

İletim ve dağıtım kademelerinde yapılması gereken regülasyon ile ilgili sorunların temelinde ulaşılmak istenen amaçların çoğulluğu yatmaktadır. Bağımsız üreticilerin iletim ağını hangi fiyatlardan kullanacağı belirlenirken, imtiyazlı tekelin iletim ağına gerektiği zamanda ve ölçüde yatırım yapmasını sağlamaya dikkat edilmesi gerekecektir.

Dağıtımda regülasyon yolu ile çözülmesi gereken sorunlar arasında, ekonomik açıdan etkin fiyatlandırma ve pazarlama, talep kontrolü ve yönlendirilmesi, dağıtım ağına gerektiği zamanda ve ölçüde yatırım yapılması gibi sorunlar sayılabilir. Tüketiciye arz kademesinde rekabet olmadığı düşünüldüğünde, düzenleyici kurumun imtiyazlı dağıtım ve

arz tekeli için hem verimliliği hem kamu yararı adına konulabilecek sosyal hedefleri gözetecek bir fiyat regülasyonu oluşturması gerekecektir.

Dağıtımın regülasyonu konusunda üç değişik temel yaklaşım bulunmaktadır. Bunlardan birincisi geleneksel getiri oranı regülasyonudur. Ciddi verimlilik sorunları ve sosyal hedefler olmadığı durumlarda iyi sonuç verdiği görülmüştür. Örneğin, ABD’de özel sektöre ait imtiyazlı şirketlerin üretim alanında pazar payları daraldıkça dağıtım ağlarına yoğun yatırım yapmaya başladıkları gözlenmiştir. Bu hızlı yatırım artışı, çok ihmal edilmiş olan dağıtım ağı için gerekli dikkatin gösterilmeye başlandığı şeklinde yorumlanabileceği gibi, korunan bir pazarda getiri oranını belirleyen sermaye tabanını, etkinliğe uyup uymadığından bağımsız olarak artırmaya yönelik bir davranış olması da ihtimal dahilindedir.⁵

Dağıtımın regülasyonunda ikinci yaklaşım ‘hedefli teşvikler’ yoluyla regülasyondur. Hedefli teşvikler ile kastedilen imtiyazlı şirkete belli hedefleri gerçekleştirmesi karşılığında bazı ödüller verilmesidir. Bu hedefler genellikle kaynakların korunumu ve tasarrufu ile talep kontrolü ve yönlendirilmesi ile ilgilidir. Ayrıca, eğer imtiyazlı şirket üretim şirketlerinden elektrik almak zorunda ise, en ucuz fiyata satın almasını özendirecek teşvikler de sağlanmalıdır. Bu konudaki temel pratik sorun teşvik düzeylerini ve performans değerlendirme ölçütlerini doğru belirleyebilmektir. Teşviklerin yararlı olacağı konusunda düşünce birliği olsa bile, arzulanılan davranışı sağlamak için aşırı olmayan parasal ödülün ne olması gerektiği tartışmaya çok açık bir konudur. Benzer şekilde, başarılı performansın ölçümü de zor bir konudur. Ölçüm ile ilgili belirsizliğin kaçınılmaz olduğu bir konuda, gözlenen iyi sonuçların ne zaman tesadüfler, ne zaman teşviklerin başarılı bir şekilde manipülasyonu ve ne zaman verimli davranış sonucu ortaya çıktığını ayırt etmek çok güçtür.

Dağıtımın regülasyonunda üçüncü yaklaşım ise ‘teşvik regülasyonu’ denilen yaklaşımdır. Teşvik regülasyonu temel olarak bir tavan fiyat uygulamasıdır. Bu amaçla, şirketin yapabileceği fiyat ayarlamaları kendi karar ve davranışlarından bağımsız olarak değişen bir fiyat endeksine bağlanmaktadır. Örnek vermek gerekirse, Tüketici Fiyat Endeksi’ne (TÜFE) bağlı olan İngiltere’deki uygulamada şirkete fiyatlarını (TÜFE -X) oranı kadar artırabilme serbestliği tanınmaktadır. Bu formüldeki

DEVLET REFORMU

X faktörü, şirketin faaliyetleri ile ilgili ortaya çıkması beklenen verimlilik artışları göz önüne alınarak belirlenmekte ve belirli bir süre değişmemektedir. X faktörünün sabit kaldığı dönem içinde şirket maliyetini ne kadar düşürürse kârını o kadar artırabilmektedir. Böylece, şirkete maliyetleri ile ilgili etkin davranma teşviki sağlanmış olmaktadır.

1.3.3 Dikine Ayrıştırılmış Elektrik Sektöründe Regülasyon: İngiltere Örneği

Yukarıda üçüncü tür düzenleme olarak belirtilen İngiltere örneğinde çok kökten bir yeniden yapılanma öngörülmüş ve elektrik sektörü dikey olarak tamamen ayrıştırılmıştır. Elektrik üreticileri ulusal spot piyasada belirlenen fiyatlardan yerel dağıtım şirketlerine satış yapmakta, iletim ile ilgili birim maliyeti karşılayacak ek bir miktar karşılığında elektrik iletim şirketi tarafından yerel dağıtım şirketlerine ulaştırılmaktadır. Spot piyasada belirlenen fiyatlarda görülebilecek aşırı dalgalanmaları azaltmak üzere sabit fiyatlı ve uzun vadeli kontratlar imzalamak da mümkün kılınmıştır. Hemen hemen bütün elektrik satın alan şirketler bu tür kontratlar aracılığıyla risklerini en aza indirmektedirler.

Dikine tamamen ayrıştırılmış İngiltere örneği elektrik sektörü düzenlemesinde, iletim kapasitesi ve iletim ağına ulaşım, sistemin en önemli ve hassas noktalarıdır. Elektrik enerjisi ticareti bütünüyle iletim ağı üzerinden gerçekleşmektedir. İletim ağına ulaşmaları sayesinde, üretim şirketleri uzun vadeli kontratlar yoluyla veya spot piyasada her an satış yapabilmektedirler. İletim ağının nasıl işleyeceği ile ilgili düzenlenmelerde dört ana yaklaşımdan söz edilebilir.

Birinci yaklaşımda, elektrik sektörünün ve iletim ağının kendine özgü ve diğer ürünlerden farklı özellikleri göz ardı edilerek iletim ağını kullandırma koşulları ve fiyatlarının tespiti, hiçbir düzenleyici kurum müdahalesi olmaksızın, tesislerin sahiplerine bırakılmaktadır. Bu yaklaşımın denendiği ülkelerde tesislerin sahipleri dışında çok fazla kullanıcısı olmadığı ve iletim ağına üçüncü tarafların ulaşımının nadir olduğu gözlemlenmiştir. Ölçek ekonomilerinin bir sonucu olarak ve üretimde ortaklıkların oluştuğu durumlarda iletim ağının ortak mülkiyet altında işletildiği de gözlemlenmiştir. Verimlilik artışlarının getirisinin tümüyle iletim şirketine kalacak olması nedeniyle, iletim ağının özel mülkiyette olmasının ekonomik verimliliği teşvik edici yönü var-

dır. Diğer taraftan, iletim ağları üzerinde elektrik iletiminin öngörülmesi güç bazı teknik özellikleri bulunmaktadır. Bu özelliklerin sonucu ortaya çıkan etkiler, örneğin döngü akımları, işlemlerle ilgisi olmayan üçüncü şahısları etkileyebilmektedir. Teknik deyimle, yüksek gerilim altında elektrik iletim teknolojisi dışsallık özellikleri gösteren bir teknolojidir. Bazı iletim durumlarına engel çıkaran bu dışsallıkların etkin bir şekilde fiyatlanması çok zordur. Döngü akımları gibi dışsallıklar, özel mülkiyet sistemi altında yeni iletim tesisi yatırımları konusunu sorunlu hale getirmektedir. Yatırım yaparak iletim ağına eklemeye bulunan özel bir yatırımcı, iletim ağına kendi dışındakileri de olumlu ya da olumsuz etkilemektedir. Böyle bir durumda, özel mülkiyet altında kârı en çoklayacak şekilde alınacak bağımsız yatırım kararlarının iktisadi etkinlik açısından doğru kararlar olması beklenmemelidir.

İletim kademesinin düzenlenmesindeki ikinci yaklaşım, yerel iletim grupları (*Regional Transmission Groups*) oluşturmak ve oluşan gruplar içindeki şirketlerin karşılıklı anlaşmaları ve ayarlamaları yoluyla iletimin koordine edilmesini sağlamaktır. Bu grupları 'güç havuzları' olarak adlandırmak mümkündür. Tam havuz sistemi olarak adlandırılacak sistemlerde yük tevzii merkezi olarak yapılmakla birlikte, güç havuzu düzenlemeleri için merkezi yük tevzii gerekli koşul değildir. Merkezi yük tevziinin olmadığı durumlarda havuz, bir aracı kurum gibi şirketlerin alım ya da satım istemlerini bildirdikleri ve işlemlerin ikili ayarlamalar yoluyla gerçekleştiği bir düzenleme olarak çalışmaktadır. Bir yerel iletim grubunun oluşabilmesi için ortak bir kurulu ağ planı olması, bu plan için bir maliyet modelinin geliştirilmesi ve sabit maliyetlerin üyelere nasıl dağıtılacağı ile birim başına olağan ve ekstra iletim taleplerinin nasıl fiyatlandırılacağı konularında görüş birliğine varılmış olması gerekecektir.

İletimin düzenlenmesindeki üçüncü yaklaşım, iletim ağına ulaşım fiyatlarının merkezi olarak belirlendiği yaklaşımdır. İletim tesislerinin sahiplerinin belirlenen fiyatlardan her isteyene ağa ulaşım hakkı tanımları zorunlu kılınmaktadır. Her isteyene ulaşım hakkı zorunluluğu getirmenin maliyetleri olacağı açık olmakla birlikte, bu maliyetleri tahmin etmek pratikte çok güçtür. Bu maliyetler ile ilgili bir görüş, ortaya çıkacak ulaşım fiyatlarının çok yüksek olacağı ve iletim ağına sahip olan şirket dışındaki şirketlerin çoğunun dışlanmasıyla sonuçlanarak

DEVLET REFORMU

iletim ağına sahip şirkete yüksek pazar payı yaratma fırsatı vereceği şekildedir. Bu görüşe karşı diğer bir görüş ise, ortaya çıkacak iletim fiyatlarının çok düşük olacağı ve bu nedenle sözü edilen maliyetin göz ardı edilmesi gerektiği yönündedir. Fiyatlandırmada izlenmesi düşünülebilecek bir yöntem, uzun vadeli marjinal maliyet fiyatlandırmasıdır. Ancak, ağa bir birim kapasite eklemenin maliyeti normal operasyon sırasında bir kullanıcının ağa yüklediği marjinal maliyetten çok yüksek olacağı için, genelde bu fiyat çok yüksek olacaktır. Ayrıca, böyle bir fiyatlandırma ağa gerekli kapasite yatırımı yapılması için doğru sinyalleri de üretmeyecektir. Daha etkin bir çözüm, uzun vadeli marjinal maliyeti tavan fiyat olarak belirleyip kullanıcıların fiyat için uzlaşmaya varmalarını beklemek olabilir. Ancak, bu yöntemde de ağın uzun vadeli marjinal maliyetinin ne olduğu konusunda ağın sahibi ile düzenleyici kurul arasında olan asimetrik bilgi problemi devam edecektir. İletim fiyatlarının merkezi olarak belirlenmesi ile ilgili bir diğer sorun da, merkezi olarak belirlenen fiyatlarda kapasitenin üzerinde iletim talebi olması ihtimal dahilinde olduğu için, böyle durumlarda kullanılmak üzere ayrı bir fiyat mekanizması veya kapasiteyi kullanıcılara dağıtacak başka bir mekanizmanın geliştirilmesi gerekliliğidir.

İletim düzenlemesi ile ilgili uygulanması düşünülebilecek dördüncü yöntem ise “nokta fiyatlandırması” (*node pricing*) olarak adlandırılan yöntemdir. Bu yöntemde farklı iletim noktalarında, sisteme yüklenen farklı ek maliyetleri yansıtan, farklı iletim fiyatları kullanılmaktadır. Ekonomik etkinlik özellikleri henüz tam olarak incelenmemiş bu yöntem, pratik bakımdan uygulanması oldukça karmaşık olabilen bir yöntemdir.

İletim kademesini düzenlemekte kullanılacak dört farklı yöntem bazı arzu edilen kriterler açısından değerlendirildiğinde, yük tevziinin merkezi olarak gerçekleştirildiği birinci yöntemin *etkin yük tevzi* bakımından en tercih edilir olması beklenecektir. Yerel iletim grupları ise, yük tevziini merkezileştirebildikleri ölçüde etkin tevzii başaraklardır. Aksi durumda nokta fiyatlarının iletim maliyetlerinin güvenilir bir göstergesi olması beklenemeyeceği için, nokta fiyatlandırması seçeneğinde de yük tevziinin merkezi olması beklenecektir. Yerel iletim gruplarına dayalı ikinci seçenek, verimsiz üretimin verimli üretimin yerini almasına ihtimal vermesi bakımından, etkin yük tevzi kriterine göre en riskli olan düzenlemedir.

Güvenilirlik kriterine göre bir değerlendirmede, yük tevzii ne kadar verimliyse sistem de o kadar güvenilir olacağı için, yöntemler bu kriter bakımından da etkin yük tevziindeki sıralamadaki gibi sıralanacaklardır.

Yatırımlarda etkinlik kriteri bakımından bir değerlendirme yapıldığında, birinci seçenekte, merkezi yük tevzii düzenlemesinde, iletim ağının kapasitesi artırılırken etkilenecek tüm iletim tesisi sahipleri arasında tam eşgüdüm sağlanamadığı sürece, taraflar doğru yatırım yapmak için gerekli teşviklerle karşı karşıya olmayacaklardır. Böyle bir eşgüdüm nadir olarak sağlanabileceği için, bu seçenek altında verimli yatırım düzeyinin tutturulması beklenmemelidir. Nokta fiyatlandırması düzenlemesinde ise, fiyatların verimli yatırım için gerekli sinyali üretmesi için iletim maliyeti fonksiyonunun bazı teknik özellikler göstermesi gerektiği bilinmektedir.⁶ Yatırımlar açısından bakıldığında, yerel iletim gruplarını iletim ağının en az maliyetli biçimde genişletilmesi için çeşitli seçeneklerin değerlendirileceği bir forum olarak görmek mümkündür. Ancak her üyenin kendisine düşecek maliyeti asgariye indirmeye çalışacağı ve dolayısıyla stratejik ve oportünist davranacağı düşünülse, verimli yatırıma ulaşılmasının güçlüğü ortaya çıkacaktır. Diğer taraftan, yerel iletim grupları yönteminin komşu iletim sistemlerine olan etkileri çözümlenerek birinci seçeneğe yakın veya üstünde bir performans göstermesi de beklenebilir. İletim fiyatlarının merkezi olarak belirlendiği nokta fiyatlandırması yönteminin yatırım etkinliği bakımından performansı ise kurumsal detaylara çok bağlıdır. Örneğin, iletim ağı müşterilerinin hizmet alamadıkları zaman ağın genişlemesini isteme hakları var ise, ortaya çok fazla, yanlış yer ve zamanda, ya da yanlış miktarda yatırım çıkabilir. Diğer taraftan, tesis sahiplerinin istenen her yatırımı karşılamak zorunda olmadıkları durumda gerekenden çok az yatırım ortaya çıkabilecektir.

2. Elektrik Sektörü Regülasyonunda Çeşitli Ülke Deneyimleri

2.1 Amerika Birleşik Devletleri⁷

ABD elektrik sektöründe, tarihinde hep olduğu gibi şimdi de özel, belediye ve kamu mülkiyet sistemleri bir arada görülmektedir. Sektör, hem eyalet hem de federal düzeyde regülasyona tabidir. Üretimde ve dağıtımda baskın model özel mülkiyet olsa da, devletin rolü önemlidir. 1996 yılında kurulu kapasitenin yüzde 76'sı, üretimin yüzde 77'si ve satışların yüzde 79'u özel şirketlere aittir.⁸ Sektörün özel mülkiyete tabi kısmını düzenleyen regülasyon yapısı üç ana tema etrafında toplanmaktadır: (i) dikine bütünleşmiş şirketler tarafından işletilen coğrafi olarak birbirinden ayrılmış imtiyazlı tekeller; (ii) tekel kârlarını sınırlandırmak amacı güden fiyat regülasyonu; ve (iii) müşterilere hizmet götürme zorunluluğu.

Kamusal mülkiyet de kendi içinde kesimlere ayrıldığında, belediyelerin, kooperatiflerin ve federal hükümetin toplam perakende satışlardaki payları sırasıyla yüzde 14, yüzde 7,2 ve yüzde 2; toplam üretim içinde payları sırasıyla yüzde 8,8, yüzde 4,4 ve yüzde 8; ve nihayet kurulu kapasite içinde payları yüzde 10,4, yüzde 3,7 ve yüzde 9,5'tir. Toplam elektrik şirketlerinden yüzde 8,2'si özel, yüzde 61,8'i belediye, yüzde 29,6'sı kooperatif ve yüzde 0,3'ü federaldir.⁹ Görüldüğü gibi, özel şirketlerin ortalama üretim, satış ve kapasitesi belediye ve kooperatiflerin çok üzerindedir.

ABD'de elektrik fiyatlarının belirlenmesi konusunda II. Dünya Savaşı sonrası dönemde baskın olan model geleneksel getiri oranı regülasyonu modelidir. Daha önce belirtildiği gibi, bu modelde fiyatlar toplam hasılat toplam maliyetleri karşılayacak şekilde belirlenmeye çalışılır. 1980'lerden itibaren bu yaklaşım yerini daha verimli üretimi teşvik edecek fiyat mekanizmalarına bırakmaya başlamıştır. Verimliliği teşvike dayalı mekanizmalara geçme süreci halen devam etmektedir, ancak hâlâ özel şirketlerin önemli bir kısmının fiyatları maliyete getiri oranının regülasyonuna bağlı olarak belirlenmeye devam etmektedir. Şirketlerin hasılat gereksinimlerinin belirlenmesinde 1970'lerdeki petrol krizinden itibaren yakıt maliyetleri ve yakıt dışı maliyetler ayrı ayrı değerlendiril-

meye başlanmıştır. Toplam maliyetler belirlendikten sonra, bu maliyetlerin çeşitli tüketici sınıflarına nasıl dağıtılacağı ve her tüketici sınıfından bu miktarı tahsil etmek için uygulanacak tarifeler belirlenir. Önceki fiyatların belirlenmesinde muhasebe kaygıları ön plandayken ve marjinal maliyetlere hiç dikkat edilmezken, 1980'lerden sonra fiyatların marjinal maliyetlerle ilişkilendirilerek belirlenmesine dikkat edilmeye başlanmıştır. Marjinal maliyetler daha çok büyük sanayi ve ticari müşterilere uygulanan fiyatlar belirlenirken kullanılmaktadır.

Getiri oranına dikkat edilerek belirlenen fiyatların yalnızca maliyetlere bağlı olması ve kullanıcı türü, coğrafi bölge ve sanayi türüne göre farklı olmaması beklenirken, bu ilkeye istisna teşkil edecek uygulamalara da rastlanmaktadır. Bazı eyaletler yalnızca düşük gelirli mesken tüketicileri için destekleme fiyatları uygularken, bazı eyaletlerin bu desteklemeyi gelir düzeyinden bağımsız olarak her türlü mesken tüketicisine genişlettiği görülmüştür. Tarımsal müşteriler genellikle maliyetlere oranla son derecede düşük fiyatlar ödemektedirler. Kalkınmayı teşvik amacıyla bazı sanayi kolları ve bazı coğrafi bölgelere düşük fiyatla elektrik satılmaktadır. Ayrıca, elektrik üreten kamu şirketlerinin uyguladıkları fiyatlar özel kesimin fiyatlarından düşüktür. Bunun başlıca nedeni kamu şirketlerinin vergi vermemesi ve federal hükümetin elindeki hidroelektrik santrallerinin üretiminin çok ucuza bu şirketlere tahsis edilmesidir. Ek olarak, hem özel hem de kamu şirketlerinin fiyatlandırmasında ticari müşterilere karşı bir ayırım yapıldığı gözlenmektedir. Kendilerine elektrik arz etmenin maliyetine oranla bu kesim mesken tüketicilerine göre yüksek fiyatlar ödemektedir.

Elektrik şirketleri arasında önemli miktarda toptan elektrik ticareti olmaktadır. İki çeşit toptan elektrik pazarı vardır: garanti güç pazarı (*firm power market*) ve kısa vade perakende değişim pazarı (*economy exchange market*). Garanti güçten kasıt, satıcının garanti ettiği elektrik miktarını çok özel durumlar dışında iletme ve buna yetecek kurulu gücü hazır tutmak zorunda olduğu durumdur. Güç aktarımının gerçekleşmesi için bir başka şirketin iletim tesisine ihtiyaç olması aktarımda garanti veren şirketin kontrolü dışında kesinti olma ihtimali arttığından, bu tür ticaret genellikle yüksek gerilim hatları ile birbirine doğrudan bağlı komşu şirketler arasında olmaktadır. Diğer taraftan, perakende değişim pazarı saatlik bazda işlem yapılan, anlaşmaların sa-

DEVLET REFORMU

tıcıyı bağlayıcılık unsuru olmadığı pazardır. Alıcı bu pazarda her zaman ihtiyacı olduğu miktarda elektrik bulamayabilir. Bu iki tür pazarın birbirinden farklı hale gelmesi garanti güç için yapılan sabit kapasite ödemeleridir. Eğer alıcı belli bir miktar toplam kurulu gücün kendisi için hazır tutulmasını istiyorsa, o miktar kurulu güç için sabit bir ödeme yapar; daha sonra elektriği aldığı taktirde de belli bir miktar daha ödeme yapması gerekir. Perakende değişimde ise sabit kapasite ödemesi olmamaktadır.

Perakende satışlar yerel bazda regülasyona tabidir. Diğer taraftan, tüm toptan işlemler ABD Federal Enerji Regülasyon Komisyonu (FERC)'nin regülasyonuna tabidir. Toptan işlemlerin federal düzeyde regülasyona tabi olmalarının nedeni bu işlemlerin enterkonnekte iletim sistemi üzerinde gerçekleşmesi ve bu nedenle eyaletler arası ticaret sayılmalarıdır. FERC'nin toptan işlemlerle ilgili yaptığı regülasyon perakende satışlarla ilgili regülasyon uygulamalarına göre çok daha esneklerdir. Belirli bir bölgede kapasitenin ortak kullanılmasına imkân veren ve resmi düzenlemeler olan güç havuzları sistemi FERC denetimine tabi değildir. Bu tür güç havuzu düzenlemelerinde uyulacak kurallar ve ticaret hadleri daha önce FERC tarafından ayrıca belirlenmektedir. Resmi güç havuzlarında gerçekleşen elektrik alışverişinin toplam işlemler içinde oranı eyaletlere göre yüzde 1 (Western Systems Güç Havuzu) ile yüzde 10 (New York Güç Havuzu) arasında değişmektedir.

ABD'de 1970'ler ve 1980'lerde arz ve talep arasındaki dengesizliğin büyük boyutlarda olduğu görülmektedir. 1970'li yıllar boyunca talebin arzın çok üzerinde gittiği gözlenmiş, ardından, yeni planlanan santral kapasitelerinin büyüklüğü nedeniyle inşaatlarının uzun sürmesi, ayrıca planlanan nükleer santrallerle ilgili çevreye uygunluk raporları istenmeye başlaması dolayısıyla inşaatlarının gecikmesi veya iptal edilmesi gibi nedenlerle kapasite artışı düşmeye başlamıştır. 1973-74 petrol şoku kömür ve nükleer santralleri tekrar ekonomik hale getirirken, bu dönemde faiz hadlerindeki yükseliş yatırım talebini olumsuz olarak etkilemiştir. 1970'lerin sonunda kısa dönem marjinal maliyetleri çok yüksek, rezerv marjleri çok düşük hale gelmiş ve birçok yatırımın yarım kaldığı gözlenmiştir. 1980'lerde ise arz ve talep arasındaki dengesizlik süreci tersine dönmüş, sert ekonomik durgunluk tüketim talebindeki artışı yavaşlatmaya başlamıştır. Petrol fiyatlarının yavaş bir

düşüş trendine girmesi de, özellikle mesken ısıtımında, elektrik kullanımını azaltmıştır. Bu gelişmeler, planlanan yeni santrallerin önemli bir kısmının iptal edilmesine yol açmıştır. 1972-74 yılları arasında ısıtılan 107 nükleer santraldan, 1975-78 yılları arasında 38 tanesi, 1979-82 yılları arasında ise 48 tanesi iptal edilmiştir. Arz düzeyindeki bu ayarlama çabalarına rağmen 1980'lerin ortalarına kadar belirgin bir kapasite fazlası olduğu gözlenmiştir. Üretim kapasitesi artış hızındaki azalma 1990 yılına kadar devam etmiştir. Diğer taraftan, sözü edilen dönemde dağıtım tesislerine yapılan yatırımlar yüzde 40 artış göstermiştir. Bu dönemde iletim tesislerine ciddi bir yatırım yapılmadığı gözlenmiştir. Geniş bir alana yayılmış olan büyük müşterilere özel üretim şirketlerinin ulaşmasını kolaylaştıracağı ve dolayısıyla istenmeyen bir rekabet yaratacağı için, imtiyazlı tekellerin iletim ağının genişlemesine yönelik yatırımlara girişmemiş olmaları anlaşılır olmaktadır.

ABD elektrik sektörü 1997 yılından itibaren bir yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Bu süreç şu an için sadece birkaç eyaletle sınırlıdır. Bu eyaletler, öncülük California'da olmak üzere, elektrik fiyatlarının çok yüksek olduğu New York, New Jersey, Massachusetts gibi eyaletlerdir. Bu henüz çok başında olunan bir süreçtir ve şu anda nasıl işlediği ve gelecekte ne yön alacağını kestirmek zordur. Ama eğilim, İngiltere'deki gibi toptan elektrik için bir spot piyasa ve bu piyasalardaki riski azaltmak için çeşitli opsiyonlu enerji kontratları piyasaları oluşturmak yönündedir. Diğer taraftan, iletimin doğal tekel özelliğinin tanınmasına devam edileceği de anlaşılmaktadır. Diğer ülkelerdeki uygulamalardan farklı olarak, henüz bir deneme mahiyetinde olan, dağıtım alanını regülasyon dışına çıkarmak ve bu alana rekabeti sokmak çabaları vardır.

2.2 İngiltere¹⁰

Birinci Dünya Savaşı öncesi İngiliz elektrik sektörünün çok parçalanmış bir yapısı vardı. Bir yanda belediyelerin küçük elektrik tesisleri ve her birinin ayrı dağıtım ağı, diğer yanda biraz daha büyük özel üreticiler bulunmaktaydı. Ölçek ekonomilerinden yararlanılamadığı için maliyetler, dolayısıyla fiyatlar yüksekti ve bu fiyatlarda fazla talep yoktu. Talep az olduğu ve pek artmadığı için de kapasite ve üretim artmıyordu. Dolayısıyla, İngiliz elektrik sektörünün Birinci Dünya Savaşı

DEVLET REFORMU

öncesi ekonomik açıdan verimsiz bir sektör olduğunu söylemek mümkündür. Birinci Dünya Savaşı sırasında bu durum kesintiler vasıtasıyla iyice ortaya çıkınca, savaş sonrasında koordinasyon sorununu çözümlenmede kamunun oynayabileceği roller tartışılmaya başlandı. Bu çerçevede, uzun çabalar sonunda ve karşılaşılan büyük muhalefete rağmen, 1933 yılında kabul edilen bir kanunla Merkezi Elektrik Kurulu (*Central Electricity Board*—CEB) kuruldu. CEB iletim ağının inşaatı ve işletmesinden, merkezi yük tevziinin yürütülmesinden ve yeni yatırımların eşgüdümünden sorumlu olurken, var olan özel veya kamuya ait elektrik şirketleri yeni üretim tesislerinin kurulması, işletilmesi ve elektriğin dağıtım alanlarında faaliyet göstermeye devam ettiler. Ulusal iletim ağı 1933 yılında bitirilerek hizmete girdi. Yapılan bazı hesaplamalara göre, yalnız 1938 yılında iletim ağının varlığından dolayı tasarruf edilen miktar, elektriğe yapılan toplam ödemelerin yüzde 11'i kadar olmuştur.¹¹ Ayrıca ulusal ağı varlığı sayesinde rezerv marjın yüzde 40'ından yüzde 10'a düşmüş, böylece yapılması gereken yıllık sermaye harcamalarında ortalama yaklaşık yüzde 10'luk bir tasarruf imkânı doğmuştur. Hannah (1979)'daki hesaplamalara göre iletim ağının getirisi, II. Dünya Savaşı sonrası faydaları hariç, ilgili yatırım için üstlenilen borçlanma maliyetinin çok üzerinde bir rakam olan yüzde 6 düzeyinde olmuştur.

İngiltere'de üretim sektöründe özel şirketlere yer verilmesinin, rekabet sayesinde teknolojik yeniliklerin sektöre uygulanmasını hızlandırdığı söylenebilir. Örneğin, 1935 yılında bazı tesislerin termal veriminin, elektrik sektöründe en ileri ülke olan ABD'de ulaşılan en yüksek verime eşit bir düzey olan yüzde 27'ye ulaştığı gözlenmiştir.¹² Ayrıca, özellikle 1926-1935 yılları arasında, kurulu kapasite ve üretimin de çok hızlı arttığı görülmüştür. Bu dönemde belediyeler yoluyla kamu da yaptığı üretimi yüzde 70 oranında artırmıştır. Kamu yatırımlarında, kapasite artışları için gerekli finansman ortalama olarak yüzde 48 öz kaynaklardan, geri kalanı ise düşük faizli bono ihracı yoluyla sağlanmıştır. Bu dönemde dünyada süregelen ekonomik krize rağmen hızla büyüyen sektör yatırımları için kredi bulmak zor olmamıştır. Üretimin yaklaşık üçte birini yapmakta olan özel şirketler de, devlet garantisi ve vergi avantajlarından mahrum oldukları için daha yüksek faizle borçlanabilmelerine rağmen, yatırımlarında önemli bir finansman so-

runu ile karşı karşıya kalmıyorlardı. Özel elektrik şirketlerinin hisseleri Büyük Kriz döneminde bile prim yapmaya devam etmiştir.

Sözü edilen dönemde, gerek kamu gerek özel elektrik şirketleri tavan fiyat regülasyonuna tabi olarak faaliyet gösteriyorlardı. Ancak tavan fiyatlar çok yüksek belirlendiği için çoğu zaman kısıtlayıcı olmaktan çıkıyorlardı. Kamu ve özel şirketlerin uyguladıkları fiyatlar karşılaştırıldığında, belediyelere ait şirketlerin mesken kullanımına özel şirketlere göre yüzde 25 daha düşük fiyat uyguladıkları görülmüştür. Özel şirketler tavan fiyat regülasyonunun yanı sıra, kâr regülasyonuna da tabiydiler. Kâr regülasyonu, dağıtılan temettü miktarının fiyatlarla ters orantılı olması şeklindeydi. Ancak, şirketler zaten ticari müşterileri çekebilmek için fiyatlarını düşürmeyi seçtiklerinden, kâr regülasyonu kısıt teşkil etmeyen bir uygulama haline gelmişti. Ayrıca şirketler gerektiğinde kâr regülasyonu engelini temettü yerine bedelsiz hisse senedi dağıtarak da aşabiliyorlardı.

Üretim şirketleri ulusal iletim şirketine yaptıkları satışlarda maliyet artı kâr regülasyonuna tabiydiler. Bekleneceği gibi, bu uygulama altında şirketler iştiraklerinden yüksek faizle borçlanarak veya yüksek fiyatlar ödeyerek girdi almak suretiyle maliyetlerini şişirme yoluna gidiyorlardı. Ancak, büyümenin çok hızlı olduğu ve maliyetlerin düştüğü II. Dünya Savaşı öncesi bu dönemde, özerk ve ticari bir yapısı olması sayesinde düzenleyici kurul olan CEB'in güvenilirliği ve ticari şöhreti ile ilgili hiç sorun yaşanmadı. Bu dönem, bir yandan rekabetçi üretime izin verirken, diğer yandan doğal tekel olan alanlarda, yani iletim ve yük tevziinde, eşgüdümün sağlanmasında kamusal teşebbüsün oynayabileceği çok olumlu rolü göstermiştir. Dağıtım kademesinin de doğal tekel olduğu ve bu alanda gerçekleştirilecek eşgüdümün en az iletim ağındaki kadar tasarruf sağlayacağı görülmesine rağmen, bu kademedeki kamulaştırmaya çeşitli politik ve kazanılmış çıkarları olan gruplar karşı çıkmışlar, bu nedenle dağıtım kademesinde eşgüdüm gerçekleştirilememiştir.

İkinci Dünya Savaşı'nın hemen ertesinde, 1947 yılında çıkarılan Elektrik Kanunu (*Electricity Act*) ile bütün elektrik sektörü kamulaştırılmıştır. İngiliz Elektrik Otoritesi (*British Electricity Authority*-BEA) ve on iki tane bölgesel elektrik kurulu oluşturularak, daha önce CEB, elektrikten sorumlu bakanlığın ve 537 tane işletmenin faaliyetleri bu

DEVLET REFORMU

yeni oluşumlara devredilmiştir. 1958 yılında ise Elektrik Konseyi (*Electricity Council*) ve Merkezi Elektrik Üretim Kurulu (*Central Electricity Generating Board-CEGB*) kurulmuştur. 32 yıl boyunca, yani 1980'deki kökten yeniden yapılanmaya kadar, sisteme istikrar getiren bu yeni yapıda üretim ve iletim işini CEGB üstüne almıştır. Bu uygulamada, CEGB ürettiği elektriği Toptan Satış Tarifesi (*Bulk Supply Tariff-BST*) ile belirlenen fiyatlardan on iki yerel kurula satıyor, bu kurullar da kendilerinin belirlediği tarifelerle nihai tüketicilere dağıtımını gerçekleştiriyorlardı. Elektrik Konseyi; on iki yerel kurul başkanı, iki CEGB temsilcisi ve altı merkezi hükümet temsilcisi üyeden oluşuyordu. Konseyin görevi, bakana tavsiyelerde bulunmak ve sektörle ilgili politikalarında eşgüdüm sağlaması için yardımda bulunmaktan ibaretti. Yani sektör üzerinde hiçbir resmi kontrolü yoktu. Kamulaştırma sonrası dönemde bakanların elektrik sektörüne çok müdahale ettikleri ve verimli işletilmelerini çok güçleştirdikleri, kamu yönetiminde sektörü iyi performans göstermeye zorlayacak bir teşvik sisteminin oluşturulamadığı gözlenmiştir.

İngiltere'de kamu yönetimi altında geçen bu dönemde sektörün ana amacının yasal yükümlülüğü olan bütün makul talebi karşılamak olduğunu söylemek mümkündür. Düzenleyici kurumun en önemli işlevlerinden bir tanesi bu hedefe yönelik planlar için ilgili bakanlığın onayını almaya çalışmak olmuştur. Bu çerçevede, yapılacak yatırım miktarını talep tahminleri ve güvenlik standartlarının belirlediği gerekli sermaye miktarı belirlemektiydi. Böylece, maliyet artı kâr regülasyonu artık kamuya ait olan şirketlerde yatırım miktarlarını değil, yalnızca fiyatları etkilemekteydi. Sektörle ilgili kararları verme durumunda olan kamu görevlileri açısından atıl kapasite bulundurmanın maliyeti elektrik kesintilerinin siyasi ve toplumsal maliyetlerinden çok daha az olduğundan, ortaya aşırı yatırımı teşvik eden bir sistem çıkmış oluyordu. Elektrik sektörünün tümüyle kamu mülkiyetine alınması, başlangıçta yatırımların eşgüdümlü bir şekilde artırılmasını sağlamışsa da, özellikle 1973 sonrasında, merkezi planlamanın yeterince esnek olmayan yapısı yüzünden talepteki belirsizliklere karşı gerekli önlemlerin alınmaması sonucunu doğurmuştur. Örneğin, 1965 yılına kadar talep sistematik olarak gerçekleşenden daha az tahmin edilmiş ve elektrik kesintileri gündeme gelmiştir. 1965 yılından sonraki yirmi yılda ise sistema-

tik olarak tahminler gerçekleşmelerin üzerinde kalmıştır. Diğer taraftan, elektrik sektöründe talebi tahmin etmenin çok güç olduğunu ve hemen her ülkenin bu konuda başarısızlığa uğradığını da belirtmek gerekmektedir.

1973'teki petrol şoku ve yine aynı yıllarda madencilerin günlük yaşamı çok etkilemiş olan grevleri, İngiliz hükümetini elektrik enerjisi girdilerinin temini konusunda endişeye düşürmüş ve alternatif üretim biçimleri aramaya yönelmiştir. Bu çerçevede, nükleer santraller kurulması yoluna gidilmiş ve bir nükleer program uygulamaya konulmuştur. Burada detaylarına girilmeyecek olan bu programın baştan sona tam bir fiyasko ile neticelendiği söylenebilir. Nükleer santraller hep planlanandan daha pahalıya mal olmuş inşaatları da planlanandan daha uzun sürmüştür. Ayrıca, nükleer santrallerin güvenli işleyişleri ile ilgili çok ciddi kaygular ortaya çıkmış, nükleer santralleri işletmenin bir birikim gerektirdiği ve bu birikimin İngiltere'de mevcut olmadığı da anlaşılmıştır. Nükleer santrallerin değişken maliyetleri bile, diğer yakıtlardan enerji üretimine göre çok daha düşük olması beklenirken, çok yüksek çıkmıştır. Nükleer santraller, 1990 yılındaki özelleştirme programı esnasında gösterilen tüm kolaylıklara rağmen, özelleştirilememiş, kamu sektöründe kalmışlardır. Nükleer programların başarısızlığı konusunda İngiltere'nin yalnız olmadığını belirtmekte de fayda vardır. ABD'deki nükleer enerji denemeleri de, İngiltere'deki kadar olmasa da, hayal kırıklığı ile neticelenmiştir.

1983 yılında çıkarılan bir kanun ile bölgesel dağıtım şirketlerinin faaliyetlerini düzenleyen bölgesel kurumların, özel üretim şirketlerinden kaçınılan maliyetlere eşit fiyatlardan elektrik almaları zorunlu kılınmıştır. Ancak, bu gelişme üzerine CEGB toptan arz tarifesi BST'yi değiştirerek talep ücretlerini maktuya çevirmiş, böylece kullandığı enerjinin kaçınılan maliyetini düşürmüştür. Düzenleyici kurumun bu tasarrufunun yanı sıra, uzun vadeli elektrik alım-satım kontratlarının yokluğu yüzünden de piyasaya giren üretim şirketi olmamıştır.

İngiltere'deki reel elektrik fiyatlarına özet olarak bakılacak olursa, 1973 yılına kadar düşüş, sonraki on senede keskin bir yükseliş ve ardından yine düşüş kaydettikleri görülecektir.¹³ Savaş sonrası dönemde elektrik fiyatlarının esas belirleyicisi olan faktör yakıt fiyatları olmuştur. Ortalama maliyetleriyle karşılaştırıldığında ticari müşterilerin mesken kullanıcılarına göre daha fazla ödediği görülmektedir.

DEVLET REFORMU

Toplam faktör verimliliğinde yıllar itibariyle düşük artış hızları gözlenmiştir.¹⁴ Bu sonuca, sektörün büyük ölçüde kamu mülkiyetinde olması nedeniyle, teknolojik gelişmeler sonucu ortaya çıkan emek fazlasını azaltmakta karşılaşılan zorluğun neden olduğu düşünülebilir. 1990 yılında yapılan özelleştirme bu sanayide aşırı istihdam olduğunu göstermiştir. 1990 öncesi dönemde yatırımların yıllık getirisi, İngiltere'deki diğer sanayilerle karşılaştırıldığında düşük bir düzey olan, yüzde 2,7 civarında gerçekleşmiştir. Bunun sebeplerinin düşük fiyatlama politikası, özellikle nükleer santrallerinki olmak üzere çok yüksek üretim maliyetleri, aşırı istihdam ve yerli kömüre ödenen çok yüksek fiyatlar olduğu düşünülmektedir.

Kamulaştırma döneminin bir değerlendirmesi yapıldığında ilk göze çarpan nokta yatırım maliyetlerinin çok yüksek olmasıdır. Yatırım maliyetleri, talep tahminindeki hataların etkisi çıkarıldıktan sonra bile çok yüksektir. CEGB altında enerji santralleri diğer endüstrilemiş ülkelerdekinden yüzde elli ila yüzde yüz arası daha pahalıya mal olmuş, inşa edilip faaliyete geçmeleri iki kat daha uzun sürmüş ve büyük alıcıların bekleyeceği tekrarlama ekonomileri nadiren sağlanabilmiştir. Üretim maliyetlerinin çok yüksek olmasının önemli sebeplerinden birisi yerli kömüre ödenen yüksek fiyatlardır. Yerli kömür piyasasının uluslararası rekabete açık olmaması, Ulusal Kömür Kurulu (*National Coal Board*)'nun tekel gücü ve hükümetin CEGB'ye uluslararası kömür piyasalarına girme izni vermemesi, elektrik sektörünü yüksek maliyetli yerli kömür kullanmaya mecbur etmiştir. O dönemde uluslararası kömür piyasasının yeterli derinlikte olmaması yüzünden hükümetin nükleer santraller kurmak istemesi, yakıt ithalatı konusundaki isteksizliği, ucuz Kuzey Denizi doğal gazının elektrik üretiminde kullanılmak istenmemesi ve Ulusal Kömür Kurulu'nun bir türlü yeniden yapılandırılmaması, elektriğin üretim maliyetinin çok fazla artmasına neden olmuştur.

İngiltere'de elektrik sektörünün özelleştirilmesi yönünde çalışmalar 1980'lerin sonlarına doğru başlamıştır. 1989 yılında çıkarılan Elektrik Kanunu ile CEGB önce dört ayrı şirkete bölünmüştür. Bu şirketlerden bir tanesi, Ulusal İletim Şirketi (*National Grid Corporation-NGC*), ulusal iletim ağının işletimini üstlenmekle görevlendirilmiştir. Diğer üç şirketten biri olan Nuclear Electric şirketine nükleer sant-

ralların mülkiyeti verilirken, hidrolik ve termik enerjiyle çalışan diğer santraller ikiye ayrılarak PowerGen ve National Power adlı iki şirket altında toplanmışlardır. NGC iletimden sorumlu ve regülasyona tabi bir doğal tekel olarak yapılandırılarak 12 tane bölgesel elektrik şirketinin (*Regional Electricity Corporation*) ortak mülkiyetine verilmiştir. Bölgesel elektrik şirketleri daha önceki 12 bölgesel kurulun yeniden yapılandırılmış halleri olarak görülebilir. Yeni yapıya göre elektrik hizmetleri dört ayrı faaliyet şeklinde örgütlenmiştir: üretim, iletim, dağıtım ve arz (ticaret). İngiltere’de üretimin toplam maliyet içindeki payı yüzde 75, iletimin payı yüzde 10, dağıtımın payı yüzde 20 ve arzın payı da yüzde 5 civarındadır. Arz kademesi ayrıca, bölgesel elektrik şirketlerinin tekelinde yürütülmek üzere üzere nispeten küçük müşterilere satış; ve özel her üretim şirketinin doğrudan büyük müşterilere satış yapabildiği şeklinde, ikiye ayrılmıştır.

CEGB’nin faaliyet gösterdiği dönemde toptan enerji piyasasına hiçbir üretici şirketin girmemiş olması hükümeti bu kurumu parçalamaya itmiştir. İletim ve dağıtım doğal tekel kabul edilmiş ve Elektrik Regülasyon Ofisi (*Office of Electricity Regulation—Offer*) tarafından regülasyona tabi tutulması öngörülmüştür. Ancak, hükümet elektrik üretiminin doğal tekel olmadığını ve bu piyasaya girişin serbest olduğunu ilan etmiştir. Santrallerin devredildiği üç şirket, birbirleriyle ve piyasaya girecek diğer şirketlerle rekabet edecekleri öngörülerek, ekonomik regülasyona tabi tutulmamışlardır. Üretim aşamasında rekabetin gerçekleşeceği piyasa olarak toptan enerji arzı piyasası öngörülmüştür. Bu piyasa, yük tevziinin gerekleri nedeniyle arz ve taleple ilgili tekliflerin bir gün önceden verildiği, ancak özü itibarıyla fiyatlama yönünden bir spot piyasa gibi çalışması öngörülen bir düzenleme olmuştur.

Bu spot piyasa, ya da bilinen adıyla “havuz”, İngiltere’de elektrik sektöründe yapılan son reformların en radikal kısmını oluşturmaktadır. Her sabah üreticiler, o gün hangi üretim tesislerini çalıştırabileceklerini ve bir dizi fiyatı beyan etmektedirler. Teklif edilen fiyatlardan bir tanesi üreticinin üretmeyi taahhüt ettiği miktara kadar istediği birim başına fiyat olurken, diğer üç tanesi üretilecek MWh’e bağlı olarak artan birim başına fiyatlardır. Ayrıca, iletim ağının bütün kullanıcıları bir sonraki günün her yarım saati için her noktadaki talep tahminlerini verirler. Bu veriler ışığında NGC toplam maliyeti asgariye indirecek he-

DEVLET REFORMU

saplamayı yapan bir bilgisayar programıyla hangi yarım saatte hangi tesisin ne kadar üretim yapacağına karar vermektedir. NGC bu düzenlemeyi yaparken iletim tesislerindeki kapasite sınırlamalarını göz ardı ederek karar vermektedir. Bu uygulama bazı santrallardan elektrik almak mümkün olmadığında üreteceği elektrik için daha pahalı fiyat talep eden santrallar devreye sokulmaktadır. Bu revize edilmiş kısıtlamasız cetvele göre de fiyatlar hesaplanmaktadır.¹⁵

İngiltere’de devreye sokulan bu yeni sistem gayet iyi çalışmıştır ve teknik bir başarı olarak gözükmektedir. Birçok şirket piyasaya girmiş ve 1990-1996 arasında yüzde 20 düzeyinde üretim kapasitesi artışı sağlanmıştır. Uzun vadeli kontratlarla sektördeki riskleri azaltma olanağının ortaya çıkmış olması, yeni şirketlerin sektöre girmesine imkân veren en önemli neden olarak gösterilmektedir.

İngiltere’deki yeni sistemi bu şekilde özetledikten sonra, elektrik sektöründe özelleştirmenin ekonomik etkinliğe olan etkilerinden biraz daha ayrıntılı söz etmek yerinde olacaktır. Elektrik sektöründe ekonomik etkinliği sağlamakla ilgili birkaç boyut vardır. Kısa vadeli etkinliğin ölçütü elektriğin ne ölçüde nihai tüketim kademesine en düşük maliyetle ulaştığıdır. Yani, eldeki üretim tesislerinin en verimli şekilde işletilmesi ve hangi tesisin ne kadar üreteceği ile ilgili kararın toplam maliyeti en aza indireyecek şekilde verilmesidir. Orta vadeli etkinlik, sektörde doğru girdi karışımını kullanmakla ilgilidir. Yani, kullanılan yakıtın ve işgücünün maliyeti en aza indirecek şekilde seçilmesidir. Uzun vadeli etkinlik ise, doğru miktarda yatırımın mümkün olan en düşük maliyetle ve doğru yerde yapılması, bu yapılırken de en iyi teknolojinin kullanılmasını gerektirmektedir. Elektrik sektörü gibi sermaye yoğun bir alanda yapılan yeniden yapılanmanın en büyük tesirini yatırım verimliliği, yani uzun vade verimlilik sahasında göstermesi beklenmelidir. İngiltere’de elektrik sektörün dikey olarak ayrıştırılmış bu günkü halindeki performansını bir önceki CEGB rejimiyle karşılaştırabilmek güçtür. 1990 sonrasında yoğun olarak kullanılmaya başlanan CCGT Kombine Çevrimli Gaz Türbini santralleri daha düşük bir üretim miktarında asgari verimli ölçeğe ulaşmakta ve yapımları çok daha kısa sürmektedir. CEGB’nin santrallerinde bu özellik mevcut değildi; dolayısıyla teknolojik değişiklikler 1990 sonrası avantajlı hale getirmiştir. Diğer taraftan, CEGB maliyetlerin düşmesi beklendiği sürece yeni tek-

nolojiler geliştirmeye çalışan ve bu teknolojileri ilk deneyenlerden olan bir kurumdu. Özel şirketler benzer durumlarda bu riskin altına girmeyi seçmezler ve ispatlanmış ve belirsizlikleri azalmış teknolojileri kullanma yoluna giderler. İngiltere gibi piyasası çok büyük olmayan ülkelerde optimal olan yöntemin sözü edilen ikinci yöntem olması yüksek olasılıklıdır. Dolayısıyla özelleştirmeden sonra yatırım verimliliğinin artmış olması beklenmektedir. Sektörde yeniden yapılanmanın üzerinden az zaman geçmiş olmasına rağmen ilk işaretler bu yöndedir.

İşletme verimliliği açısından ise eldeki bilgiler belirsizdir. Özelleştirilen iki üretim şirketinin piyasanın en büyükleri olmalarının, fiyatlarını marjinal maliyetlerinin çok üzerinde tutmalarına imkân verdiği gözlenmiştir. Bu durumun ciddi miktarda refah kaybı yarattığı düşünülmektedir. Giriş ve rekabetin yoğun olduğu bir sözleşme piyasasının bu şirketleri sözleşme fiyatlarını düşürmeye ve piyasaya girebilecek şirketlerin uzun vade marjinal maliyetleri seviyesinde tutmaya zorlayabilir. Rekabetçi havuz fiyatları kapasite eksiği olduğu zaman uzun vade marjinal maliyetlerin üzerinde gerçekleşerek gerekli üretim kapasitesi yatırımını çekebilmektedir. Aynı şekilde, fazla atıl kapasite olduğu zaman havuz fiyatları çok düşük seviyelerde kalmaktadır. 1990'ların başında fiyatların bu öngörülere uygun olarak geliştiği görülmüştür. 1992'ye kadar fiyatlar eskiden gelen elektrik satım ve kömür alım kontratları yüzünden düşüktü. 1993'te bu kontratların büyük çoğunluğu bitince kapasite eksiği yüzünden fiyatlar çok yükseldi ve ondan sonraki üç senede büyük yatırımlar gerçekleşti. Bu veriler fiyatların kapasiteye, piyasa katılımcılarının da fiyatlara hassasiyetini göstermekte ve yeni sistemin nispeten iyi çalıştığını ortaya koymaktadır.

Fiyatlama verimliliğinin bir yanı sıra, üretim maliyetlerinin düşürülmesi daha önemli bir yanındır. Tek tek ele alındıklarında, elektrik santrallerinin yeni düzen altında üretim maliyetlerini düşürmek için çok kuvvetli teşviklerle karşı karşıya oldukları görülür ve gerçekten de öyle oldukları tespit edilmiştir. Örneğin, özelleştirme sonrası üç yılda santrallerin istihdamlarını yarıya düşürdükleri gözlenmiştir.¹⁶ Bu şartlar altında özel şirketlerle rekabet edebilmek için bir kamu şirketi olan Nuclear Electric bile verimlilik artışı sağlamış ve rekabetçi piyasada yerini almıştır. Olumsuz bir nokta olarak, şu anda uygulanan iletim fiyatlaması sisteminin enerji fiyatlarını iletim esnasındaki enerji kayıplarıyla ilişkilenen

DEVLET REFORMU

dirememesi gösterilebilir. Termal kayıpların akımın karesiyle doğru orantılı artması nedeniyle, herhangi iki nokta arasında iletim tesisini kullanmanın marjinal maliyeti yükün artan bir fonksiyonu olmaktadır. Şu andaki sistemde bütün üreticiler, nerede olurlarsa olsunlar, aynı havuz bedeliyle iletim ağına satış yapmaktadırlar. Halbuki santraller arasındaki iletimden doğan kayıplar arasındaki farklar teklif fiyatının yüzde onuna kadar çıkabilmektedir. Green (1994)'deki hesaplamalara göre iletim sırasındaki kayıpları göz önüne almak toplam maliyetleri yılda 2 milyon sterlin düşürebilir. Ancak, bu büyük boyutlarda kazanan ve kaybedenler yaratacaktır ve dolayısıyla buna kaybedecek olanlardan büyük itirazlar olması bekleneneğinden gerçekleşmesi çok zor olabilir.

2.3 Şili¹⁷

Şili'deki elektrik sektörü, 1978 yılında regülasyon sistemi ve mülkiyet yapısını ilgilendiren konularda çok radikal bir yeniden yapılandırma yoluna girmiştir. 1980 öncesi fiyatlar maliyet artı kâr regülasyonu yöntemiyle belirlenirken, sonrasında mesken ve ticari müşterilerin fiyatları uzun vade marjinal maliyetlere dayalı olarak belirlenmeye başlamış, büyük sanayi müşterilerine uygulanacak fiyatlar ve toptan elektrik fiyatları ise serbest piyasada belirlenmeye başlamıştır. 1978 öncesinde Şili'de elektrik tarifeleri konusunda nihai belirleyici hükümet idi. Yeniden yapılandırma sonrasında ise, elektrik fiyatları kısa vadede hükümetlerin karışamayacağı bir mekanizma ile belirlenmeye başlamıştır.

Bu büyük yeniden yapılanmanın en önemli özelliği, üretim ve iletimin yerel elektrik dağıtımından ayrılmış olmasıdır. Ayrıştırma sonrasında dağıtım şirketlerinin regülasyonu müşteri yoğunluğuna göre değişen bir şekilde belirlenmektedir. Üretimde büyük şirketlerin elden çıkarılması hisselerin bütün halka arzı şeklinde gerçekleştirilmiş, daha küçük işletmeler (50 MW' tan küçük olanlar) doğrudan kamunun düzenlediği ihalelerle satılmıştır.

Yeniden yapılanma sonrasında sektörün büyük ölçüde canlanmış olması ve baştan konan hedeflere de genel olarak ulaşmış olması, yapılan değişikliklerin başarılı bir şekilde uygulandığına işaret etmektedir. Fiyatlar uzun vade marjinal maliyetlerle çok daha yakından ilişkili hale gelmiştir. Hidroelektrik santraller de dahil olmak üzere, sektörün her

dalında özel yatırımlar başlamış ve hâlâ da süregelmektedir. Özelleştirilen elektrik şirketlerinin hisse senetleri geniş halk kitlelerince elde tutulmakta ve menkul kıymetler borsasında işlem görmektedir. Şili'deki elektrik piyasası çok dinamik bir piyasa haline gelmiştir. Üretim, iletim ve dağıtım şirketleri arasındaki ticaret yoğun bir şekilde imzalanan sözleşmeler aracılığıyla gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Regülasyon sistemi, 1980'lerin başındaki finansal krizden pek etkilenmeden çıkmış ve hükümet ve çıkar gruplarının baskılarına karşı dayanıklı olabileceğini göstermiştir. Düzenleyici kurumların istikrarlı yapılarını ekonomik kriz sırasında dahi koruyabilmiş olmalarının en önemli nedeni olarak emeklilik fonlarının ve halkın büyük oranda önemli elektrik şirketlerinin hisselerine sahip olması gösterilmektedir. Yeniden yapılanmada gösterilen başarının önemli bölümü 1978 yılında Ulusal Enerji Komisyonu (CNE)'nin kurulmasıyla geliştirilen yeni regülasyon rejimine atfedilmektedir.

Şili'deki regülasyon rejiminin son derece saydam olduğu gözlenmektedir. CNE, ana düzenleyici kurumdur ve sektörün yatırım plan ve politikalarını geliştirmekten ve regülasyondan sorumludur. Doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlı ademi merkezîyetçi bir yapı olarak düzenlenmiştir. Yönetimi yedi bakan ve bir idari sekreterden oluşan CNE'nin bütçesi her yıl Maliye Bakanlığı tarafından onanmak durumundadır.

CNE'nin, iki ana fonksiyon yerine getirdiği görülmektedir. Birincisi, regülasyona tabi şirketlerin uygulayacakları fiyatları belirlemektir. CNE'nin belirlediği fiyatlar Ekonomi Bakanlığı'nun onayına tabi olmakla birlikte, merkezi idare sadece bazı perakende tarifelere müdahale etme hakkına sahiptir. Bu sınırlı onay yetkisi dışında CNE üzerinde kanunen ve uygulamada hiçbir etkisi olmadığı görülmektedir. CNE'nin belirlediği fiyatların uzun vadeli marjinal maliyetlerin çok altında ya da üstünde olduğunu düşünüyorlar ise, ilgili bütün şirketlerin mahkemeye başvurma hakları vardır. CNE'nin ikinci işlevi ise, birbirine iletim hattı aracılığı ile bağlı değişik üretim, iletim ve dağıtım şirketleri arasındaki eşgüdümü sağlamaktır.

Fiyatların belirlenmesinde iki ana yaklaşım kullanılmaktadır. Birinci yaklaşım, kuvvetli ölçek ekonomileri yok ise üretim kademesindeki rekabetçi yapının fiyatları uzun vadeli marjinal maliyetler düzeyine çekeceği öngörüsüne dayanmaktadır. Dolayısıyla, büyük kullanıcılara,

DEVLET REFORMU

alacakları hizmetin kalitesi, türü ve fiyatı üzerinde üretici şirketlerle didikleri gibi pazarlık etme hakkı tanınmıştır. Alınacak elektriğin kesin-tili veya kesintisiz olması, belirtilen puant güçte veya bu güçten farklı tüketilmesi gibi koşullara bağlı olarak farklı farklı fiyatlar belirlemek, kullanılacak iletim hattına kısmen ortak yatırım yapmak gibi konular yapılan pazarlıkların konusu olabilmektedir.

Fiyatlarla ilgili CNE'nin uyduğu ikinci ilke ise elektrik dağıtımının büyük ölçek ekonomilerini içeren bir hizmet olduğu öngörüsüne dayanmaktadır. CNE, elektrik dağıtım kademelerini tavan fiyat uygulaması yöntemiyle regülasyona tabi tutmaktadır. Uygulanan tavan fiyatların uzun vadeli marjinal maliyetlere mümkün olduğu kadar yakın olmasına çalışılmaktadır. İzin verilen fiyatın üç unsurdan oluştuğu görülmektedir: uzun vadeli marjinal güç maliyeti, uzun vadeli marjinal iletim maliyeti ve dağıtımın katma değeri.

CNE'nin belirlediği marjinal güç fiyatlarının bir işlevi dağıtım şirketlerine satılan enerjinin tavan fiyatını belirlemek olurken, ikinci işlevi de dağıtım şirketlerinin uygulayabileceği tavan fiyatın bir kısmının oluşturulmasıdır. Bu uygulama, hangi fiyattan elektrik satabileceklerini aşağı yukarı tahmin edebilmelerini sağlaması bakımından, üretim şirketlerinin yatırım yapmasını teşvik edicidir. Diğer taraftan bu yöntem, dağıtım şirketlerini en ucuz elektrik üreticilerini aramaları için teşvik etmemektedir. Ancak, CNE'nin belirlediği regülasyon fiyatı toptan elektrik piyasasındaki fiyattan yüzde ondan fazla saptığında, regülasyon fiyatları otomatik olarak tekrar ayarlanmakta, bu da doğabilecek verimsizliklerin sınırlı kalmasını sağlamaktadır.

İletim maliyetlerinin belirlenmesinde ise, dağıtım şirketinin sistem merkezine göre nisbi yerine, iletim sisteminin kapasitesine ve iletilmesi istenen akımın yönüne değişen fiyatlar uygulanmaktadır. Elektriğin toptan fiyatı üzerine eklenen iletim maliyeti iletim sisteminin belirli bir noktasındaki fiyatı belirlemiş olmaktadır. Üretim ve dağıtım şirketleri arasındaki alışverişler bu fiyatlardan gerçekleşmektedir. Sistemin her noktasında uygulanacak fiyat her altı ayda bir, gelecek üç yıl için öngörülen ortalama marjinal maliyetlere eşit olacak şekilde ayarlanmaktadır. Ayrıca, bu fiyatlar yakıt ve gereç maliyetleri, barajlardaki su seviyeleri, kur hadleri gibi ilgili değişkenlerde oynamalar görüldüğünde çeşitli endeksleme formüllerine göre yeniden hesaplanmaktadır. Enerji mali-

yetleri yüzde onun üzerinde değiştiğinde regülasyon fiyatları, genel bir kural olarak, otomatik olarak yeniden ayarlanmaktadır. Ayrıca, sistemin hiçbir noktasında fiyatın toptan elektrik piyasasında oluşan fiyattan yüzde ondan fazla farklılaşmasına izin verilmemektedir.

Dağıtım kademesinde uygulanan fiyat regülasyonu şirketlerin müşteri sayısına bağlı olan maliyetlerini ekonomik etkinliğe en uygun şekilde yansıtmaya çalışmaktadır. Tüketim için, yüksek, orta ve düşük kullanım olmak üzere, sadece üç tane değişik yoğunluk kategorisi öngörülerek, her müşteri grubu için dağıtımın katma değerinin bağlı olduğu üç faktöre göre ayrı fiyat belirlenmektedir. Bu faktörler, sunulan hizmetle ilgili tüketici grubuna göre değişen (müşteri hizmetleri, faturalama gibi) idari masraflar, puant güç tüketimi zamanında talepte bulunmanın maliyeti ve dağıtım sırasında kaybolan enerjinin maliyetidir. Dolayısıyla, dağıtım şirketinin sattığı enerji için ödediği fiyattan başlamak üzere, perakende elektrik ücretleri her biri basit formülle hesaplanan ve hiçbiri dağıtım şirketinin işletme maliyetleriyle ilişkili olmayan dört faktörün bir araya gelmesiyle belirlenmiş olmaktadır. Satış fiyatının maliyetler ile ilgisi olmaması, dağıtım şirketlerine kârlarını artırmak için maliyetleri en aza indirme yönünde teşvik sağlamış olmaktadır. Dağıtım hizmetinde fiyata dahil edilen katma değer düzeyi her dört yılda bir yeniden belirlenmektedir.

Şili’de elektriğin perakende fiyatının belirlendiği sistemin dayandığı ilkeler şöyle özetlenebilir: Fiyatlar marjinal maliyetlere yakın olacak, nihai kullanıma göre (örneğin mesken/sanayi farkına göre) değişmeyecek ve tüketim noktasının yerine bağlı olarak farklılık gösterecektir. Fiyatların marjinal maliyetlere yakın tutulmasının özel elektrik firmalarının kâr etmelerine engel teşkil etmediği ve uygulanan regülasyon sisteminin çok büyük yeni özel yatırımları çekmeyi başardığı görülmüştür. Daha 1989 yılında kurulu kapasitenin 2,902 MW’ı özel sektöre, 586 MW’ı ise kamu sektörüne ait duruma gelmiştir.

Şili ile yine Güney Amerika ülkelerinden olan Arjantin, Brezilya ve Uruguay elektrik sektörlerinin yapısı ve geçirdiği reformlar açısından karşılaştırıldığında, Şili’nin elektrik sektörünün diğer ülkelerinkinden çok büyük farklılıklar gösterdiği görülmektedir.¹⁸ Arjantin, Brezilya ve Uruguay’da sektörün mülkiyet yapısı kamu ağırlıklı, fiyatlandırma ise maliyetleri karşılamaktan ve marjinal maliyetlerle bağlantılı olmaktan

DEVLET REFORMU

uzaktır. Şili'nin sistemi ise, rekabetçi piyasalar ve marjinal maliyetleri taklit eden fiyatları kurumsallaştırmaya çalışan bir regülasyon sistemi üzerine kuruludur. Arjantin, Brezilya ve Uruguay'da elektrik fiyatları zaman içinde büyük dalgalanmalar gösterirken, Şili'de dalgalanmalar görülmediği gibi fiyatlar yavaş bir düşüş trendi içinde hareket etmiştir. Arjantin, Brezilya ve Uruguay'da özellikle dağıtım sisteminde yatırım darboğazları yaşanırken, Şili'de reformlardan sonra yatırım arz eğilimi hep çok kuvvetli olmuştur. Arjantin, Brezilya ve Uruguay'da bölgeler arasında fiyat farkları neredeyse mevcut değildir, halbuki Şili'de marjinal maliyet fiyatlaması gereğine uygun olarak bölgeler arasında fiyat farkları vardır. Arjantin, Brezilya ve Uruguay'da tarifeler nihai kullanıma göre farklılıklar gösterirken, Şili'de bütün müşterilere hangi tarife-den elektrik alacakları konusunda seçim şansı tanınmıştır. Bu dört Güney Amerika ülkesinin hepsinin ana enerji kaynağının ağırlıklı olarak hidroelektrik santraller olduğu göz önüne alındığında, elektrik sektörlerinin performansları arasındaki farkları yaratan unsurun düzenleyici kurumlarının uyguladığı regülasyon sistemi olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede, diğer üç ülkedekinden farklı olarak, Şili'nin çok özel bir kanun maddesine dayanan ve politik müdahaleden bağımsızlığı gözetilen bir regülasyon sistemi geliştirmeye özen gösterdiği de ayrıca vurgulanmalıdır.

3. Türkiye'de Elektrik Sektörü

3.1. Tarihsel Gelişim¹⁹

Türkiye'de ilk elektrik santrali 1902 yılında Tarsus'ta bir İsviçre ve İtalyan grubu tarafından kurulup işletilmiştir. Bu ilk özel sektör girişi mi ile 2KW'lık bir dinamodan elektrik üretilmiş ve kasabaya verilmiştir. Ardından, o dönemin Osmanlı şehirlerinden Selanik, Şam ve Beyrut yine özel sektör girişimleri ile elektrikleştirilmiştir. İstanbul'a ise ilk elektrik, 1914 yılında Macar Ganz Anonim Şirketi, Banque de Bruxelles ve Banque Generale de Credit'in ortaklaşa kurdukları, Osmanlı Anonim Elektrik Şirketi tarafından yaptırılan Silahtarağa Elektrik Santrali'nden verilmiştir. Silahtarağa Santrali aynı zamanda Türki-

ye'nin ilk taşkömürü santralidir. 1913 yılında yabancı şirketlere verilen imtiyazları düzenlemek üzere, bugün hâlâ yürürlükte olan Menafi-Umumiyeye Müteallik İmtiyazat (Kamu Yararına İlişkin Ayrıcalıklar) Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Osmanlı Anonim Elektrik Şirketi, 1 Temmuz 1938 tarihine kadar faaliyetlerini sürdürmüş ve bu tarihte devlet tarafından satın alınarak kamulaştırılmıştır.

Cumhuriyet'in ilan edildiği tarih olan 1923 yılında Türkiye'de toplam kurulu gücü 32.8 MW olan 38 santral bulunmaktaydı. Hemen hepsi motor gücü ile çalışan ve 14'ü kişilere, 13'ü ortaklıklara ve 11'i de belediyelere ait olan bu santrallerin toplam yıllık üretimi 44.5 GWh idi. Nüfusun yalnızca yüzde 5'inin elektrik bağlantısı olduğu bu dönemde kişi başına düşen yıllık elektrik tüketimi üç kWh civarında olmuştur.

Yabancı Sermayeli İmtiyazlı Ortaklıklar Dönemi: 1923-1930

Elektrik sektöründe Cumhuriyet'ten önce başlayan imtiyazlı ortaklık uygulamalarına 1923-1930 yılları arasındaki dönemde de devam edilmiştir. Bu tercih, o dönemde ülke genelinde denenmeye çalışılan liberal ekonomi politikaları ile uyumlu bir tercihtir. Örneğin, Ankara'ya elektrik 1925 yılında Alman *MAN* ve *AEG* şirketlerinin ortaklığı ile kurulan bir dizel jeneratörle verilmeye başlanmıştır. Daha çok Alman, Belçika, İtalyan ve Macar yabancı ortaklıkların faaliyet gösterdiği elektrik sektöründe ilk yerli özel şirket, 1926 yılında kurulan *Kayseri ve Civarı Elektrik Türk A.Ş.*'dir. Bu dönem sonunda, üçü taşkömürlü termik, 11'i hidrolik, 27'si dizel, 4'ü buhar makinalı ve üçü de gaz motorlu olmak üzere, toplam 48 santral faaliyet halindedir. 1930 yılında Türkiye'nin kurulu gücü 74.8 MW'a, elektrik üretimi 106.3 GWh'a ve kişi başına yıllık elektrik tüketimi 6.2 kWh'a ulaşmıştır.

Sektörde İlk Devletçilik Uygulamaları: 1930-1950

1929 yılından itibaren Türkiye'de, bütün dünyayı sarsmaya başlayan büyük ekonomik krizin de etkisiyle, daha "devletçi" ekonomik politikalar izlenmeye başlanmış ve 1933 yılında Birinci Beş Yıllık Sanayi Pla-

DEVLET REFORMU

nı uygulamaya konulmuştur. Bu planda, devletin Türkiye'deki hidrolik ve termik kaynakları araştırarak değerlendirmesi ve elektrik üretiminde daha aktif bir rol üstlenmesi öngörülmüştür. 1933 yılından itibaren imtiyazlı ortaklıkların bazı muafiyetleri kaldırılmaya başlanmıştır. Yine 1933 yılında çıkarılan Belediye Kanunu ile belediyelere elektrik tesisi kurma ve işletme yetkisi verilmiş, bunu 1935 yılında elektrik ile ilgili merkezi planlama ve düzenlemeler yapmak üzere Elektrik İşleri Etüt İdaresi'nin (EİEİ) kuruluşu izlemiştir. 1938-1944 yılları arasında ülkedeki tüm yabancı sermayeli ve imtiyazlı yabancı elektrik ortaklıkları devletleştirilirken, 1926 yılında kurulan yerli özel sermayeli *Kayseri ve Civarı Elektrik Türk A.Ş.* ise devletleştirilmemiştir. Bu dönemde elektrik üretimini belediyeler ve değişik kamu kuruluşlarına ait santraller üstlenmiştir. Belediyelere bu konuda finansman desteği, 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası aracılığı ile sağlanmıştır.²⁰ 1950 yılında Türkiye'de kurulu elektrik gücü 407.8 MW'a, elektrik üretimi 789.5 Gwh'a, kişi başına yıllık elektrik tüketimi ise 32 kWh'a yükselmiştir. Nüfusun yüzde 23'üne elektrik bağlantısı sağlanabildiği bu dönem sonunda, elektrifikasyonun sağlandığı nüfus başına elektrik tüketimi ise 141 kWh'dır.

Yerli Sermayeli Özel Sektör Katılımını Teşvik Çabaları: 1950-1960

1950 yılından itibaren ekonomide özel sektöre daha fazla ağırlık vermek isteyen politikaların uygulanmaya başlaması sonucu, elektrik sektöründe 1952-1956 yılları arasında yerli özel sermayeli dört tane anonim şirket kurulmasına izin verilmiş ve bu şirketlere bölgesel imtiyaz tanınmıştır. Bu şirketlerden, Seyhan Barajı ve Hidroelektrik Santrali'nden elektrik üretimi, tüketim merkezlerine bu elektriğin iletimi ve toptan satışı ile ilgili imtiyaz kurulduğu 1953 yılında kendisine verilen *Çukurova Elektrik T.A.Ş.* halen varlığını sürdürmektedir. Aynı şekilde, 1956 yılında kurulan ve Antalya Kepez'de hidroelektrik santrali kurması, üretilecek elektriği tüketim merkezlerine taşınması ve toptan olarak satması için imtiyaz verilen *Kepez ve Antalya Havalisi Elektrik Santralleri T.A.Ş.* de halen varlığını sürdürmektedir. Diğer taraftan, kurulduğu 1952 yılında Sarıyar Barajı'nın elektrik üretimi ve bunun Kuzeybatı Anadolu'da satışı imtiyazı kendisine verilmiş olan *Kuzeybatı Anadolu Elektriklendirme T.A.O.* başarılı olamamış ve 1960 yılında

tasfiye edilerek gördüğü işler oluşturulan Etibank Elektrik İşletmeleri Müessesesine devredilmiştir. Aynı şekilde, Gediz Demirköprü Barajı ve Hidroelektrik Santrali'nden elektrik üretimi ve bu elektriğin çevre illere dağıtımını imtiyazı 1955 yılında kendisine verilen, *Ege Elektrik T.A.Ş.* de başarılı olamamış ve 1971 yılında tasfiye olmuştur.

1950 sonrasında hidroelektrik santrallara önem verilmesi kararlaştırılarak, 1953 yılında bu amaca yönelik çalışmak üzere Devlet Su İşleri (DSİ) kurulmuştur. 1950 yılında 17,9 MW olan hidrolik kurulu güç 1960 yılında 411,9 MW'a ulaşmıştır. Aynı dönemde termik kurulu güç 338,9 MW'tan 860 MW'a ulaşmış, böylece 1960 yılında ulaşılan toplam kurulu güç 1272,4 MW olmuştur. 1960 yılında üretilen elektrik 2815,6 GWh olurken, kişi başına yıllık tüketim ise 86 kWh'a ulaşmıştır. Nüfusun yaklaşık yüzde 32'sinin elektrik bağlantısının sağlanabildiği bu dönem sonunda, elektrifikasyonun sağlandığı nüfus başına elektrik tüketimi ise 276 kWh'a ulaşmıştır.

Planlı Kalkınma Dönemi ve Sektörde Devletçi Politikalara Yeniden Dönüş: 1960-1980

1960 yılında başlayan planlı kalkınma çabalarının elektrik sektörüne yansımaları, devletçi vurgusu daha ağırlıklı politikaların izlenmesi şeklinde olmuştur. Bu çerçevede, enerji politikalarının eşgüdümü ile de sorumlu olmak üzere, 1963 yılında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı kurulmuştur. 1970 yılında ise elektrik sektörünün tüm kademelerinde tekel olarak faaliyet göstermek üzere Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) bir kamu iktisadi teşekkülü olarak kurulmuştur. Elektrik sektöründe merkezi bir yapıya geçişi amaçlayan bu düzenleme ile Etibank, DSİ, İller Bankası ve belediyelere ait santraller TEK'e devredilmiştir. Ancak belediyelere ait elektrik iletim ve dağıtım şebekeleri mahalli idarelere bırakılmıştır. Böylece, imtiyazlı özel elektrik ortaklıkları yoluyla elektrik üretim, iletim, dağıtım ve satışı politikasından vazgeçilmiştir. Diğer taraftan, bu tarihte faaliyette bulunan imtiyazlı ortaklıklar *Çukurova Elektrik T.A.Ş.*, *Kepez ve Antalya Havalisi Elektrik Santralleri T.A.Ş.* ve *Kayseri ve Civarı T.A.Ş.*'nin varlıklarını korumalarına izin verilmiştir.

1970 yılında 725 MW olan hidrolik kurulu güç 1980 yılında 2,131 MW'a ulaşırken, aynı dönemde termik kurulu güç 1.510 MW'tan 2.988 MW'a ulaşmış, böylece 1970 yılında 2.235 MW olan toplam

DEVLET REFORMU

kurulu güç 1980 yılında 5.119 MW'a yükselmiştir. 1980 yılında üretilen elektrik 23.275 GWh olurken, kişi başına yıllık net tüketim ise 459 kWh'a ulaşmıştır. Nüfusun yaklaşık yüzde 80'inin elektrik bağlantısının sağlanabildiği bu dönem sonunda, elektrifikasyonun sağlandığı nüfus başına elektrik tüketimi ise 576 kWh olmuştur.

Özelleştirme ve Sektöre Yerli ve Yabancı Özel Sermayenin Katılımını Yoğun Teşvik Çabaları: 1980 Sonrası

1980 sonrasına hâkim olan ekonomide liberalleşme politikalarına paralel olarak, özel sektörün enerji alanında katkısını kolaylaştıracak girişimlerde bulunulmuştur. Bu çerçevede, önce 1982'de 2705 sayılı kanunla çeşitli nedenlerle belediyelerin mülkiyetinde veya kullanımında olan bazı tesislerin TEK'e devri sağlanmıştır. Bundan amaç, elektrik sektörünün çeşitli kademelerindeki hizmet gösteren müesseseleri mümkün olduğu kadar bir araya toplayarak özelleştirmeyi kolaylaştırıcı bir yapı oluşturmak olmuştur. 2705 sayılı kanun ile TEK ve DSİ'nin santral kurma konusundaki tekelleri de kaldırılmıştır. Böylece, özel sektöre elektrik üretim tesisleri kurma ve üretilen elektriği TEK'e satma imkânı sağlanmıştır. Santralların devlete devrinin söz edilmediği bu model bir Yap-İşlet modeli olarak değerlendirilebilir. Bu kanun çerçevesinde Kayseri'de 13 MW'lık bir hidroelektrik santrali kurulması için başvuru yapılmış, gerekli izin verilmesine rağmen yatırımın finansmanı verilen sürede tamamlanamadığı için izin daha sonra iptal edilmiştir. 1984 yılında TEK'in elektrik sektöründeki tekeline son veren 3096 sayılı kanun çıkarılarak, her türlü elektrik hizmetinin sağlanmasında özel kesime daha fazla yer verilmesi hedeflenmiştir. Özel kesimin elektrik sektörüne katılımı için bu kanunda öngörülen yöntem Yap-İşlet-Devret biçimidir. Özel sektörün 3096 sayılı kanun çerçevesinde başvurarak izinlerini aldığı çeşitli büyüklükteki hidroelektrik ve termik santralların inşaatı ise, 3096 sayılı kanunda çözüm getirilmediği daha sonra ortaya çıkan çeşitli hukuki nedenler sonucu, çok gecikmiş ve ilk büyük ölçekli projenin inşaatına başlanması 1996 yılını bulmuştur.

Bu arada, 1989 yılında Kayseri ilinin tamamı ile Sivas iline bağlı bazı ilçe ve köylerdeki elektrik üretim, iletim ve dağıtım hizmetlerini gerçekleştirme görevi 70 yıl süreyle *Kayseri ve Civarı T.A.Ş.*'ne verilmiştir. 1990 yılında ise *Çukurova Elektrik T.A.Ş.*'ye Adana, Mersin, Ha-

tay, *Kepez ve Antalya Havalisi Elektrik Santralleri T.A.Ş.*'ne de Antalya ilinin elektrik üretim, iletim ve dağıtım hizmetlerinin yürütülmesi görevleri devredilmiştir. 1990 yılından itibaren de *Aktaş Elektrik T.A.Ş.*'ne İstanbul ili Anadolu yakasında 30 yıl süreyle elektrik üretim, iletim ve dağıtım görevi verilmiştir.²¹

1993 yılında TEK, *Türkiye Elektrik Üretim-İletim Anonim Şirketi* (TEAŞ) ve *Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi* (TEDAŞ) olarak iki ayrı iktisadi devlet teşekkülü olarak yeniden yapılandırılmıştır. Bu iki şirket 1994 yılında faaliyetlerine başlamışlardır. TEDAŞ'a bağlı olan dağıtım müesseseleri daha sonra alınan çeşitli kararlarla dokuz elektrik dağıtım şirketi ve bağlı dağıtım müesseseleri olarak gruplandırılmıştır.

1994 yılında çıkan 3974 sayılı kanunla, TEK'in mevcut veya yeniden yapılandırılması sonucu oluşacak teşebbüslerinin (TEAŞ ve TEDAŞ) özelleştirmesine Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB) önerisi ile Bakanlar Kurulunca; müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine ise yine ETKB'nin önerisi ile Yüksek Planlama Kurulu'nca (YPK) karar verilmesi ilkesi getirilmiştir. 3974 sayılı kanunla ayrıca, özelleştirme gelirlerinin, giderler düşüldükten sonra kalanının, oranları YPK tarafından belirlemek suretiyle oluşturulan Elektrik Enerjisi Fonu (EEF) aracılığı ile elektrik üretim, iletim ve dağıtım yatırımlarında kullanılmak üzere bu alanda faaliyet gösteren resmi ve özel teşebbüslere Bakanlık tarafından tahsis edilebilmesine karar verilmiştir. Ancak Nisan 1994'te Anayasa Mahkemesi 3974 sayılı kanunun yürürlüğünün, uygulanması sırasında doğacak ve sonradan giderilmesi güç durum ve zararların önlenmesi bakımından, durdurulmasına karar vermiş ve Aralık 1994'te bu kanun iptal edilmiştir.

Bu arada, Haziran 1994'te çıkarılan 3996 sayılı kanunla, özel ve yabancı sermayeli şirketlerin ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan büyük alt yapı yatırım projelerinin inşaatı, işletmesi ve devredilmesi konularında, Yap-İşlet-Devret modeli çerçevesinde, özel hukuk hükümlerine tabi olacak şekilde görevlendirilmesine ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Ancak, Kasım 1994'te çıkarılan 4047 sayılı kanunla elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımına ilişkin projeler 3996 sayılı kanun kapsamından çıkarılarak daha önce çıkarılan 3096 Sayılı Kanuna bağlanmıştır.

DEVLET REFORMU

Elektrik yatırımlarını da kapsamayı düşünülerek ortaya konulan Yap-İşlet modeli ile ilgili olarak 1996 yılında bir kararname ve 1997'de 4283 sayılı kanun çıkarılmıştır. Ancak, daha önce çeşitli ilgili kanunların Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olması nedeniyle, yerli ve yabancı sermayenin elektrik sektörüne yatırım yapmakta halen çekingenden davrandığı öne sürülmektedir.

Elektrik üretim ve dağıtım tesislerinin işletme haklarının, Bakanlar Kurulu kararı ile görevli şirketlere verilmesi yöntemi ile, özel sektöre devrine izin veren temel yasal çerçevenin 3096 sayılı kanun olduğu görülmektedir. Diğer taraftan, Danıştay çeşitli defalar elektrik dağıtım hizmetlerinin kamusal hizmet olduğunu, bu nedenle 3096 Sayılı Kanuna göre işletme hakkı devri yöntemi ile tesislerin özel sektöre devrine ilişkin sözleşmelerin imtiyaz sözleşmesi olarak sayılmaları gerektiğini belirterek, bu sözleşmelerin Danıştay'ın incelemesinden geçirilmesinin yasal bir zorunluluk olduğu yönünde kararlar vermiştir. Bu çerçevedeki iptal kararlarının temel nedeni, T.C. Anayasası'nın kamu hizmeti sayılan konularda uluslararası tahkime izin vermemesidir. Yabancı sermayeli ortaklıklar ile yapılan anlaşmalarda uluslararası tahkime gitme imkânını dışlayan hükümler olmasının yatırım risklerini artırdığı, artan risk nedeni ile finansman maliyetlerinin çok yükseldiği, bunun da yabancı sermayenin elektrik sektörüne yapacağı yatırımları çok azalttığı öne sürülmüştür. Bu sorun, 1999 yılında Anayasanın uluslararası tahkime izin verecek şekilde değiştirilmesinden sonra ortadan kalkmış gözükmektedir.

1980 yılında 2.130 MW olan hidrolik kurulu güç 1998 yılında 10.306 MW'a ulaşırken, aynı dönemde termik kurulu güç 2.988 MW'tan 13.045 MW'a ulaşmış, böylece 1980 yılında 5.119 MW olan toplam kurulu güç 1998 yılında 23.352 MW'a ulaşmıştır. 1998 yılında üretilen elektrik 111.022 GWh olurken, kişi başına yıllık net tüketim 1997 yılında 1302,5 kWh'a ulaşmıştır. Kaba bir hesapla Türkiye'nin kurulu gücü 1923 yılından beri 712 defa artmıştır.

3.2 Sektörel Özellikler: Kurulu Güç, Üretim, Tüketim ve Maliyet Yapısı

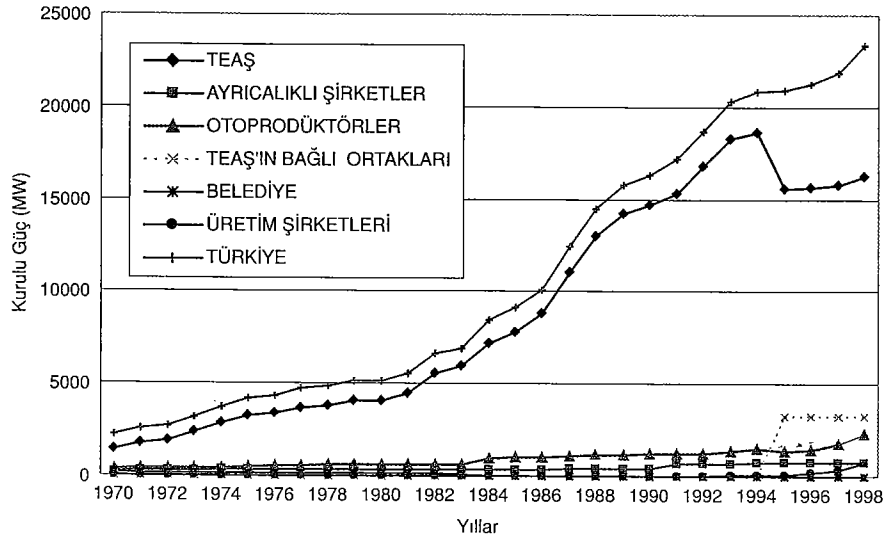
Türk elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması, regülasyonu ve özelleştirilmesi hususlarına ışık tutması bakımından, sektördeki kurulu

güç, üretim, maliyet yapısı, yatırımlar, tüketim ve talep tahminleri ve mülkiyet yapısı gibi özelliklerin gelişimini ve bugünkü durumunu gözden geçirmek yararlı olacaktır.

Kurulu Güç

1970-1998 döneminde, Türkiye elektrik enerjisi toplam kurulu gücünün üretici kuruluşlara göre dağılımı ve bu dağılımın nasıl geliştiği Grafik 1'den izlenebilir. 1970 yılında 2.235 MW olan kurulu güç 1998 yılı sonunda 23.351 MW'a yükselmiştir.²² Böylece, 1970-1999 döneminde kurulu güç yılda ortalama yüzde 9 oranında artmış olmaktadır. Kurulu güçteki artış oranlarına daha dikkatli bakıldığında, 1970-1980 yılları arasında yüzde 9,8 ve 1980-1990 yılları arasında yüzde 12,1 olan yıllık ortalama artış oranı 1990-1998 döneminde yüzde 4,2'ye düşmüştür.²³ Özellikle, son beş yılda toplam kurulu güç artış hızı oldukça düşüktür.

Grafik: 1
Türkiye Kurulu Gücünün Üretici Kuruluşlara Dağılımı

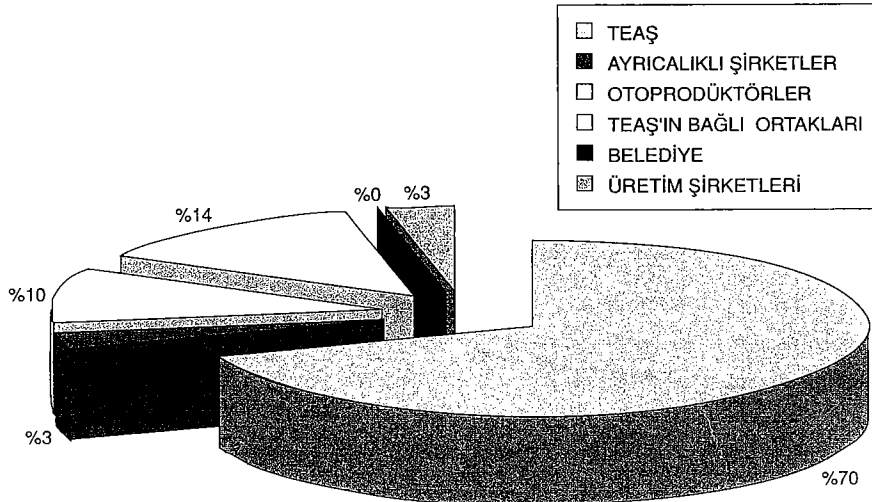


DEVLET REFORMU

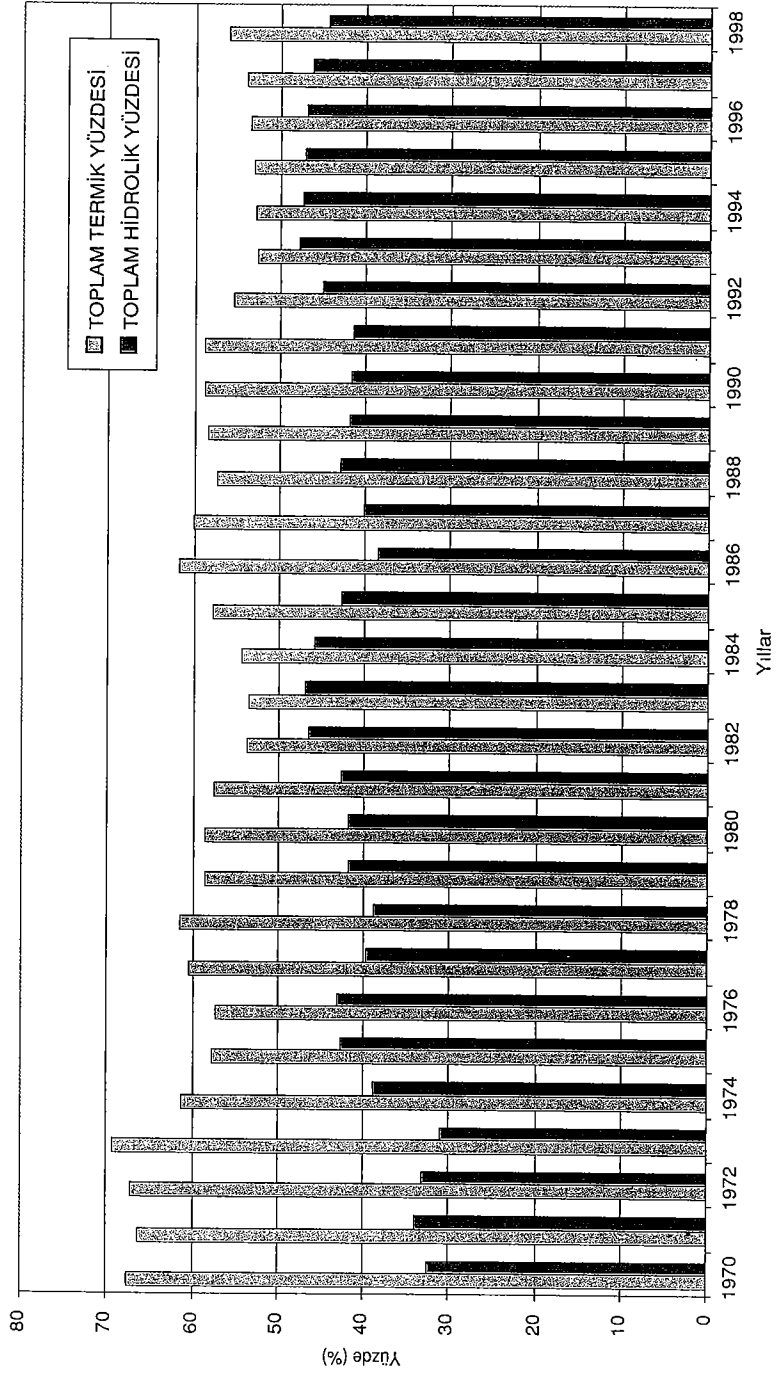
Grafik 1’de aynı zamanda çeşitli üretici kuruluşların kurulu güç kapasitelerinin 1970-1998 döneminde nasıl geliştiği de izlenebilir. Toplam kurulu gücün üretici kuruluşlara dağılımına bakıldığında, TEAŞ’ın payının 1990 sonrasında yüzde 90 civarında seyrederken son yıllarda bu oranın yüzde 85’lere düştüğü görülmektedir.^{24, 25} Bu düşüş, TEAŞ’ın kurulu gücündeki artış hızı çok yavaşlarken, otoprodüktörlerin ve özel üretim şirketlerinin kurulu güçlerinin hızla artmasının bir sonucudur. Grafik 2’de, 1998 yılında TEAŞ’ın, bağlı ortaklıkları ile birlikte, toplam kurulu güç içindeki payının yüzde 84, otoprodüktörlerin payının yüzde 10, ayrıcalıklı şirketlerin payının yüzde 3 ve Yap-İşlet-Devret modeline göre faaliyet gösteren özel üretim şirketlerinin payın da yüzde 3 olduğu görülmektedir. TEAŞ dışında kalan ayrıcalıklı şirketler ve üretim şirketleri özel sektöre aittir. Otoprodüktörlerin önemli bir bölümü özel sektörde bulunmaktadır. Özel sektör elinde bulunan toplam kurulu güç 1988 yılı itibariyle 3.791,5 MW olup, kurulu gücün yaklaşık yüzde 16’sıdır. Son üç yılda otoprodüktörler ve Yap-İşlet-Devret modeline göre faaliyet gösteren üretim şirketlerinin kurulu güçlerinde yüksek oranda artışlar gözlenmektedir.²⁶

Grafik: 2

1998 Yılı Türkiye Kurulu Gücünün Üretici Kuruluşlara Göre Dağılımı



Grafik: 3
Türkiye Kurulu Gücünün Birincil Enerji Kaynaklarına Göre Dağılımı



DEVLET REFORMU

Grafik 3, Ek'teki Tablo A3'te sunulan toplam kurulu gücün birincil enerji kaynaklarına göre dağılımıyla ilgili verileri özetlemektedir. 1998 yılında toplam kurulu gücün yaklaşık yüzde 56'sının termik kaynaklara, yüzde 44'ünün de hidrolik kaynaklara dayalı olduğu görülmektedir.

Kurulu gücü 500 MW'dan büyük olan altı hidroelektrik santral, toplam 7.277 MW ile Türkiye hidrolik kurulu gücünün (10.306 MW) yüzde 70'ini karşılamaktadır. Bu santralların 1998 yılı kurulu güçleri ve üretimleri aşağıda Tablo 1'de verilmiştir.

500 MW'dan büyük 8 termik santral toplam 7.371 MW ile Türkiye termik kurulu gücünün (13.021 MW) yüzde 57'sini karşılamaktadır. Bu santralların 1998 yılı kurulu güçleri ve üretimleri aşağıda Tablo 2'de verilmiştir.

Üretim

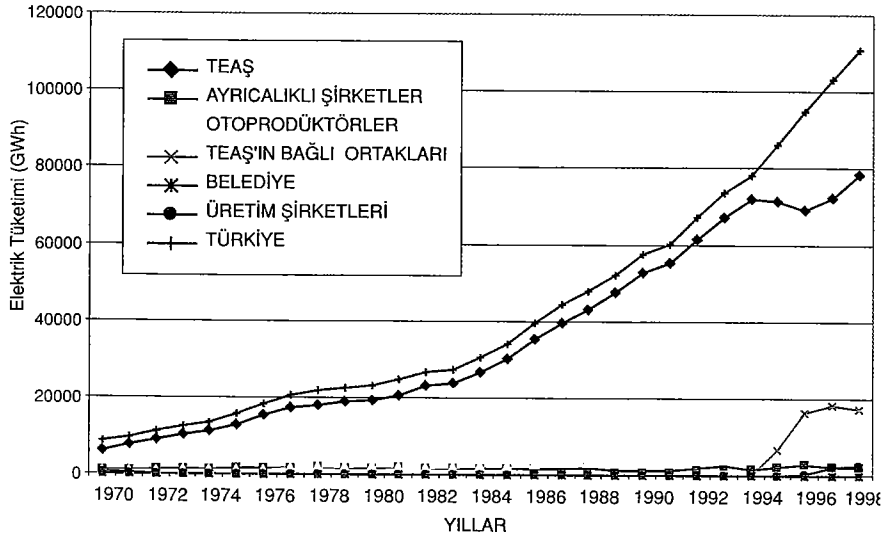
Türkiye'de 1970-1998 döneminde elektrik enerjisi üretiminin üretici kuruluşlara göre dağılımı ve bu dağılımın gelişimi Grafik 4'ten izlenebilir. 1970 yılında elektrik üretimi 8.623 GWh iken, 1998 yılı sonun-

Tablo: 1
En Büyük Altı Hidroelektrik Santralının
Kurulu Güç ve Üretimleri (1998)

SANTRALIN ADI	KURULU GÜÇ (MW)	(ORTALAMA/GÜVENİLİR) ÜRETİM (GWH)	ÜRETİM/KURULU GÜÇ
Atatürk	2.405 (% 9,7)	8.900/7.400	3,70/3,07
Karakaya	1.800 (% 7,7)	7.500/6.800	4,17/3,78
Keban	1.330 (% 5,7)	6.600/5.820	4,96/4,38
Altınkaya	702 (% 3)	1.632/1.236	3,02/1,76
Oymapınar	540 (% 2,3)	1.620/482	3,00/0,89
Hasan Uğurlu	500 (% 2,1)	1.217/820	2,43/1,64

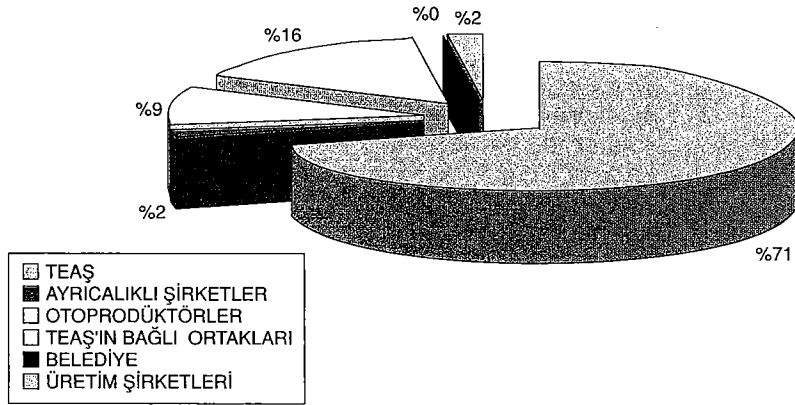
Not: Parantez içindeki veriler kurulu gücün Türkiye toplam kurulu gücü içindeki payını göstermektedir.

Grafik: 4
Türkiye Elektrik Enerjisi Üretiminin
Üretici Kuruluşlara Göre Dağılımı



da 111.022 GWh olmuştur.²⁷ 1970-1998 döneminde Türkiye toplam elektrik üretimini yıllık ortalama yüzde 9,3 artırırken, TEAŞ elektrik üretimini yıllık ortalama yüzde 9,3, oto prodüktörler yüzde 10,7, ayrıcalıklı şirketler ise yüzde 5,7 artırmıştır.²⁸ Son yıllarda, kurulu güçlerindeki artışa paralel olarak, otoprodüktör ve Yap-İşlet-Devret modeline göre faaliyet gösteren üretim şirketlerinin üretiminde gözlenen yıllık artışlar büyük olmaktadır. Grafik 5'te görüldüğü gibi, 1998 yılında üretimin yüzde 87'sini (96.075 GWh) TEAŞ ve bağlı ortaklıklar, yüzde 9'unu (10.131 GWh) oto prodüktörler, yüzde 2'sini üretim şirketleri ve yüzde 2'sini de ayrıcalıklı şirketler üretmiştir.

Grafik: 5
1998 Yılı Türkiye Elektrik Enerjisi Üretiminin
Üretici Kuruluşlara Dağılımı

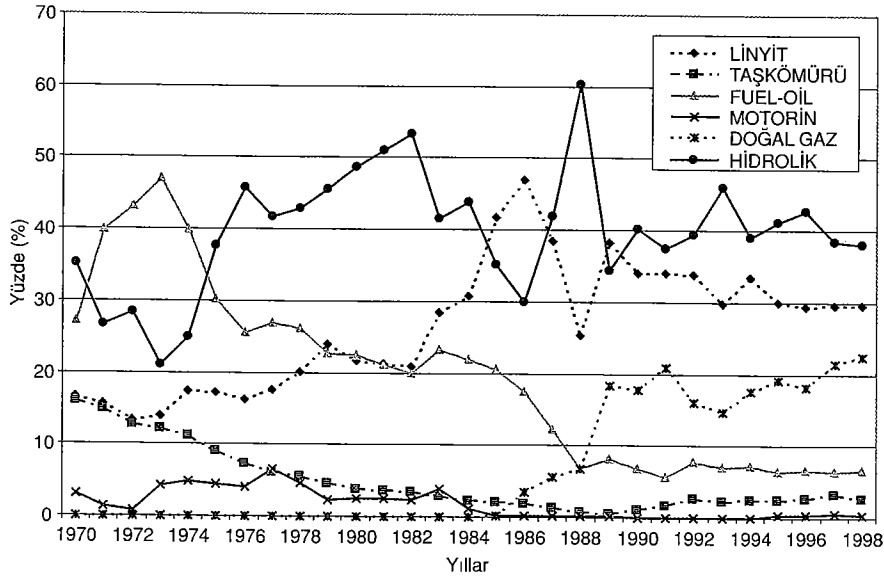


Tablo: 2
En Büyük Sekiz Termik Santralın
Kurulu Güç ve Üretimleri (1998)

SANTRALIN ADI	KURULU GÜÇ (MW)	(ORTALAMA/GÜVENİLİR) ÜRETİM (GWH)	ÜRETİM/KURULU GÜÇ
Afşin-Elbistan	1.360 (% 5,8)	8.840	6,5
Ambarlı K. Çevrim	1.351 (% 5,78)	8.780	6,5
Hamitabat Tevsii	1.200 (% 5,1)	7.800	6,5
Soma B	990 (% 4,2)	6.435	6,5
Ambarlı	630 (% 2,7)	4.100	6,5
Kemerköy	630 (% 2,7)	4.095	6,5
Yatağan	630 (% 2,7)	4.100	6,5
Seyitömer	600 (% 2,6)	3.900	6,5

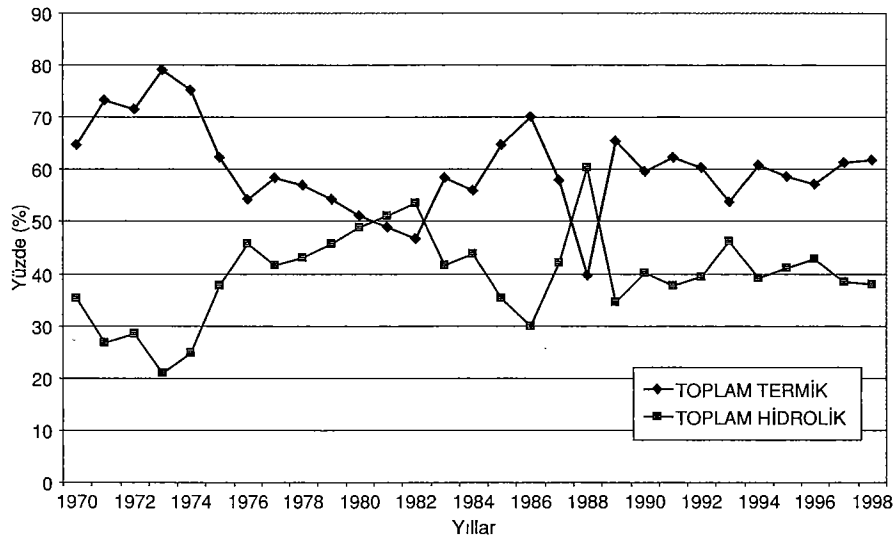
Not: Parantez içindeki veriler kurulu gücün Türkiye toplam kurulu gücü içindeki payını göstermektedir.

Grafik: 6
Türkiye Brüt Elektrik Enerjisi Üretiminde Birincil Enerji Kaynaklarının Payları



Grafik 6 ve Grafik 7, Ek'teki Tablo A6'da sunulan elektrik üretiminde birincil enerji kaynak paylarının yıllar itibariyle gelişimi verilerini özetlemektedir. Üretimde kullanılan birincil enerji kaynakları içinde en yüksek paya hidrolik kaynaklar sahipse de, kullanılan toplam termik birincil enerji kaynağının hidrolik kaynaklardan genellikle daha fazla olduğu gözlenmektedir. Özellikle son on yıldır üretimde tutarlı bir şekilde daha fazla termik birincil enerji kaynağı kullanıldığı Grafik 7'de görülmektedir. 1984 yılından itibaren birincil enerji kaynağı olarak artan oranlarda kullanılmaya başlayan doğal gazın bu gelişmedeki payı açık olarak görülmektedir. 1998 yılı sonu itibariyle bu elektrik enerjisinin yüzde 56'sı termik kaynaklı, yüzde 44'ü de hidrolik kaynağıdır. 1998 yılında elektrik üretiminde birincil enerji kaynağı olarak yüzde 37 oranında hidrolik kaynaklar, yüzde 30 oranında linyit, yüzde 23 oranında doğal gaz, yüzde 7 oranında fuel oil ve yüzde 3 oranında taşkömürü kullanılmıştır (Grafik 8).

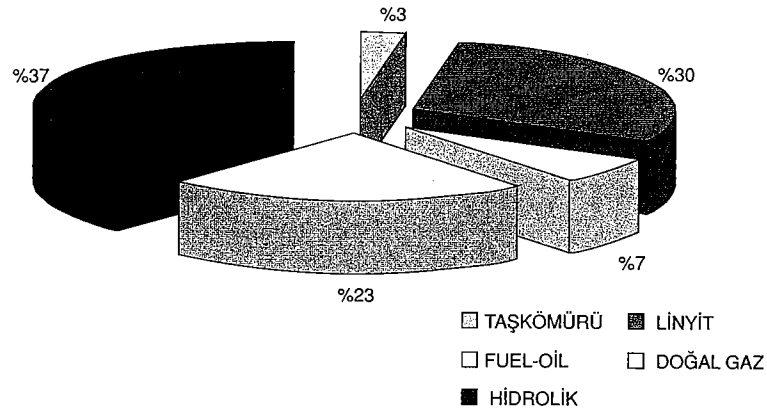
Grafik: 7
Türkiye Brüt Elektrik Enerjisi Üretiminde Birincil Enerji Kaynaklarının Payları



Kurulu Güç Verimliliği

Elde edilen yıllık toplam brüt elektrik üretiminin toplam kurulu güçten elde edilebilecek maksimum üretim miktarına oranı, kurulu güç verimliliğinin bir ölçüsüdür. Ek'teki Tablo A7'de, 1970-1998 dönemi için Türkiye'deki toplam kurulu gücün ortalama verimliliği hesaplanmıştır. Ortalama kurulu güç verimliliği yıllar itibariyle çok fazla değişmemekte ve ortalama yüzde 40 oranında seyretmektedir. Kurulu güç verimliliğindeki bu düşük düzeyin bir nedeni, Türkiye'de elektrik üretiminde hidrolik kaynakların görece olarak yüksek olan payıdır. İklim ve yağış rejimindeki düzensizliklere bağlı olarak barajlardaki su seviyesi düşmekte, bu da kurulu gücün maksimum kapasitede kullanımını kısıtlayabilmektedir. Yukarıda Tablo 1'de verilen, Türkiye'nin büyüklükleri itibariyle su rejimleri daha düzenli olması beklenecek en büyük altı hidroelektrik santrali için hesaplanan kurulu güç verimlilik rakamları

Grafik: 8
1998 Yılı Türkiye Elektrik Enerjisi Üretiminde
Enerji Kaynaklarının Payları



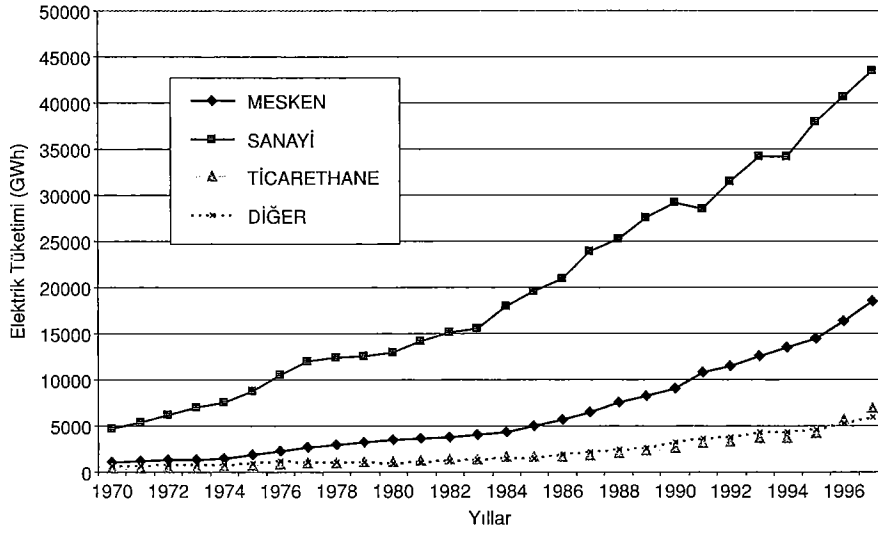
rı yüzde 10 ile yüzde 50 arasında değişmektedir. Bu altı santral için ortalama verimlilik yüzde 35 düzeyindedir. Diğer taraftan, Tablo 2’de verilen Türkiye’nin en büyük sekiz termik santrali için kurulu güç verimliliği ise yüzde 75 düzeyindedir. Termik santrallarda birincil enerji kaynağının doğrudan kontrol edilebilirliği, kurulu güçten maksimum düzeyde faydalanılabilen zamanı artırmaktadır.

Tüketim

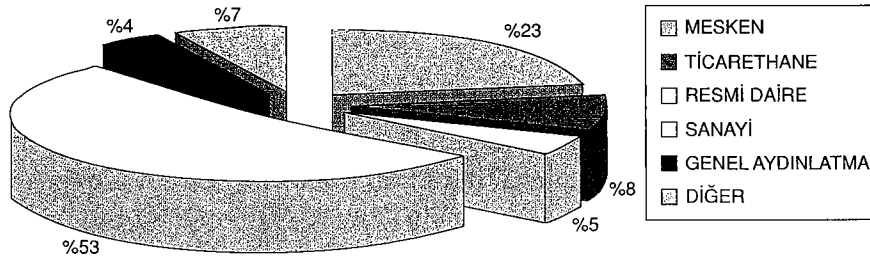
Türkiye’de toplam elektrik enerjisi tüketiminin 1970-1997 döneminde tüketici gruplara dağılımı Grafik 9’dan izlenebilir. Ek’teki Tablo A8 bu dağılımla ilgili verileri sunmaktadır. Ek’teki Tablo A9’da ise, tüketici gruplarına göre yıllık elektrik tüketimi artış oranları verilmektedir. 1970 yılında elektrik tüketimi 7.308 GWh iken 1997 yılı sonunda 81,885 GWh’a ulaşmıştır. 1997 yılında elektrik enerjisi tüketiminin yüzde 53,1’i (43.491 GWh) sanayide, yüzde 22,6’sı (18.154 GWh) meskenlerde, yüzde 8,4’ünü (6.852 GWh) ticarethanelerde, yüzde

DEVLET REFORMU

Grafik: 9
*Türkiye Elektrik Enerji Kullanımının
Tüketici Gruplara Dağılımı*



Grafik: 10
1997 Yılı Elektrik Tüketiminin Tüketici Gruplara Göre Dağılımı



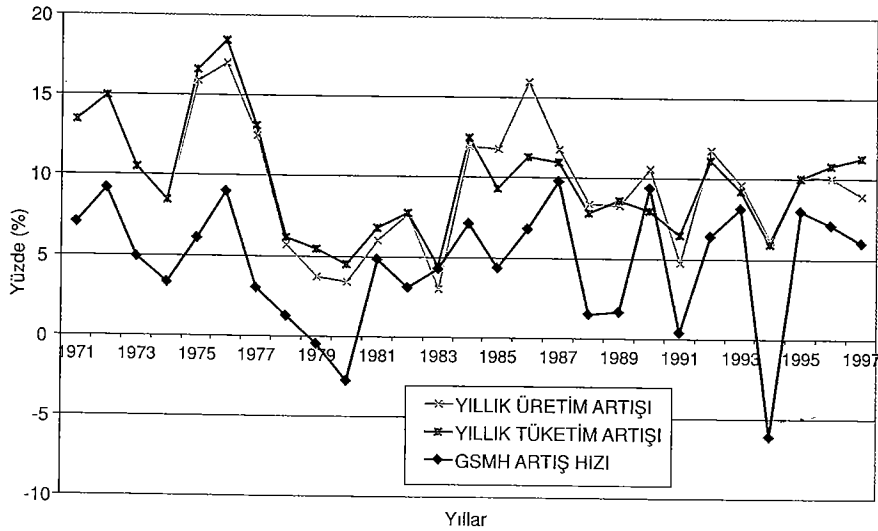
4,6'sı resmi dairelerde ve yüzde 4'ü de genel aydınlatmada kullanılmıştır (Grafik 10).

Kişi Başına Kurulu Güç, Üretim ve Tüketim

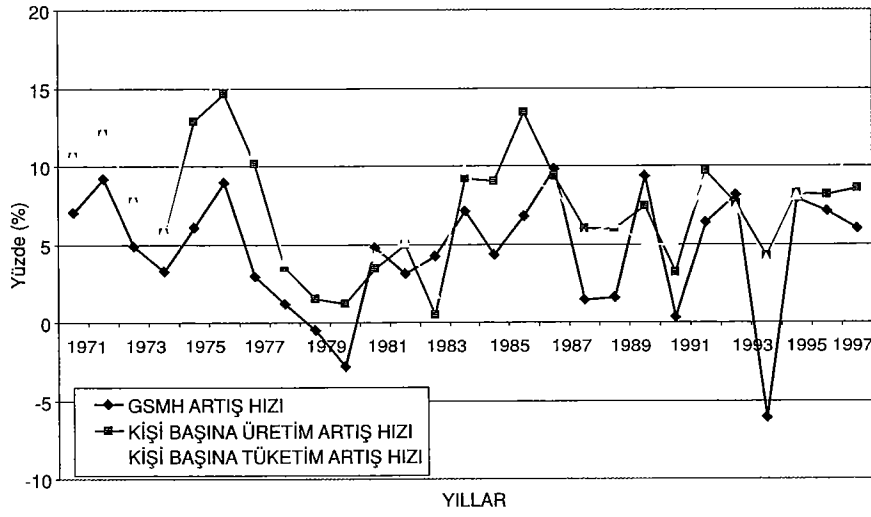
Ek'teki Tablo A10 ve A11'de elektrik tüketimi ile ilgili ek bilgiler sunulmaktadır. Tablo A10'da, toplam ve kişi başına kurulu güç, üretim ve tüketimin miktarlarının 1970-1997 dönemindeki gelişimi verilmektedir. Tablo A11'de, aynı dönem için kişi başına kurulu güç, üretim ve tüketim değerlerinde görülen yıllık artışlar Gayri Safi Milli Hasıla'daki (GSMH) artışlarla birlikte verilmiştir. Grafik 11, toplam üretim ve tüketimdeki yıllık artışları GSMH'daki yıllık artışlarla karşılaştırmalı olarak vermektedir. Grafik 11'den bu üç serinin birlikte hareket ettiği açıkça görülmektedir. 1994 sonrasında yıllık toplam kurulu güç artış oranlarının toplam üretim ve tüketim artış hızlarının oldukça altında kaldığı gözlenmektedir.

Tablo A10 ve A11'de sunulan veriler 1970-1997 döneminde Türkiye'de kişi başına kurulu güç, üretim ve tüketimin nasıl geliştiğini göstermektedir. Kişi başına düşen kurulu güç 1970-1998 döneminde 63,3 Watt'dan 348 Watt'a çıkmıştır. Kişi başına düşen brüt üretim ve

Grafik: 11
Yıllık Üretim-Tüketim ve GSMH Artışları



Grafik: 12
Yıllık GSMH-Kişi Başına Üretim-Kişi Başına Tüketim Artış Hızları



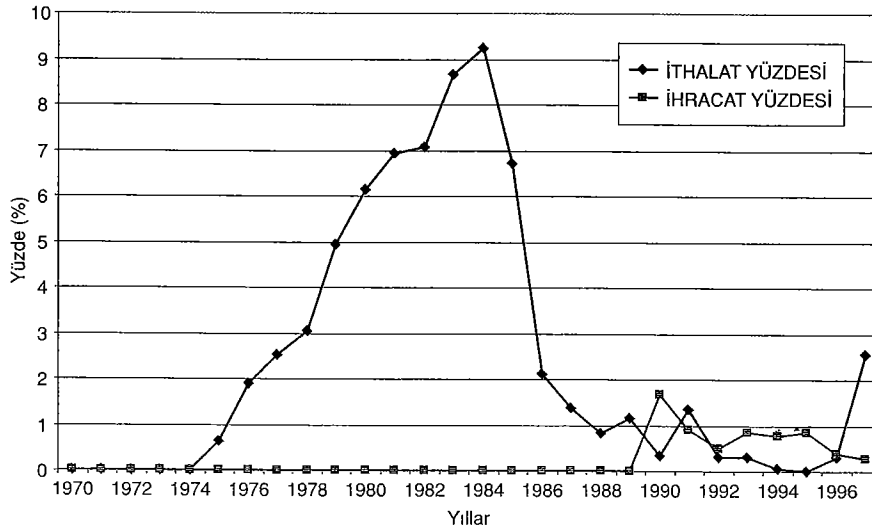
net tüketim 1970 yılında sırasıyla 244 kWh ve 207 kWh iken, bu rakamlar 1998 yılında sırasıyla 1.797 kWh ve 1.386 kWh olmuştur. GSMH'nin ortalama yılda yüzde 4,5 arttığı 1970-1997 döneminde, kişi başına kurulu güç yılda ortalama yüzde 9, kişi başına üretim yılda ortalama yüzde 9,7 ve kişi başına tüketim yılda ortalama yüzde 9,8 artmıştır. Kişi başına yıllık ortalama kurulu güç artışı 1980-1990 döneminde yüzde 12,2'yi bulmuş ve sırasıyla, yıllık kişi başına üretim ve tüketim ortalama artış oranları olan yüzde 8,8 ve yüzde 8,4'ten önemli ölçüde fazla olmuştur. 1990-1997 döneminde ise, kişi başına yıllık ortalama kurulu güç artışı yüzde 4,2'ye düşmüş, buna karşılık aynı dönemde yıllık kişi başına üretim ve tüketim ortalama artış oranları yüzde 9,0 ve yüzde 9,1 olmuştur. Grafik 12'de bazı kişi başına yıllık artış oran serileri verilmektedir.

Şebeke Kayıpları ve İthalat/İhracat

Ek'teki Tablo A12, 1970-1997 dönemi için, toplam brüt üretim ile net tüketim arasındaki ilişkiyi ithalat/ihracat ve şebeke kayıplarını da göz önüne alarak vermektedir. Grafik 13, sözü edilen dönemde ithalat ve ihracatın net üretime oranındaki değişimleri göstermektedir. 1974 yılından 1990 yılına kadar, zaman zaman net üretimin yüzde 10'una yaklaşan miktarlarda elektrik ithal eden Türkiye, 1990 sonrasında zaman zaman net elektrik ihracı da gerçekleştirmiştir. 1984 yılında ithalat net üretimin yüzde 9,2'sini (28.723 GWh) bulurken, ihracat hiçbir zaman net üretimin yüzde 2'sini geçmemiştir. 1996 yılı sonrasında kurulu güç artış hızındaki azalma ve tüketimdeki hızlı artış sonucu Türkiye tekrar net elektrik ithal eder duruma gelmiştir (1997 yılında net üretimin yüzde 2,5'i oranında elektrik enerjisi ithal edilmiştir).

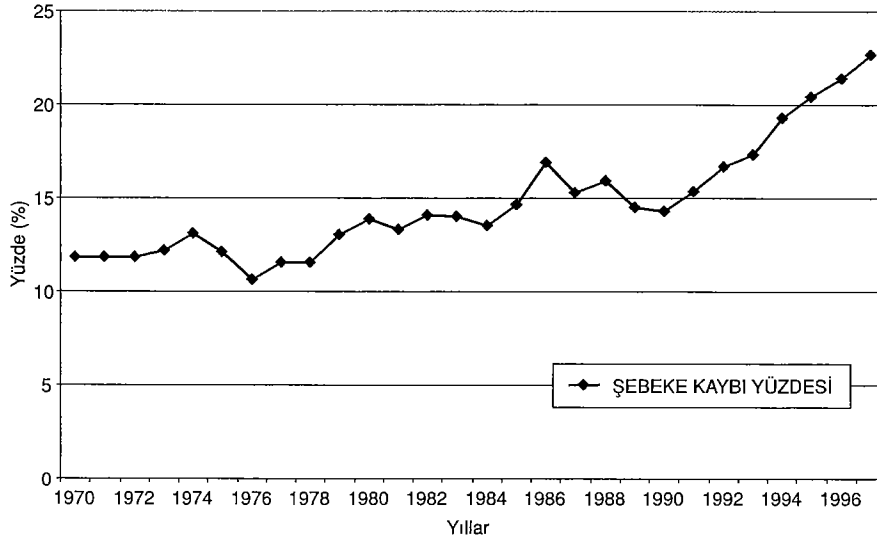
Grafik 14, Tablo A12'de verilen 1970-1997 dönemindeki toplam şebeke kaybı/net tüketim oranlarının gelişimini göstermektedir. Şebeke kaybının net tüketime oranı 1990'da yüzde 14,3 iken 1993'te bu

Grafik: 13
İthalat ve İhracatın Net Üretime Oranı



DEVLET REFORMU

Grafik: 14
Şebeke Kaybı Yüzdesi

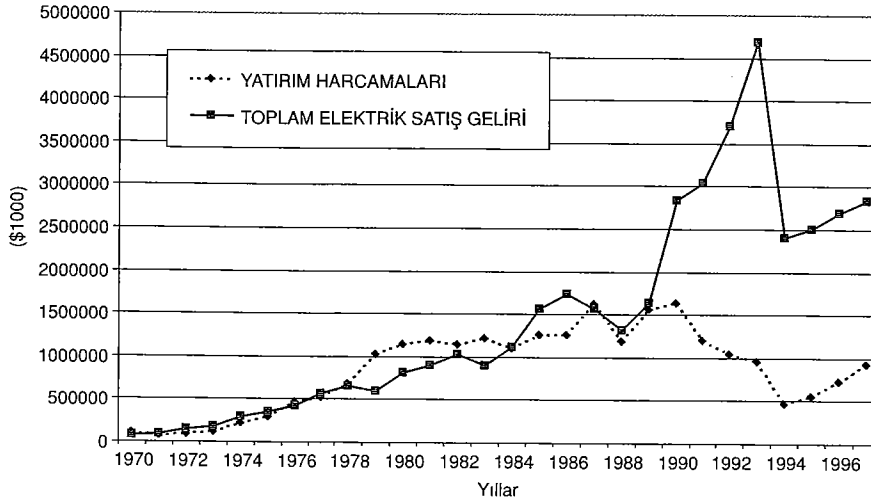


rakam yüzde 17,3'e çıkmıştır. TEAŞ ve TEDAŞ'ın kurulmasından sonra bu rakam 1994'te yüzde 19,3'e, 1995'te yüzde 20,4'e, 1996'da 21,4'e ve 1997'de yüzde 22,7'ye kadar yükselmiştir. İletim kayıplarının net tüketime oranının yüzde 6,5'i geçmediği göz önüne alındığında, toplam kaybın önemli bir kısmının dağıtım esnasında kaçak elektrik kullanımından kaynaklandığı söylenebilir.

Yatırımlar

Elektrik sektöründe 1970-1997 döneminde TEK ve TEAŞ tarafından yapılan yatırım harcamalarının değişimi ile ilgili veriler Ek'te bulunan Tablo A13'te verilmiştir. Bu verilere göre, 1970-1997 döneminde bu iki kuruluş aracılığıyla kamunun yaptığı toplam yatırım miktarı 23,7 milyar dolar olmuştur. Aynı dönemde yatırımların dolar cinsinden ortalama yıllık artış hızının yüzde 12,2 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Diğer taraftan yatırımlar değişik alt dönemlere göre ciddi farklılık-

Grafik: 15
Satış Geliri ve Yatırım Harcamaları
(TEK ve TEAŞ + TEDAŞ)



lar göstermiştir. 1970-1980 döneminde toplam yatırım miktarı 3,6 milyar dolar, yatırımlarda ortalama yıllık artış hızı ise yüzde 30,2 olmuştur. 1980-1990 döneminde aynı sayılar, sırasıyla, 12,6 milyar dolar ve yüzde 5'tir. 1990-1997 döneminde bu iki kuruluş aracılığıyla elektrik sektöründe yapılan yatırımların toplam ise 7,5 milyar dolara düşmüş, yatırımlarda ortalama yıllık artış hızı ise yüzde -3,1 olarak gerçekleşmiştir. Ek'teki Tablo A14, programlanan ve gerçekleşen yatırım harcamalarının gelişimini vermektedir.

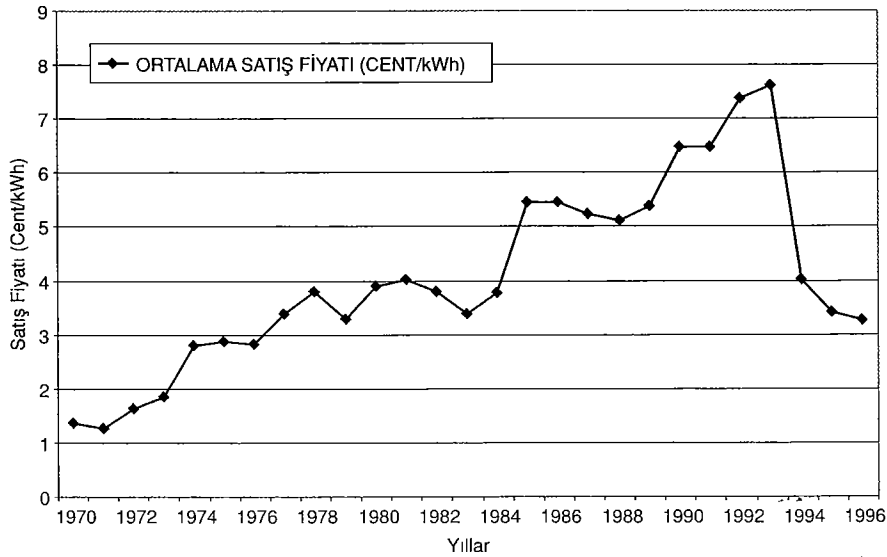
Yatırım harcamalarının gelişimini takip etmekte kullanılabilir bir ölçü, kamunun elektrik satış gelirlerini ne oranda yeni yatırıma dönüştürdüğüdür. Ek'teki Tablo A13'te verilen yatırım-toplam satış geliri oranlarına bakıldığında, 1990-1997 döneminde bu oranın çok düşerek ortalama 0,3 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Grafik 15'te toplam elektrik satış gelirleri ve yatırım harcamalarının gelişimi verilmiştir.

DEVLET REFORMU

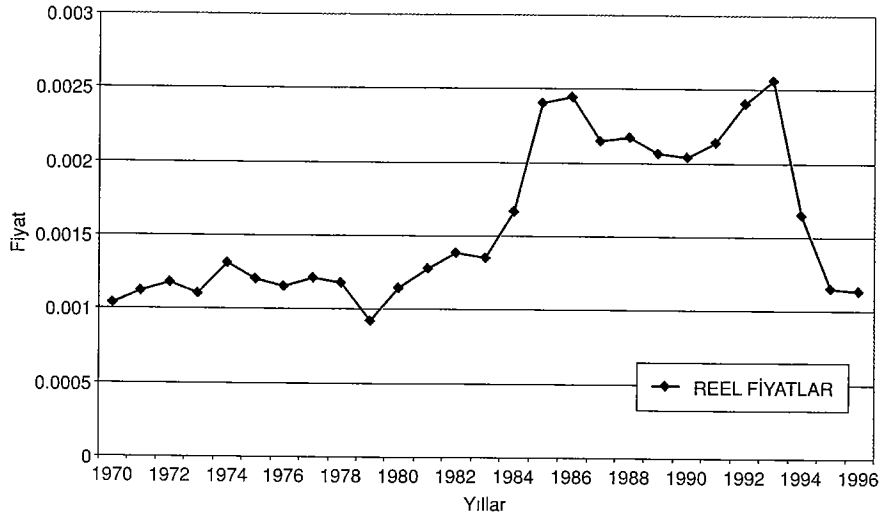
Fiyatlar

Ek'teki Tablo A15'te, 1970-1993 yılları arasında TEK'in uyguladığı ortalama elektrik tarifeleri ile 1994-1996 arasında TEAŞ'ın uyguladığı satış fiyatları verilmiştir. Bu fiyatlar elektriğin toptan satış fiyatı olarak değerlendirilebilir²⁹. Grafik 16, 1970-1996 dönemi için TEK ve TEAŞ'ın uyguladığı satış fiyatlarının dolar cinsinden gelişimini göstermektedir. Grafik 16'da fiyatlarda 1994 yılı sonrasında gözlenen keskin düşüşün, o yıl Türk Lirası'nın dolara karşı yüksek düzeyli bir devalüasyona uğraması sonucu olduğu açıktır. Ayrıca, 1994 yılında üretim ve iletim işlevlerinin TEK'ten TEAŞ'a devredilmesinin fiyatların tespitinde değişiklik yaratmış olması da beklenmelidir. Tablo A15'te ayrıca toptan eşya fiyat endeksi kullanılarak sözü edilen dönemde elektrik için reel fiyat serisi elde edilmeye çalışılmıştır. Grafik 17, 1970-1996 döneminde reel elektrik fiyatlarındaki gelişimi göstermektedir.

Grafik: 16
Ortalama TEK ve TEAŞ Satış Fiyatları (Cent/kWh)



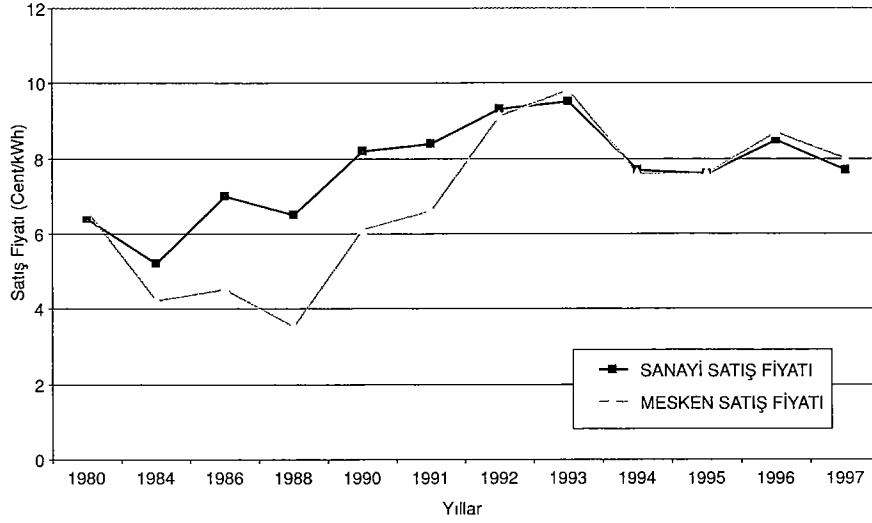
Grafik: 17
Ortalama TEK ve TEAŞ (Reel) Satış Fiyatları



Tüketici düzeyinde elektrik fiyatlarının 1980 sonrası gelişimi ise Ek'teki Tablo A16'da verilmiştir. Bu tabloda aynı zamanda elektrik fiyatlarında sanayi ve mesken kullanımı için uygulanan farklı tarifelerin gelişimi de verilmektedir. Grafik 18 bu gelişimi grafik olarak göstermektedir. 1992 yılına kadar, mesken kullanımı için uygulanan fiyatların sanayiye uygulanan fiyatların oldukça altında seyrettiği görülmektedir. 1992 yılı sonrasında mesken kullanımına verilen görece sübvansiyondan vazgeçildiği görülmektedir. 1994 yılından itibaren elektriğin son kullanıcıya satış fiyatını dağıtım işlevini üstlenen TEDAŞ yapmaktadır. İlan edilen fiyatların içinde vergiler ve fon kesintileri de dahildir.³⁰

1994 yılı öncesinde TEK'in, daha sonra da TEAŞ ve TEDAŞ'ın üretim ve satışını yaptıkları elektriğin fiyatını belirlerken, yatırım maliyetleri de dahil olmak üzere, toplam maliyetlerini karşılamaya yönelik bir tür ortalama-maliyet fiyatlandırması yapmaya çalıştıkları anlaşılmaktadır.³¹ Bu dönemde, satış fiyatlarını düzenleyen tarifeler ilgili kuruluş yönetim kurulu tarafından belirlenmekte ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın (ETKB) onayı ile yürürlüğe girmektedir.

Grafik: 18
Sanayi-Mesken Satış Fiyatları



Son yıllarda Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve İşletme Hakkı Devri yöntemleri ile yer almaya başlayan özel sektörün ürettiği elektriğin fiyatlandırmasında farklı yöntemler kullanılmaktadır. Son düzenlemeler sonucunda elektrik üretiminde dört değişik tür özel üretici bulunmaktadır: (i) görevli şirket; (ii) üretim şirketi (YİD); (iii) oto prodüktör; (iv) üretim şirketi (Yİ). Gerek görevli şirketlerin gerek her iki tür üretim şirketinin uygulayacakları enerji tarifeleri kendileri tarafından düzenlenmekle birlikte, ETKB'ca onaylandıktan sonra yürürlüğe girebilmektedir. Her iki tür şirket için kullanılan fiyatlandırma yöntemi temelde maliyet artı kâr yöntemidir.³² Üretim şirketleri ile imzalanan anlaşmalarda zaman zaman kullanılan izin verilen kârlılık oranı yüzde 16 olmuştur. Otoprodüktörler için ise ihtiyaç fazlası üretimi için görece fiyat ve tavan fiyat karışımı bir yöntem uygulanmaktadır.³³ Yap-İşlet projeler için fiyatlandırma imzalanan sözleşmeler sırasında tespit edilmektedir.

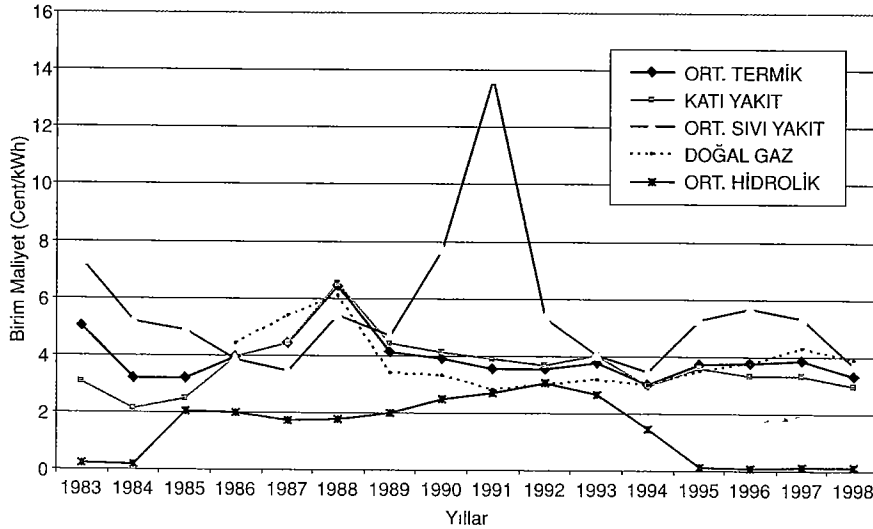
Üretim Maliyetleri

Ek'teki Tablo A17'de, 1983-1998 dönemi için, değişik santral türlerine göre net birim elektrik (kWh) üretim maliyetleri verilmiştir. Grafik 19 aynı dönem için santral çeşitlerine göre birim maliyetlerinin gelişimini göstermektedir.

Tablo A17'den, 1998 yılında TEAŞ'ın ortalama birim üretim maliyetinin 1,65 cent olduğu görülmektedir. 1998 yılında TEAŞ'ın hidrolik kaynaklar kullanarak ürettiği elektriğin ortalama birim maliyeti 0,116 cent, termik kaynaklar kullanarak ürettiği elektriğin ortalama birim maliyeti ise 3,314 cent olmuştur.

Ek'teki Tablo A18, 1998 yılı için, birincil enerji kaynakları itibariyle ve maliyet unsurlarına göre, TEAŞ santrallerinin net birim üretim maliyetlerini vermektedir. 1998 yılında, TEAŞ'ın ortalama net birim üretim maliyeti içinde en önemli kalemler olan yakıtın payı yüzde 71,5, işçiliğin payı ise yüzde 9,33'tür. Yakıt ve işçilik maliyetinin toplam net birim üretim maliyeti içindeki payı termik kaynaklarda, sırası-

Grafik: 19
Yıllar İtibariyle Santral Çeşitlerine Göre Birim Maliyetleri



DEVLET REFORMU

la, ortalama yüzde 74,2 ve yüzde 7,5 olurken, hidrolik kaynaklar kullanılarak yapılan üretimde işçiliğin payı yüzde 59'dur.³⁴

Ek'teki Tablo A19'da, TEAŞ'ın toplam birim maliyetinin içinde üretim ve iletimin payının 1994-1998 döneminde nasıl değiştiği verilmektedir. Tablo A19'daki verilerden, birim üretim maliyetinin birim iletim maliyetinden 6 ila 8 kat daha fazla olduğu, üretim ve iletimi kapsayan toplam birim maliyet içinde üretimin payının yüzde 85-90 civarında olduğu görülmektedir.

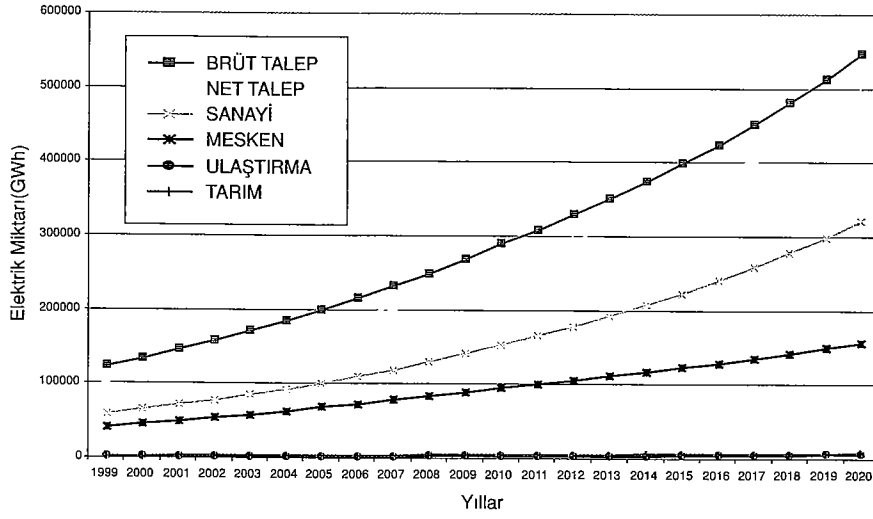
4. Diğer Ülkelerle Karşılaştırmalar ve Değerlendirme

1998 yılında Türkiye'deki kişi başına düşen kurulu güç 348 Watt, kişi başına düşen brüt üretim 1.797 kWh ve net tüketim 1.386 kWh olmuştur. Aşağıda Tablo 3'te 1996 yılı itibariyle bazı OECD ve Avrupa Birliği (AB) ülkelerinin kişi başına düşen kurulu güç ve net tüketimleri verilmektedir. Tabloda görüldüğü gibi, gerek kişi başına düşen kurulu güç gerekse kişi başına düşen tüketim rakamlarında Türkiye OECD ve AB ülkeleri ortalamalarının çok altında kalmaktadır.

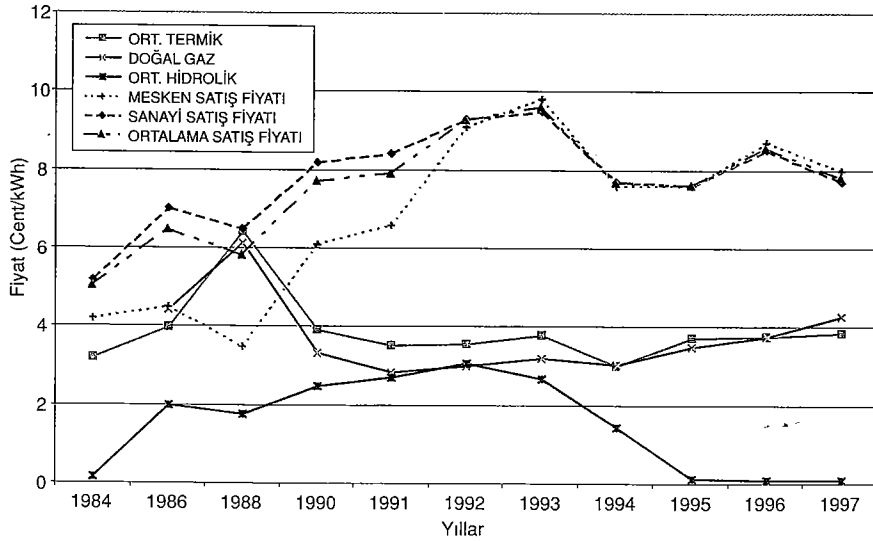
Türkiye'nin elektrik enerjisi talebinin önümüzdeki yıllarda nasıl gelişeceği, bu sektöre yapılması gereken yatırımların en önemli belirleyicisidir. ETKB'nin yatırım projelerini değerlendirirken kullandığı, 1999-2020 yılları arasını kapsayan projeksiyonlar Ek'teki Tablo A20'de verilmiştir. Projeksiyonların arkasında yatan varsayımları ortaya koyması bakımından, Tablo A20'de aynı zamanda öngörülen yıllık artış oranları da hesaplanmıştır. Grafik 20, 1999-2020 yılları için talep projeksiyonlarının gelişimini göstermektedir. Projeksiyonlarla ilgili bazı özet bilgiler aşağıda Tablo 4'te verilmiştir.

Tablo 4'te 2020 yılı için öngörülen kişi başına talep miktarı olan 6,092 kWh, takriben bugünkü OECD ülkeleri ortalamasına eşittir. İlave güç ile ilgili tahminlere bakıldığında, 2003-2005, 2005-2010, 2010-2015 ve 2015-2020 dönemleri için, sırasıyla, yüzde 8, yüzde 7, yüzde 6 ve yüzde 5 ilave kurulu güç kurulması gerekliliğinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. İlave güç yatırımlarını planlama açısından bu projeksiyonların dayandığı varsayımların çok dikkatli irdelenmesi gerekeceği açıktır.

Grafik: 20
Türkiye Elektrik Enerjisi Talebi Projeksiyonu (1999-2020)



Grafik: 21
Birim Üretim Maliyetleri ve Mesken-Sanayi-Ortalama Satış Fiyatı



Tablo: 3
Kişi Başına Kurulu Güç ve Net Tüketim (1996)

ÜLKELER	KİŞİ BAŞINA KURULU GÜÇ (KW/Kişi)	KİŞİ BAŞINA NET TÜKETİM (KWH/Kişi)
ALMANYA	1.393	5.856
ABD	2.939	12.085
AVUSTRALYA	2.270	8.448
FRANSA	1.875	6.580
İNGİLTERE	1.247	5.347
İSVEÇ	3.793	14.416
İTALYA	1.188	4.280
JAPONYA	1.857	7.161
KANADA	3.904	15.850
TÜRKİYE	338	1.182
YENİ ZELANDA	2.113	8.613
YUNANİSTAN	871	3.541
OECD ORTALAMASI	1.759	6.991
AB ORTALAMASI	1.469	5.630

Tablo: 4
Talep Tahminleri

Yıllar	Toplam Güç (MW)		Toplam Üretim (GWh)			Toplam Talep (GWh)	Talep/ Kişi (kWh)	Gerekli İlave Güç (MW)
	Termik	Hidrolik	Toplam	Termik	Hidrolik			
2003	24.854	14.263	39.090	161,6	50,5	212,1	170,8	2.426
2005	27.654	17.981	45.635	179,8	63,0	242,8	199,6	2.751
2010	40.134	24.935	65.069	261,9	85,4	347,3	289,8	3.709
2015	56.834	28.806	85.640	372,0	99,1	471,1	398,2	4.753
2020	79.234	29.984	109.218	520,0	103,7	623,7	547,1	6.092

Kaynak: Elektrik İşleri Etüd İdaresi. web adresi: <http://www.eie.gov.tr/yayinlar025.html>, Aralık 1999.

İlave güç yatırımlarının santral türlerine göre maliyetleri ile ilgili bazı tahminler Ek'teki Tablo A21'de verilmiştir. Bu tablodaki verilere dayanarak hesaplanan birim yatırım maliyetleri, doğal gazla çalışan santraller için MW başına 1,33 milyon dolar, hidroelektrik santraller için MW başına 2,44 milyon dolar, ithal kömür ile çalışan termik santraller için MW başına 2,4 milyon dolar, linyit ile çalışan termik santraller için MW başına 2,8 milyon dolar ve nükleer santraller için MW başına 2,99 milyon dolardır. MW başına ortalama 2 milyon dolarlık yatırım yapılması gerekeceği varsayımı altında, Tablo 4'teki veriler kullanılarak, 2003-2005 yılları arasında ortalama yılda 6,5 milyar dolar, 2005-2010 yılları arasında ortalama yılda 7,8 milyar dolar, 2010-2015 yılları arasında ortalama yılda 8,2 milyar dolar ve 2015-2020 yılları arasında ise ortalama yılda 9,4 milyar dolar yatırım yapılması gerekeceği hesaplanabilir.³⁵

Tablo A21, değişik birincil enerji kaynakları için birim yakıt maliyeti rakamlarını ve santral inşa sürelerini de vermektedir. Bu verilerden santral türü seçiminde göz önüne alınması gereken değişiklik boyutları olduğunu ortaya koymaktadır. Birim yatırım maliyeti düşük ve inşa süresi kısa olan doğal gaz santrallerinin birim üretim maliyetleri yüksektir. Ayrıca, birim doğal gaz maliyeti uluslararası piyasalarda petrol ve petrol ürünlerinin fiyatlarındaki dalgalanmalara bağlı olarak dalgalanmaktadır.³⁶ Diğer taraftan, birim üretim maliyeti diğer birincil enerji kaynaklarına göre oldukça düşük olan hidroelektrik santrallerin birim yatırım maliyetleri yüksek ve santral inşa süreleri uzundur. Ayrıca yağış rejimindeki dalgalanmalara bağlı olan kurulu güç verimi de düşüktür. Türkiye'nin ekonomik olarak değerlendirebileceği kullanılmamış hidroelektrik kapasitesi yılda 123.040 GWh olarak tahmin edilmektedir.³⁷

Türkiye'deki kurulu toplam elektrik gücünün gelişimini değerlendirmek için *rezerv marjı* verilerine bakmak yararlı olacaktır. Elektrik, depolanması çok pahalı olan bir ürün olduğundan, kesintisiz üretimi garanti edebilmek için atıl kapasite yaratmak gerekmektedir. Rezerv marjı, atıl kapasiteyi puant güç ile ilişkilendiren bir ölçüdür ve sistemde ortaya çıkabilecek çeşitli arızalar esnasında kesintisiz olarak ihtiyacı karşılayabilme kapasitesini gösterir.³⁸ Ek'teki Tablo A22'de, yıllar itibarıyla Türkiye'deki kurulu güç ile puant güç arasındaki ilişki verilmiştir. 1980-1998 dönemine bakıldığında ortalama yüzde 59 civarında

Tablo: 5
Rezerv Marjı

ÜLKELER	1970 (%)	1980 (%)	1990 (%)
ALMANYA	20,4	39,2	42,8
ABD	19,3	30,4	22,7
FRANSA	24,3	27,1	
İNGİLTERE	27,6	33,1	22,7
İSVEÇ	43	58	45
JAPONYA	3,4	24,9	4
KANADA	19	28	20
ŞİLİ	139,9	90,4	94,1
TÜRKİYE	31,5	81,1	
URUGUAY	25,9	27,7	67,6
YENİ ZELANDA	33,6	52,3	37,9
YUGOSLAVYA	41	53	80

Kaynak: Gilbert, Kahn ve Newberry (1996).

olan rezerv marjı, son üç yıl kapasite artışlarındaki düşüş nedeniyle azalmış ve dönemin son iki yılında yüzde 30 olmuştur. Ekonomik açıdan optimal olan atıl kapasite oranını bulmak için hem sistemin arıza çıkma ihtimali açısından teknik özelliklerini, hem de elektrik kesintilerinin tüketicilere maliyetini tahmin etmek gerekmektedir. Elektrik kesintisi ihtimalini sistem parametreleri ile ilişkilendiren çalışmalara ve elektrik kesintilerinin ekonomik maliyeti ile ilgili bazı tahminlere göre, optimal rezerv marjı termik santraller için yüzde 15-20 düzeylerindedir.³⁹ Hidroelektrik üretiminin ağırlıklı olduğu Türkiye'deki gibi sistemlerde ihtiyacı kesintisiz karşılayabilme, ekipman arızaları kadar barajlardaki yağış rejimine de bağlıdır. Bu nedenle Türkiye için optimal rezerv marjı oranı daha yüksek olabilir.⁴⁰ Aşağıda Tablo 5'te çeşitli ülkelerde rezerv marjı verilerinin gelişimi verilmiştir.

Tablo 5'ten, çeşitli çalışmalarda yüzde 15-20 olarak bulunan optimal rezerv marjı oranı ile karşılaştırıldığında, birçok ülkede aşırı atıl ka-

pasite eğilimi olduğu görülmektedir. Özellikle ekonomilerdeki dö-nemsel iniş çıkışların periyotları ile karşılaştırıldığında, kurulu güç ya-tırımlarının gerçekleşme süresi oldukça uzundur. Bu nedenle, kurulu kapasite ile tüketim talebi arasında uyumsuzluk olması beklenen bir şeydir. Bir çok ülkenin bu duruma aşırı atıl kapasite ile karşılık verdiği görülmektedir.

Türkiye'deki elektrik fiyatlarının gelişimini birkaç açıdan değerlen-dirmek gerekmektedir. Tablo A16'da verilen değişik OECD ülkelerin-deki dolar cinsinden elektrik fiyatları ile doğrudan bir karşılaştırma, döviz kurları satın alım gücünü yansıtmadığı oranda yanıltıcı olabile-cektir.⁴¹ Doğrudan karşılaştırma yerine sanayi ve mesken tüketimine uygulanan nisbi fiyatların ülkelere göre farklılaşmasını karşılaştırmak, fiyatlandırma politikalarının değişik ülkelerde içerdiği farklı çapraz des-teklemeye oranlarını ortaya çıkarması bakımından aydınlatıcı olacaktır. Aşağıda Tablo 6'da sanayi ve mesken tüketimine uygulanan nisbi fiyat oranlarının değişik ülkelerdeki gelişimi görülmektedir.

Fiyat teorisi bakımından beklenen, sanayi fiyatlarının mesken fiyat-larından daha ucuz olmasıdır. Elektrik kullanımının maliyetini etkileyen unsurlardan bir tanesi, ortalama güç talebinin puant güç talebine ora-nı olan yük faktörüdür. Yük faktörü yüksek olan talebi karşılamak için ayrılan santraller ortalamada daha az atıl durdukları için üretim mali-yetleri düşüktür. Ayrıca, sanayi tüketiminde ortalamada daha yüksek gerilimde elektrik kullandığı için, mesken kullanımına göre daha az transformatör kullanılmakta ve daha az düşük gerilim hattı gereksinimi olmaktadır. Bu iki nedenden dolayı, marjinal fiyatlandırma prensipleri-ne göre sanayiye uygulanan fiyatların daha düşük olması gerekecektir. Ayrıca, başa baş noktasını sağlamanın gerekli olduğu durumlarda da, Ramsey fiyatlandırma prensibine göre, fiyat esnekliği daha düşük olan mesken kullanımına daha yüksek fiyat uygulanması gerekir. Marjinal maliyet fiyatlandırmasının sistematik olarak uygulandığı Fransa ve İsveç için sözü edilen nisbi oranlar 1995 yılı için, sırasıyla, 0.36 ve 0.41'dir. Bu iki ülkenin değerleri kıstas alındığında, Tablo 6'daki verilerden ge-ri kalan çoğu ülkenin mesken kullanımını için çapraz destekleme uygula-dığı görülmektedir. Yeni Zelanda ve Türkiye için ise, geri kalan ülkele-rin aksine, 1990 yıllara kadar mesken kullanımının sanayi kullanımına göre daha ucuz olduğu görülmektedir.⁴² Fiyatlandırma ile ilgili bir di-

DEVLET REFORMU

ğer husus, Türkiye'nin OECD ülkeleri arasında sanayi elektrik enerjisi satış fiyatına Katma Değer Vergisi uygulayan tek ülke olmasıdır.⁴³

Türkiye'de uygulanan elektrik fiyatları değişik birincil kaynaklardan elektrik üretmenin birim maliyetleri ile karşılaştırıldığında, gerek sanayi gerek mesken fiyatlarının birim üretim maliyetlerinin oldukça üzerinde seyrettiği görülmektedir. Grafik 21'de 1984-1997 dönemi için sergilenen bu eğilimin elektrik sektöründe yeniden yapılanma talebinin altında yatan faktörlerden biri olduğu öne sürülebilir.

Bir önceki bölümde irdelenen özellikleri ve bu bölümde yapılan bazı uluslararası karşılaştırmalar ışığında, Türkiye elektrik sektörünün geçirmekte olduğu yeniden yapılanma sürecinin bu aşamasındaki durumu şöyle özetlenebilir:

Tablo: 6
Nisbi Fiyatlar

ÜLKELER	SANAYİ SATIŞ FİYATI MESKEN/SATIŞ FİYATI			
	1970	1980	1990	1995
ALMANYA	0,56	0,63	0,63	0,50
ABD	0,79	0,88	0,86	0,56
ARJANTİN	0,54	0,45	0,93	
BREZİLYA	0,38	0,44	0,65	-
FRANSA	0,42	0,62	0,35	0,36
İNGİLTERE	0,76	0,88	0,59	0,54
İSVEÇ	0,48	0,45	0,43	0,41
JAPONYA	0,41	0,71	0,68	0,69
KANADA	0,44	0,61	0,69	
ŞİLİ	0,37	0,57	0,59	
TÜRKİYE	0,97	1,61	1	
URUGUAY	0,75	0,71	0,80	
YENİ ZELANDA	1,38	1,36	1,17	0,51
YUGOSLAVYA	0,35	0,74	0,70	n.a.

Kaynaklar: Gilbert, Kahn ve Newberry (1996); TEDAŞ İstatistikleri (1997 Yılı Sonu)

1. Elektrik tüketimindeki artışlar ile GSMH'daki artışlar arasında doğrudan ilişki olduğu gözlemi, Türkiye'de kişi başına GSMH'da ciddi artışlar hedefleniyor ise, enerji talebinde de buna uygun oranda artışlar hedeflenmesi ve bu artış oranlarını mümkün kılacak kurulu güç yatırımlarının yapılması gereğine işaret etmektedir.
2. Kurulu güç ve elektrik tüketiminde istenen oranda yüksek artış gerçekleştirmek için her yıl yapılması gereken yatırım tutarları oldukça yüksektir. Türkiye'de 1970-1990 yılları arası nisbi olarak daha yüksek düzey ve artış oranlarında seyreden kamu yatırımları, 1990 sonrasında neredeyse durmuştur. Eğer kurulu güç ve elektrik üretiminde yüksek oranda artışlar isteniyor ise, yatırımların zamanında yapılabilmesi için her türlü kamu ve yerli ve yabancı özel sektör kaynağının kullanılması gerekecektir.
3. Türkiye'de elektrik sektörünün 1970 yılından itibaren yapısı gözlemlendiğinde, 1980'lerin ortasından itibaren değişik düzenlemelerle teşvik edilmeye çalışılan özel sektör katılımının 1999 yılı itibariyle henüz oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Kamunun toplam kurulu güç ve elektrik üretimi içindeki payı 1998 yılı itibariyle yüzde 85'ler düzeyindedir.
4. Sektörün üretim kademesinde kamunun yanı sıra birkaç görevli (imtiyazlı) şirket, Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet ve İşletme Hakkı Devri modelleri ile faaliyet gösteren özel üretim şirketleri ve otoprodüktörler yer almaktadır.
5. Yap-İşlet-Devret modeline göre, özel yatırımcılar kamunun açtığı ihaleler yolu ile her türlü santral kurabilmekte, belirli bir süre işlettikten sonra da kamuya devretmektedirler. İşletme süresince kamu, başlangıçta sözleşme ile belirlenen miktarda elektriği belirlenen fiyatlardan almayı taahhüt etmektedir. Yap-İşlet-Devret modelini gerçek anlamda özel sektör faaliyeti olarak değil, kamu yatırımları için değişik bir finansman yöntemi olarak değerlendirmek gerekmektedir.
6. Yap-İşlet modeline göre, yerli ve yabancı yatırımcılar, yine kamunun açtığı ihaleler yolu ile, termik santral kurup işletmesini yürütebilmektedirler (hidrolik, jeotermal ve nükleer santraller

DEVLET REFORMU

Yap-İşlet modeli dışında tutulmuşlardır). Başlangıçta imzalanan enerji satış anlaşmaları ile kamunun belirli miktarda enerjiyi, belirlenen fiyatlarda satın alacağı Hazine tarafından garanti edilmektedir.

7. İşletme Hakkı Devri modelinde, belirli bir görev bölgesi içerisinde elektrik enerjisi üretim, iletim, dağıtım ve ticareti faaliyetlerinin tamamı veya bir kısmı, kamu tarafından açılan ihaleyle belirlenecek bir şirkete belirlenen bir süre için sözleşme ile devredilmektedir. Kamu, Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet modellerinde olduğu gibi, görev verilen şirketlere fiyat ve satın alma garantileri vermektedir.
8. Her üç biçimde faaliyet gösteren üretim şirketleri doğrudan TEAŞ'a elektrik satmalarının yanı sıra, iletim hattı olan diğer şirketlere ve, dağıtım ve iletim masraflarını ödemek kaydıyla, kurulu gücü 4.000 kW'dan büyük olan diğer üretici kuruluşlara da elektrik satabilmektedirler.

(İmtiyazlı şirketler olan Çukurova Elektrik T.A.Ş., Kepez Elektrik A.Ş. ve Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş., imtiyaz sahibi oldukları bölgelerdeki dağıtım ağının belirli bir kısmına sahiptirler.)

9. Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet ve İşletme Hakkı Devri modellerinde garanti edilen fiyat, özü itibariyle maliyet artı kâr yöntemi-ne göre belirlenmektedir. Şirketin her yıl teklif edip onay gördükten sonra uygulayacağı fiyatların hesaplanmasında, şirketin izin alarak yapacağı her türlü yatırım harcaması maliyet olarak göz önüne alınmaktadır.
10. Maliyet artı kâr ve eşdeğeri yöntemlere dayalı fiyatlandırma ve satın alma garantileri, özel yatırımcının yatırım riskini çok azaltmaktadır. Bununla hedeflenen, sağlayacağı finansman kaynağı için özel yatırımcının kamudan talep edeceği toplam getiri içindeki risk primini azaltmak suretiyle, yatırımın kamuya maliyetini düşürmektir. Ancak, kamu açısından ilk yatırım maliyetini düşüren bu fiyatlandırma yöntemi, işletme döneminde yatırımcıya ekonomik verimliliği artırıcı yönde herhangi bir teşvik vermemektedir.

11. Şimdiye kadar özel yatırımcıların elektrik sektöründeki faaliyetlerinde olduğu söz edilebilecek tek rekabet biçimi, ihale aşamasında gerçekleşen “pazar için rekabet”tir. Fiyat ve satın alma garantili sözleşmeler, ihaleyi kazanan şirket için “pazar içinde rekabet” gibi bir gerekliliği ortadan kaldırmaktadır.

Şu anki düzenlemeler içinde rekabetin rol oynayabileceği tek durum, üretim şirketlerinin kurulu gücü 4.000 kW’dan büyük olan diğer üretici kuruluşlara elektrik satabilmeleridir.

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

13. Elektrik enerjisinin enterkonekte sistem üzerinde iletimi ve tevzii, şu an bir kamu iktisadi teşebbüsü olarak faaliyet gösteren TEAŞ’ın sorumluluğundadır. TEAŞ aynı zamanda üretimin de yüzde 85’ini kontrol etmektedir. TEAŞ’ın üretimdeki bu yüksek payının azalması zaman alacaktır. İleride piyasa şartlarında üretim yapacak diğer şirketlerle ilişkilerinde menfaat uyumsuzluğu yaratmaması için, elektrik iletim ve tevzii işinin TEAŞ’ın bünyesinden çıkarılarak ayrı ve bağımsız bir şirkete bırakılması gerekmektedir.

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

15. Elektriğin iletimi ve tevziinde olduğu gibi, yerel dağıtımında da teknolojik olarak doğal tekel koşulları geçerlidir. Yakın bir zaman önce başlanan uygulamaya göre, ülke 29 bölgeye bölünerek birçok bölgedeki elektriğin dağıtımı ve aynı zamanda ticareti işleri İşletme Hakkı Devri yöntemi ile özel şirketlere verilmiştir. Yerel tekel haline gelen bu şirketlerin uygulayacakları fiyatlar yine kamu onayına tabi olacaktır. Elektriğin dağıtımın-

DEVLET REFORMU

da zorunlu olan tekel durumunun ticareti de kapsamaması gerekmektedir.

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

- Kurulu güç içerisinde birincil enerji kaynağı olarak doğal gazı kullanan termik santrallerin oranı artış göstermektedir. Gerek kamuya, gerek özel sektöre ait otoprodüktör tesislerde de doğal gaz kullanımı fazladır ve artmaktadır. Yatırım süresi kısa ve yatırım maliyeti nisbi olarak düşük olan doğal gaz santrallerinin birim üretim maliyeti düşüktür. Birim maliyetler içinde en büyük pay yakıt maliyetidir; bu nedenle doğal gazın dünya piyasalarında belirlenen fiyatlarına göre birim maliyetler aşırı dalgalanma gösterebilecektir.
- Kurulu güç–puant güç oranı bakımından Türkiye optimal sayılan değerlerin oldukça üzerindedir. Hidroelektrik santral kaynaklı üretimin nisbi ağırlığından kaynaklanıyor olabilecek bu durumun, termik santraller arttıkça düzelmesi beklenmelidir. Bu oranın düşmesi, kurulu gücü artırma gereğini azaltacak olması bakımından önemlidir.
- Gerek mesken, gerek sanayide kullanılan elektriğin satış fiyatları, birim üretim maliyetlerin oldukça üzerindedir. Sanayide kullanılan elektriğin fiyatı mesken kullanımındaki fiyatına göre son birkaç yıla kadar hep yüksek olmuştur.

5. Türkiye’de Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılandırılması

Elektrik sektörünün regülasyonu ile ilgili olarak ilk iki bölümde gözden geçirilen teorik sorunlar ve diğer ülke uygulamaları ışığında, Türkiye’deki elektrik sektörünün yeniden yapılanması ve regülasyonu ile ilgili göz önüne alınması gereken çeşitli dersler vardır.

Elektrik sektörlerinin yeniden yapılandırılıp yeni bir regülasyon sistemine geçilmesi sürecinde, yeniden yapılandırma öncesi kamu mülki-

yeti ve kontrolünün yoğun olması paradoksal bir biçimde avantaj yaratabilmektedir. Mülkiyet haklarının özel şahıslara dağılmış olduğu durumlarda, yeni düzenlemenin getirmesi kaçınılmaz olacak özel çıkar kayıpları, yeniden yapılanma sürecini yavaşlatacak politik baskılara yol açabilmektedir. Kamu mülkiyeti altında yeniden yapılandırma da kuşkusuz belirli kesimler için eski düzenlemedeki ayrıcalıklı çıkarlarının kaybı sonucunu getirecek, bu durum da yeni düzenleme karşıtı baskılar yaratacaktır. Ancak diğer ülke deneyimlerine bakıldığında, yeniden yapılandırma sürecine kamu mülkiyeti altında başlamanın avantajlarının ağır bastığı görülmektedir.

Bu gözlem, yeniden yapılandırma sürecinde oluşturulacak yeni yapı iyice oturuncaya kadar sektörde özelleştirme uygulamalarının büyük dikkatle yapılması gerektiğine işaret etmektedir. Elektrik sektörünün bazı kademelerinde rekabete yer veren dikey ayrışık yapının regülasyonu konusu, bu konuda en ileri durumda olan İngiltere’de bile henüz tam yerine oturmuş değildir. Özel mülkiyet haklarını bir defa oluşturulduktan sonra, kamunun regülasyon sisteminde ortaya çıkabilecek yeni şartlar altında değişiklik yapma opsiyonları azalmaktadır. Örneğin, İngiltere’de güç havuzunda oluşan toptan elektrik fiyatlarının tam rekabet altında oluşacak fiyatlardan saptığı, gerçek marjinal maliyetlerden uzak olarak belirlendiği yönünde kuşku oluşmuştur. Ancak, bu piyasada işlem yapan alıcı ve satıcılar, fiyatlardaki aşırı oynama riskinden kurtulmak için ‘fark sözleşmeleri’ adı verilen yan sözleşmeler imzalamaktadır. Güç havuzunda fiyat oluşumunda değişiklik yapılması durumunda uzun dönemleri kapsayabilen bu tür özel sözleşmelerle oluşan özel mülkiyet hakları olumsuz etkileneceğinden, değişiklik önerilerini hayata geçirmek çok zor hale gelmiştir.

Özellikle oturmuş bir kurumsal ve hukuki yapı altında, kamunun özel mülkiyet haklarını etkileyecek değişiklikler yapması ancak zarar görecektir tarafları tazmin etmesi koşuluyla düşünülebilir. Yeni regülasyon sisteminin nasıl çalışacağı tam açıklığa kavuşmadan yapılacak özelleştirmelerin önemli sorunlar yaratabildiği gözlenmiştir. Özelleştirme sonrası sektörde ortaya çıkabilecek öngörülememiş sorunların üzerine gidilmez ise, ekonomik etkinlik kayıpları ortaya çıkabilmektedir. Bu sorunları aşacak değişikliklerin yaratılmış özel mülkiyet hakkı sahiplerine vereceği zararların tazmin edilmesi çoğu zaman çok maliyetli ola-

DEVLET REFORMU

caktır. Kurumsal ve hukuki yapıların oturmamış olduğu ülkelerde, tazmin etme yerine zaman zaman özel mülkiyet haklarının müsadere anlamına gelen çözümlere başvurulabildiği görülmektedir. Bu tür bir uygulamanın olabildiği, veya olabileceği izleniminin olduğu ülkelere altyapı sektörlerinde yatırım yapacak yerli ya da yabancı özel sermaye çekmek için, yüksek olarak algılanan yatırım riskiyle orantılı aşırı yüksek getiri oranları taahhüt etmek gerekmektedir. Yatırımlarda devlet garantisi, üretilecek ürün ile ilgili fiyat ve alım garantileri gibi uygulamalar yoluyla yatırımcının algıladığı riskler azaltılmaya çalışılmaktadır. Bu tür garantiler, yüksek yatırım maliyeti anlamına gelmelerinin dışında, ilgili sektörlerin geleceğini ipotek altına sokar hale gelebilmektedirler. Örneğin, elektrik yatırımlarında uzun vadeli alım miktarı ve fiyat garantisi verildiğinde, bu durum sektörde oluşturulmak istenecek rekabet ortamına ters düşmektedir.

Şili'nin elektrik sektöründe özelleştirmeye gitmeden önce var olan sektör yapısını değiştirecek şekilde kamuya ait şirketleri yeniden yapılandırması ve bu yapıya uygun yeni bir regülasyon sistemi geliştirmesi, Türkiye açısından üzerinde önemle durulması gereken bir örnektir. Kamu şirketleri, yeni regülasyon sistemi yerine oturduğu ve sektörün yeni dengesinin nasıl olacağı belirginleştiği ölçüde, özelleştirilmişlerdir. Elektrik sektöründe uygulamaya konulan regülasyon ile ilgili kurumsal ve hukuki yapısının güven uyandırması, Şili elektrik sektörüne yüksek miktarda yeni özel sermaye yatırımı yapılmasıyla sonuçlanmıştır.

İngiltere ve Şili örnekleri ışığında, Türkiye'nin önce elektrik sektöründe nasıl bir yapı öngördüğüne dair kesin bir karar vermesi, bu kararı verdikten sonra da gerekli regülasyon sisteminin kurumsal ve hukuki yapısını süratle oturtması gerekmektedir. Var olan kamu şirketlerinin özelleştirilmesine, öngörülen yapı oturduğu ve yeni dengesini bulduğu ölçüde girişilmelidir. Kamu mülkiyetinin sağladığı sektör yapısında tekrar değişiklik yapabilme opsiyonundan vazgeçmeden önce, tekrar değişiklik yapma gereğinin ortaya çıkmayacağından mümkün olduğu kadar emin olunmalıdır. Bu açıdan, Türkiye'de elektrik sektöründe henüz kamu ağırlığının çok fazla olması bir avantaj olarak değerlendirilebilir.

Türkiye'de elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması ve yeni bir regülasyon sistemi oluşturulması hususunda üzerinde karar verilmesi gereken üç ana konu şunlardır:

1. Sektörün yeni yapısı ne ölçüde dikine ayrıştırılacaktır?
2. Sektörün hangi kademeleri kamu mülkiyetinde kalacak, hangileri özel mülkiyete devredilecektir?
3. Sektörün hangi kademeleri regülasyona tabi olacaktır? Bu regülasyon ne tür genel teknik özellikler taşıyacaktır?

Bu üç ana konu aşağıda ayrı ayrı gözden geçirilecektir.

5.1. Sektörün Yeni Yapısı

Elektrik sektörünün yapısı konusunda bir uç, halen ABD’de büyük ölçüde devam eden, tümüyle dikey bütünleşik tekel yapısı, diğer uç ise İngiltere’deki tümüyle dikey ayrışık sektör yapısıdır.

ABD ve İngiltere’deki uç teşkil eden iki yapıya alternatif ara bir çözüm, yüksek gerilim iletim ağındaki tekeli kamu mülkiyetinde tutarak üretim kademesi ile doğrudan veya dolaylı olarak bütünleştirmektir. Eğer kurulu kapasite eksikliği sorunu var ise, üretim kademesinin regülasyona tabi olmaksızın rekabete bırakılmasında ekonomik etkinlik açısından sorunlar olmaktadır. Bu durumda, kamuya ait iletim ağı işleticisinin ya üretim kademesi ile doğrudan bütünleşmesi, ya da bağımsız özel firmaları da içeren üretim kademesi ile ihale usulüne göre alış veriş yapan tek alıcı olarak düzenlenmesi düşünülebilir. Böyle bir düzenlemede, üretim kademesinde rekabet koşulları yerleştiği ve sektör yapısı dengesini bulduğu zaman iletim tekelinin mülkiyet veya işletimini özelleştirme opsiyonu da saklı kalmaktadır.

Türkiye’de yüksek gerilim iletim ağını üretim kademesinden ayırma kararı verildiği anlaşılmaktadır. TEAŞ’ın üretim, iletim ve ticari hizmetlerinin ayrı ayrı çatılar altında yürütüleceği açıklamaları yapılmaktadır.⁴⁴ Yüksek gerilim iletim ağının sektörün diğer kademelerinden ayrılarak bağımsız bir şirket yönetimine verilmesi, Türkiye’de elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması bakımından atılması gereken en kritik adım olacaktır.

Türkiye’de kamunun elindeki üretim santrallerinin özel sektöre İHD (İşletme Hakkı Devri) anlaşmaları ile devredilmeleri süreci başlamış ve devam etmektedir. Özel sektöre henüz devredilmemiş santrallerin, bu devir tamamlanıncaya kadar, ayrı bir kamu şirketi bünyesinde

DEVLET REFORMU

işletilmeleri gerekecektir. ‘Stratejik’ olarak addedilen bazı santraller ile yakın bir gelecekte kurulması düşünülen nükleer santrallerin de bu kamu üretim şirketine bağlı olarak çalıştırılacakları anlaşılmaktadır. Üretimde özel sektör katılımı son yıllarda artmakta ise de henüz düşük düzeydedir. Ayrıca Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet finansman yöntemleri ile inşa edilen özel santrallerle uzun vadeli alım ve fiyat anlaşmaları yapılmış olması, üretimde fiyat oluşumunun daha uzun süre İngiltere’deki gibi bir güç havuzu piyasasında oluşabilmesini imkânsız kılmaktadır. Bu çerçevede toptan alım satımında uzun bir süre daha kamunun doğrudan rolü devam edecektir.

Toptan elektrik fiyatlarının bir piyasada belirlenmesi aşamasına gelinmesinin önünde engeller olduğu açıktır. Kurulu güç kapasitesinde algılanan eksikliği acil olarak gidermek için, elektrik sektörünün regülasyonu ile ilgili kurumsal ve hukuki ayrıntılar belirginleşmeden özel sektör yatırımları davet edilmiş ve edilmeye devam edilmektedir. Kurumsal ve hukuki yapının oturmuş olmadığı bir çerçevede, özel sektör yatırımları ancak sektörle ilgili algılanan riskleri karşılayabilecek yüksek maliyetlerde gerçekleşebilmektedir. Bu maliyetlerin aldığı bir biçim, kurulacak özel santrallerden uzunca bir süre belirli bir fiyattan ve miktarda elektrik alma garantisi verilmesidir. Sektördeki regülasyon yapısı bir an önce oturtularak, değişik kademelere ekonomik etkinliği artıracak şekilde rekabet unsuru sokulmasının önünde engel teşkil eden bu tür garanti uygulamalarından kaçınılmaya çalışılmalıdır. İşletme hakları özel şirketlere devredilen santrallerle yapılan ön devir anlaşmalarında da bu hususa dikkat edilmesi gerekmektedir.

Üretim kademesinde uzun bir süre daha kamu ve özel şirketlerin birlikte yer alacakları anlaşılmaktadır. Özellikle stratejik addedilen santrallerin ve yakında ihalesine çıkılması düşünülen nükleer santralin özel sektöre devri hiçbir zaman gerçekleşmeyebilir. İngiltere’nin tecrübesinden ortaya çıkan, çevre ve güvenlik problemlerinin yarattığı yüksek risk unsuru nedeniyle, nükleer santralin özel sektöre devri istenilse bile gerçekleşmesi mümkün olmayabileceğidir. Böyle bir karma yapı ile, fiyat ve alım garantili sözleşmelerin süresi bittiğinde bile, üretim kademesinde ekonomik etkinliği artıracak rekabet şartları nasıl oluşturulacaktır? Kamu ve özel üretim şirketlerinin bir arada bulunduğu bir yapıda, kamuya ait üretim şirketlerinin verimliliği ‘kritere göre rekabet’⁴⁵

yöntemi ile kontrol edilebilir. Ancak, özel üreticilere fiyat ve alım garantisini verildiğinde maliyet verimliliğini artırmaları için teşvik unsuru kalmadığı için kamudaki maliyetler için emsal teşkil etmek bakımından yetersiz kalacaklardır.

Türkiye için düşünülen yeni yapıda, iletim ağının teknik olarak işletimi ile elektriğin toptan alım ve satımının birbirinden ayrı yapılar içerisinde gerçekleştirilmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Bu yaklaşım birkaç açıdan olumlu bir adım olarak değerlendirilebilir. İletim ağının teknik işletimi ile elektrik alım satımı birbirinden farklı nitelikleri olan faaliyetlerdir. Yüksek gerilim iletim ağının işletimi ile ilgili Türkiye’de çok yeterli bir uzmanlık düzeyi olduğu açıktır. Toplam sistem maliyetini en aza indirgeyecek yük tevzi uygulamaları iletim ağından sorumlu bu yapı altında başarı ile sürdürülebilir. Elektriğin kamu ya da özel bağımsız üretici şirketlerden alım ve satımı ise ayrı bir uzmanlık gerektirmektedir. Üretim kademesinde kamunun daha uzunca bir süre yoğun rol oynayacak olması nedeniyle, iletim ağını işletecek ve elektriğin toptan alım satımını üstlenecek iki ayrı şirketin de kamu şirketleri olması uygun gözükmemektedir. Ayrıca, teknik bakımdan ağın güvenilir işletilmesi için ağ işleticisinin bazı santraller üzerinde özel kontrolü olması gerektiği de öne sürülmektedir. Kamuya ait bazı santraller ile kamu yönetimindeki ağın bu tür bir ilişki içerisinde olması doğal olacaktır.

Yüksek gerilim iletimini yeni bir şirket altında diğer kademelerden ayırdıktan sonra, iletim ağının ne tür bir regülasyona tabi olacağına karar verilmesi gerekecektir. Doğal tekel koşullarının olduğu ve işlemesi yoğun ağ dışsallıklarına tabi bu kademenin doğru bir şekilde regülasyonu, elektrik sektörünün dikey ayrışık yeni yapısı altındaki performansını doğrudan belirleyecektir.

İletim ağının kamu yönetimi altında olması regülasyon konusunda karar vermeyi daha kolay hale getirmemektedir. Regülasyon konusunda verilmesi gereken önemli kararlardan birisi, iletim ağına üçüncü tarafların ulaşmasına izin verilip verilmeyeceğidir. Elektriğin perakende satışı kademesinde rekabet olabilmesi için üretici olmayan tarafların da iletim ağına ulaşabilmeleri gerekmektedir. Ağa ulaşım üçüncü taraflara kapalı olduğunda, ağa yalnızca üretici şirketler ve toptan elektriğin tüketicileri (dağıtım şirketleri) doğrudan ulaşabilmektedirler. Ağa üçün-

DEVLET REFORMU

cü tarafların ulaşımına, teknik bakımdan güvenilir ve kesintisiz iletimi çok zorlaştırdığı gerekçesi ile, izin verilmemesi gerektiği yönünde görüşler vardır.⁴⁶ Üreticilerin büyük tüketicilere iletim ağını kullanarak doğrudan satış yapabilmelerine izin vermek, bu konu ile kısmen bağlantısı olan, kısmen de ayrı bir husustur.

Yüksek gerilim iletimini ekonomik etkinliğe uygun olarak fiyatlandırmak ağ dışsallıkları yüzünden çok zordur. Diğer taraftan, ağın ne şekilde genişleyeceği ile yeni santrallerin ve tüketicilerin konuşlanacağı yerler ile ilgili doğru sinyaller verilmesi bakımından yüksek gerilim iletim fiyatının önemi çok büyüktür. Dikey ayrışik sektör yapısının, dikey bütünleşik geleneksel yapıya göre dezavantajlı olduğu nokta bu noktadır. İngiltere’de uygulanan sistemin santrallerin yanlış yerlere kurulmasına engel olamadığı, üretim ile iletimin koordine edilerek sistem maliyetlerinin en aza indirilmesinde sorunlarla karşılaşıldığı gözlenmektedir.

İletim ağının diğer kademelerden ayrılmasının elektrik fiyatları üzerindeki bir etkisi de, fiyatlama sürecine saydamlık getirmesi ve bu nedenle belirli tüketicilere çapraz destekleme sağlamayı güçleştirmesidir.

İletim ağının nasıl bir regülasyona tabi tutulacağı ile ilgili karar verilmesi gereken bir diğer önemli nokta, nihai olarak toptan elektrik piyasasının oluşmasına izin verilir verilmeyeceğidir. Bağlantılı bir diğer konuda üreticilerin büyük tüketicilere iletim ağını kullanarak doğrudan satış yapabilmelerine izin verilir verilmeyeceğidir. Elektriğin toptan alım ve satımının yapıldığı piyasalar son derece karmaşık piyasalardır ve performansları ile ilgili özellikler henüz bütünüyle anlaşılammıştır. Türkiye’de üretimde kamunun doğrudan veya garantili sözleşmeler aracılığıyla dolaylı varlığının uzun süre devam edecek olması, böyle bir piyasanın oluşumunu kısa dönem için bir soru olmaktan çıkarmış gözükmektedir.

Elektriğin toptan alım ve satımı ile görevlendirilecek kamu firmasının ihale yöntemi ile bu kademeye rekabet getirmeye çalışması düşünülebilir. Garantili sözleşmelerin uzunca bir süre daha alım ve satım kararlarını bağlayacak olmasının, elektriğin toptan ticaretine ihale yolu ile rekabet getirilmesini de çok kısıtladığı ortadadır. Bu kısıtın kalkması durumunda ihalelerde üretici kamu firmaları ile özel üreticilerin rekabetinin nasıl bir sonuç getireceği de, üzerinde durulması gereken önemli bir husustur.

Elektriğin toptan alım ve satımını kamu firmasının yapacağı durum için şöyle bir düzenleme düşünülebilir: sabit ve değişken maliyeti karşılayacak iki farklı unsurun olduğu fiyat sözleşmeleri yoluyla santrallerden elektrik alınır; yük tevzii düzenlenir; dağıtım şirketlerine ve büyük tüketicilere iletim maliyetlerini karşılayacak bir fiyattan satılır; dağıtıcı şirketlerin uygulayacakları fiyatlar da regülasyon yolu ile belirlenir. Üretimin değişken maliyetin doğru olarak tespiti zor olmakla birlikte, birden çok üretici durumunda karşılaştırma yapmaya dayanabilecek kontrol yöntemleri ile maliyetleri belirli bir güvenlik sınırı içinde tespit etmek mümkün olabilmektedir. Her santral için tespit edilen değişken maliyet, ağ üzerinde tüketim talebinin hangi sırayla karşılanacağını ve birim başına yapılan ödemeyi belirleyecektir. Devreye girecek ilk santral, değişken maliyeti en düşük olan santral olacaktır. Böylece ekonomik etkinliğe uygun yük tevzii sorunu çözülecektir. Spot piyasanın olmadığı durumlarda kullanılacak bu sistemde, üreticilerin doğrudan büyük tüketicilere satışlarına nasıl izin verilebileceği sorunu vardır. İletim ağı işleticisi ve dağıtıcı şirketler üzerine ekonomik etkinlik baskısı getirmeyen bu düzenleme, üretim ve dağıtımda rekabet koşulları oluşması durumunda değiştirilebilir ve toptan fiyatların tespitinde iletim şirketi aradan çıkarılabilir. Ancak, böyle bir durumda regülasyona tabi dağıtım şirketlerinin sahibi veya hissedarı oldukları santraller varsa bu santrallerle yapacakları alışverişte şişirilmiş fiyatlar kullanmalarına her zaman dikkat etmek gerekecektir.

5.2 Özelleştirilecek Kademelerin Belirlenmesi

Elektrik sektörünün çeşitli kademelerinde kamu sektörü ile özel sektörün görece performansını karşılaştıran çeşitli çalışmalardan ortaya çıkan sonuç, genel olarak kaynakların verimli kullanımında mülkiyet biçiminden çok regülasyon yönteminin önemli olduğu şeklindedir.⁴⁷

Bazı çalışmalarda, elektrik üretimi için regülasyon biçiminin yanı sıra mülkiyet yapısının da sınırlı bir oranda önemli olduğu bulunmuştur. Özel üretim şirketlerinin maliyetlerinin kamu mülkiyetindeki şirketlerin maliyetlerinden yüzde 5 kadar düşük olabildiği hesaplanmıştır.⁴⁸ Bu konuda destekleyici kanıtlar çok kuvvetli olmamakla birlikte, genel olarak elektriğin üretiminde özel sektörün ekonomik açıdan da-

DEVLET REFORMU

ha etkin üretim yaptığı düşünölmektedir. İngiltere’de özel sektöre devredilen santrallardaki maliyetlerin çok düşmesi bu savları güçlendirmiştir. Diğer taraftan, maliyetlerdeki düşüşün mülkiyet yapısındaki değişiklikten mi, yoksa aynı zamanda regölasyon yapısının değişmesinden mi kaynaklandığı açık değildir. Şu anki genel kanı, üretimde özel sektörün yer aldığı bir rekabet düzeninin mümkün olduğu yönündedir. Bu rekabeti artırmak için özel otoprodüktör şirketlerin de, olağan özel üretici şirketler gibi, iletim ağına bağlanabilmeleri ve ağdan elektrik alıp satabilmeleri savunulmaktadır.

Dağıtım kademesinde kamu ve özel sektör performansı arasında belirgin farklar tespit edilmemiştir. İngiltere’de dağıtım şirketlerinin mülkiyetleri bölgesel kamu tekeline özel kamu tekeline geçtiğinde değişmemiştir.⁴⁹ Türkiye’de bölgesel dağıtım tekellerinin özelleştirilmesinden sonra yapılan bir çalışmada özel mülkiyet lehine bir fark bulunmakla birlikte bu fark küçüktür.⁵⁰ Dağıtımda tercih edilecek mülkiyet biçimi, yüksek gerilim iletiminin nasıl organize edildiğine ve talebi karşılama zorunluluğunun kime ait olduğuna bağlı olacaktır. Yüksek gerilim iletimi için İngiltere regölasyona tabi bir özel tekel oluşturmuştur. Sektörde oluşturulması düşünülen yeni yapı oturuncaya kadar, Türkiye’de yapılması düşünüldüğü gibi, mülkiyetin kamuda kalması daha sonra gerekebilecek değişikliklerin daha kolay yapılmasına izin verecektir. İletim ağının mülkiyeti ile ilgili bir diğer konu, üreticilerin büyük tüketicilere doğrudan kendi hatlarını kurarak elektrik vermelerine izin verilip verilmeyeceğidir. Türkiye’de bu tür bağlantıya izin verilmeğe başlanmıştır. Bu konudaki uygulamanın avantaj ve dezavantajları iletim ağına uygulanan regölasyonun özelliklerine göre değişecektir.

5.3 Regölasyon Biçimini Belirleyecek Kriterler

Regölasyon mekanizması ile izin verilecek fiyatlandırma politikası (i) ilgili şirketin yapacağı yatırımlar için finansman ihtiyacını karşılayacak yeterli getiriye sağlamalı; ve (ii) gerek işletimde gerek yatırımlarda ekonomik etkinliğe uygun karar verilmesini teşvik etmelidir. Yatırım kararlarında etkinliğin sağlanması santral tipi, yeri, büyüklüğü ve yatırım maliyetleri ile ilgili kararların doğru alınmasını gerektirecektir. Bu iki hedefin çelişmeden bir arada yerine getirilmesi uygulamada hemen hemen imkânsız olmaktadır.

Regülasyona tabi şirkete yeterli getiriye garanti eden getiri oranı regülasyonu maliyet verimliliğini teşvik etmemektedir. Son uygulamaları *TÜFE - X* şeklinde olan tavan fiyat regülasyonu da içinde sorunlar barındırmaktadır. Belirli bir verimlilik artışı öngörülerek fiyat endeksindeki artıştan düşülen *X* oranının doğru belirlenmesi çok güç olmaktadır. Bu oran düşük belirlenirse bir süre sonra tüketicilerden değişmesi yönünde baskı gelmektedir. Diğer taraftan bu oranın yatırımlar için yeterli finansman sağlayacak düzeyi de göz önüne alması gerekmektedir. Kritere göre rekabet bu oranın belirlenmesinde yardımcı olan bir unsurdur. Tavan fiyat uygulaması fiyatlamada saydamlık sağladığı için çapraz desteklemelerin azalması ile sonuçlanmaktadır.

Dağıtım regülasyonunda belirlenmesi gereken bir diğer konu hangi tür tüketici fiyatlarının kontrole tabi olacağıdır. Küçük tüketici fiyatlarının regülasyonu zorunlu olmaktadır. Ancak, büyük tüketicilerin üreticilerle doğrudan istedikleri gibi anlaşabilmelerine izin verilmesi mümkündür. Dağıtım yatırımlarının kimin tarafından yapılması ve finansmanının nasıl karşılanması gerektiği konuları henüz teorik olarak tam açıklığa kavuşmuş konular değildir.

Üretimde bağımsız özel üreticilerin bulunduğu durumlarda regülasyon sisteminin dikkate alınması gerekecek bir husus da, santrallerin kullandığı birincil enerji kaynaklarının rekabet koşullarında temin edilip edilmediğidir. Türkiye’de özel santraller büyük ölçüde doğal gazla çalışan santrallerdir. Birim maliyetin içerisinde yakıtın payının yüzde 80’leri geçtiği bu santraller için doğal gaz fiyatları yatırım ve üretim kararlarının en önemli belirleyicisidir. Türkiye’de doğal gaz alım ve satımı ile dağıtımında halen BOTAŞ tekel olarak faaliyet göstermektedir.

6. Sonuç: Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Regülasyonun Ekonomi Politikası Üzerine Bazı Düşünceler

Elektrik sektörünün regülasyonu konusu, teknik karmaşıklığının ötesinde, mülkiyet hakkı devri ve gelir dağılımı ile ilişkili boyutları ile aynı zamanda siyasi bir konudur. Elektrik, üretimiyle ilgili bazı kademe-

DEVLET REFORMU

lerin doğal tekel özellikleri olmasının yanı sıra, hem girdi teşkil ettiği üretim faaliyetleri hem de mesken tüketicileri bakımından temel bir ihtiyaç maddesidir. Bazı kademelerinde regülasyon uygulanması zorunluluğu, elektrik sektörünün işleyişinde ekonomik rantların ortaya çıkmasını kaçınılmaz kılabilmektedir. Uygulanan regülasyon biçimi, bu rantların büyüklüğünü ve çeşitli taraflar arasında nasıl dağılacakını doğrudan belirlemektedir.

Endüstrileşmiş ülkelerde çeşitli sektörlerin regülasyonu için kullanılan karmaşık teknik yöntemler, belirli bir kurumsal ve hukuki altyapıyı var sayarak işlemektedir. Mülkiyet haklarının ne olduğu ve nasıl el değiştirebileceğini belirleyen kurallar üzerinde toplumsal mutabakatın büyük ölçüde olduğu bu ülkelerde, anlaşmazlık durumlarının nasıl çözümleneceğini düzenleyen hukuki yapı da yerine oturmuştur. Tarafların, verili kurallar ışığında hukuk sisteminin anlaşmazlıkları yan tutmaksızın çözümleyeceğine büyük ölçüde güveni vardır. Endüstrileşme sürecinde olan ülkelerde ise kurumsal ve hukuki altyapı henüz tam anlamıyla yerine oturmamıştır. Bu nedenle, gelişmiş piyasa ekonomilerinde uygulanan karmaşık regülasyon yöntemlerini dayandıkları kurumsal ve hukuki çerçevenin olmadığı koşullarda uygulamak beklenmeyen ve istenmeyecek sonuçlar yaratabilmektedir.

Kurumsal ve hukuki yapının tam oturmadığı bir çerçevede, regülasyon uygulamalarının istenen sonuçları vermesi için, uygulamada ortaya çıkması kaçınılmaz olan (gelir dağılımı bakımından) paylaşım çatışmalarını siyasi olarak etkili bir biçimde çözecek mekanizmaları içermeleri şarttır. Gerekli kurumsal ve hukuki yapı yerine oturuncaya kadar kurulacak düzenleyici kurumun yalnızca teknik özellikleri olan bir kurul olması, kurulun alacağı kararların etkili olabilmesi için şart olan siyasi temsil gücünden yoksun olması anlamına gelecektir. Düzenleyici kurulun oluşumunda siyasi kararların ağırlığı olması, genellikle yalnızca bu kurulun siyasi niteliği olmasından değil, bu siyasi sürece katılımın sınırlı olmasından kaynaklanmaktadır. Gerek üyelerin seçiminde, gerekse kurulun karar verme sürecinde daha geniş siyasi katılımı sağlayacak düzenlemeler düşünülmelidir. Örneğin, pazarlık gücü sınırlı küçük tüketicilerin şikayetlerini değerlendirecek bir mekanizmanın olması şarttır.

Böyle bir çerçevede düzenleyici kurul belirli bir siyasi otoriteden bağımsız olmayacaktır. Ancak, tarafların yetki ve sorumluluklarının

kontrolüne elverecek bilgilerin talep edildiğinde ilgili taraflara verilmesinin zorunlu kılınması ve karar verme sürecinin saydam olması durumunda, siyasi bağımlılığın önemi azalacaktır. Bu çerçevede, sektörde özelleştirmeler sırasında halka doğrudan hisse satışı, hatta dağıtımı, bu şekilde artan katılım yolu ile kurulun denetimi ve saydamlığını zorlayacaktır. Sektörle ilgili bütün taraflara yargı yolunu açık tutmak da aynı çerçevede önemli olacaktır.

Düzenleyici kurulun, doğrudan veya dolaylı olarak, regülasyona tabi tuttuğu sektörün çıkarlarına hizmet eder duruma düşmeyecek şekilde oluşturulması gerekmektedir.⁵¹ Özellikle teknik özellikleri ağır basan bürokratik yapıların, bir süre sonra regülasyona tabi tutmaları gereken firmalarla işlevlerine uygun olmayan ilişkilere girdikleri gözlemlenebilmektedir. Kariyer bürokratları, belirli bir firmaya menfaat temin edecek şekilde karar almalarının karşılığını görev süreleri sona erince aynı sektörde istihdam edildiklerinde alabilmektedirler. Bürokratların mesleki tecrübelerinin israf edilmemesi bakımından bildikleri sektörde çalışmalarını, özel ve kamu sektörü arasındaki olumlu etkileşimin aracı da olacakları için, tümüyle olumsuz bir durum olmamakla birlikte, regülasyon sürecinin anlamını yok edecek bu zımnî yolsuzluk kanalına dikkat edilmesi gerekmektedir. Türkiye’de bu konuda yasal düzenlemeler olmakla birlikte sıkı bir şekilde uygulanmamaktadır. Bu konuda teamüllerin oluşturulmasının önemi açıktır. Düzenleyici kurulun siyasi yönünün ağırlıklı olması, siyasi katılım yeterli düzeyde ise ve kurulun işleyişinde saydamlık var ise, çıkar bağlarının dorudan savunulabileceği bir platform yaratması bakımından zımnî bağlar ortaya çıkması sorununu da azaltabilir.

Bu görüşler ışığında, Türkiye’deki başka düzenleyici kurulların oluşturulmasında şimdiye kadar örneği görüldüğü şekilde, elektrik sektörü düzenleyici kurulunun siyasi otorite tarafından belli bir süre için atanması muhtemeldir. Nihai karar yetkisi olacak bu kurulun, elektrik sektörünün yapısı gereği, iletim ağını işletecek (kamu) şirketi ile yakın teknik işbirliği yapması gerekecektir. Bu nedenle, sektördeki diğer özel ve kamu şirketleri ve tüketicilerle de teması yürütülecek, yetkin teknik personelin kurul tarafında sürekli olarak istihdam edilmesi gerekecektir. Bu durumda, nihai karar yetkisi siyasi kurulda olmasına rağmen teknik ayrıntıların son derece karmaşık olması sonucu teknik

DEVLET REFORMU

personelin bilgi avantajlarını sektördeki ilgili şirketlerle işbirliği içinde kötüye kullanmalarını önleyecek önlemlere ihtiyaç olacaktır.

Elektrik sektörü gibi sektörlerin düzenlenmesi konusunun nihai olarak siyasi bir konu olduğu kabul edilmelidir. Şimdiye kadarki uygulamalarda paylaşım savaşı yönü ağır basan uygulamalar ekonomik etkinliğin çok az göz önüne alınması ile sonuçlanmıştır. Sektörde yeniden yapılanma rüzgârının arkasında yatan ekonomik rasyonel budur. Çeşitli kademelere özel sektör rekabeti sokulmasının istenen etkinlik artışını ortaya çıkaracağı düşünülmektedir. Ancak bazı kademelerdeki doğal tekel koşulları regülasyonu zorunlu kılmakta, tekel koşullarının kaçınılmaz olarak yaratacağı ekonomik rantların nihai olarak nasıl paylaşılacağı da sektöre getirilen yapı ve regülasyon biçimi tarafından çok büyük ölçüde belirlenmektedir. Yeni regülasyon düzenlemeleri ile rant paylaşım savaşının ekonomik etkinlikle daha az çeliştiği bir durum yaratılmaya çalışılmaktadır. Ekonomik etkinliği artırıcı değişiklikler mutlaka eski duruma göre kazananlar ve kaybedenler yaratacaktır. Ekonomik süreçleri de kapsayan kamu düzeni ile ilgili sağlam ve işleyen bir kurumsal ve hukuki yapı oturtuluncaya kadar, olası paylaşım çatışmalarının temsil niteliği olan siyasi ağırlıklı bir yapı içinde çözülmesi daha uygulanabilir bir çözümdür. Diğer taraftan, paylaşım çatışmalarını doğrudan siyasi yanı ağır basan düzenlemelerle çözmeye çalışmanın, böyle doğrudan bir çözümün gereğini azaltacak kurumsal ve hukuki yapıların oluşturulması talebini azaltıcı bir etkisi olacağı da açıktır. Oturmuş bir kurumsal ve hukuki yapının kişilere sağladığı çatışmaların anonim olarak adil çözülmesi güvencesine, düzenleyici kurulun işleyişi için saydam ve yetki ve sorumlulukların açıkça belli olduğu bir yapı kurmak suretiyle yaklaşılmaya çalışılmalıdır.

TABLÖLAR

Tablo: A1
Türkiye Kurulu Gücünün Üretici Kuruluşlara Dağılımı

YILLAR	TEAŞ	AYRICALIKLI ŞİRKETLER	OTOPRODÜK- TÖRLER	TEAŞ'IN BAĞLI ORTAKLARI	BELEDİYE	ÜRETİM ŞİRKETLERİ	TÜRKİYE
1970	1439,0	193,8	359,4	0,0	195,2	0,0	2234,9
1971	1764,3	263,8	402,1	0,0	147,7	0,0	2577,9
1972	1878,1	269,8	421,4	0,0	142,0	0,0	2711,3
1973	2350,4	269,8	426,5	0,0	145,8	0,0	3192,5
1974	2833,6	325,8	427,2	0,0	145,5	0,0	3732,1
1975	3229,2	325,8	487,2	0,0	144,4	0,0	4186,6
1976	3384,9	325,8	508,4	0,0	145,1	0,0	4364,2
1977	3684,9	325,8	571,4	0,0	145,1	0,0	4727,2
1978	3800,8	325,8	597,0	0,0	145,1	0,0	4868,7
1979	4050,8	325,8	597,0	0,0	145,1	0,0	5118,7
1980	4050,8	325,8	597,0	0,0	145,1	0,0	5118,7
1981	4442,2	325,8	625,4	0,0	144,2	0,0	5537,6
1982	5543,2	325,8	625,4	0,0	144,2	0,0	6638,6
1983	5936,1	324,4	637,4	0,0	37,2	0,0	6935,1
1984	7187,1	324,4	947,6	0,0	0,0	0,0	8459,1
1985	7792,1	324,4	1002,6	0,0	0,0	0,0	9119,1
1986	8786,0	328,4	998,3	0,0	0,0	0,0	10112,7
1987	11011,0	378,4	1103,2	0,0	0,0	0,0	12492,6
1988	12981,5	378,4	1158,2	0,0	0,0	0,0	14518,1
1989	14237,1	378,4	1174,2	0,0	0,0	16,0	15805,7
1990	14726,8	378,4	1193,9	0,0	0,0	16,0	16315,1
1991	15314,6	661,9	1204,5	0,0	0,0	25,6	17206,6
1992	16797,3	669,1	1221,6	0,0	0,0	25,6	18713,6
1993	18277,1	692,7	1330,1	0,0	0,0	35,2	20395,1
1994	18646,4	716,3	1459,4	0,0	0,0	35,2	20857,3
1995	15571,7	716,3	1344,6	3284,0	0,0	35,2	20951,8
1996	15618,6	716,3	1429,3	3284,0	0,0	198,7	21246,9
1997	15783,0	716,3	1777,4	3284,0	0,0	328,7	21889,4
1998	16276,0	716,3	2306,9	3284,0	0,0	768,3	23351,5

Birim: MW

KAYNAK: Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (1998 Yılı Sonu), TEAŞ.

(1) 2075 Sayılı Kanun gereği, Bünyan'ın 1983 yılında, Belediye santrallerinin 1984 yılında TEAŞ'a devir işlemleri tamamlanmıştır.

(2) 1970 yılında, İller Bankası ve DSİ'nin işletmesinde bulunan Tortum, Gökusu, İkizdere, Kayaköy ve Sızır santralleri (47.5 MW)

sadece Türkiye toplamında yer almıştır.

Tablo: A2
Türkiye Kurulu Gücünün Üretici Kuruluşlara Göre Yıllık Büyüme Oranı

YILLAR	TEAŞ %	AYRICALIKLI ŞİRKETLER %	OTOPRODÜK- TÖRLER %	BELEDİYE %	ÜRETİM ŞİRKETLERİ %	Birim:Yüzde	
						TÜRKİYE %	TÜRKİYE %
1971	22,6	36,1	11,9	-24,3	0,0	15,3	
1972	6,5	2,3	4,8	-3,9	0,0	5,2	
1973	25,1	0,0	1,2	2,7	0,0	17,7	
1974	20,6	20,8	0,2	-0,2	0,0	16,9	
1975	14,0	0,0	14,0	-0,8	0,0	12,2	
1976	4,8	0,0	4,4	0,5	0,0	4,2	
1977	8,9	0,0	12,4	0,0	0,0	8,3	
1978	3,1	0,0	4,5	0,0	0,0	3,0	
1979	6,6	0,0	0,0	0,0	0,0	5,1	
1980	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
1981	9,7	0,0	4,8	-0,6	0,0	8,2	
1982	24,8	0,0	0,0	0,0	0,0	19,9	
1983	7,1	-0,4	1,9	-74,2	0,0	4,5	
1984	21,1	0,0	48,7	0,0	0,0	22,0	
1985	8,4	0,0	5,8	0,0	0,0	7,8	
1986	12,8	1,2	-0,4	0,0	0,0	10,9	
1987	25,3	15,2	10,5	0,0	0,0	23,5	
1988	17,9	0,0	5,0	0,0	0,0	16,2	
1989	9,7	0,0	1,4	0,0	0,0	8,9	
1990	3,4	0,0	1,7	0,0	0,0	3,2	
1991	4,0	74,9	0,9	0,0	60,0	5,5	
1992	9,7	1,1	1,4	0,0	0,0	8,8	
1993	8,8	3,5	8,9	0,0	37,5	8,7	
1994	2,0	3,4	9,7	0,0	0,0	2,6	
1995	-16,5	0,0	-7,9	0,0	0,0	0,5	
1996	0,3	0,0	6,3	0,0	464,5	1,4	
1997	1,1	0,0	24,4	0,0	65,4	3,0	
1998	3,1	0,0	29,8	0,0	133,7	6,7	

KAYNAK: Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (1998 Yılı Sonu), TEAŞ.

Tablo: A3 Türkiye Kurulu Gücünün Üretici Kuruluşlara Göre Dağılımı

KURULUŞLAR	YILLAR	Birim:MW																
		1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984		
TEAŞ	TERMİK	904,7	1094,7	1188,3	1588,3	1643,3	1708,5	1771,1	2071,1	2178,8	2178,8	2178,8	2344,7	2719,7	2937,6	3542,9		
	%	62,9	62,0	63,3	66,7	58,0	52,9	56,2	57,3	53,8	53,8	49,1	49,5	49,1	49,5	49,3		
	HİDROLİK	584,3	689,6	689,8	782,1	1190,3	1520,7	1613,8	1613,8	1622,0	1872,0	1872,0	2097,5	2823,5	2998,5	3644,2		
%	37,1	38,0	36,7	33,3	42,0	47,1	47,7	43,8	42,7	46,2	46,2	47,2	50,9	50,5	50,7			
TOPLAM	1439,0	1764,3	1878,1	2350,4	2833,6	3229,2	3384,9	3684,9	3800,8	4050,8	4050,8	4442,2	5543,2	5936,1	7187,1			
AYRICALIKLI ŞİRKET	DİĞER	64,4	68,4	69,3	73,6	75,9	77,1	77,6	78,0	78,1	79,1	80,2	83,5	85,6	85,6			
	TERMİK	35,6	31,6	30,7	26,4	24,1	22,9	22,4	22,0	21,9	20,9	19,8	16,5	14,4	15,0			
	%	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0			
OTOPRODÜKTÖRLER	HİDROLİK	54,7	40,2	39,3	39,3	32,5	32,5	32,5	32,5	32,5	32,5	32,5	32,5	32,5	32,7			
	%	87,8	59,8	60,7	60,7	67,5	67,5	67,5	67,5	67,5	67,5	67,5	67,5	67,5	67,3			
	TOPLAM	193,8	263,8	269,8	269,8	325,8	325,8	325,8	325,8	325,8	325,8	325,8	325,8	325,8	324,4			
BELEDİYELER	TERMİK	8,7	10,2	10,0	8,5	8,7	7,8	7,5	6,9	6,7	6,4	5,9	4,9	4,7	3,8			
	%	347,2	389,9	409,2	414,3	415,0	475,0	496,2	559,2	584,8	584,8	613,2	613,2	625,2	935,4			
	HİDROLİK	96,6	97,0	97,1	97,1	97,1	97,5	97,6	97,9	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0	98,1			
ÜRİTİM ŞİRKETLERİ	%	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2	12,2			
	TOPLAM	3,4	3,0	2,9	2,9	2,9	2,5	2,4	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,3			
	TOPLAM	359,4	402,1	421,4	426,5	427,2	487,2	508,4	571,4	597,0	597,0	625,4	625,4	637,4	947,6			
TEAŞ'IN BAĞLI-ORT,	TERMİK	16,1	15,6	15,5	13,4	11,4	11,6	11,6	12,1	12,3	11,7	11,3	9,4	9,2	11,2			
	%	115,7	115,7	115,2	118,5	118,6	117,5	118,3	118,3	118,3	118,3	117,4	117,4	117,4	117,4			
	HİDROLİK	43,6	32,0	26,8	27,3	26,9	26,9	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8			
TÜRKİYE	%	22,3	21,7	18,9	18,7	18,5	18,6	18,5	18,5	18,5	18,5	18,5	18,6	18,6	18,6			
	TOPLAM	195,2	147,7	142,0	145,8	145,5	144,4	145,1	145,1	145,1	145,1	144,2	144,2	144,2				
	TERMİK	8,7	5,7	5,2	4,6	3,9	3,4	3,3	3,1	3,0	2,8	2,6	2,2	2,2				
TÜRKİYE	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
	HİDROLİK	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
	TOPLAM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
TÜRKİYE	TERMİK	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
	%	1509,5	1706,3	1818,7	2207,1	2282,9	2407,0	2491,6	2854,6	2987,9	2987,9	3181,3	3556,3	3695,8	4584,3			
	HİDROLİK	75,5	66,2	67,1	69,1	61,2	57,5	60,4	61,4	58,4	58,4	57,4	53,6	53,3	54,2			
TÜRKİYE	%	725,4	871,6	892,6	985,4	1449,2	1779,6	1872,6	1880,8	2130,8	2130,8	2356,3	3062,3	3239,3	3874,8			
	TOPLAM	2234,9	2577,9	2711,3	3192,5	3732,1	4186,6	4364,2	4727,2	4888,7	5118,7	5537,6	6638,6	6835,1				
	%	32,5	33,8	32,9	30,9	38,8	42,5	42,9	39,6	41,6	42,6	46,4	46,7	45,8				

Tablo: A3 Türkiye Kurulu Gücünün Üretici Kuruluşlara Göre Dağılımı (devam)

KURULUŞLAR	YILLAR																	Birim:MW
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998				
TEAŞ	4147,9	5141,8	6290,9	7046,4	7939,0	8261,7	8793,1	9018,1	9228,1	9438,1	6364,1	6379,1	6379,1	6778,1				
TERMİK	53,2	58,5	57,1	54,3	55,8	56,1	57,4	53,7	50,5	50,6	40,9	40,8	40,4	41,6				
%	3644,2	3644,2	4720,1	5935,1	6298,1	6465,1	6521,5	7779,2	9049,0	9208,3	9207,6	9239,5	9403,9	9497,9				
HİDROLİK	46,8	41,5	42,9	45,7	44,2	43,9	42,6	46,3	49,5	49,4	59,1	59,2	59,6	58,4				
%	7792,1	8786,0	11011,0	12981,5	14237,1	14726,8	15314,6	16797,3	18277,1	18646,4	15571,7	15618,6	15783,0	16276,0				
TOPLAM	85,4	86,9	88,1	89,4	90,1	90,3	89,0	89,8	89,9	89,4	74,3	73,5	72,1	69,7				
DİĞER	14,6	13,1	11,9	10,6	9,9	9,7	11,0	10,2	10,1	10,6	25,7	26,5	27,9	30,3				
%	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0				
TERMİK	32,7	32,3	28,0	28,0	28,0	28,0	16,0	15,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8				
%	218,4	222,4	272,4	272,4	272,4	272,4	555,9	563,1	586,7	610,3	610,3	610,3	610,3	610,3				
HİDROLİK	67,3	67,7	72,0	72,0	72,0	72,0	84,0	84,2	84,7	85,2	85,2	85,2	85,2	85,2				
%	324,4	328,4	378,4	378,4	378,4	378,4	661,9	669,1	692,7	716,3	716,3	716,3	716,3	716,3				
TOPLAM	3,6	3,2	3,0	2,6	2,4	2,3	3,8	3,6	3,4	3,4	3,4	3,4	3,3	3,1				
%	990,4	987,4	1092,4	1147,4	1163,4	1183,1	1193,7	1210,8	1319,3	1448,6	1334,9	1419,6	1764,3	2293,3				
TERMİK	98,8	98,9	99,0	99,1	99,1	99,1	99,1	99,1	99,2	99,3	99,3	99,3	99,3	99,4				
%	12,2	10,9	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	9,7	9,7	13,1	13,6				
HİDROLİK	1,2	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6				
%	1002,6	998,3	1103,2	1158,2	1174,2	1193,9	1204,5	1221,6	1330,1	1459,4	1344,6	1429,3	1777,4	2306,9				
TOPLAM	11,0	9,9	8,8	8,0	7,4	7,3	7,0	6,5	6,5	7,0	6,4	6,7	8,1	9,9				
%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
TERMİK	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
HİDROLİK	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
TOPLAM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
TERMİK	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
HİDROLİK	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
TOPLAM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
%	5244,3	6235,2	7489,3	8299,8	9208,4	9550,8	10092,8	10334,9	10653,4	10992,7	11089,0	11312,1	11786,8	13045,0				
TERMİK	57,5	61,7	59,9	57,2	58,3	58,5	58,7	55,2	52,4	52,7	52,9	53,2	53,8	55,9				
%	3874,8	3877,5	5003,3	6218,3	6587,3	6764,3	7113,8	8378,7	9681,7	9864,8	9862,8	9934,8	10102,6	10306,5				
HİDROLİK	42,5	38,3	40,1	42,8	41,7	41,5	41,3	44,8	47,6	47,3	47,1	46,8	46,2	44,1				
%	9119,1	10112,7	12492,6	14518,1	15805,7	16315,1	17206,6	18713,6	20385,1	20857,3	20951,8	21246,9	21889,4	23351,5				
TOPLAM																		

KAYNAK: Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (1998 Yılı Sonu), TEAŞ.

Tablo: A4
Türkiye Elektrik Enerjisi Üretiminin Ücretici Kuruluşlara Göre Yıllar İtibarıyla Gelişimi

YILLAR	TEAŞ	AYRICALIKLI ŞİRKETLER %	OTOPRODÜK- TÖRLER %	TEAŞ'IN BAĞLI ORTAKLARI %	BELEDİYE %	ÜRETİM ŞİRKETLERİ %	TÜRKİYE %
1970	6272,9	876,2	689,0	0,0	784,9	0,0	8623,0
1971	7802,1	987,6	724,0	0,0	267,4	0,0	9781,1
1972	9124,4	1228,0	746,0	0,0	143,5	0,0	11241,9
1973	10258,4	1216,3	823,0	0,0	126,6	0,0	12424,3
1974	11188,9	1315,5	847,4	0,0	125,2	0,0	13477,0
1975	12844,8	1730,1	913,2	0,0	134,7	0,0	15622,8
1976	15454,3	1639,0	1048,2	0,0	141,3	0,0	18282,8
1977	17229,9	1716,3	1505,9	0,0	112,5	0,0	20564,6
1978	17968,0	1874,9	1792,9	0,0	90,3	0,0	21726,1
1979	18933,9	1554,3	1969,4	0,0	64,3	0,0	22521,9
1980	19414,5	1609,7	2188,8	0,0	62,4	0,0	23275,4
1981	20587,5	1937,5	2085,4	0,0	62,4	0,0	24672,8
1982	23243,1	1589,7	1659,0	0,0	59,7	0,0	26551,5
1983	23688,9	1617,6	1998,9	0,0	41,4	0,0	27346,8
1984	26685,7	1691,1	2233,4	0,0	3,3	0,0	30613,5
1985	30248,9	1592,2	2377,8	0,0	0,0	0,0	34218,9
1986	35470,1	1454,0	2770,7	0,0	0,0	0,0	39694,8
1987	39679,3	1591,7	3081,9	0,0	0,0	0,0	44352,9
1988	43013,6	1857,9	3177,3	0,0	0,0	0,0	48048,8
1989	47454,1	1316,9	3267,4	0,0	0,0	4,8	52043,2
1990	52854,2	1304,5	3361,3	0,0	0,0	23,0	57543,0
1991	55460,7	1369,5	3369,1	0,0	0,0	47,0	60246,3
1992	61533,3	2014,8	3727,1	0,0	0,0	67,0	67942,2
1993	67099,8	2466,6	4171,9	0,0	0,0	69,2	73807,5
1994	71942,5	1686,2	4619,3	0,0	0,0	73,3	78921,3
1995	71544,1	2301,4	5624,9	6650,8	0,0	126,2	86247,4
1996	69123,6	2907,6	6070,6	16291,1	0,0	468,8	94861,7
1997	72486,8	2213,8	7753,9	18432,3	0,0	2409,0	103295,8
1998	78580,9	2299,2	10131,3	17493,9	0,0	2517,1	111022,4

KAYNAK: Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (1998 Yılı Sonu), TEAŞ.

Tablo: A5
Türkiye Elektrik Enerjisi Üretiminin Üretici Kuruluşlara Göre Yıllık Büyüme Oranı

YILLAR	Birim: GWh					
	TEAŞ %	AYRICALIKLI ŞİRKETLER %	OTOPRO- DÜKTÖRLER %	BELEDİYE %	ÜRETİM ŞİRKETLERİ %	TÜRKİYE %
1971	24,4	12,7	5,1	-65,9	0,0	13,4
1972	16,9	24,3	3,0	-46,3	0,0	14,9
1973	12,4	-1,0	10,3	-11,8	0,0	10,5
1974	9,1	8,2	3,0	-1,1	0,0	8,5
1975	14,8	31,5	7,8	7,6	0,0	15,9
1976	20,3	-5,3	14,8	4,9	0,0	17,0
1977	11,5	4,7	43,7	-20,4	0,0	12,5
1978	4,3	9,2	19,1	-19,7	0,0	5,6
1979	5,4	-17,1	9,8	-28,8	0,0	3,7
1980	2,5	3,6	11,1	-3,0	0,0	3,3
1981	6,0	20,4	-4,7	0,0	0,0	6,0
1982	12,9	-18,0	-20,4	-4,3	0,0	7,6
1983	1,9	1,8	20,5	-30,7	0,0	3,0
1984	12,7	4,5	11,7	-92,0	0,0	11,9
1985	13,4	-5,8	6,5	-100,0	0,0	11,8
1986	17,3	-8,7	16,5	0,0	0,0	16,0
1987	11,9	9,5	11,2	0,0	0,0	11,7
1988	8,4	16,7	3,1	0,0	0,0	8,3
1989	10,3	-29,1	2,8	0,0	0,0	8,3
1990	11,4	-0,9	2,9	0,0	379,2	10,6
1991	4,9	5,0	0,2	0,0	104,3	4,7
1992	10,9	47,1	10,6	0,0	42,6	11,8
1993	9,0	22,4	11,9	0,0	3,3	9,6
1994	7,2	-31,6	10,7	0,0	5,9	6,1
1995	8,7	36,5	21,8	0,0	72,2	10,1
1996	9,2	26,3	7,9	0,0	271,5	10,0
1997	6,4	-23,9	27,7	0,0	413,9	8,9
1998	5,7	3,9	30,7	0,0	4,5	7,5

KAYNAK: Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (1998 Yılı Sonu), TEAŞ.

Tablo: A6
Türkiye Brüt Elektrik Enerjisi Üretiminde Birincil Enerji Kaynak Paylarının Yıllar İtibariyle Gelişimi

YILLAR	TAŞKÖ MÜÜRÜ %	LİNYİT %	FUEL- ÖİL %	MOTORİN %	LPG %	DİĞER %	DOĞAL GAZ %	TOPLAM TERMİK %	TOPLAM HİDROLİK %	JEOTER- MAL %	Birim:Yüzde	
											GENEL TOPLAM %	GENEL TOPLAM %
1970	16,0	16,7	27,1	3,1	0,0	1,9	0,0	64,8	35,2	0,0	100,0	100,0
1971	14,8	15,6	39,8	1,4	0,0	1,7	0,0	73,3	26,7	0,0	100,0	100,0
1972	12,7	13,3	43,1	0,8	0,0	1,6	0,0	71,5	28,5	0,0	100,0	100,0
1973	12,1	14,0	47,0	4,3	0,0	1,6	0,0	79,0	21,0	0,0	100,0	100,0
1974	11,3	17,5	39,9	4,9	0,0	1,5	0,0	75,1	24,9	0,0	100,0	100,0
1975	9,1	17,2	30,1	4,4	0,0	1,4	0,0	62,2	37,8	0,0	100,0	100,0
1976	7,4	16,3	25,5	4,1	0,0	0,9	0,0	54,2	45,8	0,0	100,0	100,0
1977	6,2	17,6	26,9	6,5	0,0	1,1	0,0	58,3	41,7	0,0	100,0	100,0
1978	5,6	20,1	26,1	4,6	0,0	0,6	0,0	57,0	43,0	0,0	100,0	100,0
1979	4,7	23,9	22,7	2,4	0,0	0,6	0,0	54,3	45,7	0,0	100,0	100,0
1980	3,9	21,7	22,4	2,6	0,0	0,6	0,0	51,2	48,8	0,0	100,0	100,0
1981	3,6	21,3	21,1	2,5	0,0	0,4	0,0	48,9	51,1	0,0	100,0	100,0
1982	3,4	20,8	20,0	2,4	0,0	0,0	0,0	46,6	53,4	0,0	100,0	100,0
1983	2,9	28,5	23,2	3,9	0,0	0,0	0,0	58,5	41,5	0,0	100,0	100,0
1984	2,3	30,7	21,9	1,1	0,0	0,0	0,0	56,0	43,9	0,1	100,0	100,0
1985	2,1	41,8	20,5	0,2	0,0	0,0	0,2	64,8	35,2	0,0	100,0	100,0
1986	2,0	47,0	17,5	0,1	0,0	0,0	3,4	70,0	29,9	0,1	100,0	100,0
1987	1,4	38,4	12,2	0,2	0,0	0,0	5,7	57,9	42,0	0,1	100,0	100,0
1988	0,7	25,3	6,8	0,1	0,0	0,0	6,7	39,6	60,3	0,1	100,0	100,0
1989	0,6	38,3	8,1	0,1	0,0	0,0	18,3	65,4	34,5	0,1	100,0	100,0
1990	1,1	34,0	6,8	0,0	0,0	0,0	17,7	59,6	40,2	0,2	100,0	100,0
1991	1,7	34,1	5,6	0,0	0,0	0,1	20,8	62,3	37,6	0,1	100,0	100,0
1992	2,7	33,8	7,8	0,0	0,0	0,1	16,0	60,4	39,5	0,1	100,0	100,0
1993	2,4	29,7	7,0	0,0	0,0	0,1	14,6	53,8	46,1	0,1	100,0	100,0
1994	2,5	33,5	7,1	0,0	0,0	0,1	17,6	60,8	39,1	0,1	100,0	100,0
1995	2,6	29,9	6,4	0,3	0,0	0,3	19,2	58,7	41,2	0,1	100,0	100,0
1996	2,7	29,3	6,5	0,4	0,0	0,2	18,1	57,2	42,7	0,1	100,0	100,0
1997	3,2	29,6	6,3	0,5	0,1	0,3	21,4	61,4	38,5	0,1	100,0	100,0
1998	2,7	29,5	6,6	0,3	0,2	0,2	22,4	61,9	38	0,1	100,0	100,0

KAYNAK: Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (1998 Yılı Sonu), TEAŞ.

Tablo: A7
*Türkiye Kurulu Güç-Brüt Üretim ve Kurulu Güç Verimliliğinin
Yıllar İtibariyle Gelişimi*

YILLAR	KURULU GÜÇ (MW)	BRÜT ÜRETİM (GWh)	KURULU GÜÇ VERİMLİLİĞİ
1970	2234,9	8623,0	0,440
1971	2577,9	9781,1	0,433
1972	2711,3	11241,9	0,473
1973	3192,5	12424,3	0,444
1974	3732,1	13477,0	0,412
1975	4186,6	15622,8	0,426
1976	4364,2	18282,8	0,478
1977	4727,2	20564,6	0,497
1978	4868,7	21726,1	0,509
1979	5118,7	22521,9	0,502
1980	5118,7	23275,4	0,519
1981	5537,6	24672,8	0,509
1982	6638,6	26551,5	0,457
1983	6935,1	27346,8	0,450
1984	8459,1	30613,5	0,413
1985	9119,1	34218,9	0,428
1986	10112,7	39694,8	0,448
1987	12492,6	44352,9	0,405
1988	14518,1	48048,8	0,378
1989	15805,7	52043,2	0,376
1990	16315,1	57543,0	0,403
1991	17206,6	60246,3	0,400
1992	18713,6	67342,2	0,411
1993	20335,1	73807,5	0,414
1994	20857,3	78321,7	0,429
1995	20951,8	86247,4	0,470
1996	21246,9	94861,7	0,510
1997	21889,4	103295,8	0,539

KAYNAK: Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (1998 Yılı Sonu), TEAŞ.
(1) Kurulu Güç Verimliliği = (Brüt Üretim *1000)/ (Kurulu Güç*24*365)

Tablo: A8
Türkiye Elektrik Enerjisi Kullanımının Tüketici Gruplara Dağılımı

YILLAR	MESKEN	%	TİCARET-		RESMİ		SANAYİ	GENEL		DİĞER	%	Birim:GWh			
			KÖY	HANE	DAİRE	%		% AYDINLATMA	%				TOPLAM		
1970	1056,6	14,5	105,3	1,4	348,9	4,8	301,8	4,1	4689,7	64,2	193,0	2,6	612,5	8,4	7307,8
1971	1215,7	14,7	132,4	1,6	378,6	4,6	342,4	4,1	5344,8	64,5	200,0	2,4	675,4	8,1	8289,3
1972	1386,9	14,6	145,8	1,5	445,5	4,7	363,5	3,8	6192,7	65,0	208,0	2,2	784,9	8,2	9527,3
1973	1391,1	13,2	166,7	1,6	452,7	4,3	370,4	3,5	7085,4	67,3	216,9	2,1	846,9	8,0	10530,1
1974	1495,8	13,2	225,9	2,0	576,5	5,1	434,9	3,8	7578,6	66,7	222,4	2,0	824,6	7,3	11358,7
1975	1892,5	14,0	466,6	3,5	659,4	4,9	495,9	3,7	8745,3	64,8	250,6	1,9	981,4	7,3	13491,7
1976	2316,4	14,4	505,4	3,1	748,2	4,7	555,6	3,5	10505,1	65,3	255,9	1,6	1192,3	7,4	16078,9
1977	2673,6	14,9	507,2	2,8	896,3	5,0	554,6	3,1	11983,1	66,7	254,8	1,4	1099,2	6,1	17968,8
1978	2951,1	15,6	627,7	3,3	923,7	4,9	600,6	3,2	12406,1	65,5	276,6	1,5	1148,0	6,1	18933,8
1979	3201,3	16,3	752,9	3,8	1124,1	5,7	622,0	3,2	12537,5	63,9	290,5	1,5	1104,8	5,6	19633,1
1980	3499,3	17,2	887,8	4,4	1146,7	5,6	609,2	3,0	13007,9	63,8	289,5	1,4	957,8	4,7	20398,2
1981	3665,1	16,6	948,9	4,3	1256,9	5,7	638,1	2,9	14206,1	64,5	298,4	1,4	1016,5	4,6	22030,0
1982	3846,0	16,3	1080,4	4,6	1375,8	5,8	596,1	2,5	15197,7	64,4	309,0	1,3	1181,8	5,0	23586,8
1983	4024,4	16,4	1120,5	4,6	1399,5	5,7	687,0	2,8	15575,7	63,7	296,3	1,2	1361,7	5,6	24465,1
1984	4304,9	15,6	1167,5	4,2	1569,9	5,7	766,7	2,8	18027,0	65,2	330,8	1,2	1468,4	5,3	27635,2
1985	4978,9	16,8	655,4	2,2	1620,5	5,5	891,5	3,0	19607,7	66,0	407,3	1,4	1547,3	5,2	29708,6
1986	5661,5	17,6	442,6	1,4	1680,0	5,2	1036,3	3,2	20885,9	64,8	666,0	2,1	1837,4	5,7	32209,7
1987	6506,3	17,7	436,9	1,2	1747,8	4,8	1168,7	3,2	23872,9	65,1	786,3	2,1	2178,4	5,9	36697,3
1988	7612,3	19,2	342,0	0,9	1981,4	5,0	1269,4	3,2	25257,5	63,6	815,4	2,1	2443,5	6,2	39721,5
1989	8264,5	19,2	172,1	0,4	2300,2	5,3	1278,3	3,0	27602,7	64,0	915,7	2,1	2586,5	6,0	43120,0
1990	9059,8	19,4	102,5	0,2	2557,8	5,5	1463,3	3,1	29211,8	62,4	1231,4	2,6	3193,4	6,8	46820,0
1991	10833,3	22,0	8,4	0,0	3054,1	6,2	1864,3	3,8	28511,8	57,9	1417,9	2,9	3593,1	7,3	49282,9
1992	11481,7	21,3	0,0	0,0	3270,3	6,1	2008,6	3,7	31535,6	58,4	1859,7	3,4	3828,8	7,1	53984,7
1993	12559,0	21,2	0,0	0,0	3605,4	6,1	2266,4	3,8	34247,1	57,8	2270,3	3,8	4288,8	7,2	59237,0
1994	13449,7	21,9	0,0	0,0	3704,7	6,0	3315,1	5,4	34138,1	55,6	2502,1	4,1	4291,2	7,0	61400,9
1995	14492,5	21,5	0,0	0,0	4195,2	6,2	3011,6	4,5	38007,5	56,4	3105,9	4,6	4581,2	6,8	67393,9
1996	16394,2	22,1	0,0	0,0	5740,9	7,7	3002,5	4,0	40638,2	54,8	3084,9	4,2	5295,9	7,1	74156,6
1997	18514,4	22,6	0,0	0,0	6852,4	8,4	3803,4	4,6	43491,3	53,1	3310,2	4,0	5913,2	7,2	81884,9

KAYNAK: Türkiye Elektrik Dağıtım ve Tüketim İstatistikleri (1997 Yılı Sonu), TEDAŞ.

Tablo: A9
Türkiye Elektrik Enerjisi Kullanımının Tüketici Gruplara Göre
Yıllık Artış Oranı

YILLAR	Birim: % Değişim							
	MESKEN %	KÖY %	TİCARET HANE %	RESMİ DAİRE %	SANAYİ %	GENEL AYDINLATMA %	DİĞER %	TOPLAM %
1970	-	-	-	-	-	-	-	-
1971	15,1	25,7	8,5	13,5	14,0	3,6	10,3	13,4
1972	14,1	10,1	17,7	6,2	15,9	4,0	16,2	14,9
1973	0,3	14,3	1,6	1,9	14,4	4,3	7,9	10,5
1974	7,5	35,5	27,3	17,4	7,0	2,5	-2,6	7,9
1975	26,5	106,6	14,4	14,0	15,4	12,7	19,0	18,8
1976	22,4	8,3	13,5	12,0	20,1	2,1	21,5	19,2
1977	15,4	0,4	19,8	-0,2	14,1	-0,4	-7,8	11,8
1978	10,4	23,8	3,1	8,3	3,5	8,6	4,4	5,4
1979	8,5	19,9	21,7	3,6	1,1	5,0	-3,8	3,7
1980	9,3	17,9	2,0	-2,1	3,8	-0,3	-13,3	3,9
1981	4,7	6,9	9,6	4,7	9,2	3,1	6,1	8,0
1982	4,9	13,9	9,5	-6,6	7,0	3,6	16,3	7,1
1983	4,6	3,7	1,7	15,2	2,5	-4,1	15,2	3,7
1984	7,0	4,2	12,2	11,6	15,7	11,6	7,8	13,0
1985	15,7	-43,9	3,2	16,3	8,8	23,1	5,4	7,5
1986	13,7	-32,5	3,7	16,2	6,5	63,5	18,7	8,4
1987	14,9	-1,3	4,0	12,8	14,3	18,1	18,6	13,9
1988	17,0	-21,7	13,4	8,6	5,8	3,7	12,2	8,2
1989	8,6	-49,7	16,1	0,7	9,3	12,3	5,9	8,6
1990	9,6	-40,4	11,2	14,5	5,8	34,5	23,5	8,6
1991	19,6	-91,8	19,4	27,4	-2,4	15,1	12,5	5,3
1992	6,0	-	7,1	7,7	10,6	31,2	6,6	9,5
1993	9,4	-	10,2	12,8	8,6	22,1	12,0	9,7
1994	7,1	-	2,8	46,3	-0,3	10,2	0,1	3,7
1995	7,8	-	13,2	-9,2	11,3	24,1	6,8	9,8
1996	13,1	-	36,8	-0,3	6,9	-0,7	15,6	10,0
1997	12,9	-	19,4	26,7	7,0	7,3	11,7	10,4

KAYNAK: Türkiye Elektrik Dağıtım ve Tüketim İstatistikleri (1997 Yılı Sonu), TEDAŞ.

Tablo: A10
Türkiye Kurulu Güç-Brüt Üretim-Arz Net Tüketimin Yıllar İtibariyle Gelişimi

YILLAR	NÜFUS (*1000)	KURULU GÜÇ (MW)	BRÜT ÜRETİM (GWh)	TÜRKİYE		KİŞİ BAŞINA				
				KURULU GÜÇ VERİMLİLİĞİ	ARZ (GWh)	NET TÜKETİM (GWh)	KURULU GÜÇ (Watt)	BRÜT ÜRETİM (kWh)	ARZ (kWh)	TÜKETİM (kWh)
1970	35321	2234,9	8623,0	3,9	8623,0	7307,8	63,3	244,1	244,1	206,9
1971	36215	2577,9	9781,1	3,8	9781,1	8289,3	71,2	270,1	270,1	228,9
1972	37132	2711,3	11241,9	4,1	11241,9	9527,3	73,0	302,8	302,8	256,6
1973	38072	3192,5	12424,3	3,9	12424,3	10530,1	83,9	326,3	326,3	276,6
1974	39036	3732,1	13477,0	3,6	13477,0	11358,7	95,6	345,2	345,2	291,0
1975	40078	4186,6	15622,8	3,7	15719,0	13491,7	104,5	389,8	392,2	336,6
1976	40915	4364,2	18282,8	4,2	18615,0	16078,9	106,7	446,8	455,0	393,0
1977	41768	4727,2	20564,6	4,4	21056,8	17968,8	113,2	492,4	504,1	430,2
1978	42640	4868,7	21726,1	4,5	22347,1	18933,8	114,2	509,5	524,1	444,0
1979	43530	5118,7	22521,9	4,4	23566,2	19633,1	117,6	517,4	541,4	451,0
1980	44438	5118,7	23275,4	4,5	24616,6	20398,2	115,2	523,8	554,0	459,0
1981	45540	5537,6	24672,8	4,5	26288,9	22030,0	121,6	541,8	577,3	483,8
1982	46688	6338,6	26551,5	4,0	28324,9	23586,8	142,2	568,7	606,7	505,2
1983	47864	6935,1	27346,8	3,9	29567,6	24465,1	144,9	571,3	617,7	511,1
1984	49070	8459,1	30613,5	3,6	33266,5	27635,2	172,4	623,9	677,9	563,2
1985	50306	9119,1	34218,9	3,8	36361,3	29708,6	181,3	680,2	722,8	590,6
1986	51433	10112,7	39694,8	3,9	40471,4	32209,7	196,6	771,8	786,9	626,2
1987	52561	12492,6	44352,9	3,6	44925,0	36697,3	237,7	843,8	854,7	698,2
1988	53715	14518,1	48048,8	3,3	48430,0	39721,5	270,3	894,5	901,6	739,5
1989	54893	15805,7	52043,2	3,3	52601,7	43120,0	287,9	948,1	958,3	785,5
1990	56473	16315,1	57543,0	3,5	56811,7	46820,0	288,9	1018,9	1006,0	829,1
1991	57305	17206,6	60246,3	3,5	60499,3	49282,9	300,3	1051,3	1055,7	860,0
1992	58401	18713,6	67342,2	3,6	67216,8	53984,7	320,4	1153,1	1151,0	924,4
1993	59491	20335,1	73807,5	3,6	73431,7	59237,0	341,8	1240,6	1234,3	995,7
1994	60576	20857,3	78321,7	3,8	77783,0	61400,9	344,3	1292,9	1284,1	1013,6
1995	61644	20951,8	86247,4	4,1	85551,5	67393,9	339,9	1399,1	1387,8	1093,3
1996	62697	21246,9	94861,7	4,5	94788,6	74156,6	338,9	1513,0	1511,9	1182,8
1997	62866	21889,4	103295,8	4,7	105517,1	81884,9	348,2	1643,1	1678,4	1302,5

KAYNAK: Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (1998 Yılı Sonu), TEAŞ.

(1) 0 ve 5 ile biten yıllar Genel Nüfus sayımı sonuçları, diğer yıllar Devlet İstatistik Enstitüsü'nün (DİE) tahminleridir. 1997 yılı Kasım 1997 nüfus tespit sonucudur. (2) Kurulu Güç Verimliliği = Brüt Üretim / Kurulu Güç.

Tablo: A11
Türkiye Kişi Başına Elektrik Kurulu Gücü, Üretimi,
Tüketimi ve GSMH Artışı

YILLAR	NÜFUS ARTIŞ HIZI %	GSMH ARTIŞ HIZI %	YILLIK KURULU GÜÇ ARTIŞI %	Birim: % Değişim	
				YILLIK ÜRETİM ARTIŞI %	YILLIK TÜKETİM ARTIŞI %
1970		4,4			
1971	2,5	7,0	15,3	13,4	13,4
1972	2,5	9,2	5,2	14,9	14,9
1973	2,5	4,9	17,7	10,5	10,5
1974	2,5	3,3	16,9	8,5	8,5
1975	2,7	6,1	12,2	15,9	16,6
1976	2,1	9,0	4,2	17,0	18,4
1977	2,1	3,0	8,3	12,5	13,1
1978	2,1	1,2	3,0	5,6	6,1
1979	2,1	-0,5	5,1	3,7	5,5
1980	2,1	-2,8	0,0	3,3	4,5
1981	2,5	4,8	8,2	6,0	6,8
1982	2,5	3,1	19,9	7,6	7,7
1983	2,5	4,2	4,5	3,0	4,4
1984	2,5	7,1	22,0	11,9	12,5
1985	2,5	4,3	7,8	11,8	9,3
1986	2,2	6,8	10,9	16,0	11,3
1987	2,2	9,8	23,5	11,7	11,0
1988	2,2	1,5	16,2	8,3	7,8
1989	2,2	1,6	8,9	8,3	8,6
1990	2,9	9,4	3,2	10,6	8,0
1991	1,5	0,3	5,5	4,7	6,5
1992	1,9	6,4	8,8	11,8	11,1
1993	1,9	8,1	8,7	9,6	9,2
1994	1,8	-6,1	2,6	6,1	5,9
1995	1,8	8,0	0,5	10,1	10,0
1996	1,7	7,1	1,4	10,0	10,8
1997	0,3	6,0	3,0	8,9	11,3

KAYNAK: Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (1998 Yılı Sonu), TEAŞ.

Tablo: A12
Türkiye Elektrik Enerjisi Üretim ve Kayıpların Yıllar İtibariyle Gelişimi

YILLAR	ŞEBEKE KAYBI										Birim (Unit):GWh		
	BRÜT ÜRETİM	İÇ İHTİYAÇ	NET ÜRETİM	İTHALAT	BRÜT TÜKETİM	İLETİM		DAĞITIM	TOPLAM		İLETİM KAYBI NET TÜKETİM (%)	TOPLAM KAYIP/ NET TÜKETİM (%)	İHRACAT NET TÜKETİM
						İLETİM	TOPLAM						
1970	8623,0	448,4	8174,6	0,0	8174,6	0,0	0,0	0,0	866,8	0,00	11,9	0,0	7307,8
1971	9781,1	508,6	9272,5	0,0	9272,5	0,0	0,0	0,0	983,2	0,00	11,9	0,0	8289,3
1972	11241,9	584,6	10657,3	0,0	10657,3	0,0	0,0	0,0	1130,0	0,00	11,9	0,0	9527,3
1973	12425,3	611,7	11813,6	0,0	11813,6	0,0	0,0	0,0	1283,4	0,00	12,2	0,0	10530,1
1974	13477,0	631,4	12845,6	0,0	12845,6	588,2	898,7	1486,9	1486,9	5,18	13,1	0,0	11358,7
1975	15622,8	592,1	15030,7	96,2	15126,9	605,5	1029,7	1635,2	1635,2	4,49	12,1	0,0	13491,7
1976	18282,8	823,7	17459,1	382,2	17791,3	747,4	965,0	1712,4	1712,4	4,65	10,6	0,0	16078,9
1977	20564,6	1010,0	19554,6	492,2	20046,8	840,9	1237,1	2078,0	2078,0	4,68	11,6	0,0	17968,8
1978	21726,1	1225,9	20500,2	621,0	21121,2	922,7	1264,7	2187,4	2187,4	4,87	11,6	0,0	18933,8
1979	22521,9	1340,3	21181,6	1044,3	22225,9	1033,3	1529,5	2562,8	2562,8	5,26	13,1	0,0	19633,1
1980	23275,4	1393,9	21881,5	1341,2	23222,7	1199,5	1625,0	2824,5	2824,5	5,88	13,8	0,0	20398,2
1981	24672,8	1327,8	23345,0	1616,1	24961,1	1150,3	1780,8	2931,1	2931,1	5,22	13,3	0,0	22030,0
1982	26551,5	1420,5	25131,0	1773,4	26904,4	1397,0	1920,6	3317,6	3317,6	5,92	14,1	0,0	23586,8
1983	27346,8	1680,2	25666,6	2220,8	27887,4	1544,0	1878,3	3422,3	3422,3	6,31	14,0	0,0	24465,1
1984	30613,5	1890,7	28722,8	2653,0	31375,8	1577,4	2163,2	3740,6	3740,6	5,71	13,5	0,0	27635,2
1985	34218,9	2306,8	31912,1	2142,4	34054,5	1611,4	2734,5	4345,9	4345,9	5,42	14,6	0,0	29708,6
1986	39694,8	2815,0	36879,8	776,6	37656,4	1344,3	4102,4	5446,7	5446,7	4,17	16,9	0,0	32209,7
1987	44352,9	2607,7	41745,2	572,1	42317,3	1627,4	3992,6	5620,0	5620,0	4,43	15,3	0,0	36697,3
1988	48048,8	2400,0	45648,8	381,2	46030,0	2016,6	4291,9	6308,5	6308,5	5,08	15,9	0,0	39721,5
1989	52043,2	3234,5	48808,7	558,5	49367,2	1544,0	4703,2	6247,2	6247,2	3,58	14,5	0,0	43120,0
1990	57543,0	3311,4	54231,6	175,5	54407,1	1787,2	4893,1	6680,3	6680,3	3,82	14,3	906,8	48820,0
1991	60246,3	3655,2	56591,1	759,4	57350,5	1437,8	6123,4	7561,2	7561,2	2,92	15,3	506,4	49282,9
1992	67342,2	4237,3	63104,9	188,8	63293,7	1342,9	7651,9	8994,8	8994,8	2,49	16,7	314,2	53984,7
1993	73807,5	3943,1	69864,4	212,9	70077,3	1634,9	8616,7	10251,6	10251,6	2,76	17,3	588,7	59237,0
1994	78321,7	4539,1	73782,6	31,4	73814,0	1800,3	10042,7	11843,0	11843,0	2,93	19,3	570,1	61400,0
1995	86247,4	4388,8	81858,6	0,0	81858,6	2034,9	11733,9	13768,8	13768,8	3,02	20,4	695,9	67393,9
1996	94861,7	4777,3	90084,4	270,1	90354,5	2461,7	13393,1	15854,8	15854,8	3,32	21,4	343,1	74156,6
1997	103295,8	5050,2	98245,6	2492,3	100737,9	2935,5	15646,4	18581,9	18581,9	3,58	22,7	271,0	81884,9

KAYNAK: Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (1998 Yılı Sonu), TEAŞ.

Tablo: A13
Satış Gelirleri ve Yatırım Harcamalarının Yıllar İtibarıyla Değişimi

YILLAR	TOPLAM ELEKTRİK SATIŞ GELİRİ		TOPLAM ELEKTRİK SATIŞI GWh	ORTALAMA SATIŞ FİYATI		YATIRIM HARCAMALARI MİLYON TL	YATIRIM HARCA. DEĞİŞİMİ (%)	YATIRIM- GELİR ORANI
	BİN TL	1000\$		TL/kWh	Cent/kWh			
1970	844.006	76.728	5606,3	0,15	1,37	1186	107.800	1,4
1971	1.387.270	92.485	7012,4	0,20	1,32	1172	78.159	0,8
1972	1.997.241	142.660	8464,2	0,24	1,69	1307	93.371	0,7
1973	2.442.391	174.457	9344,4	0,26	1,87	1605	114.650	0,7
1974	4.033.388	288.099	10239,1	0,39	2,81	3070	219.318	0,8
1975	4.882.483	348.749	12183,3	0,40	2,86	4112	293.747	0,8
1976	6.637.222	414.826	14640,3	0,45	2,83	7359	459.932	1,1
1977	10.017.044	556.502	16212,6	0,62	3,43	9444	524.682	0,9
1978	15.515.550	646.481	15897,4	0,98	4,07	16167	673.620	1,0
1979	22.557.205	593.611	17955,6	1,26	3,31	39042	1.027.424	1,7
1980	61.829.334	813.544	18624,4	3,32	4,37	86469	1.137.746	1,4
1981	98.494.982	895.409	20080,3	4,91	4,46	130253	1.184.117	1,3
1982	164.610.969	1.022.428	22515,8	7,31	4,54	183718	1.141.103	1,1
1983	201.181.101	898.130	23154,1	8,69	3,88	272426	1.216.188	1,4
1984	408.187.834	1.118.323	26425,4	15,45	4,23	399432	1.094.334	1,0
1985	809.405.366	1.562.559	27583,8	29,34	5,66	653019	1.260.654	0,8
1986	1.155.642.948	1.727.418	30051,1	38,46	5,75	839840	1.255.367	0,7
1987	1.340.405.478	1.565.894	33917,2	39,52	4,62	1382844	1.615.472	1,0
1988	1.869.529.763	1.315.644	36787,0	50,82	3,58	1688776	1.188.442	0,9
1989	3.469.092.502	1.635.593	39883,7	86,98	4,10	3312657	1.561.837	1,0
1990	7.383.533.983	2.831.110	44820,6	165,47	6,34	4266873	1.636.071	0,6
1991	12.675.618.600	3.039.717	46933,6	270,08	6,48	4997936	1.198.546	0,4
1992	25.387.053.000	3.695.888	50613,8	501,58	7,30	7148112	1.040.634	0,3
1993	51.419.722.542	4.680.477	55419,6	927,83	8,45	10545014	959.859	0,2
1994	71.435.772.000	2.404.921	65906,2	1083,90	3,65	13933002	469.061	0,2
1995	114.071.989.000	2.495.832	72571,6	1571,85	3,44	24928715	545.426	0,2
1996	217.660.145.000	2.682.625	79727,7	2730,04	3,36	58188124	717.159	0,3
1997	427.855.540.000	2.825.472	88216,1	4850,08	3,20	140271216	926.323	0,3

KAYNAK: Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (1998 Yılı Sonu), TEAŞ.

(*) Yıllık ortalama Cent/kWh'ların hesaplanmasında yıl ortası kur değerleri kullanılmıştır.

Tablo: A14
Yatırım Programları ve Harcamaların Yıllar İtibariyle Gelişimi

YILLAR	PROGRAM (RESMİ PROGRAM) (1000\$)	REVİZE PROGRAM (1000\$)	TOPLAM HARCAMA (1000\$)	GERÇEKLEŞME (%)	HARCAMA ARTIŞI (%)
1970	93.145	93.145	107.800	115,7	
1971	76.667	81.667	78.159	95,7	-27,5
1972	98.355	113.785	93.371	82,1	19,5
1973	126.954	152.247	114.650	75,3	22,8
1974	223.357	241.000	219.318	91,0	91,3
1975	292.714	324.500	293.747	90,5	33,9
1976	508.969	513.844	459.932	89,5	56,6
1977	829.900	638.889	524.682	82,1	14,1
1978	782.917	824.583	673.620	81,7	28,4
1979	824.934	824.934	1.027.424	124,5	52,5
1980	560.356	560.356	1.137.746	203,0	10,7
1981	872.727	1184.117	1.184.117	100,0	4,1
1982	981.366	1141.103	1.141.103	100,0	-3,6
1983	937.500	937.500	1.216.201	129,7	6,6
1984	821.918	862.603	1.094.334	126,9	-10,0
1985	772.201	786.716	1.260.654	160,2	15,2
1986	732.436	733.729	1.255.367	171,1	-0,4
1987	759.346	1.231.501	1.615.472	131,2	28,7
1988	950.035	1.302.065	1.188.442	91,3	-26,4
1989	1.335.233	1.376.220	1.561.837	113,5	31,4
1990	1.592.791	1.592.791	1.636.071	102,7	4,8
1991	1.224.700	1.236.161	1.198.546	97,0	-26,7
1992	1.273.839	1.273.839	1.040.634	81,7	-13,2
1993	838.405	1.050.501	959.859	91,4	-7,8
1994	646.401	581.764	469.061	80,6	-51,1
1995	760.770	771.710	545.427	70,7	16,3
1996	885.464	885.464	717.159	81,0	31,5
1997	840.169	840.169	926.323	110,3	29,2

KAYNAK: Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (1998 Yılı Sonu), TEAŞ.

(1) 1994 yılından itibaren TEAŞ ve TEDAŞ yatırımları toplanarak kullanılmıştır.

(2) Yıllık ortalama Cent/kWh'ların hesaplanmasında yıl ortası kur değerleri kullanılmıştır.

Tablo: A15
Yıllara Göre Tek Tarife Ortalamaları ve TEAŞ Satış Fiyatları

YILLAR	TL/KWH	CENT/ KWH	TEFE	REEL FİYATLAR	ARTIŞ (%)
1970	0,15	1,36	145	0,001040	
1971	0,19	1,27	169	0,001122	7,9
1972	0,23	1,64	196	0,001176	4,8
1973	0,26	1,86	237	0,001104	-6,1
1974	0,39	2,79	300	0,001311	18,8
1975	0,40	2,86	335	0,001198	-8,7
1976	0,45	2,81	393	0,001155	-3,6
1977	0,61	3,39	504	0,001210	4,8
1978	0,91	3,79	775	0,001174	-2,9
1979	1,25	3,29	1.357	0,000921	-21,6
1980	2,95	3,88	2.582	0,001143	24,0
1981	4,42	4,02	3.463	0,001276	11,7
1982	6,10	3,79	4.411	0,001383	8,4
1983	7,64	3,37	5.649	0,001352	-2,2
1984	13,80	3,78	8.273	0,001668	23,3
1985	28,21	5,45	11.724	0,002406	44,2
1986	36,50	5,46	14.953	0,002441	1,4
1987	44,73	5,23	20.827	0,002148	-12,0
1988	72,74	5,12	33.495	0,002172	1,1
1989	114,12	5,38	55.263	0,002065	-4,9
1990	168,50	6,46	82.666	0,002038	-1,3
1991	269,40	6,46	126.114	0,002136	4,8
1992	505,79	7,36	210.791	0,002399	12,3
1993	836,95	7,62	327.227	0,002558	6,6
1994	1189,98	4,01	721.481	0,001649	-35,5
1995	1559,31	3,41	1.356.313	0,001150	-30,3
1996	2640,30	3,25	2.327.431	0,001134	-1,3

KAYNAK: Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (1998 Yılı Sonu), TEAŞ.

(1) Yıllık ortalama Cent/kWh'ların hesaplanmasında yıl ortası kur değerleri kullanılmıştır.

(2) Toptan Eşya Fiyatları Endeksi (TEFE) İstanbul Ticaret Odası Fiyat Endeksleri'nden 1963 yılı baz alınarak kullanılmıştır.

Tablo: A16
OECD Ülkelerinde Sanayide ve Meskenlerde Uygulanan Elektrik Satış Fiyatları (Cent/kWh)

YILLAR	1980			1990			1992			1993		
	SANAYİ	MESKEN	ORAN	SANAYİ	MESKEN	ORAN	SANAYİ	MESKEN	ORAN	SANAYİ	MESKEN	ORAN
ALMANYA	5,8	10,0	0,58	9,1	16,4	0,55	9,3	17,2	0,54	8,9	16,9	0,53
AMERİKA	3,7	5,4	0,69	4,8	7,9	0,61	4,8	8,3	0,58	4,9	8,3	0,59
AVUSTRALYA	3,1	4,3	0,72	4,6	7,2	0,64	4,6	7,4	0,62	4,2	7,1	0,59
AVUSTURYA	5,1	10,1	0,50	6,5	15,6	0,42	7,0	17,1	0,41	7,1	16,3	0,44
BELÇİKA	5,8	14,1	0,41	6,4	17,0	0,38	6,4	17,4	0,37	5,9	16,7	0,35
DANİMARKA	5,0	10,2	0,49	6,2	16,4	0,38	6,7	18,7	0,36	7,0	18,0	0,39
FINLANDIYA	5,5	6,9	0,80	6,3	10,3	0,61	5,7	9,4	0,61	4,8	8,0	0,60
FRANSA	4,8	8,1	0,59	5,6	15,0	0,37	5,8	15,4	0,38	5,5	14,6	0,38
HOLLANDA	5,9	11,5	0,51	5,2	11,7	0,44	5,1	11,9	0,43	6,4	11,3	0,57
İNGİLTERE	6,3	8,7	0,72	7,1	11,8	0,60	7,6	13,5	0,56	6,8	11,6	0,59
İRLANDA	5,1	7,7	0,66	6,8	13,3	0,51	7,0	14,0	0,50	6,0	12,1	0,50
İSPANYA	4,4	8,0	0,55	9,7	19,0	0,51	10,5	21,1	0,50	8,5	17,7	0,48
İSVEÇ	4,0	5,9	0,68	5,0	8,8	0,57	5,5	10,5	0,52	3,5	8,2	0,43
İSVİÇRE	5,6	7,3	0,77	8,9	11,1	0,80	9,7	12,0	0,81	9,6	11,9	0,81
İTALYA	6,5	7,7	0,84	9,8	15,7	0,62	11,3	18,2	0,62	9,2	14,6	0,63
JAPONYA	8,6	11,7	0,74	12,2	17,7	0,69	14,2	20,3	0,70	16,3	23,0	0,71
KANADA	2,0	2,8	0,71	3,6	5,4	0,67	4,0	6,4	0,63	3,9	6,3	0,62
MEKSİKA	3,5	5,2	0,67	4,6	4,6	1,00	5,0	6,8	0,74	4,9	7,1	0,69
NORVEÇ	1,8	3,5	0,51	3,5	7,3	0,48	5,0	7,5	0,67	6,8	11,1	0,61
PORTEKİZ	4,5	7,1	0,63	11,6	14,7	0,79	14,5	18,4	0,79	12,1	16,4	0,74
TÜRKİYE	6,4	6,6	0,97	8,2	5,1	1,61	9,2	9,1	1,01	9,5	9,8	0,97
YENİ ZELANDA	2,8	3,3	0,85	3,4	5,4	0,63	3,1	5,5	0,56	3,3	5,8	0,57
YUNANİSTAN	4,3	7,5	0,57	6,5	11,8	0,55	7,0	12,2	0,57	5,9	10,2	0,58
OECD	5,0	6,8	0,74	6,7	10,3	0,65	7,4	11,3	0,65	7,3	11,1	0,66

Tablo: A16 (Devam)
OECD Ülkelerinde Sanayide ve Meskenlerde Uygulanan Elektrik Satış Fiyatları (Cent/kWh)

YILLAR	1994			1995			1996			1997		
	SANAYİ	MESKEN	ORAN	SANAYİ	MESKEN	ORAN	SANAYİ	MESKEN	ORAN	SANAYİ	MESKEN	ORAN
ALMANYA	9,2	17,8	0,52	10,1	20,3	0,50	8,6	18,0	0,48			
AMERİKA	4,7	8,4	0,56	4,7	8,4	0,56	4,6	8,4	0,55	4,4	8,5	0,52
AVUSTRALYA	4,5	7,8	0,58	4,6	7,9	0,58	6,3	8,3	0,76			
AVUSTURYA	7,2	16,6	0,43	8,1	19,2	0,42	8,1	19,4	0,42	8,1		
BELÇİKA	5,9	17,6	0,34	6,8	20,3	0,33	6,5	19,1	0,34			
DANİMARKA	6,3	18,0	0,35	6,9	20,9	0,33	7,3	21,5	0,34	6,4	19,5	0,33
FINLANDIYA	5,2	8,8	0,59	6,3	10,9	0,58	6,2	10,9	0,57	5,5	9,9	0,56
FRANSA	5,3	15,0	0,35	6,0	16,7	0,36	5,7	16,4	0,35	4,9	10,9	0,45
HOLLANDA	6,5	11,5	0,57	7,5	13,5	0,56	7,1	14,8	0,48	6,3	13,0	0,48
İNGİLTERE	6,7	12,2	0,55	6,8	12,7	0,54	6,5	12,5	0,52	6,5	12,5	0,52
İRLANDA	6,1	12,3	0,50	6,6	13,2	0,50	6,6	13,5	0,49	6,3	13,1	0,48
İSPANYA	7,8	17,6	0,44	8,1	19,5	0,42	8,0	19,0	0,42	6,4	16,3	0,39
İSVEÇ	3,6	8,5	0,42	3,9	9,4	0,41	4,5	11,0	0,41	3,4	10,1	0,34
İSVİÇRE	10,6	13,1	0,81	12,5	16,5	0,76	12,0	16,0	0,75	10,2	13,6	0,75
İTALYA	9,1	16,4	0,55	9,3	16,9	0,55	10,1	17,8	0,57	9,4	15,9	0,59
JAPONYA	17,2	25,0	0,69	18,5	26,9	0,69	15,7	23,0	0,68			
KANADA	3,8	6,0	0,63									
MEKSİKA	4,7	6,8	0,69	3,1	4,5	0,69	3,8	4,8	0,79	4,8	5,5	0,87
NORVEÇ		6,7			7,8			8,1			7,8	
PORTEKİZ	11,6	16,3	0,71	12,2	18,1	0,67	11,2	17,6	0,64	9,7	15,6	0,62
TÜRKİYE	7,7	7,6	1,01	7,6	7,6	1,00	8,5	8,7	0,98	7,7	8,0	0,96
YENİ ZELANDA	3,6	6,8	0,53	3,8	7,4	0,51	4,4	8,2	0,54	4,0	8,4	0,48
YUNANİSTAN	5,5	9,9	0,56	6,2	11,4	0,54	5,9	11,4	0,52	5,3	10,2	0,52
OECD	7,3	11,6	0,63	7,9	12,7	0,62	7,4	12,1	0,61			

KAYNAK: Türkiye Elektrik Dağıtım ve Tüketim İstatistikleri (1997 Yılı Sonu), TEDAŞ.

Tablo: A17
Yıllar İtibariyle Santral Çeşitlerine Göre Net Birim Üretim Maliyetleri

YILLAR	ORT. TEAŞ	ORT. TERMİK	KATI YAKIT	TAŞ-KÖMÜRÜ	LİNYİT	ORT. SIVI YAKIT	FUEL OİL	MOTORİN	DOĞAL GAZ	HİDROLİK	BARAJ	Birim: Cent/kWh	
												DOĞAL GÖL	AKARSU
1983	2,849	4,989	3,070	5,103	2,852	7,314	5,690	14,197		0,227	0,186	0,357	0,609
1984	1,816	3,190	2,143	4,491	1,990	5,197	4,818	10,965		0,160	0,131	0,316	0,465
1985	2,746	3,175	2,503	4,183	2,411	4,858	4,815	22,848		2,017	2,226	0,393	0,450
1986	3,385	3,966	3,951	5,560	3,883	3,858	3,777	21,639	4,437	2,004	2,229	0,382	0,390
1987	3,462	4,453	4,436	4,948	4,420	3,463	3,248	17,512	5,398	1,742	1,881	0,489	0,488
1988	4,082	6,415	6,519	4,512	6,566	5,408	4,191	33,003	6,130	1,768	1,912	0,363	0,370
1989	3,320	4,120	4,449	6,685	4,421	4,698	4,465	123,558	3,430	1,991	2,067	0,748	0,705
1990	3,281	3,902	4,135	5,123	4,106	7,694	6,571	-1227,089	3,321	2,482	2,525	1,684	1,217
1991	3,195	3,536	3,889	4,624	3,853	13,681	10,513	-595,193	2,839	2,692	2,702	2,969	2,116
1992	3,348	3,563	3,685	4,077	3,653	5,305	5,010	-419,275	3,011	3,051	3,091	2,670	1,602
1993	3,228	3,767	4,038	4,186	4,026	4,028	3,711	-473,540	3,182	2,672	2,696	2,061	1,614
1994	2,347	3,003	2,950	3,205	2,930	3,440	3,289	-177,093	3,035	1,449	1,458	1,687	0,850
1995	1,995	3,721	3,604	4,165	3,563	5,293	4,646	12,678	3,485	0,126	0,107	1,577	0,712
1996	1,716	3,762	3,346	4,341	3,244	5,694	4,766	15,304	3,751	0,107	0,091	1,384	0,789
1997	1,863	3,853	3,326	4,233	3,219	5,334	4,234	14,212	4,281	0,111	0,100	0,962	0,513
1998	1,651	3,314	2,987	4,702	2,809	3,687	3,046	13,075	3,889	0,116	0,103	0,874	0,666

KAYNAK: Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (1998 Yılı Sonu), TEAŞ.

(1) Net Birim Üretim Maliyeti=(Toplam Maliyet=Yakıt+İşçilik+Malzeme+Diğer Giderler+Amortismanlar+Vergiler)/(Net Üretim=Brüt Üretim-İç Tüketim)

(2) Maliyet hesaplarında barajlı, hidrolik ve TEAŞ santral maliyetlerine KOF (Kamu Ortaklığı Fonu)nunna yapılan ödeme dahil edilmiştir.

(3) 1988 ve daha önceki yıllarda TEAŞ'a devredilmeyen santral üretimleri birim maliyet hesaplarına dahil edilmemiştir. 1989 yılında ise santral devreye girdiği andan itibaren toplam üretime dahil edilerek hesaplanmıştır.

(4) 1992, 1993 ve 1994 yıllarında motorinle üretim yapan santraller ekonomik olmamaları nedeniyle çalıştırılmamıştır. Bu santrallerin tamamen devre dışı kalınmalarını sağlamak için belli zaman aralıklarında üretim yaptırılmıştır. Ancak yapılan üretim çok düşük olduğu için enterkon- nekte sistemden enerji alınmaktadır, bu nedenle net üretim maliyeti negatif görülmektedir.

Tablo: A18
1998 Yılı TEAŞ Santralleri Birincil Kaynaklar İtibarıyla ve Maliyet Unsurlarına Göre
Net Birim Üretim Maliyeti

	TAŞ- KÖMÜRÜ	LİNYİT	FUEL OİL	MOTORİN	DOĞAL GAZ	JEOTER- MAL	TERMİK TOPLAM	Birim: Cent/kWh	
								HİDROLİK TOPLAM	TEAŞ TOPLAM
YAKIT	3,425	1,659	2,883	11,562	3,452		2,459		1,181
%	72,84	59,06	94,65	88,43	88,76		74,20		71,53
İŞÇİLİK	0,38	0,365	0,109	0,587	0,029	1,51	0,25	0,066	0,154
%	8,08	12,99	3,58	4,49	0,75	76,53	7,54	56,90	9,33
MALZEME	0,037	0,091	0,021	0,162	0,066	0,041	0,073	0,006	0,038
%	0,79	3,24	0,69	1,24	1,70	2,08	2,20	5,17	2,30
ÇEŞİTLİ GİDERLER	0,085	0,142	0,025	0,262	0,02	0,221	0,094	0,018	0,054
%	1,81	5,06	0,82	2,00	0,51	11,20	2,84	15,52	3,27
AMORTİSMAN	0,768	0,548	0,004	0,5	0,315	0,185	0,492	0,025	0,22
%	16,33	19,51	0,13	3,82	8,10	9,38	13,04	21,55	13,33
VERGİ	0,008	0,004	0,003	0,002	0,008	0,016	0,005	0	0,003
%	0,17	0,14	0,10	0,02	0,21	0,81	0,15	0,00	0,18
TOPLAM	4,702	2,809	3,046	13,075	3,889	1,973	3,314	0,116	1,651

KAYNAK: Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (1998 Yılı Sonu), TEAŞ.

Tablo: A19 TEAŞ Üretim-İletim Maliyetleri 1994-1998

YILLAR	1994		1995		1996		1997		1998	
	TOPLAM MALİYET 1000\$	BİRİM MALİYET Cent/kWh	TOPLAM MALİYET 1000\$	BİRİM MALİYET Cent/kWh	TOPLAM MALİYET 1000\$	BİRİM MALİYET Cent/kWh	TOPLAM MALİYET 1000\$	BİRİM MALİYET Cent/kWh	TOPLAM MALİYET 1000\$	BİRİM MALİYET Cent/kWh
ÜRETİM										
İŞÇİLİK	155.075	0,23	138.516	0,204	98.441	0,149	108.425	0,157	115.744	0,154
%	9,80		10,22		8,71		8,42		9,35	
YAKIT+MALZEME	810.424	1,202	933.860	1,375	810.088	1,231	955.054	1,381	913.692	1,219
%	51,24		68,92		71,72		74,15		73,85	
AMORTİSMAN	217.943	0,323	255.458	0,376	190.328	0,289	189.736	0,274	165.096	0,22
%	13,78		18,85		16,85		14,73		13,34	
DiĞER	398.311	0,591	27.158	0,04	30.911	0,047	34.821	0,05	42.752	0,057
%	25,18		2,00		2,74		2,70		3,46	
TOPLAM	1.581.752	2,347	1.354.992	1,995	1.129.568	1,716	1.288.037	1,863	1.237.285	1,651
İLETİM										
İŞÇİLİK	51.737	0,076	51.296	0,069	44.502	0,054	53.807	0,059	62.370	0,064
%	32,69		25,05		19,12		21,67		23,40	
YAKIT+MALZEME	2008	0,003	2.104	0,003	2.870	0,003	4.169	0,005	4.979	0,005
%	1,27		1,03		1,23		1,69		1,87	
AMORTİSMAN	99.458	0,147	141.520	0,19	176.968	0,215	181.374	0,198	186.616	0,192
%	62,84		69,11		76,05		73,04		70,01	
DiĞER	5.066	0,067	9.868	0,013	8.351	0,01	8.952	0,01	12.596	0,013
%	3,20		4,82		3,59		3,60		4,73	
TOPLAM	158.269	0,293	204.788	0,274	232.691	0,283	248.322	0,272	266.560	0,274
ÜRETİM-İLETİM										
İŞÇİLİK	206.812	0,314	189.812	0,262	142.943	0,179	162.232	0,184	178.114	0,19
%	11,89		12,17		10,49		10,56		11,84	
YAKIT+MALZEME	812.432	1,233	935.964	1,29	812.958	1,02	959.243	1,087	918.671	0,98
%	46,69		60,01		59,68		62,44		61,09	
AMORTİSMAN	317.401	0,482	396.978	0,547	367.296	0,461	371.110	0,421	351.712	0,375
%	18,24		25,45		26,96		24,16		23,39	
DiĞER	403.377	0,612	37.026	0,051	39.262	0,049	43.773	0,05	55.348	0,059
%	23,18		2,37		2,88		2,85		3,68	
TOPLAM	1.740.021	2,64	1.559.780	2,149	1.362.259	1,709	1.536.359	1,742	1.503.845	1,605

KAYNAK: Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (1998 Yılı Sonu), TEAŞ.

Tablo: A20
Elektrik Enerjisi Talebi (GWh)

YILLAR	BRÜT TALEP	DEĞİŞİM %	NET TALEP	DEĞİŞİM %	SANAYİ	DEĞİŞİM %	MESKEN	DEĞİŞİM %	ULAŞTIRMA	DEĞİŞİM %	TARIM	DEĞİŞİM %	FERT BAŞINA BRÜT TÜKETİM (kWh)	DEĞİŞİM %
1999	123650		103125		58521		41437		948		2219		1866	
2000	134307	8,6	115107	11,6	66023	12,8	45570	10,0	1145	20,8	2369	6,8	1995	6,9
2001	146195	8,9	125111	8,7	71867	8,9	49430	8,5	1267	10,7	2547	7,5	2139	7,2
2002	158023	8,1	135986	8,7	78228	8,9	53617	8,5	1403	10,7	2737	7,5	2278	6,5
2003	170807	8,1	147805	8,7	85150	8,8	58159	8,5	1553	10,7	2942	7,5	2426	6,5
2004	184624	8,1	160651	8,7	92683	8,8	63086	8,5	1719	10,7	3163	7,5	2583	6,5
2005	199560	8,1	174614	8,7	100881	8,8	68430	8,5	1903	10,7	3400	7,5	2751	6,5
2006	215159	7,8	188748	8,1	109792	8,8	73222	7,0	2079	9,2	3655	7,5	2922	6,2
2007	231794	7,7	204025	8,1	119476	8,8	78349	7,0	2271	9,2	3929	7,5	3102	6,2
2008	249716	7,7	220540	8,1	130000	8,8	83836	7,0	2481	9,2	4223	7,5	3292	6,1
2009	269021	7,7	238391	8,1	141435	8,8	89706	7,0	2710	9,2	4540	7,5	3494	6,1
2010	289820	7,7	257687	8,1	153858	8,8	95988	7,0	2961	9,3	4880	7,5	3709	6,2
2011	308807	6,6	274940	6,7	165810	7,8	100836	5,1	3195	7,9	5099	4,5	3897	5,1
2012	329062	6,6	293349	6,7	178644	7,7	105930	5,1	3447	7,9	5328	4,5	4096	5,1
2013	350653	6,6	312990	6,7	192423	7,7	111280	5,1	3719	7,9	5568	4,5	4304	5,1
2014	373659	6,6	333946	6,7	207214	7,7	116901	5,1	4013	7,9	5818	4,5	4523	5,1
2015	398168	6,6	356306	6,7	223090	7,7	122806	5,1	4330	7,9	6080	4,5	4753	5,1
2016	424286	6,6	380162	6,7	240128	7,6	129009	5,1	4672	7,9	6353	4,5	4995	5,1
2017	452123	6,6	405616	6,7	258411	7,6	135525	5,1	5041	7,9	6638	4,5	5249	5,1
2018	481780	6,6	432773	6,7	278027	7,6	142370	5,1	5439	7,9	6937	4,5	5516	5,1
2019	513386	6,6	461750	6,7	299071	7,6	149562	5,1	5869	7,9	7248	4,5	5897	6,9
2020	547060	6,6	492666	6,7	321644	7,5	157116	5,1	6332	7,9	7574	4,5	6092	3,3

KAYNAK: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

Tablo: A21
Santral Türlerine Göre Yatırım Maliyetleri

SANTRAL TÜRÜ	KURULU GÜCÜ (MW)	YATIRIM MALİYETİ (Milyon \$)	BİRİM YATIRIM MALİYETİ (Milyon \$ /MW)	BİRİM YAKIT MALİYETİ (Cent/kWh)	SANTRAL İNŞA SÜRESİ (Yıl)
Doğal Gaz	450	600	1,33	2,36	4
Hidroelektrik	450	1100	2,44	0	8
Termik (İthal Kömür)	500	1200	2,4	1,67	6
Termik (Linyit)	500	1400	2,8	1,32	6
Nükleer	1070	3200	2,99	4	10

(1) Kaynak: TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, "Enerji Politikaları", Türkiye Enerji Sempozyumu, Ankara 1996, s.234.

Tablo: A22
Yıllar İtibarıyla Türkiye Kurulu Güç-Puant-Üretim Gelişimi

YILLAR	KURULU GÜÇ (MW)	PUANT		BRÜT TÜKETİM (GWh)	ORTALAMA (GWh)	GÜVENİLİR (GWh)	(GÜVENİLİR/ ORTALAMA)* 100	REZERV MARJINI
		ANI (MW)	SAATLİK (MW)					
1980	5118,7	3947,4	3892,5	24616,6	24019	20934	87,2	31,5
1981	5537,6	4085,8	4025,1	26288,9	26044	23041	88,5	37,6
1982	6638,6	4512,6	4475,0	28324,9	31100	28615	92,0	48,3
1983	6935,1	4730,7	4607,6	29567,6	32211	29543	91,7	50,5
1984	8459,1	5456,8	5380,3	33266,5	39112	35116	89,8	57,2
1985	9119,1	5758,4	5689,1	36361,3	42927	38931	90,7	60,3
1986	10112,7	6434,1	6391,0	40471,4	48803	44811	91,8	58,2
1987	12492,6	7466,5	7363,0	44925,0	63588	59416	93,4	69,7
1988	14518,1	7679,4	7564,0	48430,0	68806	64028	93,1	91,9
1989	15805,7	8556,3	8450,0	52601,7	74998	69801	93,1	87,0
1990	16315,1	9180,4	9007,0	56811,7	81628	76301	93,5	81,1
1991	17206,6	9964,9	9854,0	60499,3	86156	80424	93,3	74,6
1992	18713,6	11113,3	10937,0	67216,8	93470	86956	93,0	71,1
1993	20335,1	11921,4	11803,0	73431,7	100363	92966	92,6	72,3
1994	20857,3	12759,7	12446,0	77783,0	103360	95516	92,4	67,6
1995	20951,8	14164,6	13827,0	85551,5	105257	97414	92,5	51,5
1996	21246,9	15230,7	15136,0	94788,6	106519	98395	92,4	40,4
1997	21889,4	16926,1	16717,0	105517,1	110868	102150	92,1	30,9
1998	23351,5	17799,3	17565,0	114022,7	120147	108566	90,4	32,9

KAYNAK: Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (1998 Yılı Sonu), TEAŞ.

(1) Puant değerleri enterkonnekta sisteme ait değerlerdir.

(2) REZEVR MARJINI=((KUR. GÜÇ-PUANT)/PUANT)*100

Notlar

- * TESEV tarafından 10 Aralık 1999 tarihinde düzenlenen, “Devletin Düzenleyici Rolü: Türkiye’de Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörlerinde Özelleştirme ve Rekabet”, konulu toplantı için hazırlanmıştır. Yazarlar, projede Araştırma Asistanı olarak çalışan Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi Bölümü Araştırma Görevlisi Çağatay Kayı’ya yardımları için çok teşekkür ederler.
1. Endüstrileşmiş ülkelerde elektrik sektöründe reform arayışlarının arkasında yatan nedenlerin tartışılması ile ilgili olarak, *bak.*, Newberry (1995), ve Gilbert, Kahn ve Newberry (1996).
 2. *bak.*, Berg ve Tschirhart (1988).
 3. “Third party access” kavramının çevirisi olarak.
 4. ABD’de olduğu gibi, ülkenin boyutları gerektiği takdirde birden çok özel firmaya bölgesel tekel imtiyazı sağlandığı gözlenebilmekteydi.
 5. Korunan bir pazarda getiri oranını belirleyen sermaye tabanını ekonomik etkinlikle uyuşmayan bir şekilde artırmaya yönelik davranışlara literatürde “Averch-Johnson” etkisi denilmektedir (*bak.* Averch ve Johnson (1962)).
 6. Üretim maliyet fonksiyonunun konkav olması gerekmektedir. Ancak ampirik olarak maliyet fonksiyonlarının bu özelliği çoğunlukla göstermedikleri belirlenmiştir.
 7. ABD elektrik endüstrisindeki yapısal değişimin tarihi ile ilgili daha ayrıntılı bilgiler için, *bak.* Gilbert ve Kahn (1996).
 8. *bak.* Gilbert ve Kahn (1996).
 9. Bu sayılar 1996 yılı içindir. *bak.* Gilbert ve Kahn (1996).
 10. İngiltere’de elektrik sektörünün geçirdiği mülkiyet ve üretim yapısı ile ilgili köklü değişikliklerle ilgili daha ayrıntılı bilgiler için, *bak.* Newberry ve Green (1996).
 11. *bak.* Hannah (1979).
 12. *bak.* Hannah (1979).

13. *bak.* Newberry ve Green (1996).
14. *bak.* Newberry ve Green (1996).
15. Bu sistem, burada anlatılandan çok daha karmaşık ve ayrıntılıdır. Ancak, hem bunlar teknik ayrıntılar olduğu ve sıkça değiştiği, hem de Türkiye için bu çeşit bir yapılanma şu an için uzak görüldüğünden bu detaylara girilmemektedir.
16. *bak.* Newberry ve Green (1996).
17. Şili elektrik sektöründeki yeniden yapılanma süreci ile ilgili daha ayrıntılı bilgiler için, *bak.* Spiller ve Martorell (1996).
18. Arjantin, Brezilya ve Uruguay elektrik sektörlerinin geçirdiği yeniden yapılanma süreçleri ile ilgili bilgiler için, *bak.* Spiller ve Martorell (1996).
19. Bu bölümdeki bilgiler, TEK, TEAŞ ve TEDAŞ'ın çeşitli yıllık faaliyet raporlarından ve Kulalı (1997) ile TÜSİAD (1998)'den yararlanılarak derlenmiştir.
20. Belediye Bankası'nın 1945 yılında yeniden yapılandırılması sonucu kurulan İller Bankası, halen belediyelere altyapı yatırım finansmanı sağlamaya devam etmektedir.
21. Aktaş Elektrik T.A.Ş.'nin görevlendirilmesi ile ilgili hukuki sorunlar uzun süre tam olarak çözülememiş ve 1999 yılında görevlendirme ile ilgili anlaşma iptal edilmiştir. Şirketin yeniden görevlendirilmesi ile ilgili süreç henüz belirsizliğini korumaktadır.
22. *bak.* Ekteki Tablo A1.
23. *bak.* Ekteki Tablo A2.
24. TEAŞ'a bağlı ortaklıkların üretimi de TEAŞ'ın payına dahil edilerek hesaplanmıştır.
25. *bak.* Ekteki Tablo A3.
26. *bak.* Ekteki Tablo A2.
27. *bak.* Ekteki Tablo A4.
28. *bak.* Ekteki Tablo A5.
29. TEK 1994 yılında TEAŞ ve TEDAŞ olarak ikiye ayrılmadan önce hem TEAŞ'ın üstlendiği üretim ve iletim, hem TEDAŞ'ın üstlendiği dağıtım işlevlerini kendi bünyesinde barındırmaktaydı. TEK'in müşterilere uyguladığı satış fiyatları üretim/iletimin ve dağıtımın payları ayrılarak rapor edilmiştir. Dikey bütünlük bir tekel olarak işleyen TEK'in uyguladığı toplam fiyatın muhasebe yöntemleri ile unsurlarına bölümünde belirli bir keyfiyet olmuş olacağı açıktır.

DEVLET REFORMU

30. Elektrik tarifeleri üzerinden alınan yasal kesintiler; Katma Değer Vergisi (yüzde 15), Hazine Payı (yüzde 8), Enerji Fonu Kesintisi (özel şirketlerin TEAŞ'a sattıkları enerji bedelinin yüzde 10'u ve TEAŞ'ın TEDAŞ'a sattığı enerji bedelinin yüzde 1'i), TRT Payı (elektrikle ilgili her türlü kurum ve kuruluşun aktif hasılatlarının yüzde 3,5'i) ve Belediye Tüketim Vergisi'dir (belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde tüketilen elektrik bedelinin meskenler için yüzde 2,5'i ve sanayi için yüzde yüzde 'i).
31. *bak.* Yıldırım (1998).
32. *bak.* Kulalı (1997), sayfa 108.
33. Otoprodüktör üretim tesisinde ihtiyacın üzerinde üretilen elektrik enerjisini TEDAŞ'a satışları için uygulanan fiyat, enerji dağıtımını yapan kuruluşların ülke genelinde nihai tüketiciye uyguladıkları ortalama elektrik satış fiyatından fonlar ve paylar düşüldükten sonra kalan kısmının yüzde 70'ini geçmeyecek şekilde ETKB tarafından belirlenmektedir.
34. TEAŞ tarafından hidrolik kaynaklar için yakıt maliyeti atfedilmediği görülmektedir.
35. Bu kaba hesaplama, elektrik enerjisi üretiminde yüzde 40 oranında hidrolik, yüzde 30 oranında doğal gaz, yüzde 20 oranında kömür (linyit ve ithal kömür eşit miktarda kullanılmak üzere), yüzde 5 oranında petrol ve yüzde 5 oranında da nükleer yakıtların birincil enerji kaynağı olarak kullanılacağı varsayımı altında yapılmıştır.
36. Kasım 1999 tarihinde doğal gazın Türkiye'deki tekel satıcısı olan BOTAS'ın uyguladığı satış fiyatı, vergiler dahil edildiğinde, takriben ortalama 4 cent/kWh civarındadır.
37. *bak.* Elektrik İşleri Etüd İdaresi, web adresi: <http://www.eie.gov.tr/yayinlar021.html>, Aralık 1999.
38. Rezerv Marjı = (Kurulu Güç – Puant Güç) / Puant Güç.
39. Kesinti olasılığı ile sistem arz parametreleri arasındaki ilişki hesapları için, *bak.* Billinton ve Allen (1984); elektrik kesintilerinin ticari firmalara ekonomik maliyeti ile ilgili veriler için, *bak.* Woo ve Train (1988).
40. Türkiye için optimal elektrik rezerv marjı düzeyini belirlemek için elektrik kesintilerinin ekonomik maliyetini ayrıntılı olarak ölçecek çalışmalara ihtiyac vardır. Özellikle, sanayi üretimindeki kaybı kestirmek amacı ile imalat sanayiindeki firmalardan anket yöntemi ile veri toplanması ve bu verilerin işlenmesi gerekir.
41. Elektrik fiyatlarını satın alma gücü paritelerini kullanarak karşılaştırmada da sorunlar olacağı konusunda, *bak.* Gilbert, Kahn ve Newberry (1996).

42. Yeni Zelanda'da, az sayıda çok yoğun olarak elektrik enerjisi tüketen şirkete özel tarifelerle oldukça düşük fiyattan elektrik verildiği rapor edilmektedir (*bak.* Gilbert ve Kahn (1996)).
43. Sanayide kullanılan elektrikten Avusturya, Belçika, Finlandiya, Fransa, Yunanistan, İrlanda, Hollanda, Yeni Zelanda, Portekiz, İspanya, İsveç, İsviçre ve İngiltere hiç vergi almamakta, Danimarka yüzde 12,9, Almanya yüzde 7,8, İtalya yüzde 17,8, Japonya yüzde 2,9, Meksika yüzde 12,3 oranında vergi almaktadır. Türkiye'de bu oran yüzde 13,9'dur Meskende kullanılan elektrikten ise, Japonya yüzde 2,8, Portekiz yüzde 4,8, İsviçre yüzde 6,1, Danimarka yüzde 56,8, Fransa yüzde 21,5, Norveç yüzde 27,2, İtalya yüzde 24 ve İsveç yüzde 33,4 vergi almaktadır. Türkiye'de bu oran yüzde 17,2'dir (kaynaklar: IEA Statistics (1996) ve Yıldırım (1998)).
44. Bu konuda enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı yetkililerinin çeşitli açıklamaları bulunmaktadır.
45. "yardstick competition" kavramının çevirisi olarak.
46. *bak.* Verbruggen (1997).
47. *bak.* Vickers ve Yarrow (1988).
48. *bak.* Pollitt (1993).
49. *bak.* Newberry (1995).
50. *bak.* Bağdadioglu, Waddams Price ve Weyman-Jones (1996).
51. Bu konu literatürde "regulatory capture" olarak adlandırılan konudur.

Kaynakça

- Averch, H. ve L. Johnson (1962), "Behavior of a Firm under Regulatory Constraint", *American Economic Review*, 52, 1052-1069.
- Bağdadioğlu, N., C. M. Waddams Price ve T. G. Weyman-Jones (1996), "Efficiency and Ownership in Electricity Distribution: A Non-Parametric Model of the Turkish Experience", *Energy Economics*, 18, 1-23.
- Berg, S. ve J. Tschirhart (1988), *Natural Monopoly Regulation*, Cambridge University Press, New York.
- Billington, R. ve R. Allen (1984), *Reliability Evaluation of Power Systems*, Plenum Press, New York.
- Gilbert, J. ve E.P. Kahn (1996), "Competition and Institutional Change in U.S. Electric Power Regulation", *International Comparisons of Electricity Regulation* (Editörler: R. J. Gilbert ve E.P. Kahn) içinde, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gilbert, J., E. P. Kahn ve D. M. Newberry (1996), "Introduction: International Comparisons of Electricity Regulation", *International Comparisons of Electricity Regulation* (Editörler: R. J. Gilbert ve E.P. Kahn) içinde, Cambridge University Press, Cambridge.
- Green, R. J. (1994), "Do Electricity Transmission Need Optimal Spot Prices? ", Mimeo, DAE, Cambridge (UK).
- Hannah, L. (1979), *Electricity before Nationalisation*, MacMillan, London.
- Jarrell, G. (1978), "The Demand for State Regulation of the Electric Utility Industry", *The Journal of Law and Economics*, 21, 269-295.
- Kulalı, İ. (1997), *Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması*, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Uzmanlık Tezi, DPT: 2479, Ankara.
- Newberry, D.M. (1995), "Regulatory Policies and Reform in the Electricity Supply Industry", *Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective* (Editör: C.R. Frischtak) içinde.
- Newberry, D.M. ve R. Green (1996), "Regulation, Public Ownership and Privatisation of the English Electricity Industry", *International Comparisons of Electricity Regulation* (Editörler: R. J. Gilbert ve E.P. Kahn) içinde, Cambridge University Press, Cambridge.

- Pollitt, M.G. (1993), "The Relative Performance of Publicly Owned and Privately Owned Electric Utilities: International Evidence", Doktora Tezi, Oxford University Press, Oxford.
- Spiller, P.T. ve Martorell, L.V. (1996), "How Should it be Done? Electricity Regulation in Argentina, Brazil, Uruguay, and Chile", *International Comparisons of Electricity Regulation* (Editörler: R.J. Gilbert ve E.P. Kahn) içinde, Cambridge University Press, Cambridge.
- TÜSİAD (1998), *21.Yüzyıla Girerken Türkiye'nin Enerji Stratejisinin Değerlendirilmesi*, Rapor, Yayın No. TÜSİAD-T/98-12/293, İstanbul.
- Verbruggen, A. (1997), "A Normative Structure for the European Electricity Market", *Energy Policy*, 25-3, 281-292.
- Vickers, J.S. ve G.K. Yarrow (1988), *Privatization: An Economic Analysis*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts).
- Woo, C. ve K. Train (1988), "The Cost of Electric power Outages to Commercial Firms", *The Energy Journal*, Special Electricity Reliability Issue, 9, 161-72.
- Yıldırım, N. (1998), "Elektrik Dağıtım Tarifeleri ve Uygulamaları", Türkiye 7. Enerji Kongresi, Cilt I, Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, Ankara.



ET REFORMU

DEVLETİN ÜZENLEYİCİ ROLÜ

Koordinatör

İzak ATİYAS

Tebliğ Verenler

Kamil YILMAZ, Hasan SÜEL

H. Yurdakul YİĞİTGÜDEN

Turgut TAN

İsmail Hakkı KARAKELLE

Ünal ZENGİNOBUZ, Serhan OĞUR

İstanbul

2000



