



YOLSUZLUK RAPORLARI 2016:

**TÜRKİYE ENERJİ
SEKTÖRÜNE İLİŞKİN
BİR DEĞERLENDİRME**

Yazarlar ve Katkıda Bulunanlar

Esra Gürakar
H. Ceren Zeytinoglu
R. Evren Aydoğan
K. İpek Miscioğlu

Çeviri

İstanbul Tercüme, Rifat Mert Elver



Southeast European Leadership for Development and Integrity (SELDI) (Kalkınma ve Yolsuzlukla Mücadele için Güneydoğu Avrupa Liderliği inisiyatifi; Arnavutluk, Bosna Hersek, Bulgaristan, Hırvatistan, Kosova, Makedonya, Sırbistan ve Türkiye’de bulunan sivil toplum kuruluşları tarafından gerçekleştirilen en büyük yerel yolsuzlukla mücadele ve iyi yönetim inisiyatifidir. Ağın üyeleri arasında Romanya ve Moldova’dan ortaklar da bulunmaktadır. SELDI bölgede yolsuzlukla mücadele ve iyi yönetim alanındaki tartışmalara katılma ve karar vericileri etkileme yetkinliğine sahip dinamik bir sivil toplum oluşumuna katkı sağlamaktadır. İnisiyatif, bölgesel bir sivil toplum kuruluşları stratejisinin gelişmesi ve yerleştirilmesi amacıyla bir koalisyon ve eylem ajandası oluşturmuştur ve iyi yönetim gözetimleri gerçekleştirmektedir. SELDI toplum bilincinin gelişmesine katkı sağlamakta ve Bölgesel İyi Yönetişim ve Yolsuzlukla Mücadele Politikaları Forumu aracılığıyla reform politikalarını desteklemektedir.

2016, Kalkınma ve Yolsuzlukla Mücadele için Güneydoğu Avrupa Liderliği organizasyonu (SELDI)



Bu yayın, Avrupa Birliği finansal yardımı ile hazırlanmıştır. Bu yayının içeriği, sadece SELDI inisiyatifinin sorumluluğundadır ve hiçbir şekilde Avrupa Birliği’nin görüşlerini yansıtır nitelikte algılanmamalıdır. Yayın, SELDI partnerlerinin bireysel görüşlerini de yansıtmayabilir.

Creative Commons License

Attribution-Non Commercial-No Derivs 3.0 Unported

TESEV YAYINLARI

ISBN 978-605-5332-83-9

Copyright © Aralık 2016



Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV)

Mecidiye Mah. Dereboyu Cad. No.41 Kat.1-2-3 Ortaköy-Beşiktaş/İstanbul

T: +90212 292 89 03 F: + 90212 292 90 46

www.tesev.org.tr



Sayfa Uygulama:

MYRA

Basım Yeri

Sena Ofset, Litros yolu 2. Matbaacılar Sitesi B Blok 6.Kat 4NB 7-9-11

Zeytinburnu – İstanbul/Türkiye, Telefon: +90 212 613 38 46

Bu yayında belirtilen görüşlerin tümü yazarlara aittir ve TESEV’in kurumsal görüşleri ile kısmen ya da tamamen örtüşmeyebilir. TESEV, bu yayının hazırlanmasındaki katkılarından ötürü Avrupa Birliği ve SELDI’ye teşekkür eder.

YOLSUZLUK RAPORLARI 2016: TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNE İLİŞKİN BİR DEĞERLENDİRME

ÖNSÖZ

Bu rapor, TESEV tarafından Kalkınma ve Yolsuzlukla Mücadele için Güneydoğu Avrupa Liderliği (SELDI) ağı kapsamında gerçekleştirilen bir araştırmanın ürünüdür. Karadağ, Bosna Hersek, Sırbistan, Arnavutluk, Makedonya, Kosova ve Türkiye'den 15 sivil toplum örgütünden oluşan SELDI ağı bu sivil toplum örgütleri için uluslararası bir araştırma ve iş birliği platformu olarak işlemektedir. SELDI ortaklığının ana amacı, yolsuzluğun gözleme bağlı araştırma ve veri tabanlı değerlendirilmesiyle birlikte, Güneydoğu Avrupa ülkelerinde ve Türkiye'de kökleşmiş olan yolsuzlukla ilgili sorunların ve iyi yönetim eksikliğinin öncelikle anlaşılması sonrasında ise giderilmesidir.

2014 yılında SELDI, Güneydoğu Avrupa'da dokuz ülkenin yasal ve kurumsal değişkenlerini göz önünde bulundurarak, yolsuzluğu ve oluşturduğu engelleri belirleyerek ve mevcut yolsuzluk seviyelerini ölçerek yolsuzluğun kapsamlı bir değerlendirmesini yapmıştır. SELDI, analizi ve politika yapımını bir araya getirmeyi ve bunu, iyi yönetişimin gerçekleşmesi için sivil toplum yetkinliğini artırmayı amaçlamaktadır. SELDI ortaklığı 2014 analizlerinde verilen tavsiyeleri tamamlayıcı olarak ikinci aşamada yetkinlik artırıcı projeler, toplum bilincini geliştiren kampanyalar ve 2014-2016 tarihleri arasındaki bölgesel yolsuzluk konularının geniş kapsamlı analizleri ile devam etmiştir. Bu rapor, bir bölgesel yolsuzluk değerlendirme araştırması ürünüdür ve Türkiye'yi konu almaktadır. Yolsuzlukla ilgili kamu algısını, enerji sektöründeki yolsuzluk sorunlarını ve Türkiye'deki kayıt dışı ekonominin durumunu kapsayan Yolsuzluk Raporları 2016'nın ikinci raporu niteliğini de taşımaktadır.

Rapor, Türkiye'deki enerji sektöründe yolsuzlukların izlenmesi için yapılan yoğun ve titiz bir araştırmaya ve röportajlara dayanmaktadır. Kamu işletmelerini, enerji sektöründeki reform süreçlerini, kamu ihalelerini ve önemli enerji projelerinin yönetimini analiz etmek için şeffaflık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü ve serbest rekabet ilkeleri göz önünde bulundurulmuş kriterlerdir. Rapor, kayırma ve iltimas gibi yolsuzluk uygulamalarının sektör çapında sistematik bir şekilde yürütülmekte olduğunu ileri sürmektedir. Özel çıkarların, devlete ait işletmelere ve kamu ihalelere nasıl sızdığını, siyasi nüfuzu sağlamlaştırmak için imkanların nasıl kullanıldığını ve keyfiliğin sektörün çeşitli düzeylerini nasıl etkilediği ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

Politika önerileri yoğun araştırma ve analiz yoluyla süzülmemekte ve enerji sektöründeki yolsuzlukla mücadelede şeffaflık, hukukun üstünlüğü ve piyasanın serbestleştirilmesi temel ilkelerinin altını çizmektedir. Bu rapor, bu ilkelerin desteklenmediği durumlarda, çevre, yasalar önünde eşitlik veya fırsat eşitliği ve bilgiye erişim hakları gibi birçok faktör pahasına rant arayışının üstün geldiğini ortaya koymaktadır. Enerji sektörü, dış politika, ulusal güvenlik, finansal istikrar ve sosyoekonomik gibi çok çeşitli alanlarda merkezi rol oynar. Bu nedenle, sektördeki yolsuzluk veya yolsuzlukla ilgili faaliyetlerin ortaya çıkması ve bunlarla mücadele edilmesi, birçok düzeyde fayda sağlayacaktır.

Yolsuzlukla mücadelede kilit unsur olan sivil toplum, yolsuzluğun ortaya çıkartılması ve buna bağlı olarak farkındalık yaratılmasında önemlidir ve bu rapor bu teşebbüsün bir parçası olarak görülmelidir.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	3
TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNE İLİŞKİN BİR DEĞERLENDİRME	7
Enerji Sektöründe Düzenleyici Reform Analizi	8
KİT'lerin Finansal Yönetimi.	16
Enerji KİT'lerinin Kurumsal İdaresi	20
Rekabet Düzenleyicilerinin Enerji Piyasası Yönetimindeki Rolü . . .	25
Büyük Enerji Altyapı Projelerinin Yönetimi	27
Kamu Alımının Yanlış Yönetilmesi ve Yolsuzluk Uygulamaları . . .	31
SONUÇLAR VE POLİTİKA ÖNERİLERİ.....	34

TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNE İLİŞKİN BİR DEĞERLENDİRME

SELDİ' nin¹ ilk aşamasında edindiği bilgiler, enerjinin dokuz SELDI ortak ülkesinin² tamamında yolsuzluklara karşı en hassas sektörlerden biri olduğunu öne sürmektedir². Türkiye, enerji sektörü ve kamu iktisadi teşebbüsü (KİT) boyutları, dinamikleri ve son müzakereler bakımından SELDI ülkelerinin geri kalanından farklılık göstermektedir. Diğer SELDI ülkeleri, enerji KİT'lerinde özelleştirme çabalarındaki yönetim zafiyetinin olumsuz sonuçlarıyla karşı karşıya kalırken Türkiye'nin güncel tartışması, kamu ihalesi faaliyetlerinde kayırma ve iltimas boyutlarıyla ilgilidir. Türkiye'deki enerji sektörü, ulusal güvenlik konuları ile birlikte çoğunlukla bir dış politika aracı olarak kullanılmaktadır. Son 10 yıldaki Türkiye enerji KİT'lerinde yönetim zafiyeti ve kusurlarının incelenmesi, yolsuzluğun temelindeki nedenleri ve yolsuzlukla mücadele yollarını aydınlatacaktır.

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) ve Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), Türkiye'nin enerji sektöründeki sorunları belirlemek için masa başı araştırmalara ek olarak enerji sektöründeki bürokratlar, uzmanlar, akademisyenler, çevre avukatları, gazeteciler ve denetçiler ile yapılan 14 adet yarı yapılandırılmış görüşme yoluyla da veri toplamıştır. Görüşülen kişilerin görüşleri, son on yılda Türkiye enerji sektörünün eksiklik ve başarılarının sektör bazında ve tümevarımsal bir analizle sunulmaktadır.

Türk enerji sektörü, son on yılda, KİT'lerin baskın varlığının mevcut olduğu kapalı bir pazardan çok, kaynakların tahsisinden faydalanan daha fazla özel paydaşın bulunduğu açık bir pazara dönüşmüştür. Bununla birlikte bu araştırma, enerji piyasasındaki dönüşümün rekabete daha fazla paydaş ve yararlanıcılar eklemeyi başardığı halde fiili enerji politikalarının rantın siyasi destek³ karşılığında önceden seçilmiş özel kuruluşlara aktarıldığı *kayırma* ve *iltimas* örnekleri olduğunu ortaya koymaktadır. Belirlenen temel yönetim eksiklikleri, kamuya ait doğal gaz şirketi Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş.'nin (BOTAŞ) piyasadaki tekel, kamu ihale yasasında yapılan çeşitli değişiklikler, elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesinde seçici rant dağıtımı, büyük enerji altyapı projelerinin tahsisatında iltimas boyutları ve elektrik sektöründeki çapraz sübvansiyon eğilimleridir.

Kayırmacılık ve iltimas modellerinin kasıtlı olarak kusurlu kanunlarla desteklenmekte olduğu gerçeği, Türkiye'de enerji sektörünün başlı başına bir yolsuzluk sistemi içinde olduğunu göstermemekle birlikte, yolsuzluğun eşit rekabeti nasıl engellediğine iyi bir örnektir. Yolsuzluk, özel çıkarların kilit iktisadi sektörlerdeki kaynakları tekel olarak muhafaza edecek şekilde kurumları yapılandırmak için kullanıldığı durumu ifade etmektedir.

1 SELDI'nin ilk aşamasının sonuçları Yolsuzluk Değerlendirme Raporu'nda yayınlanmıştır: <http://tesev.org.tr/en/yayin/corruption-assessment-report-for-turkey/>

2 SELDI ülkeleri Arnavutluk, Bosna Hersek, Bulgaristan, Hırvatistan, Kosova, Makedonya Cumhuriyeti, Karadağ, Sırbistan ve Türkiye'dir.

3 Atiyas (2012) tarafından sağlanan tanım, kanunun bir kuruma kural koyma yetkisi vererek belki de rekabeti geliştirmek için prosedürler koymasını sağlarken, gerçekte kurumun rekabetin gelişmesini geciktirecek şekilde hareket edebileceğini açıklamaktadır.

Enerji Sektöründe Düzenleyici Reform Analizi

Kayırmacı ağların KİT'lerin kurumsal idaresinden, büyük ölçekli projelerin yönetiminden ve kamu ihalelerinin tahsisinden muazzam rantlar sağlayabildiği stratejik iktisadi sektörlerde, rekabetsiz süreçlerin devamı için genellikle kamu fonlarının tahsis sistemi kullanılır. Yabancı hükümetler veya uluslararası şirketler, egemen ekonomik konumlarını elit kesimi ele geçirmek ve böylece bazen bir ülkenin siyasi istikrarı ve toprak bütünlüğü pahasına karar verme mekanizmasını doğrudan etkilemek için bu durumu kullanabilirler.⁴

Bu bölüm aşağıdaki gibi düzenlenmiştir: Öncelikle beş ana enerji KİT'inin sorunları (TEİAŞ, EÜAŞ, TETAŞ, EPIAŞ ve BOTAŞ)⁵ ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tanımlanmış ve analiz edilmiş, ardından enerji KİT'lerin finansal yönetim analizi verilmiştir. Daha sonra, enerji KİT'lerine ilişkin kurumsal idare konuları özetlenmekte ve üçüncü bölümde tartışılmalı davalar ana hatlarıyla belirtilmektedir. Dördüncü bölüm, büyük enerji altyapı projelerinin yönetiminde, kayırma ve iltimasın nasıl egemen olduğu konusunda örnekler vermektedir. Son olarak, Kamu İhale Kanunu'nda yapılan sayısız değişiklik, siyasi seçkinler tarafından alınan keyfi kararlarla ilişkili olarak tartışılmaktadır.

Türkiye, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ülkeleri arasında son 10 yılda en yüksek enerji talebi artışına ve Avrupa Birliği (AB) bölgesindeki önemli ve sürekli talep büyümesi gösteren ve 2017 yılında ikiye katlanacağı öngörülen tek gaz piyasasına sahiptir.⁶ Türkiye'de enerji ithalatı, enerji ihtiyacının %75'ini karşılamaktadır. Mali açıdan bakıldığında, Türkiye'nin net enerji ithalat faturası, ülkenin cari açığının yaklaşık üçte ikisini oluşturan yaklaşık 65 milyar dolarlık tarihi bir eğilim sergilemektedir.⁷ Uluslararası ilişkilerdeki hızlı değişim ve belirsizlik, ekonomik genişleme ve artan enerji talebi nedeniyle, Türkiye'nin enerji yönetimi büyük zorluklarla karşı karşıyadır. Türkiye, 1990'lı yıllarda istikrarlı ve güçlü enerji kaynağı temin edebilecek daha fazla sayıda enerji üretim tesisine ihtiyaç duymuştur. Özelleştirmeye ilişkin ilk yasa 1984 yılında yürürlüğe girmiş olsa da, büyük ölçekli özelleştirme çabaları 2001'deki piyasa serbestleştirmesinden sonra gündeme gelmiş ve Türkiye'nin çoğunlukla özel sektöre ait elektrik üretim kapasitesi 28.000 mW'dan 70.000 mW'a yükselmiştir.⁸

Enerji sektörü dönüşümünü kavrayabilmek için yasal girişimler analiz edilmelidir. Diğer Güneydoğu Avrupa ülkelerinden farklı olarak, Türkiye Cumhuriyeti 1980'lerin ortasında KİT'lerin serbestleştirilmesi konusundaki tartışmalara başlamış ve bunu 1990'ların başından itibaren somut adımlar takip etmiştir. Türkiye'nin AB adaylığının 1999 yılında ilan edilmesi yeni milenyumun ilk yıllarında hızlı bir reform sürecine yol açmıştır. Türkiye, 2001 yılından itibaren AB mevzuatına ve IMF (Uluslararası Para Fonu) gereksinimlerine karşılık olarak bir dizi yeni enerji yönetmeliğini kabul etmiştir. Kasım 2000 ve Şubat 2001'deki mali krizler, AB standartlarına uygun bir düzenleyici çerçeve ile enerji sektö-

4 <http://seldi.net/events-and-news/seldi-events-and-news/workshop-state-capture-drivers-outcomes-and-measurement/>

5 TEİAŞ (Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi); EÜAŞ (Türkiye Elektrik Üretim Şirketi); TETAŞ (Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Şirketi); EPIAŞ (Enerji Piyasaları İşletmeciliği Anonim Şirketi); BOTAŞ (Boru Hatları İle Petrol Taşıma Anonim Şirketi).

6 Herdem Avukatlık Bürosu (2013) Türkiye Enerji Raporu Şubat 2014 Web. Erişim 28 Ekim http://herdem.av.tr/wp-content/uploads/2013_TURKEY_ENERGY_REPORT_FINAL1.pdf

7 Uluslararası Para Fonu, Türkiye – IMF Ülke Raporu 13/363 (Aralık2013), 23, erişim 7 Aralık 2015, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13363.pdf>

8 Pascoletti, A. Stevenson, JP (2015) İşlevselliği değiştirmek: Devlet, Piyasa ve Piyasanın durumu. Türkiye'de Enerji, Küresel İş Raporları, Haziran 2015.

ründeki uzun süreli engellerin üstesinden gelinmesi gerektiğinin altını çizmiştir. EPDK ve Kamu İhale Kurumu gibi bağımsız düzenleyici kurumlar bu dönemde kurulmuştur. AKP hükümeti, kamu yönetimini yeniden örgütlemeyi vaat ederek iktidara gelmiş ve enerji sektörünün serbestleştirilmesi gibi bazı reformları üstlenmeye istek göstermiştir. Kamu ihale kanununun yeniden düzenlenmesi ve daha rekabetçi bir doğalgaz piyasası sağlanmak için BOTAŞ'ın⁹ pazar payının azaltılması bu reform gündeminin bir parçası olarak görülmesine rağmen, hükümet çabalarının bu hedeflere ulaşmaya yönlendirildiği açık değildir. Doğalgaz piyasasının yanı sıra, elektrik üretim ve dağıtım sürecinin özelleştirilmesi de son on yıldır hızla devam etmiştir. Türkiye, elektrik ve doğalgaz piyasalarında faaliyet gösteren KİT'lerini ve düzenleyici kurumlarını halen elinde bulundurmakta ve bunlar aşağıdaki bölümde incelenmektedir.

TABLO 1: İLGİLİ MEVZUATLAR VE YÖNETMELİKLER(1980 – 2015)¹⁰

Tip/ No	Yıl (1980 – 2015)	Kanunun Başlığı
No. 2942	04.11.1983	Kamulaştırma Kanunu
No. 4054	07.12.1994	Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ¹¹
No. 4586	29.06.2000	Petrolün Boru Hattı ile Transit Geçişine Dair Kanun
No. 4628	20.02.2001	Elektrik Piyasası Kanunu
Yönetmelik	20.02.2001	Lisanslama Mevzuatı ¹²
No. 4646	02.05.2001	Doğalgaz Piyasası Kanunu
No. 4734	22.02.2002	Kamu İhale Kanunu ¹³
Yönetmelik	07.10.2002	Doğal Gaz Piyasası Lisanslama Mevzuatı
No. 5015	04.12.2003	Petrol Piyasası Kanunu
No. 5307	13.03.2005	Sıvı Petrol Gazı Piyasası Kanunu
No. 5346	18.05.2005	Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Kullanımına İlişkin Kanun
No. 5627	02.05.2007	Enerji Verimliliği Kanunu
No. 5685	13.06.2007	Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu
No. 5710	09.11.2007	Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesine İlişkin Kanun
No. 6094	29.12.2010	Yenilenebilir Enerji Kaynakları Kullanarak Elektrik Üretimine İlişkin Kanun üstünde düzenleme ¹⁴
No. 6446	30.03.2013	Yeni Elektrik Piyasası Kanunu
No. 6491	11.06.2013	Türk Petrol Kanunu (1945 tarihli Eski Petrol Kanunu yerine geçmiştir)
Tebliğ	17.06.2013	Rüzgar ve Güneş Enerjisine Dayalı Lisans Başvurularına İlişkin Tebliğ
Yönetmelik	02.10.2013	Lisanssız Elektrik Üretim Yönetmeliği
Yönetmelik	01.10.2013	Yenilenebilir Enerjinin Belgelendirilmesi ve Desteklenmesine İlişkin Yönetmelik

9 BOTAŞ, ulusal ham petrol boru hattı şebekesini ve ulusal doğal gaz boru hattı şebekesini Türkiye'de yürütmekte ve işletmekte olan bir KİT.

10 Bu tablo, araştırma ekibi tarafından çeşitli EPDK raporlarının derlenmesi suretiyle hazırlanmıştır.

11 Bu yasanın yürürlüğe girmesinin ardından 1997 yılında Rekabet Kurumu kurulmuştur.

12 Elektrik sektöründeki yatırımları düzenleyen en temel ikincil düzenleme 2002-2009 yılları arasında 35 kez değiştirildi.

13 2002 ile 2014 yılları arasında özel kanunlar, yönetmelikler ve kararnameler vasıtasıyla 37 kez değiştirildi, 175 kez ihlal edildi.

14 Teşvikler kaynaklar bazında ve yerel içerik gereksinimlerinin getirilmesine yeni bir odak temelinde farklılaştırıldı.

Türkiye Enerji Sektörü Kurumlarına Giriş

Bu bölüm, 2001 sonrası kurumsal değişiklikleri ayrıntılarıyla açıklayarak bunların başarılı ve kusurlu yönlerini ortaya koymayı amaçlamaktadır. KİT'lerin ve bağımsız düzenleyici kurum EPDK'nın kısa bir analizi ile başlanacak ve ardından Türkiye'deki yenilenebilir enerji projelerindeki gelişmelerin değerlendirilmesi yapılacaktır.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)

2001 yılında parlamento, Türkiye enerji sektörünü düzenleyen iki temel çerçeve yasa olan Enerji Piyasası Kanunu ve Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nu yürürlüğe koymuştur. Aynı yıl, Türkiye enerji piyasasını düzenleyen idari ve mali açıdan özerk bir kamu kurumu olarak EPDK kurulmuştur. EPDK'nın düzenleyici sorumlulukları arasında, bunlarla sınırlı olmamak üzere, lisansların verilmesi, iletim ve erişim ücretlerinin belirlenmesi ve doğal gaz sektörü için fiyatların belirlenmesi bulunmaktadır. İdari bir bakış açısıyla baktığımızda EPDK, elektrik, doğalgaz piyasası ve petrol piyasası işletimi konusunda gözetim ve denetim sağlamaktan sorumludur. Enerji politikalarının hazırlanmasından nihai olarak Enerji ve Doğal Kaynaklar Bakanlığı sorumludur. EPDK'ya, fiyatlandırma ilkelerini belirleyen ve altyapı geliştirmeyi temin eden lisanslar verme ve taslak performans standartlar hazırlama izni verilmektedir. EPDK, düzenlenen fiyatların ve tarifelerin belirlenmesine ilişkin esasları belirleme, yönetmelik yayınlama, tebliğ hazırlama ve lisans ihalelerini yönetme yetkisine sahiptir. Meclis tarafından kurulan ve tüm enerji KİT'lerinin üzerinde bir uygunluk kuruluşu olarak çalışan ana bağımsız düzenleyici kuruldur. EPDK, Avrupa'daki diğer düzenleyici kurullara kıyasla daha geniş bir yetkiye sahiptir.¹⁵

Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ)

Türkiye'nin enerji sektörü yapısı son 20 yılda birçok değişikliğe maruz kalmıştır. Dikey olarak entegre olan kamu şirketi Türk Elektrik Kurumu (TEK), 90'lı yılların başlarına kadar enerji sektörüne egemen olmuştur. 1993 yılında AB enerji pazarlarındaki serbestleştirme dalgasını takiben TEK; TEAŞ (üretim, iletim ve toptan satış) ve TEDAŞ (dağıtım) olarak ikiye ayrılmıştır. Daha sonra 2001 yılında Elektrik Piyasası Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte TEAŞ, her biri kendi başına bir tüzel kişilik olan EÜAŞ (üretim), TETAŞ (toptan satış) ve TEİAŞ (iletim) olarak ayrılmıştır. TEİAŞ elektrik iletiminde tekeldir.

Türkiye Elektrik Üretim Anonim Şirketi (EÜAŞ)

EÜAŞ, toplam üretim kapasitesinin% 59'unu elinde bulunduran elektrik üretim KİT'idir. 2014'de ve 2015 yılının başında, EÜAŞ' a ait birkaç elektrik üretim iştiraki özelleştirilmiştir. 2013 yılı sonunda EÜAŞ'ın özelleştirilmesinden sağlanan kar 8 milyar dolardır. Aşağıdaki tabloda 2014'de ve 2015 yılının başında özelleştirilen elektrik santralleri gösterilmektedir. 1 Nisan 2015 tarihine kadar tamamlananlar şunları içermektedir:¹⁶

¹⁵ Diğer düzenleyici kurumlarla daha ayrıntılı karşılaştırma yapmak için ayrıca bkz. <http://www.entsog.eu/national-regulatory-authorities-nras>; http://www.erc.org.mk/pages_en.aspx?id=169

¹⁶ Herdem Avukatlık Bürosu (2013) Türkiye Enerji Raporu Şubat 2014 Web. Erişim 28 Ekim http://herdem.av.tr/wp-content/uploads/2013_TURKEY_ENERGY_REPORT_FINAL1.pdf

Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. (TETAŞ)

TETAŞ 2001 yılında Elektrik Piyasası Kanunu ile TEAŞ'tan ayrılmıştır. TETAŞ, toptan satış faaliyetlerinde bulunmak ve TEAŞ ve TEDAŞ'dan mevcut enerji alım satım anlaşmalarını devralmak üzere kurulmuş olup, halen Türkiye'nin enerjisinin %48'inin ticaretinden sorumludur. TETAŞ, Yap İşlet (BO), Yap İşlet Devret (BOT) ve İşletme Haklarının Devri (TOR) üretim sözleşmelerine ilişkin standart maliyeti yönetmekle de yükümlüdür.¹⁷ AKP döneminde özelleştirme, piyasa odaklı bir ekonomi kurmak için kritik bir araç olarak görülmüştür. Hükümet, özel sermayeyi piyasaya katmak için, imtiyazlar ve al-ya-da-öde garantileri içeren (gerekli, zorunlu kılan) BOT, BOO, ve TOR sözleşmeli planlarını benimsemiştir. Bu sözleşmelerin yalnız birkaçı adil rekabet içeren süreçler aracılığıyla ihale edilmiştir.¹⁸ Ayrıca, bu sözleşmelerin birçoğu daha sonra Yüksek Mahkeme tarafından incelenmiş ve yüksek maliyetler, muhtemel usulsüzlükler ve rekabetçi pazarlarla uyumsuzluk nedeniyle geçersiz kılınmıştır.¹⁹

Enerji Piyasaları İşletmeciliği Anonim Şirketi (EPIAŞ)

Diğer bir önemli değişiklik ise Mart 2015'te EPIAŞ'ın kurulması olmuştur. EPIAŞ'ın hissedarları TEİAŞ (% 30), Borsa İstanbul (% 30) ve kalan %40'lık hisseyi elinde bulunduran diğer özel piyasa işletmecileridir. EPIAŞ'ın oluşturulmasının hem daha fazla yabancı yatırımcıyı Türkiye'ye çektiğine hem de enerji sektöründeki rekabeti artırdığı düşünülen başlı başına yeni bir elektrik piyasası oluşumunun yolunu açtığı düşünülmektedir. 2013'te yürürlüğe giren yeni Elektrik Piyasası Kanunu, EPIAŞ'ın kurulmasını öngörmüştür ve bu durum rekabetçi, şeffaf ve serbestleştirilmiş enerji piyasaları arayışında bir kilometre taşıdır. Bu yasa ile enerji sektöründeki kamu iktisadi teşebbüsleri yedi anonim şirkete ayrıştırmıştır. EPIAŞ, fiyatlandırmanın rekabetçi piyasa ilkelerine dayandırıldığı Türk elektrik piyasasındaki serbestleştirme sürecinin güçlendirilmesine ağırlık vererek Eylül 2015'te faaliyete başlamıştır.²⁰

17 TETAŞ'ın ana amaçlarından biri, özel sektörün rekabetin adil olduğuna inanmasını güvence altına alan güvenilir ve karlı bir pazar yaratarak pazar katılımını azaltmak olsa da, 8 Aralık 2015'te TETAŞ'tan görüşülen uzmanlar, TETAŞ'ın pazar payının yakın bir zamanda azalacağına inanmadıklarını belirttiler. Bunun nedeni, enerji sektörü serbestleşmesi hızlandığında TETAŞ, BOT ve BO projelerine yatırımcıları teşvik etmek için uzun vadeli satın alma garantisi sözleşmeleri sağlamıştır. Çoğu 2019'da sona erecektir. Ancak, 2013'ten itibaren TETAŞ'ın Mersin Akkuyu Santralini %50'si ve Nükleer Güç Santralini %100'ünün ticaretinden sorumlu olacağı öngörülmüyor. Uzmanlar, TETAŞ'ın 2019 ve 2023 yılları arasında geçiş dönemine tanık olacağını söylüyor.

18 Atiyas, I. (2012) "Neoliberal Dönemde Türkiye'de Ekonomik Kurumlar ve Kurumsal Değişim" Hafifçe revize edilmiş biçimde yayınlandı: Türkiye Üzerine Yeni Perspektifler, No. 14, s. 45-69.

19 Atiyas, I. ve F. Emil (2005). "Türkiye Ülke Profili, Kahire: Ekonomik Araştırma Forumu, Bölüm 2005, Bölüm 4" olarak yayınlanan "Yönetişimde Başarısızlığın Siyasi Ekonomisi, Krizler ve Reform için Fırsatlar".

20 Görüşülen kişiler, bir sonraki adım için doğalgaz piyasasında benzer bir yaklaşım benimsemesi gerektiğini defalarca dile getirmiştir. Gaz işlemleri halen EPDK tarafından yüksek düzeyde düzenlenmekte ve yönetilmektedir ve fiyatlandırma devlet yetkililerinin alanıdır. Rusya ile yapılan diplomatik krizlerin ve 2016 kışındaki enerji sıkıntısı tehdidinin, BOTAŞ'ın doğal gaz ithalatına yönelik tekeli ortadan kaldırarak doğalgaz sektörünün serbestleştirme sürecini hızlandıracağını belirtmişlerdir. Görüşülen kişiler, EPIAŞ'ın enerji sektöründeki dengesiz bilgi dağıtımını ortadan kaldırması ve tüm paydaşlar arasında daha güçlü bir bağ kurmaya yardımcı olması gerektiğini de belirtti.

Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ)

Türk doğal gaz sektörü özelleştirmenin erken çağındadır. 2007 yılında, devlete ait doğal gaz boru hattı şirketi olan BOTAŞ'ın tekeli, toptan satış sektöründe sınırlı hale getirilmiştir. Nitekim Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın amacı, 2001 yılı Ulusal Gaz Piyasası Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte, tekelleşmelerin ithalat payını 2009 yılı sonunda %80'den %20'ye düşürmektir. Ancak, Kanun'un Mayıs 2012'de hazırlanan taslak revize hali, azaltma hedefini herhangi bir vade tarihi belirtmeksizin %50 olarak öngörmektedir. İstanbul Doğal Gaz Dağıtım Şirketi'nin (İGDAŞ) özelleştirilmesi ihalesi, Kanun Tasarısı Taslağı'nın yürürlüğe girmesinden sonra beklenmektedir.

Doğalgaz piyasasındaki özelleştirmeler de dağıtımla başlamıştır. EPDK dağıtım lisanslarını ihale süreci yoluyla ve bölgeler bazında vermektedir. BOTAŞ, doğal gazın ithalatı, iletimi ve depolanması konusunda tekelleşmiş konumunu korumaktadır. Türkiye'de doğal gaz, bir dış politika unsuru olmanın yanı sıra en önemli stratejik girdilerden biri olduğundan, hükümet piyasanın kontrolünde çok hassastır. En ucuz yakıttır ve yakın gelecekte Türkiye endüstrisi için en iyi seçimidir. Bütün bu faktörler, toplam doğal gaz boru hattı uzunluğunun 2002'den 2011'e %164 oranında artarak 12,500 km'yi aşmasına katkıda bulunmuştur.²¹ 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, doğalgaz piyasasının yasal çerçevesini yeniden yapılandırmak üzere tasarlanmıştır. Bu kanun, pazardaki rekabeti arttırmayı ve BOTAŞ'ın pazar payını azaltarak tekelleşmiş yapıdan uzaklaştırmayı amaçlamaktaydı. Yeni kanun, kademeli serbestleştirmeye ve piyasanın dikey olarak kademelendirilmesine yönelik ilk adımdır.²² Ancak hükümet, BOTAŞ'ın 30 milyar kübik metrelik Rus Sözleşmeleri'den 10 milyar kübik metrelik 2 sözleşmesinin serbest bırakılmasına rağmen, mevzuatın uygulamaya konulmasında başarısız olmuştur. BOTAŞ bu miktarın üstünde transfer gerçekleştirememiştir. Dahası Rusya, BOTAŞ dışındaki şirketlerle ticaret yapmaya pek ilgi göstermemiştir. 2005 yılından bu yana iki ihaleye katılan özel şirketler, gizlilik ve sözleşmelerin koşullarına ilişkin bilgiye ulaşamamaları nedeniyle teklif vermede zorluklarla karşılaşmışlardır.

Doğal Gaz Piyasası Kanunu özel şirketlere önemli kısıtlamalar getirmektedir. Kanun öncelikle, ithalatçı firmaların BOTAŞ'ın halihazırda bir gaz satış veya satın alma sözleşmesi imzaladığı ülkelerle yeni doğal gaz alım anlaşmaları imzalamasını yasaklamaktadır. İkincisi, özel şirketler, tahmini ulusal tüketimin %20'sinden fazlasına karşılık gelen miktarda doğalgaz satamamakta veya ithal edememektedirler. EPDK doğal gaz tüketim düzeylerini tahmin etmekle yükümlüdür. Bununla birlikte, 725 sayılı Kurul Kararı'na göre, EPDK BOTAŞ'ın mevcut sözleşmelerinden doğan yükümlülüklerinin performansını ve gaz ithalat kapasitesini etkileyebilecek tüm ithalat faaliyetleri hakkında BOTAŞ'ın görüşünü almakla yükümlü olduğundan ortada bir çıkar çatışması mevcuttur. Bu nedenle, bu kararname EPDK'nın tüm doğal gaz ithalatının teknik uygunluğuna ilişkin olarak BOTAŞ ile istişarede bulunmasını şart koşturmuştur. Tüm ithalat lisanslarını çıkarırken BOTAŞ'ın olumlu görüşünü

²¹ Deloitte tarafından Başbakanlık Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı için Ağustos 2013'te hazırlanan Altyapı Sektörü Raporu.

²² Erdoğan, E (2010) "Elektrik Piyasası Reformu: Gelişmekte Olan Ülkelerden Alınacak Dersler". Hakim İşletme Okulu, Cambridge Üniversitesi, İngiltere. Ağustos 2010. MPRA Makale No: 27317.

almak gerekmektedir. Kısaca, BOTAŞ'ın kendi performansını olumsuz etkileyeceğini düşünmesi durumunda hiçbir ithalat faaliyeti özel sektör tarafından yönetilemeyecektir.

BOTAŞ'ın yüksek fiyatlarla (özellikle fiyatların en yüksek olduğu İran'dan) gaz ithal etmesi durumunda, hükümet BOTAŞ'ın zararını sübvansiyonlar yoluyla karşılamaktadır. Dolayısıyla, hem devlet hem de BOTAŞ, sözleşmelerdeki bağlayıcı gaz fiyatı formüllerinden mali açıdan zarar görmektedir.²³ BOTAŞ, bir bütün olarak enerji sektöründe ve ekonomide geniş çapta verimsizlik yaratan, savurgan bir sübvansiyon sistemini destekleyerek, her yıl milyonlarca dolar kaybetmektedir.²⁴ Türkiye'nin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na (BDDK) göre, Türkiye enerji ve su sektörlerinde karşılanamayan borç seviyesi, Eylül 2005 ile 2015 arasında 400 kat artarak, ekonomideki en yüksek değerlerden biri olan 3,4 milyar doları aşmıştır. Zayıf Türk lirası da sektörün karşılaştığı sorunlara katkıda bulunmuştur. Müdahaleci yaklaşımlar ve enerji piyasasının siyasi bir araç olarak algılanması, gaz piyasalarının ve diğer uluslararası ilişkiler değişkenlerinin zafiyetini artırmaktadır. Doğalgazın fiyatlandırma politikasının, TL'deki devalüasyonun halka açık fiyatlara tam olarak yansıtılmaması nedeniyle ekonomik gerçeklerden ziyade siyasi kaygılara dayandırıldığı görülmektedir ve BOTAŞ bu anlamda önemli kayıplara maruz kalmıştır. Buna ek olarak, diğer Avrupa ülkeleri Rusya'dan indirim elde etmeyi başarırken, Türk tüketicileri Avrupa'daki en yüksek gaz faturalarını ödemek durumunda bırakılmıştır. Türkiye, genellikle piyasa tarafından değil daha ziyade siyasi olarak belirlenen tarifelerden daha yüksek fiyatlarla gaz satın almaktadır.²⁵ Bu zayıf noktalar göz önünde bulundurularak, 2012 yılında doğal gaz piyasası için Taslak Değişiklik Yasası hazırlanmış ve 2014 yazında meclise sunulmuştur.

Değişiklik, öncelikle BOTAŞ'ın üç tüzel kişiye yeniden yapılandırılmasını öngörmektedir: bir tanesi iletim faaliyetlerini yürütmek için; ikincisi Sıvılaştırılmış Doğal Gaz (LNG) tesislerinin işletilmesi için ve üçüncüsü gaz dağılımını yönetmek için. İkinci olarak kanun, özel ithalat şirketlerinin şu anda BOTAŞ ile mevcut doğal gaz alım anlaşmalarına sahip ülkelerden gaz satın alması için konulan yasağı yürürlükten kaldırmaktadır. Bu, daha ileri serbestleştirmeye doğru atılan kritik bir adım olacaktır. Üçüncü olarak, Taslak Değişiklik Yasası, yukarıda tartışılan sübvansiyonların mali yükü açısından, sübvansiyonların sadece belirli bölgelerdeki tüketicileri desteklemek amacıyla veya belirli amaçlar için ihtiyaç duyulduğunda kullanılmasını öngörmektedir. Dolayısıyla bu sübvansiyonlar herhangi bir fiyat müdahalesi olmaksızın tüketicilere yapılan geri ödemeler şeklinde olacaktır.²⁶ Son olarak, Doğal Gaz Piyasası Kanunu'ndan (DPK) farklı olarak Taslak Değişiklik Yasası, ithalat ve ihracat lisansı verme görevini Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na vermektedir.

23 Rzaeva, G. (2014) "Türkiye Yerli Enerji Piyasasında Doğalgaz: Politikalar ve Zorluklar". OEIS Bildirisi: NG 82. Oxford Enerji Araştırmaları Enstitüsü.

24 Doğalgaz Avrupa (2015) Türkiye-Rusya Soğukluğu: Enerji ve Zor Bir Komşuluk. 30 Kasım 2015'te gönderildi. 15 Aralık 2015'te erişildi.

25 Sabadus, Aura (2015) Türkiye-Rusya Soğukluğu: Enerji ve Zor Bir Komşuluk. Doğalgaz Avrupa: <http://www.naturalgaseurope.com/turkey-russia-stand-off-and-energy-relations-26797>

26 Akfel Gaz (2013) DİVID, BOTAŞ'a Hacim ile Piyasadan Çıkma Teklifi Yaptı. Enerji IQ Sayıları: 5. 3 Haziran 2013 Tarihinde gönderildi. Erişim tarihi: 10 Kasım 2015.

Türkiye'nin en büyük üreticisi Zorlu Enerji Genel Müdürü Sinan Ak, Türkiye'nin enerji sektörünün düzenleyici çerçevesi ile ilgili askıdaki değişikliklerin, Türkiye'ye ithal edilen gaz hacmini artırmak için şart olduğunu açıklamıştır.²⁷ Bu değişiklikler halen yürürlüğe girmemiştir. BOTAŞ'ın doğalgaz sektörü üzerindeki tekeli azaltmak için yasama eylemi çok önemlidir.

Yenilenebilir Enerji Yönetmeliği

Türkiye'nin 2023 hedeflerinden biri (hükümet tarafından belirlenen), yenilenebilir kaynaklardan üretilen elektriğin payını %30'a çıkarılması ve bu payın % 98' inin hidroelektrik olmasıdır. 2012 yılının ilk on ayında, enerji yatırımlarının toplam kapasite bakımından % 54,7'si yenilenebilir enerji esaslı tesislere gerçekleştirilmiştir. 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının (YEK) Elektrik Enerjisi **Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun ilk olarak** 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu yasa, destek mekanizmalarından istifade eden ve 2020 yılının sonuna kadar yetkilendirilen üretim tesisleri için 10 yıl süre ile geçerli olacak fiyatları belirlemektedir. Yenilenebilir enerji kullanımını teşvik etmek için temel düzenleyici destek araçları, tarife garantisi, kota zorunluluğu, vergi muafiyetleri ve ihalelerdir. Bu destek mekanizmaları, EPDK'dan YEK sertifikası alan tesislere sağlanmaktadır. RER sertifikaları bir yıl süre ile geçerlidir. Bu yasa yenilenebilir enerjinin teşviki açısından AB politikasını yansıtır olsa da, en önemli farklılık, AB Yenilenebilir Enerji Yasası'nda yenilenebilir enerji kaynakları "rüzgar, güneş, jeotermal, dalga, gel-git, biokütle, hidrojen ve kanal veya nehir tipi hidroelektrik santralleri ile 50 MW veya daha az kurulu kapasiteye sahip ve rezervuar alanı 15 km² veya 100 milyon m³ altında olan hidroelektrik üretim tesisleri" olarak ifade edilmektedir.²⁸

Bu yasa sadece 15 km²'den daha az bir rezervuar alanına sahip hidroelektrik santralleri için geçerlidir. Bununla birlikte, Türkiye'de 15 km²'den geniş alanlı büyük barajlar da yenilenebilir enerji kaynakları olarak sınıflandırılmaktadır. Esasen, büyük barajlar/hidroelektrik santraller (HES), yenilenebilir kaynakların enerji üretimindeki % 29'luk payının yaklaşık %98' ini oluşturmaktadır. Görüşülen uzmanlar, bu durumun nehir tipi hidroelektrik santrallerinden büyük hidroelektrik santrallerine doğru bir eğilim kaymasına neden olduğunu vurgulamaktadır. Türk kanununun AB standartları ile uyumlu olması için kurulu kapasite kısıtlamaları gözden geçirilmelidir. Türkiye'nin yenilenebilir enerji (ve nükleer enerji) projelerine verdiği kararlı desteğin temelinde cari açığının azaltılması ihtiyacı olduğu görülmektedir. Halihazırda Türkiye, petrol, gaz ve kömür ithalatı için yılda yaklaşık 60 milyar dolar ödemekte ve bu miktar toplam ithalatın %22'sine karşılık gelmektedir.²⁹ Enerji Eski Bakanı Taner Yıldız'ın belirttiği gibi, Türkiye, yenilenebilir enerji santrallerine yapılan yoğun yatırımın bir sonucu olarak ithalattan yılda 5,5 milyar dolar tasarruf sağlayacaktır. Ocak 2011'de yürürlüğe giren 6094 Sayılı Yenilenebilir Enerji Kanunu, daha etkin bir yatırımın harekete geçirilmesi amacıyla farklı yenilenebilir enerji kaynakları için tercihli gümrük tarifeleri tasarlamaktadır (hidroelektrik ve rüzgar için 7,3 sent, jeotermal için 10,5 sent ve biokütle

27 Pascoletti, A. Stevenson, JP (2015) İşlevselliği değiştirmek: Devlet, Piyasa ve Piyasanın durumu. Türkiye'de Enerji, Küresel İş Raporları, Haziran 2015.

28 Kolcuoğlu ve Demirkan (2011) Türkiye Yenilenebilir Enerji Mevzuatındaki Önemli Gelişmeler. Enerji Kanunu Bülteni. Ekim 2011. Erişim: 2 Aralık.

29 Rzaeva, G. (2014) "Türkiye Yerli Enerji Piyasasında Doğalgaz: Politikalar ve Zorluklar". OEIS Bildirisi: NG 82. Oxford Enerji Araştırmaları Enstitüsü.

ve güneş enerjisi için 13,3 sent). Ayrıca, bu kanun, en az % 55 yerel içeriğe sahip olması gereken yenilenebilir enerji ekipmanlarının yerli üretimi için de teşvikler sağlamaktadır. Diğer bir teşvik ise, yenilenebilir enerjiye yatırım yapan şirketlere 10 yıllık elektrik alım garantisi verilmesi ve bu şirketlerin garantili gümrük tarifelerini alıp almama ya da toptan satış pazarlarında elektrik satıp satmamayı seçmekte özgür olmasıdır.

EPDK, 2013 yılında bir güneş enerjisi portföyü için, 600 MW'lık kombine üretim kapasitesine sahip projeler de dahil olmak üzere ön lisans ihalelerini başlatmıştır. 2013'den önce güneş enerjisi projeleri bir lisans rejimine tabi değildi. EPDK, ilk ihale turunda toplam 8900MW kapasite için 496 başvuru almıştır.³⁰ Bu, yatırımcı talebinin yüksek olduğunu göstermektedir. Görüşülen Avrupa İklim Vakfı uzmanları, güneş enerjisi yatırımcılarının uygun gümrük tarifelerine bakılmaksızın motive olduklarını ve yatırım yapmaya hazır olduklarını belirtmişlerdir. Ayrıca, 1 MW'ın altındaki jeneratörler için lisans alma zorunluluğunu kaldıran yeni düzenlemenin pazardaki paydaş sayısını artıracığından dolayı olumlu bir politika olduğunu belirttiler. Olumsuz yönü ise, jeneratörlerin dağıtım şirketlerinin ön izni olmaksızın piyasaya girememesidir. Aynı aktörler hem üretim hem de dağıtım sektörlerinde var olduğu için, iltimasa yol açabilecek haksız rekabet söz konusudur. Enerji verimliliği uzmanları, tüketicilerin kendi enerji dağıtım biçimlerini seçememesinin yenilenebilir enerjilerin pazar payını artırmaya bir engel teşkil ettiğini de ayrıca belirtmektedir.

Buna ek olarak, bir orman alanında veya Hazine arazisinde kurulan yenilenebilir enerji tesisleri ile ilgili yollar ve iletim hatları, üretim faaliyetinin 2020 yılından önce başlaması şartıyla, inşaatın başlangıcından itibaren on yıl süre ile arazi tahsisi, kiralama veya kullanma ücretlerinde %85 oranında indirimden yararlanır. Ayrıca, ilgili bakanlığın veya ilgili bölgesel koruma komitesinin onayı üzerine ulusal parklarda, doğal parklarda, doğal anıtlar ve doğal kaynakları koruma bölgeleri yakınında, korunan orman alanlarında, yaban hayatı koruma alanlarında ve özel çevre koruma alanlarında yenilenebilir enerji tesisleri kurulabilir. Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) Enerji Biriminden görüştüğümüz uzmanlar³¹, EPDK'nın lisans dağıtımında herhangi bir rüşvet ve iltimas örneğine rastlamadıklarını belirtmişlerdir, ancak çevre avukatlarının yetersiz Çevresel Etki Değerlendirme Raporları (ÇED) nedeniyle lisansların iptali için dava açtığı durumlarda EPDK altyapı faaliyetlerinin sürdürülmesine izin vermiştir. Bu araştırma için görüşülen³² Çevre ve Ekoloji Hareketleri Avukatları (ÇEHAV) üyesi bir çevre avukatı, Ege Bölgesi'nde 3 adet rüzgar santrali (YEK) inşaatından örnekler vermiş; EPDK'nın, 2013 teşviklerinin bir parçası olarak 50 MW'tan daha az elektrik üreten rüzgar türbinleri için ÇED raporu yükümlülüğünü kaldırdığını belirtmiştir. Bir dizi dava sonrasında bu teşvik kaldırılmıştır. Sürmekte olan bir hukuki süreç mevcut olmasına rağmen rüzgar enerjisi santrallerinin yapımına devam edildiğine dikkat çekilmiştir. Davalar ÇEHAV'ın lehine sonuçlandığında (genellikle olduğu üzere) ve yargı inşaatın feshini talep ettiğinde tesislerin altyapısı yarı yarıya bitmiş durumda olmaktadır.

30 PwC (2014) Türkiye'de Güneş Enerjisi Üzerine Dikkat Çekmek. Erişim 12.12.2015 <https://www.pwc.com.tr/en/publications/industrial/energy/pdf/turkiyede-gunes-enerjisine-genel-bakis.pdf>

31 Görüşme 20 Ekim 2015 tarihinde gerçekleştirildi.

32 Görüşme 3 Kasım 2015 tarihinde gerçekleştirildi.

Benzer şekilde, 6446 Sayılı Yeni Elektrik Piyasası Kanunu'na göre, elektrik üretim şirketleri, tam üretim lisansı almak amacıyla gerekli süreci tamamlamak için EPDK'nın ön lisans prosedürünü yerine getirmek zorundadırlar. Ön lisans, hamilinin üretim tesisleri yatırımlarını başlatırken üretim tesisinin önerilen sahasında mülk edinmelerine de izin vererek ilerdeki onay, izin, lisans ve benzeri yetkilendirmeleri elde etmelerini sağlamaktadır. Bu, santralin filli inşaatı onaylanmadan önce altyapı çalışmalarının başlatılmasını sağlar. Bu düzenleme, ÇED raporu sonlandırılmadan ve tüm taraflarca onaylanmadan önce altyapı projesine başlayan hidroelektrik santralleri ve rüzgar türbini projelerine karşı gerçekleştirilen yasal işlemlerle ilgili sorunlar yaratmıştır. İklim değişikliğiyle ilgili konularda, Türk hükümeti, karbondan arındırılmış enterkonnekte piyasa sistemini önceliklendirmekten kaçınmaktadır. Hükümet projeksiyonları, yüksek karbon odaklı olmayı sürdürmektedir. Enerji faslının 2016'da açılması Türk hükümetini yenilenebilir enerji üretimini daha çok teşvik etmeye itebilir.

Bu bölüm, son 20 yılda meydana gelen değişiklikleri tam olarak ortaya koymak için enerji KİT'lerinin kurumsal rollerinin yasal çerçevesini ayrıntılı olarak açıklamak üzerine odaklanmıştır. Yukarıda belirtildiği üzere, hükümetin elektrik piyasasını serbestleştirme konusundaki kararlılığı, geçmişte çıkarılan kanunlar serisinde belirgin, doğalgaz piyasasındaki reformlar BOTAŞ'ın tekeline bağlı olarak engellerle karşı karşıyadır. Görüşülen birçok enerji uzmanı³³, Türkiye bir enerji merkezi haline gelmek çabasında ise bu tekelin üstesinden gelinmesi gerektiğini vurgulamıştır. Halihazırda BOTAŞ tüm ülkenin enerji tedariki güvenliğini sağlamakta tek yükümlüdür. Türkiye'de şeffaf, açık ve iyi düzenlenmiş bir rekabet piyasası kurulursa, bu durum gaz piyasalarında maliyet esaslı bir fiyatlandırma sisteminin uygulanmasını kolaylaştırabilir.

KİT'lerin Finansal Yönetimi

Bu bölüm, beş enerji KİT'inin³⁴ mali yönetiminin etkinliğini dört finansal performans oranı ile değerlendirmeyi amaçlamaktadır: Cari oran, likidite oranı, borç oranı ve uzun vadeli borç oranları. Finansal performans oranı hesaplamaları, KİT'lerin Yıllık Raporlarından ve Sayıştayların KİT Raporlarından toplanan finansal göstergelere dayanmaktadır.³⁵ Oranlar, KOBİ'lerin Meclis Komisyonu'na sunulan ve çevrimiçi olan Sayıştay denetim raporlarına başvurularak inceleneceğinden, ilk olarak Sayıştay'ın merkezi rolüne istinaden KİT'lerin denetim usullerini yorumlamak önemlidir.

KİT'lerin Denetimi

2005 yılında anayasa değişikliği ile Sayıştay, kamu dairelerinin harcamaları ile ilgili tüm konuları araştırmak, izlemek ve çözmek için yetkilendirilmiştir. Böylelikle, Türkiye birçok ilke imza atmış ve hesap verebilirlik standartları IMF, Dünya Bankası ve AB mevzuatının talep ettiği seviyelere yükselmiştir. Bununla birlikte, bu kanun 2010 yılında son dakika değişiklikleri ile yürürlüğe girmiş ve Sayıştay'ın şeffaflığı hakkında şüphe uyandırmıştır. Kısacası, 2005

33 Görüşmeler Aralık 2015'de gerçekleştirildi.

34 BOTAŞ, EÜAŞ, TKİ, TETAŞ, TEİAŞ. EPIAŞ Eylül 2015'te kurulduğundan değerlendirme dışı bırakılmıştır.

35 Bu veriler şunları içerir: Toplam aktifler, toplam borç, öz kaynaklar, cari varlıklar, kısa vadeli yükümlülükler, uzun vadeli borçlar, FVÖK (faaliyet gelirleri) ve net kar.

yıldaki değişiklikler Türk kamu kurumlarında uzun süredir var olan şeffaflık eksikliklerinin giderilmesi yönünde atılmış bir adım olsa da, daha sonra yapılan mevzuat değişiklikleri denetim kapsamını büyük ölçüde daraltmıştır. Bu, devlet kurumlarında yönetim zafiyetinin gözden kaçabileceği bir ortam yaratmıştır. Bununla beraber, enerji KİT'lerine ait Sayıştay raporları düzenli olarak yayınlanmakta ve bunların çevrimiçi olarak ulaşılabilir olması, KİT'lerin meclisin KİT komisyonunda meclis üyeleri tarafından bağımsız ve etkili bir şekilde denetlenmesini sağlamaktadır. Ancak, Sayıştay raporlarına ayrılan meclis görüşme süresi zamanla azalmıştır. Uzmanlar³⁶, kamu kurumlarıyla ilgili denetim raporlarının 2010 yılından önce olduğu gibi Meclis'te uygun bir şekilde tartışılmak yerine çoğunlukla Sayıştay'da görüşülmekte olduğunu belirtmiştir. Uzmanlar Sayıştay raporlarının müzakerelerden önce meclise gönderilmesi ve ilgili çalışma gruplarına raporun gözden geçirilmesi için yeterli süre sağlanması gerektiği konusunda görüş birliği sağlamışlardır.³⁷

Finansal Performans Oranları

TABLO 3: ENERJİ KİT'LERİNİN CARİ ORANI³⁸

	2011	2012	2013	2014
BOTAŞ	1,49	1,32	1,44	1,31
EÜAŞ	5,30	4,50	3,71	3,03
TKİ	3,04	5,53	6,12	7,15
TETAŞ	0,46	1,27	1,15	1,47
TEİAŞ	1,90	1,90	1,72	1,63

Bir şirketin cari oranı, şirketlerin kısa vadeli borçlarını kısa vadeli varlıklarıyla karşılama yeteneğini anlamamızı sağlar. Aynı zamanda şirketin finansal durumu hakkında genel bir bakış sağlar. Veriler son yıllarda tüm KİT'lerin kısa vadeli borçlarını karşılayabildiğini göstermektedir. Daha yüksek cari oranlar, şirketin yükümlülüklerini yerine getirme kapasitesinin daha fazla olduğuna işaret ettiğinden, TKİ'nin kısa borçlarını geri ödemede diğer KİT'ler arasında daha iyi durumda olduğu açıktır. TEİAŞ ve BOTAŞ'ın cari oranlarında son beş yılda hafif bir düşüş görülmesine rağmen halen 1'in üzerinde olması finansal durumunun sağlamlığını ifade etmektedir.

TABLO 4: ENERJİ KİT'LERİNİN LİKİDİTE ORANI (2011- 2014)

	2011	2012	2013	2014
BOTAŞ	0,18	0,07	0,01	0,19
EÜAŞ	1,00	0,34	1,03	-0,52
TKİ	1,28	2,20	0,92	0,31
TETAŞ	0,02	0,30	0,09	0,04
TEİAŞ	0,22	0,51	0,28	0,56

Likidite oranı, kısa vadeli borçları nakit olarak ödeyebilme olanağını göstermektedir. Oranın 1'in üzerinde olması, kısa vadeli alacaklıların mevcut nakit durumu tarafından tamamen karşılanabileceği anlamına gelir. Bu oran, BOTAŞ, TETAŞ ve TEİAŞ'ın 2011-2014 yılları arasında kısa vadeli borçlarını dışarıdan yardım almadan yönetemediklerini göstermektedir. 2013 yılında EÜAŞ hariç olmak üzere, son iki yılda Türkiye'de hiçbir enerji KİT'inin kısa vadeli borçlarını

mevcut nakit ile karşılayamadığı görülmektedir. Likidite oranları cari oranla karşılaştırıldığında, TKİ dışındaki şirketlerin neredeyse hiçbirinin 0,2 düzeyini aşmaması, tümüyle farklı bir gerçeği ortaya koymaktadır.

36 Görüşmeler Aralık 2015'de gerçekleştirildi.

37 Oranlar, seçilen beş KİT'in Yıllık Raporlarından elde edilen mali verilere bağlı olarak araştırma ekibi tarafından hesaplanmaktadır.

TABLO 5: ENERJİ KİT'LERİNİN UZUN VADELİ BORÇ ORANLARI (2011 – 2014)

	2011	2012	2013	2014
BOTAŞ	0,03	0,04	0,05	0,06
EÜAŞ	0,08	0,07	0,07	0,18
TKİ	0,04	0,03	0,05	0,13
TETAŞ	0,80	0,02	0,01	0,02
TEİAŞ	0,15	0,13	0,13	0,13

Uzun vadeli borç oranları, bir yıldan fazla süren krediler ve finansal yükümlülüklerle finanse edilen şirket varlıklarının yüzdesini göstermektedir. Bu orandaki yıllık düşüş, şirketin işlerini büyütme için uzun vadeli borca giderek daha az bağımlı hale geldiğini gösterir. Buna göre, son 4 yılda hiçbir KİT'in uzun vadeli borç oranları aynı kalmamıştır. Bununla birlikte, TETAŞ, 2011 yılından 2012 yılına kadar 0,8'den 0,02'ye ciddi bir düşüş göstermiş; o zamandan beri bu seviyede sabit kalmıştır.

TABLO 6: ENERJİ KİT'LERİNİN BORÇ ORANI (2011 – 2014)

	2011	2012	2013	2014
BOTAŞ	0,57	0,65	1,00	0,57
EÜAŞ	0,17	0,18	0,21	0,31
TKİ	0,14	0,10	0,18	0,23
TETAŞ	5,94	0,80	1,00	1,00
TEİAŞ	0,30	0,30	0,31	0,31

Borç oranı bir şirketin kaldıraç derecesini ölçer. Bu oran önemlidir, çünkü bir şirketin borçlarıyla finanse edilen varlıklarının oranı olarak yorumlanabilir. Oran ne kadar yüksek olursa, şirket o kadar çok kaldıraçlıdır. Bu durum, şirket için finansal risk oluşturmaktadır. TETAŞ, kötü yönetilen ve sürekli olarak diğer şirketlere kıyasla borcu daha yüksek seviyede olan bir KİT gibi görünmektedir. Bununla birlikte, TETAŞ 2011 ile 2012 yılları arasında bir düşüş eğilimi gösterdiğinden, bu 2011'de atlattığı kötü finansal duruma (diğer bölümlerde açıklandığı üzere) bağlı olabilir. TEİAŞ'ın borç oranında önemli

bir değişiklik görülmemekte ve sağlam bir mali durumun göstergesi olarak devamlı 0,3 değerini korumaktadır.

Finansal Değerlendirme

Aşağıdaki değerlendirmeler Hazine Müsteşarlığı ve Sayıştay'ın finansal denetim kayıtlarına dayanmaktadır.

BOTAŞ

2014 yılında BOTAŞ'ın brüt satışları bir önceki yıla göre %14,2 artışla 37,5 milyar TL'ye ulaşmıştır. Bu satışların %96,9'unun yurtiçi, %3,1'ininse ihracat olduğu görülmektedir. BOTAŞ gelirlerinin %90'ı gaz satışı gelirlerinden, %5'i iletim faaliyetlerinden ve %2'si petrol taşımacılığından oluşmaktadır. 2014'teki maliyetler %19,4'lük bir artışla 39,1 milyar TL'ye ulaşmıştır. Maliyet dağılımı aşağıdaki gibidir: % 95,6 gaz alım maliyetleri, %3,6 iletim faaliyetlerinden kaynaklanan maliyetler. Satışlardaki artışa rağmen maliyetlerdeki %19,4'lük artış, 2014 yılında BOTAŞ için 1,8 milyar TL'lik bir işletme kaybına ve mali yıl için 587,3 milyon TL tutarında zarara neden olmuştur. Şirketler, 2014 yılında yatırımlar için 535 milyon TL harcamıştır.³⁸ Yükümlülüklerden kaynaklanan faiz ve kur farklarının şirketlerin finansal yapısında bozulmaya neden olacağı göz önüne alındığında, mali yapıyı güçlendirmek için önlemler alınmalıdır. 2013 yılına ilişkin kurumsal faaliyetler 1,6 milyar TL karla sonuçlanmasına

³⁸ Hazine Müsteşarlığı Raporu: <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Rapor-Sunum-Sayfasi?mid=615&cid=27&nm=42>

rağmen, bir önceki mali yıl zararla kapatılmış olduğu ve karşılaştırma yapma imkanı bulunmadığından, bir oran analiz edilememiştir.³⁹

EÜAŞ

Şirketin 2014 yılına ait brüt satış gelirleri 9 milyar TL, işletme zararı 1,5 milyar TL, finansman giderleri 173,9 milyon TL ve mali yıl zararı 2,5 milyar TL'dir. EÜAŞ varlıklarının toplam değeri 2014 yılı sonu itibariyle 22,1 milyar TL'dir. Varlıkların 8,73 milyar TL'si cari varlıklar (% 13,4 ,39,5 milyar TL'si sabit varlıklardır (% 60,5). Şirketin aynı mali yılda 4,1 milyar TL uzun vadeli borç, 2,9 milyar TL kısa vadeli borç ve 15,1 milyar TL öz kaynağı bulunmaktadır.⁴⁰ Şirket tarafından kullanılan tüm fonların öz kaynak olduğu varsayımına dayanarak, finansman giderleri azalmasına rağmen mali yıl karlarında önemli bir artış olması nedeniyle bu oran 11,5 puanlık artışla 14,6'ya yükselmiştir.

TKİ

2014 yılı sonunda TKİ'nin 3,7 milyar ton kömür rezervi olup, yıl boyunca 21,7 milyar ham ve 14,9 milyon satılabilir kömür üretmiştir. 2014/6219 sayılı Yoksul Ailelere Kömür Yardımları Sağlama Kararnamesi sonucunda, 2.096.446 aileye bedelsiz olarak 2 milyon ton kömür sağlanmıştır. Bu miktar, toptan satış miktarının %11,3'ünü oluşturmaktadır. Son iki yıldaki geniş çaplı elektrik santrali özelleştirmesinden dolayı, TKİ'nin satış gelirleri 2013'e göre %5,6 artmıştır. TKİ, 2014 yılını 8,9 milyon TL net kayıp ile kapatmıştır.

TETAŞ

TETAŞ, 2001 yılında kurulmuş olup devlete ait tek toptan satış firmasıdır. TETAŞ 2014 yılında toplam 20,9 milyar TL karşılığında 123,1 milyar kWh elektrik satın almıştır. Satın alınan enerjinin yaklaşık %2'si EÜAŞ'a ait elektrik santrallerinden, %46'sı uzun vadeli anlaşmalarla kamu kuruluşlarından (BO, BOT, TOR) satın alınmıştır. Ortalama enerji alım birim maliyeti %1,4 artarak 17,02 kr/KWH'ye yükselmiştir. Öte yandan, ortalama enerji satış birimi oranı %4 azalarak 17,19 kr/kWh olarak gerçekleşmiştir. Satın alma maliyetinde %1,4 artış ve satış fiyatlarında %4 düşüş olması nedeniyle net kar, bir önceki yıla göre %95,6'lık düşüşle 25,4 milyon TL'ye gerilemiştir. TETAŞ 2011 yılında genel olarak zayıf bir mali durum ortaya koymaktadır. Sayıştay'dan bir uzmana göre⁴¹, bu durum sübvansiyon mekanizmalarına bağlı olabilir. Bir kesimi diğerlerine göre orantısız şekilde yararlandırmayı amaçlayan sübvansiyon mekanizmaları, Türk elektrik sektöründe yaygın bir uygulamadır. Hatta elektrik sektöründeki çapraz sübvansiyon eğilimleri, EÜAŞ, TEDAŞ, TETAŞ ve TEİAŞ arasında doğrudan yönetilen kar seviyeleri ile sonuçlanmaktadır. Bir yıl TEİAŞ daha karlı görünürken bir yıl EÜAŞ daha iyi durumda görünmektedir. Bu nedenle, TETAŞ'ın 2011'deki kötü finansal durumu, kurumsal bir yönetim zafiyetinden ziyade sektörel yanlış yönetimin bir sonucu olabilir. Bu dengeleme mekanizması nedeniyle, farklı bölgelerin fiyatları aynı olacak şekilde ayarlanmakta ve daha yüksek maliyet bölgelerindeki kayıplar, diğer düşük maliyetli bölgelere ait tüketicilere yüklenmektedir. Diğer taraftan,

39 Sayıştay Raporu: <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor2.asp?id=20155>

40 Hazine Müsteşarlığı Raporu

41 Görüşme 24 Aralık 2015 tarihinde gerçekleştirildi.

yüksek düzeyde elektrik hırsızlığı (ve kaybı) bulunan bölgelerin maliyetleri, daha düşük seviyedeki bölgeler tarafından çapraz sübvansiyon edilmektedir. Sayıştay uzmanlarına göre, çapraz sübvansiyon ve eşitleme mekanizmaları KİT'lerin kısa vadeli çıkarlarına hizmet etmekle birlikte, orta ve uzun vadede sürdürülebilir değildir. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün (OECD) belirttiği gibi, bu sübvansiyonun kapsamını tahmin etmek, TEDAŞ ve TETAŞ'ın mali pozisyonlarının istikrarlı olmadığı için karmaşıktır; ancak çapraz sübvansiyon derecesi, diğer pek çok ülkeyle karşılaştırıldığında çok daha büyük görünmektedir.

TEİAŞ

Şirketin 2014 yılına ait yatırım ödeneği 1,1 milyar TL iken, ilgili tutar 19.12.2014 tarihli ve 2014/40 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile 1,6 milyar TL'ye yükseltilmiştir. 2014 yılına ait net satış geliri 22,6 milyar TL ve mali yıl karı 1,4 milyar TL idi. 2014 yılı sonu itibarıyla TEİAŞ varlıklarının toplam değeri, 3,4 milyar TL'si cari varlıklar (% 26,4) ve 9,5 milyar TL'si sabit varlıklar (% 73,6) olmak üzere 12,9 milyar TL olarak belirtilmiştir. Aynı mali yılda şirketin 1,6 milyar TL uzun vadeli borçları, 2,1 milyar TL kısa vadeli borçları ve 9,2 milyar TL öz kaynakları bulunmaktadır.⁴² Bir önceki mali yıla göre, cari oranda 2,2 puanlık, likiditede 1,5 puanlık bir düşüş gerçekleşmiştir. Şirket, kısa vadeli borçlarını cari varlıklarla karşılayabildiğinden, kısa vadeli borçlarda herhangi bir darboğaz bulunmamaktadır. 2013 yılında şirket öz kaynakları % 4,4 oranında artarken, işletme kar marjında % 28,2'lik bir azalma nedeniyle işletme marjı/öz kaynak oranı bir önceki mali yıla göre 4,4 puan azalmıştır. Şirketin aktif karlılığı % 8,8 iken, finansman giderleri (187.511 bin TL) ve aktifleştirilecek yatırımlar (811.459 bin TL) dikkate alınarak hesaplanan ekonomik kar oranı % 11,1 olup, 0,8 puanlık bir düşüş mevcuttur.⁴³ Bu bölüm, finansal performans oranlarını hesaplayarak, KİT'lerin denetim yapılarını açıklayarak ve Hazine Müsteşarlığı ve Sayıştay raporlarındaki finansal analizi özetleyerek enerji KİT'lerinin finansal yönetiminin detaylı bir şekilde sunulmasını amaçlamıştır. Sonraki bölüm, enerji KİT'lerinin kurumsal yönetim çerçevesini ele alacaktır.

Enerji KİT'lerinin Kurumsal İdaresi

Bu bölüm KİT'lerin operasyonel özerkliğini tartışarak başlayacak, KİT'lerin politik gözetimine ilişkin yasal çerçeveyi değerlendirerek devam edecek ve enerji KİT'lerinin tartışmalı kurumsal yönetim kararlarından örnekler vererek sonuçlanacaktır. Bu bölüm, Enerji KİT'lerinde kayırmacılık ve iltimasın hakim olup olmadığını araştırmayı amaçlar. Türkiye'de devlete ait işletmeler, GSYH'nın önemli bir bölümünü oluşturmaktadır ve çoğunlukla, ekonominin geniş kesimleri için büyük önem taşıyan sektörlerde bulunmaktadır. Bununla birlikte, geniş istihdam imkanı ve piyasa değeri sunmanın yanı sıra mevcut siyasi gündemden de etkilenmektedirler. Bu girişimler için başlıca zorluk, yönetim kurulunun aday gösterilmesi ve seçilmesi gibi, mülkiyet işlevini aktif olarak kullanma konusu ve devletin sorumluluğu arasında bir denge bulmak ve aynı zamanda yönetim kararlarında gereksiz siyasi müdahalelerden kaçınmaktır.

42 Hazine Müsteşarlığı Raporu

43 2013 Yılı Sayıştay Raporu

Türkiye’de KİT’lerin özelleştirilmesiyle elde edilen brüt gelir 1985-2014 döneminde yaklaşık 60 milyar dolar seviyesindedir.⁴⁴ Halihazırda Türkiye’de, devlete ait olan 188 şirketten 50’si tamamen özelleştirilmiş ve 128’i kısmen özelleştirilmiştir. 1985 yılında, KİT’lerde 650.000 kişi çalışıyordu. Bu sayı, 2014 yılı sonuna kadar %19 azalarak 528.000’e düşmüştür.⁴⁵ KİT’lerin faaliyetleri, 2012 yılında OECD Uyum Yönetmeliği’ni kabul eden Türkiye Rekabet Kurumu⁴⁶ tarafından yakından yönetilmektedir. Türkiye, ana referans olarak Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kurumsal Yönetimine İlişkin OECD Prensipleri’ni (2005) kabul etmiş olsa da, Türk hükümeti birçok kez bu belgenin Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerdeki gerçeklere hitap edebilmek için değiştirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Benzer şekilde, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) 2003 yılında Kurumsal Yönetim İlkeleri’ni kabul etmiş ve 2004 yılında revizyona gitmiştir. KİT’ler 2004 yılından itibaren SPK ile uyum raporları yayımlamakla yükümlüdür.

İşletme Özerkliği

Enerji KİT’lerinin bağımsızlığını analiz ederken, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın rolü önemlidir. KİT’lerin bütçeleri hem siyasi seçkinlerin tercihlerine hem de meclis denetimine tabidir. KİT’lerin CEO’ları, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu uyarınca çıkar çatışmalarını beyan etmekle yükümlüdürler. Kurulun, CEO’lar da dahil olmak üzere kamu görevlilerinin etik olmayan davranışlarını değerlendirme yetkisi vardır ancak yaptırım uygulama yetkisi yoktur.

Diğer az kıdemli pozisyonların terfi süreci, uzmanlar tarafından adil ve bağımsız bir terfi politikasının temeli olarak görülen kanunla tanımlanır. Örneğin, TETAŞ’ın⁴⁷ yaptığı mülakatlar, yıllık “Terfi Belirleme Sınavı’nın” en uygun teklifi sunan üniversite tarafından yürütülmekte olduğunu göstermektedir. 2015’te sınavı Ankara Üniversitesi düzenlemiş ve sonuçları analiz etmiştir. TETAŞ Yönetim Kurulu, üniversite profesörlerinin test puanları ve tavsiye mektuplarına göre yardımcı uzmanları uzmanlığa terfi ettirmiştir. Devletin yönlendirici işlevleri yoktur ve KİT’leri CEO’lara⁴⁸ açık ve doğrudan talimatlar göndermek suretiyle etkin bir şekilde yönetmektedir. Ayrıca Bakanlık ve Meclis, bütçeyle ilgili konular aracılığıyla KİT’lerin kontrolünü elinde tutmaktadır. KİT’lerin bütçeleri yıllık olarak hazırlanır ve yönetim kurulu tarafından onaylanırken; bakanlık yıllık bütçeden ziyade uzun vadeli bir bütçe talep etme yetkisine sahiptir. KİT’lere üst düzey bürokrat atamaları bir ‘üçlü kararname’⁴⁹ ile yapılır. Bu nedenle, devlet yetkililerinin enerji

44 Türker, Y. (2014) “Türkiye’de Esneklik Gücü: Değişen Dünyada Kurumsal Yönetimin Güncellenmesi”. Dünya Bankası. Erişim: 1 Aralık 2015. <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/07/14/strength-in-flexibility-in-turkey>

45 ABD Dışişleri Bakanlığı 2014 Yatırım Ortamı Bildirimi - Türkiye. Ekonomi ve İş Dünyası Bürosu. Haziran 2014.

46 SPK’nın yetki ve sorumlulukları 2011 yılı Sermaye Piyasası Kanununda yapılan değişikliklerle genişletilmiştir. 2011 yılından bu yana, SPK, ihtiyati hukuki önlemler için mahkemelerden, ilgili kurumsal yönetim kurallarının uygulanması için bir dava açma ve maddi para cezaları verme yetkisine sahiptir.

47 Görüşme 8 Aralık 2015’de gerçekleşti.

48 EPDK uzmanlarının 8 Ekim 2015 tarihli görüşmede belirttiği üzere Enerji KİT’lerinin görev ve sorumluluklarını kapsayan talimatlar mevzuatla belirlenir ve her uygulama yasaya tabidir.

49 Bu, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili kurumdan sorumlu Bakan tarafından imzalanan bir hükümet kararnamesidir.

KİT'lerinin kararlarına piyasadaki uygulamalar açısından açık bir müdahalesi bulunduğunu iddia etmek için herhangi bir temel bulunmamaktadır. Bununla birlikte siyasi seçkinler, yönetim kurulu üyelerinin atanmasıyla KİT'ler üzerindeki bir sonraki bölümde tartışılacak olan etkilerini korumaktadır.

KİT'lerin Siyasi Gözetimine İlişkin Yasal Çerçeve

1980 sonrası dönemde özelleştirme ile ilgili olarak çıkarılan ilk düzenlemeler, 1984 yılında 2983 sayılı Kanun ve 1986 yılında 3291 sayılı Kanun. 24.11.1994 tarihinde yürürlüğe giren 4046 sayılı Kanun uyarınca, özelleştirme kapsamı ve programına dahil olan işletmeler *özel hukuka tabi olacak ve uygulanabilir olması durumunda bu tür işletmelerin kuruluş kanunundaki çelişkili hükümler ve diğer yasalar da 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin hükümleri gereğince bu işletmelere uygulanmayacaktır. KİT'lerin tanımını ve kapsamını açıklığa kavuşturmak için daha fazla düzenlemeye ihtiyaç olsa da, KİT mevzuatında herhangi bir değişiklik yapılmamıştır* ve bu da daha fazla karışıklığa neden olmuştur. 1980 sonrası düzenlemeler KİT'lerin kurulması için Bakanlar Kurulu'nu yetkilendirirken, 3460 ve 440 sayılı Kanunlar KİT'lerin yasalarla kurulacağını, önermektedir. Bütün bu düzenleyici çabalar, KİT'lerin tanımlanması ve kapsamı konusundaki karışıklığı gidermekte başarısız olmuştur. Örneğin, özellikle belediyeler tarafından kurulan Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT) KİT mevzuatından çıkarılmış ve bu konudaki istisnalar KİT'lerin kapsamını daha da daraltmıştır. KİT'lerin ve bağlı kuruluşların, vakıfların, iştirakli ortakların ve yan kuruluşların tanımı ve yasal statüsü, yürürlükteki 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmekte ve KİT'lerin çerçeve mevzuatını oluşturmaktadır. 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, kuruluşların, vakıf ve ilgili ortak faaliyetlerin kanun, yönetmelik ve tüzük hükümlerine uygun olarak uygulanması bakımından ilgili bakanlıkların KİT'ler üzerinde denetim ve denetim yetkisine sahip olduğunu belirtir. Bununla birlikte, söz konusu kanun hükmünde kararname, yukarıda belirtilen denetim ve kontrol makamlarının görev ve yetkilerindeki herhangi bir kısıtlamadan ve bu tür işletmelerin normal faaliyetlerinde herhangi bir aksamadan kaçınacak şekilde kullanılmasını da garanti etmektedir.

Enerji KİT'lerinin yönetim kurulu atamalarında 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre yönetilmekte ve atamalar "üçlü kararname" ile yapılmaktadır. TEİAŞ, EÜAŞ ve TETAŞ için çalışan ve görüşme yapılan kişilere göre, kurumun üst düzey temsilcilerinin devlet tarafından atanması kaçınılmaz olarak siyasi müdahaleye katkıda bulunmaktadır. Görüşülen kişiler, 'üçlü kararname' ile görevlendirilen bürokratların ilke olarak karar alma süreçlerine katılırken bağımsız olduklarını belirttiler. Yürütme kurulunun kararlarına yönelik siyasi ve kurumsal manipülasyon ifadesi yoktur. Ayrıca, Sayıştay'ın TEİAŞ ve EÜAŞ bütçesini soruşturma yetkisi, kararlarında parlamenter bir gözetim mekanizması sunmaktadır. Meclis muhalefeti beraberinde getiren KİT'lerin uygulanmasına ilişkin bu meclis denetimi, kurumun hesap verebilirliği için elbette önemlidir. Enerji KİT'lerinin Yürütme Kurulu, bir CEO, iki genel müdür yardımcısı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'ndan iki üst düzey yetkili ve bir hazine görevlisinden oluşur. KİT özelleştirme alanına girerse, aktif siyasiler ve bürokratlar yönetim kurulu üyeleri olma hakkına sahiptir. Bunun bir örneği olarak 2006 yılında İstanbul Emniyet Müdürü Celalettin Cerrah'ın

TEDAŞ yönetim kuruluna atanması gösterilebilir.⁵⁰ Elektrik dağıtım yönetim kurullarındaki siyasi bağlantıları araştırmaya başlayan eski bir muhalefet partisi milletvekili Abdülkadir Ateş'e göre bu atamalar uygun değildir çünkü yönetim kurullarına atanan bu kişiler enerji konularında nitelikli değildir.⁵¹

TBMM resmi kayıtlarına göre, Ateş, 5 Nisan 2006'da TEDAŞ'a ait 19 dağıtım şirketinin yönetim kurulu'ndan resmi veri talep eden resmi bir yazılı soruyu meclisin başkanına sundu. 23 Mayıs 2006'da alınan cevaba göre, 19 şirketin 76 İcra Kurulu üyesinden 39'u (%51) TEDAŞ, 11'i (%14) Özelleştirme İdaresi, 4'ü (%5) Enerji ve Doğal Kaynaklar Bakanlığı, 4'ü (%5) Ekonomi Bakanlığı ve 2'si Başbakanlık'tandı.⁵² Geriye kalan %14'ü ise, İstanbul Polis Gümrük Müsteşarlığı'ndan olup sicil bilgileri ve nitelikleri bir enerji dağıtım şirketinin yönetim kurulu üyesinde olması gereken meziyetler ile örtüşmemektedir. Keyfi atamalar birkaç araştırmacı gazeteci tarafından kamuoyuyla paylaşılmıştır. Zamanın önde gelen araştırmacı gazetelerinden olan Radikal, 2006'da⁵³ özelleştirilmeye başlandıktan sonra 19 elektrik dağıtım şirketinin yönetim kuruluna giren politikacıların, aktif politikacıların, politikacı yönetici yardımcılarının, belediye başkanlarının ve baş danışmanlarının yer aldığı ayrıntılı bir makale yayınlamıştır.⁵⁴ Keyfi atamaların yanı sıra, TEDAŞ'ın özelleştirilmesindeki iltimaslar da son yıllarda medyanın geniş çapta ilgisini çekmiştir. Bir sonraki bölümde, bu iddialardan örnekler verilmekte ve iltimas ve kayırmacılığı kolaylaştıran amaca uygun kanunlar ortaya konmaktadır.

Türkiye'de KİT'lerin Tartışmalı Kurumsal Kararları

Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) Milletvekili Aykut Erdoğan, Sayıştay raporlarında sunulan mali verileri kullanarak TEDAŞ'ın 10 dağıtım kolunun özelleştirilmesi sırasında ödenmeyen krediler nedeniyle hükümetin yaklaşık 2 milyar dolar zarara uğradığını belirtmiştir.⁵⁵ Elektrik dağıtım özelleştirmelerinde yapılan yolsuzluklar birçok zaman manşetlere taşınmıştır. Çoğunlukla, hükümetin ihalelere katılmak için özel yatırımcılara neredeyse ek ücret ödediği iddia edilmiştir.⁵⁶ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Erdoğan'nun bu açıklamasından sonra bu konularda bir bildiri yayınlamıştır. Bakanlık bir yandan fiyatların ihale süreçlerinde her zaman pazarlığa tabi olduğunu ve diğer taraftan enerji fiyatlarının her zaman uluslararası piyasalardaki anlık fiyat değişimlerine göre kar veya zarara neden olabilecek uluslararası fiyatlara maruz kaldığını iddia

50 Birgün (2006) Tanıdıklara milyarlık maaş. Yayın Tarihi: 21 Haziran 2005. Erişim Tarihi: 23 Kasım 2015. <http://www.birgun.net/haber-detay/tanidiklara-milyarlik-maas-27495.html>

51 Demirdöğen, I (2006) TEDAŞ tam arpalık gibi olmuş. Radikal. 13 Haziran 2006. . Erişim Tarihi: 11 Kasım 2015. <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=190032>

52 TBMM Resmi Kayıtları. Dönem: 22; Cilt: 131; Sf. 334. Yayın Tarihi: 11 Ekim 2006. Erişim Tarihi: 10 Kasım 2015. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c131/tbmm22131006.pdf>

53 Demirdöğen, I (2006) TEDAŞ tam arpalık gibi olmuş. Radikal. 13 Haziran 2006. . Erişim Tarihi: 11 Kasım 2015. <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=190032>

54 Örnekler: AKP Genel Başkan Yardımcısı Salih Kapusuz'un akrabası İbrahim Kapusuz, Başkent Elektrik AŞ Genel Müdür Yardımcısı oldu; Erdoğan'ın danışmanı Hasan Tahsin Fendeoğlu, Uludağ Dağıtım A.Ş. Yönetim Kurulu Üyesi olarak görev yaptı; Enerji Bakanı Hilmi Güler'in danışmanı Çamlıbel Dağıtım AŞ'ye atandı; Enerji Bakanı Hilmi Güler'in danışmanı Dicle Dağıtım A.Ş.'ye atandı.

55 TBMM Genel Kurulu, 20 Mart 2013 tarihli bir oturumdan notlar. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=11673

56 Cumhuriyet (2013) Yok böyle alışveriş. Yayın Tarihi: 07 Mayıs 2013. Erişim Tarihi: 9 Aralık 2015. http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/diger/420164/Yok_boyle_alisveris.html

etmektedir. Örneğin, Sayıştay'ın 2013 yılı Fırat ve Meram elektrik dağıtım şirketlerine ilişkin incelemesi ve özelleştirmeden önceki ve sonraki hesapların karşılaştırması, enerji KİT'lerinin özel işletmelere elde ve stokta kalan nakit karşılığında satıldığını göstermektedir. Ayrıca TEDAŞ, şirketin geri kalan borcunu da ödemiştir. Özelleştirme öncesi, Sayıştay'ın dikkat çektiği üzere Meram ve Fırat Elektrik Dağıtım Şirketi'nin banka hesapları negatif bakiyeye sahipti.⁵⁷ Ancak özelleştirme tamamlandıktan sonra banka hesap bakiyesi pozitifte dönmüştür. Özelleştirme döneminde TEDAŞ'ın hesap bakiyesi yaklaşık 15 milyon TL iken, kurum yaklaşık 4,5 milyon TL olduğunu iddia etmiştir. Özelleştirmenin tamamlanmasından 12 gün sonra hesap bakiyesi 30 milyon TL'ye yükselmiştir.⁵⁸ Sonuç olarak, Meclis KİT Komisyonu TEDAŞ Teftiş Kurulu'ndan soruşturma başlatmasını talep etmiştir. Soruşturmanın Sayıştay'a sunulan nihai raporunda, iki işletmenin de 10-30 milyon TL nakitle özel kuruluşlara bırakıldığı ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, 30 Ocak 2013 tarihli 6353 sayılı Kanunun 22. maddesi ve 4628 Sayılı Kanunun 2. maddesinin 2. fıkrasının 8. paragrafındaki değişikliklerle elektrik dağıtım şirketleri ile ilgili her türlü soruşturma faaliyetini sona erdirmeye yetkisi Enerji ve Doğal Kaynaklar Bakanlığı'na verilmiştir. Bu yasa değişikliği, TEDAŞ Teftiş Kurulu ve Sayıştay raporlarının daha fazla değerlendirilmesi ve kullanılmasını ortadan kaldırmıştır.⁵⁹

Devlete ait dağıtım şirketlerini satın alan özel kuruluşlara verilen ayrıcalıklar yasal belgelerde de bulunabilir. "Türkiye Elektrik Dağıtım Sektöründe Özelleştirme"⁶⁰ resmi bülteninin derinlemesine incelemesi, özelleştirilmiş dağıtım şirketlerini yönetmek üzere seçilen özel işletmelere, yatırımın daha uygun hale getirilmesi için fırsatlar sağlandığını ima etmektedir. Örneğin, Bölüm 3: Yatırımcı Değerlendirmesi uyarınca, yatırımcılara sağlanan olanaklar ve imkanlar şöyledir:

"Yatırımcılar EPDK tarafından belirlenen kayıp/kaçak elektrik seviyelerinden daha iyi bir performans sergiliyorsa, şirket ek geliri tasarrufunda tutma hakkına sahiptir. Bu sayede, kayıp/kaçak elektrik seviyelerini bir basamaklı sayılara düşürmek mümkün olacaktır (2012'de %14, 1992'de %25'dir). Yatırımcı, EPDK tarafından belirlenen referans fiyattan daha düşük bir fiyatla elektrik elde etmeyi başarır, şirket bu farkı ek ödeme olarak tasarrufunda tutma hakkına sahiptir. Bu sayede düşük maliyetli santraller kısa sürede devreye girecektir."

Bu maddelerin, EPDK'ya mali yük getirirken dağıtım şirketlerinin özel yatırımcılarına uygun koşullar sağladığı iddia edilebilir. Bu araştırma için görüşülen bir Sayıştay uzmanı⁶¹, EPDK'nın "özel sektör adına" hareket eden bir kurum olduğunu ve özel sektörün gündemini ve hedeflerini temsil

57 Enerji Postası (2013) Sayıştay TEDAŞ'ı Merccek Altına Aldı. Yayın Tarihi: 27 Mayıs 2013. Erişim Tarihi: 9 Aralık 2015

<http://www.enerjipostasi.com/3991--HaberGostersayistay-tedas%E2%80%99i-merccek-altina-aldi!.html>

58 Demirdöğen, I (2006) TEDAŞ tam arpalık gibi olmuş. Radikal. 13 June 2006. Erişim Tarihi: 11 Kasım 2015. <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=190032>

59 Enerji Dergisi (2013) Elektrik Dağıtım Özelleştirmeleri İçin Yolsuzluk İddiası. Erişim Tarihi: 15 Kasım 2015. <http://enerjimagazin.com/haber-326-Elektrik-Dagitim-Ozellestirmeleri-Icin-YOLSUZLUK-Iddiasi.html>

60 LAZARD. Türkiye'nin Elektrik Dağıtım Sektörünün Özelleştirilmesi. http://www.oib.gov.tr/TEDAŞ/TEAŞ_er_english.pdf

61 Görüşme 24 Aralık 2015'de gerçekleştirildi.

Rekabet Düzenleyicilerinin Enerji Piyasası Yönetimindeki Rolü

ettiğini savunmuştur. “Türkiye’de enerji fiyatlarının önceden seçilen temel yararlanıcılara ayrıcalık tanımak için siyasi gündeme dayandırıldığını” belirtmiştir. Yasama çerçevesi ve yönetim kurulu atamaları, enerji dağıtım şirketlerinin özelleştirme çabalarında seçici bir rant dağıtım modelini ortaya koymaktadır.⁶² Bu yasal ve uygulamalı etkenler, Türkiye’nin enerji piyasasındaki yolsuzluğun varlığı ve kapsamı hakkında şüphe uyandırmaktadır. Bu olgu, büyük enerji altyapı projelerinden örnekler verilerek, sonraki bölümde daha ayrıntılı ele alınacaktır.⁶³

Bu bölüm, Türkiye doğal gaz piyasasındaki rekabet zorluklarını, karar alma yetkisinin EPDK’ya delegasyonunun sonuçlarını ve kurumun özerklik sorununu ele almayı amaçlamaktadır. Türkiye’nin enerji piyasasının modern yapısı, 2001 yılında Türk Enerji Piyasası Kanunu’nun oluşturulmasıyla yasal olarak oluşturulmuştur. EPDK, bu düzenleyici yapı içerisinde Türkiye’nin temel ulusal enerji ve rekabet düzenleyicisidir. EPDK’nın 2000’li yıllardaki rolünü yorumlamak için, öncelikle Türkiye’nin enerji pazarının dönüşümü vurgulanmalıdır. 2000’li yıllar boyunca, enerji sektörü düzenlemesinin değişen karakterini anlamak için iki temel sürece bakılmalıdır: Serbestleştirme ve özelleştirme. Devlet, özelleştirme için en verimsiz işletme aktiflerini hedef almaya başlamıştır. Türkiye’nin elektrik dağıtım şebekeleri (21 ayrı dağıtım bölgesi) 2013 yılının sonuna kadar tamamen özelleştirilmiştir. Ancak, bu özelleştirme girişimleri, 2000’li yıllardaki yasal değişikliklerin devletin enerji sektöründe artık önemli bir rol oynamadığı anlamına geldiğini ifade etmek için yeterli değildir.

Devletin doğalgaz piyasasının işletilmesi üstündeki kontrolü ve doğrudan müdahalesi BOTAŞ Petrol Boru Hattı Şirketi aracılığı ile devam etmiştir. Böylece toptan satış pazarının % 80’inden fazlasını, toplam ithalatın %75’ini ve ülkenin tek operatörü olduğu iletim hattını kontrol altında tutmaktadır. Ayrıca BOTAŞ ile doğalgaz ithalatında rekabet eden şirketler, BOTAŞ’ın ülkenin boru hattı şebekesini kontrol etmesi nedeniyle gazlarını iletmek için onunla bir anlaşma imzalamalıdır.

Bu, 2009/73/EC⁶⁴ sayılı Direktifin 9, 32, 41(9), 41(8), 41(10) maddelerinde ortaya konduğu üzere tarife yönetmeliklerine, mülkiyet ayrıştırmasına ve üçüncü şahısların altyapıya garanti edilen erişiminin sağlanmasına ilişkin AB enerji mevzuatının tam tersidir. Hem doğal gaz piyasasının ana oyuncusu olması hem de iç pazardaki gaz fiyatlarının sübvansede edilmesi ile BOTAŞ’ın varlığı 2000’li yıllarda Türkiye’de enerji piyasalarının serbestleştirilmesi ve özelleştirilmesi ilkelerinin uygulanma biçimini göstermektedir.

Hükümet, özellikle doğalgaz piyasasına müdahalede önemli bir rol oynamasına rağmen, EPDK’nın elektrik piyasalarının düzenlenmesi üzerindeki otoritesi son 15 yıl boyunca sürmüştür. EPDK, özel sektörün yatırım, ticaret ve üretim

62 TBMM Resmi Kayıtları. Dönem: 22; Cilt: 131;Yayın Tarihi: 11 Ekim 2006. Erişim Tarihi: 10 Kasım 2015. Sf.334.<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c131/tbmm22131006.pdf>

63 Bölüm 5: Büyük Enerji Altyapı Projelerinin Yönetimi.

64 Enerji Topluluğu Sekreteryası (2015) Türkiye’de Enerji Yönetişimi: Enerji Topluluğu Mükte-sebatı ile Uyum Raporu. Erişim Tarihi: 10 Kasım 2015: https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCS/3894261/25824B882CF017E0E053C92FA8C0EE59.PDF

faaliyetleri gerçekleştirebildiği ve tüketicilerin daha fazla müşteri memnuniyeti ve hizmet kalitesine sahip olduğu bir enerji sektörü kurmuştur. EPDK tarafından gerçekleştirilen reformlar, AB uyum çabalarının genel çerçevesinde hayata geçmiştir. Olağanüstü durumlar haricinde bir yatırımcı olarak piyasadan çekilene devlet, pazardaki düzenleyici ve denetleyici işlevleri yerine getirmek üzere 2001 yılında EPDK'nın kurulmasıyla enerji sektörüyle ilgili olarak yeniden yapılandırılmıştır. EPDK, kendi kurumsal yönetimini idare etme ve piyasa oyuncularının uygulamalarını soruşturma ve izleme prosedürlerini yürütme yetkisine sahiptir. EPDK, lisans başvurusu ücretleri, yıllık lisans ücretleri, katkı payı ve ek iletim ücreti tutarlarını toplamakla birlikte kendi bütçesini yönetme konusunda özerktir. EPDK, ikinci bir stratejik plan hazırlamaktan ziyade, paydaşların katılımı için ve sektörler içinde müzakereci bir araç olarak kullanılmak üzere “resmi raporlar” hazırlamaktadır. Düzenleyici çerçeveyi ve uygulanan ayrıntılı işlemleri kapsayan bu ‘resmi rapor’, 2015 yılı sonunda yayınlanacaktır. EPDK, AB'nin Enerji Düzenleyicileri İşbirliği Ajansı (ACER) toplantılarına katılma eğiliminde olmuştur ancak, bir “gözlemci statüsüne” bile sahip olmak için AB mevzuatının her bir maddesini kabul etmenin ön şartı nedeniyle bu gerçekleşmemiştir. EPDK uzmanları⁶⁵, bu tür bir durumun en azından AB'nin henüz enerji konusunda müzakerelere başlamadığı bir aday ülke için adil olmadığını belirtmektedir. EPDK uzmanları bile EPDK'nın şeffaflık açısından Avrupa'daki benzerlerinden çok geride olduğunu itiraf etmektedirler. Bununla birlikte, bu farkın sebebinin, çoğu üye ülkedeki enerjinin ‘üretimi’ ile ilgili herhangi bir düzenleyici çerçevenin yokluğuyla ilişkili olduğunu iddia etmektedirler. Ayrıca, EPDK çok daha bürokratik işlerle uğraşmakta - bu da daha şeffaf olma girişimlerine bir şekilde zarar vermektedir.

EPDK'nın bu düzenleyici yapısı içerisinde, şu soruyu sormak makul olacaktır: EPDK ne kadar bağımsızdır? EPDK yönetim kurulu, 6 yıl boyunca Bakanlar Kurulu tarafından görevlendirilmiştir. Yeni atanan yönetim kurulu AB'nin ‘tüketici liderliğindeki enerji politikası’ ilkesine daha fazla uyum sağlamaya çalışmaktadır. Kanunen bağımsızdır; ancak 11 Ağustos 2011'den itibaren kanun hükmünde kararname ile EPDK'yı her şekilde denetlemek için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı yetkilendirilmiştir. Hükmen, enerji düzenleyicileri meclis onayı olmadan hükümet tarafından atandıysa bağımsız olamazlar. Bakanlığın bu yetkisi bulunmakla birlikte, yetki 2011 yılından bu yana henüz kullanılmamıştır. Bununla birlikte, uzmanlar son birkaç yıldır bağımsız olarak hareket etmeye çalışırken gözlemlenen sıkıntıları ima ederek, Türk sistemi içerisindeki herhangi bir bürokratik kurum için her tür “bağımsızlık” meselesinin doğrudan Türkiye'nin genel politik kültürüyle ilişkili olduğunu iddia etmektedirler.⁶⁶ Diğer bir yandan uzmanlar, birkaç hukuk davasında EPDK'nın bağımsız olmadığı ve/veya önyargılı olduğuna ilişkin herhangi bir adli bildirim bulunmadığını belirtmişlerdir.⁶⁷ Öte yandan, uzmanlar yüksek miktarda yeni lisans başvurusunun, EPDK'nın bağımsızlığı açısından sektör oyuncuları arasında olumlu bir algısı olduğunu gösterdiğini savunmaktadır. Bunu yüksek düzeyde güvenin bir göstergesi olarak gören enerji uzmanları, EPDK'nın arz güvenliği sağlama yeteneğinden örnekler vermektedirler. EPDK'nın kamuya açık duruşma mekanizması olmasa da, düzenleyici kurum, paydaşların katılımı ile yıllık değerlendirme seminerleri düzenlemektedir.

65 Görüşme 21 Ekim 2015'de gerçekleştirildi.

66 Görüşme 23 Aralık 2015'de gerçekleştirildi.

67 Görüşme 11 Ekim 2015'de gerçekleştirildi.

Ayrıca, her stratejik belge ve faaliyet raporu, yayınlanmadan önce görüşlerini toplamak amacıyla paydaşlara taslak olarak gönderilmektedir. 644 sayılı Kanunun icrasına göre, yıllık faaliyet raporları hazırlamak EPDK için yasal bir zorunluluktur. EPDK'nın bürokratik yapısında her bir birim için izleme yapan bir iç denetim birimi de bulunmaktadır. Denetim raporları değerlendirme için yönetim kuruluna gönderilmektedir.

Bununla beraber, tüm yönetim kurulu üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından seçildiğinden, EPDK'nın özerkliği garanti edilemez. Enerji piyasasına ilişkin tecrübe için açık bir şartname de bulunmamaktadır. Buna ek olarak, yönetim kurulu üyeleri, görev süreleri sona erdikten sonra tekrar atanabilmektedirler.⁶⁸ EPDK Kanunu'nun 5. ve 6. maddeleri, EPDK yönetim kurulu üyelerinin üyelikleri sırasında kamu veya özel kurumlarda aktif olarak görev alamayacağını ve enerji piyasasındaki kuruluşlarla herhangi bir ilişkileri olamayacağını belirtmektedir. Ancak bunun aksine adımlar atılabilir.⁶⁹ Özetlemek gerekirse, BOTAŞ'ın doğalgaz piyasasındaki tekeli AB'nin ayrıştırıcı mülkiyet ilkesine karşıdır; EPDK'nın kurulması enerji sektöründeki karar alma yetkisinin delegasyonuna önemli ölçüde katkıda bulunmakla beraber, yetersiz bağımsızlık da düzenleyici otoritenin güvenilirliğini tehlikeye atmış olabilir.

Büyük Enerji Altyapı Projelerinin Yönetimi

Bu bölüm, seçilen iki enerji projesi için iddia edilen kayırma ve siyasi himaye bakımından potansiyel tehlike işaretlerini ele almayı amaçlamaktadır: Trans Anadolu Doğal Gaz Boru Hattı Projesi (TANAP) ve Akkuyu Santrali. Bunlar, karar verme süreci, maliyet enflasyonu, yanıltıcı pazar projeksiyonları ve AB enerji mevzuatına dayalı rekabet kurallarının ihlalinin analizleri yapılarak belirlenecektir.

Trans Anadolu Doğal Gaz Boru Hattı Projesi (TANAP)

TANAP, doğalgazı Hazar bölgesinden Avrupa'ya Türkiye üzerinden taşımayı hedeflemektedir ve 7 milyar dolarlık bir yatırımdır.⁷⁰ Türkiye'nin doğal gaz bakımından zengin Doğu ve Batı'nın büyük enerji tüketicileri arasında bir enerji merkezi haline gelmesi doğrultusunda sağlam bir adım olduğu için stratejik önem taşımaktadır. TANAP, Türkiye'de 1377 km uzunluğunda bir boru hattı inşaatı gerektirmektedir. Gürcistan sınırından başlayıp Eskişehir'de sona eren bu boru hattının ilk 337 km'lik kısmının inşaatı, geçmişte enerji sektörü yolsuzluk skandallarının bir parçası olan Fernas İnşaat şirketine devredilmiştir.⁷¹ Eski Yönetim Kurulu Başkanı Muzaffer Nasıroğlu, Mavi Akım soruşturmaları sonucunda 2003 yılında 2 yıl 6 ay hapis cezasına çarptırılmıştır.⁷²

68 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ve Başkanlığı, Madde 5. Yürütme Tarihi: 03.03.2011 http://www.enermet.com.tr/upload/mce/legislations/1_turkish_electricity_market_law.doc.

69 En son örnek, en güçlü enerji şirketlerinden biri Çalık Holding'in CEO'su olan ve Başkan Erdoğan'ın damadı olan Berat Albayrak'ın 25 Kasım 2015'den bu yana Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı olarak çalışmaya başlamasıdır.

70 TANAP'ın Türkiye ile Azerbaycan arasındaki ikili anlaşmaları Ocak 2013'te 6375 sayılı Kanunla onaylandı. Anlaşma, 19 Mart 2013 tarihli Resmi Gazetede yayımlandı ve Bakanlar Kurulu tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girdi.

71 Today's Zaman (2007) "Özdemir, üst düzey bürokratlar gözetimine alındı." 27 Ekim 2007. Erişim Tarihi: 12 Aralık 2014. http://www.todayszaman.com/business_ozdemir-top-bureaucrats-taken-into-custody_125658.html

72 Erşin, Tamer (2015) Yolsuzluk ve Rüşvet Tanap'la Döşenecek. Evrensel, 19 Şubat 2015. Web. 10 Kasım 2015. <http://www.evrensel.net/haber/105288/yolsuzluk-ve-rusvet-tanapla-dosenecek>

Ayrıca Nasıroğlu, soruşturmadan çok önce, Şubat 2005'te yolsuzluk ve rüşvet iddiaları nedeniyle tutuklanmış ve 7 Mayıs 2005'te mahkum edilmiştir. Fernas İnşaat'ın⁷³ sahibi Ferhat Nasıroğlu, siyasi bağlantılar bakımından AKP Batman Milletvekili Nezir Nasıroğlu'nun kuzenidir.⁷⁴ Yolsuzluğa yol açabilecek bir başka bağlantı, TANAP'ın Azeri firması SOCAR'a ait olmasıdır. Bu şirketin hissedarlarından biri, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın kayınbiraderi Ziya İlgen'in sahibi olduğu AR Enerji'dir. Eski CHP Yolsuzluk Araştırma Birimi Başkanı Aykut Erdoğan'a göre, Azerbaycan ile 2001'de imzalanan Doğal Gaz Anlaşması değiştirilerek Türkiye bir buçuk yıl için 1,4 milyar dolarlık bir fiyat farkı ödemek zorunda bırakılmıştır.⁷⁵

BOTAŞ her 1000 m³ için \$11 karşılığında doğal gaz taşımaktadır. Bununla birlikte, aynı fiyatla TANAP gazının taşınmasına izin verilmemektedir. Dahası, BOTAŞ, Eskişehir'den önce bu boru hattından yararlanamamaktadır. Eskişehir'den diğer şehirlere gaz dağıtmaya çalışırken, BOTAŞ için ulaşım maliyeti 1000 m³'lük gaz başına 79\$ 'a yükselmektedir. Aynı şeyi Edirne'den yapmaya çalıştıklarında maliyet 1000 m³ başına 103 \$ 'a yükselmektedir. Özetle, BOTAŞ diğer gazları 11 \$ karşılığında taşıyabilirken TANAP gazını yaklaşık 90 \$ daha fazla ücretle taşımaktadır. Buna ek olarak, ikili anlaşmalara göre, bu seviyeler önümüzdeki 15 yıl boyunca her yıl %1 oranında artacaktır. Erdoğan, önümüzdeki 15 yıl boyunca TANAP' tan 6 milyar m³'lük bir gazı nakletmeyi kabul ederse, BOTAŞ'ın kaybını 7,5 milyar \$ olarak hesaplamaktadır. Bu anlaşma SOCAR-BP-BOTAŞ ortaklığına verilmiştir ve bu da 7,5 milyar \$ tutarında bir kamu zararına neden olmuştur.⁷⁶ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Erdoğan'nun iddialarına karşı çıkan bir bildiri yayınlamıştır. Bakanlık, NABUCCO projesinin sorunlarının Türkiye ile değil Azerbaycan'la ilişkili olduğunu; TANAP'ın NABUCCO projesinden sonra yine avantajlı bir konuma gelmek için Türkiye tarafından tasarlandığını savunmaktadır. Bakanlık, yüksek inşaat fiyatlarının gaz taşımacılığı tesislerini muhalefet temsilcileri tarafından tahmin edilenden daha pahalı hale getirdiğini iddia etmektedir.

Akkuyu Nükleer Enerji Santrali

Akkuyu projesi, yap-işlet finansman modelini kullanan dünyanın ilk nükleer santral projesidir.⁷⁷ TAEK (Türkiye Atom Enerjisi Kurumu), Rusya'nın teklifini Ekim 2008'de gözden geçirmeye başlamış ve Aralık ayında onaylamıştır ve

73 Fernans İnşaat, 232 milyon TL tutarında daha fazla teklif aldı. Fernans İnşaat'ın kamu ihale teklif kaydı şu şekildedir: Şirvan, Ankara, Erüh, Karasu barajları üzerine inşa edilen hidroelektrik santrali; Diyarbakır ilinde doğalgaz dağıtımı, Bakü-Tiflis-Ceyhan hattının petrol boru hattı yapımı; Doğubeyazıt-Erzurum hattında doğalgaz boru hattı yapımı; Samsun, Kombine, Çevrim'in doğal gaz boru hattı yapımı ve son olarak Rusya-Türkiye doğal gaz boru hattının geliştirilmesi ve iyileştirilmesi.

74 Karar verme sürecinde 15 şirket TANAP ihalesine girdi - 11 yabancı şirket, 4 tanesi Türk. Yabancı şirketler, 3 partiden hiçbirini alamadı.

75 Birgün Gazetesi (2015) Aykut Erdoğan'dan Enerji Bakanı'na Yanıt. 24 Ekim 2015. Web. <http://www.birgun.net/haber-detay/aykut-erdogdu-dan-enerji-bakani-na-yanit-93390.html>

76 Diken (2015) CHP'li Erdoğan: Erdoğan'ın akrabaları yolsuzluk yapan şirketlerin hissedarı. 22 Ekim 2015. Web. <http://www.diken.com.tr/chpli-erdogdu-erdoganin-akrabalari-yolsuzluk-yapan-sirketlerin-hissedari/>

77 Yap-Mülk Edin-İşlet (BOO), özel kuruluşun hükümet teşviki ile tesis kurması, sahiplenmesi ve işletmesi için bir kamu-özel ortaklığı modelidir. Hükümet bu modelde doğrudan finansal kaynak sağlamaz ancak diğer mali teşvikler sunabilir (vergi muafiyeti). Geliştirici, tesisin bağımsız olarak çalışmasını sağlar. Yap-İşlet-Devret, imtiyaz kesinleştikten sonra özel kuruluşun işletme yetkisini kamu kuruma devrettiği başka bir kamu-özel ortaklığı modelidir. İlk olarak Başbakan Özal 1980'li yılların başında bu fikri ortaya atmıştır.

TETAŞ'ın Ocak 2009'da mali ve ticari teklif belgelerini incelemeye başlamasına neden olmuştur. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Akkuyu'ya ait ÇED raporunu 1 Aralık 2014'te Devlet Başkanı Putin'in Ankara'ya resmi ziyaretinden saatler önce onaylamıştır. Bu araştırma⁷⁸ için görüşülen Uluslararası Enerji Ekonomisi Birliği (IAEE) yeni başkanı Kumbaroğlu'na göre, Akkuyu Ruslar için uzun vadeli bir fayda sağlamadığı için ticari bir anlaşma değildir. Anlaşma uyarınca Türkiye, Rosatom'dan 15 yıl süre ile (2020 ve 2035 yılları arasında) 12,35 ABD senti/KwH fiyatla elektrik satın alacaktır. Bu, uygun bir fiyat gibi görünmektedir.⁷⁹ Öte yandan, bu düşük fiyat zaten zayıf bir bilançoya sahip olan TETAŞ için maddi bir yük oluşturabilir. Ayrıca, 15 yıldan sonra sona eren satış sözleşmesinin ardından, santralin net karının % 20'si Türk tarafına⁸⁰ verilecektir. Dolayısıyla Akkuyu, Türkiye için ekonomik açıdan avantajlara sahiptir. Dezavantaj, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu (TAEK) Prof. Dr. Hasan Saygın tarafından belirtilmektedir: "Rusların Akkuyu'da inşa edecekleri VVER 1200 nükleer reaktörü herhangi bir yerde denenmemiştir. Ayrıca Rusya'ya enerji bağımlılığını da şiddetle artıracaktır." Akkuyu faaliyete geçtiğinde, Rosatom ve Gazprom birlikte Türkiye'nin enerji pazarının⁸¹ %74'üne hakim olacaktır. Bu, Türkiye'nin kaynakların çeşitlendirilmesi ilkesine dayanan arz güvenliğine ilişkin enerji yönetimi hedeflerine⁸² ters düşmektedir.

Rosatom, tesisi olabildiğince hızlı bir şekilde inşa etmek istemektedir. İnşaat ne kadar süre ile devam ederse, inşaat finansmanında kullandıkları kredilere daha

78 Görüşme 16 Aralık 2015'de gerçekleştirildi.

79 1 Temmuz 2015'ten bu yana, Türkiye'de ortalama elektrik fiyatı 13 ABD senti/kWh'dir.

80 Gürkan Kumbaroğlu, Türk Bağlamında Nükleer Enerjinin Ekonomisi III. Bölüm <http://www.edam.org.tr/EDAMNukleer/Nuclear%20Report%202012/EN/section3.pdf>

81 Dogan, Z. (2014) Enerji anlaşmaları Türkiye'yi geri döndürülemez biçimde Moskova'ya bağımlı hale getirmektedir. Türkiye'nin Nabızı, AlMonitor. Yayın Tarihi: 12 Aralık 2014. Erişim Tarihi: 9 Aralık 2015. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/12/turkey-russia-nuclear-power-plant-projects.html>

82 Türkiye-Rusya ilişkilerinde enerji merkezliliği konusunda, 15 Temmuz darbe girişimi sonrasında ilişkileri onarmak için Erdoğan-Putin toplantısı yapılmıştır. Toplantı sırasında ticaret ve enerji ilişkileri ön plana çıktı; Her iki lider de ortak enerji projelerinin önemini vurguladı. Daha fazla bilgi için bkz: <http://www.reuters.com/article/us-russia-turkey-idUSKCN10K19T>, <https://southfront.org/russia-turkey-resume-turkish-stream-akkuyu-nuclear-power-plant-projects/>

U.S.NRC (2013) NRC Başkanı Allison M. Macfarlane, Amerikan Nükleer Derneği Kış Toplantısındaki Açıklamaları. 11 Kasım 2013. Erişim Tarihi 1 Aralık 2015. <http://pbadupws.nrc.gov/docs/ML1331/ML13318B020.pdf>

Türkiye Wonk (2014) "Akkuyu Santrali: Gerçekten Neler Oluyor?" 16 Nisan 2014'te gönderildi. 20 Kasım 2015'te ziyaret edildi. <https://turkeywonk.wordpress.com/2014/04/16/the-akkuyu-nuclear-plant-what-exactly-is-going-on/>

Greenpeace (2014) Rosatom'un Türkiye'de nükleer santral inşaatına başladığı iddiası. Energydesk. 31 Ocak 2015'te gönderildi. 15 Aralık 2015 tarihinde erişildi. <http://www.greenpeace.org.uk/newsdesk/energy/analysis/rosatom-begins-illegal-construction-akkuyu-0>

Hürriyet Daily News (2015) Suçlanan şirket Türkiye'nin ilk nükleer santralının bir bölümünü inşa edecek. Ankara. 10 Kasım 2015'de erişildi. <http://www.hurriyettailynews.com/implicated-company-to-build-part-of-turkeys-first-nuclear-plant.aspx?pageID=238&nID=80799&NewsCatID=348>

Yıldırım, Kadir (2015) "Kayırmacılık 2.0 ve Erdoğan'ın Yeni Türkiye'sinde Demokrasi" The Washington Post. 13 Mart 2015. Web. <https://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2015/03/13/clientelism-2-0-vs-democracy-in-erdogans-new-turkey/>

Radikal (2013) Büyük ihalelerin Cengiz Han'ı böyle olunuyor. Yayın Tarihi: 15 Temmuz 2015. Erişim Tarihi: 10 Kasım 2015. <http://www.radikal.com.tr/ekonomi/buyuk-ihalelerin-cengiz-hani-boyle-olunuyor-1141826/>

Cengiz, geçtiğimiz on yılda hükümetin özelleştirme çabalarından yaklaşık 100 milyar TL'lik toplam 28 ihale aldı. Yayın Tarihi 10.02.2014. Erişim Tarihi 10 Kasım 2015. Web. <http://arsiv.raf.com.tr/haber-mehmet-abi-kamuda-ihale-birakmamis-147695/>

fazla faiz tahakkuk edecektir. Bu faiz, zaten en az 20 yıl ertelenen potansiyel karlarının azalmasına sebep olacaktır. ABD Nükleer Düzenleme Komisyonu (NRC) Başkanı Allison Macfarlane'e⁸³ göre, Türkiye "yeni programın tüm yönlerinin ele alınmasından, inşaattan günlük işleyişe ve hatta düzenlemelere kadar" Rosatom'a güvenmektedir. Ayrıca Viyana merkezli ajans, yaptığı açıklamada IAEA'nın Kasım ayında Türkiye'yi ziyaret etmesinin ardından, "20 Şubat'ta Türkiye'nin iddialı nükleer inşaat programını⁸⁴ denetlemek için bağımsız bir düzenleyici organ kuran bir yasayı yürürlüğe koymasını önerdiğini" söylemiştir. Önerge, Kasım ayında Türkiye'yi ziyaret eden bir IAEA Entegre Nükleer Altyapı İncelemesi heyetinin kamuya açıklanmamış bir raporu aracılığıyla ortaya çıkmıştır. Bunun dışında, Akkuyu projesinin inşasına yönelik meclis süreci şeffaf ve açıklayıcı değildir. Kumburoğlu'nun belirttiği üzere, Enerji Bakanlığı, UAEK'nın Akkuyu hakkındaki raporunu görme talebini reddetmiştir. Nükleer enerji meselesi, Türkiye'nin sivil cephesinde de çok tartışmalara neden olmuştur. Greenpeace ve çeşitli yerel çevre örgütleri, potansiyel çevresel bozulmalar nedeniyle santrale ilişkin ciddi endişelerini belirtmiş ve protesto gösterileri düzenlemişlerdir. Greenpeace ayrıca, çevresel etki değerlendirme raporu onaylanmadan çok önce inşaatın başlamış olduğunu iddia etmiştir. Grup, sahadaki çeşitli inşaat araçlarını gösteren fotoğraf ve video görüntüleri web sitelerinde⁸⁵ yayınlamıştır. Ayrıca, Şubat 2014'te vatandaş grupları, Mersin İdare Mahkemesi'ne tesis lisansının kaldırılmasını talep eden yasal bir itiraz başvurusunda bulunmuştur. 1975'te verilen orijinal lisansın, TAEK tarafından son on yıl boyunca edinilen verileri dikkate almadan güncelleştirildiğini ve bölgenin büyük deprem olayları riski altında olduğunu gösterdiğini savunmaktadır.

Nisan 2015'te Cengiz Holding, Akkuyu'nun deniz hidroteknik bölümünün kurulum ihalesini kazandıklarını açıklamıştır. İstanbul'un 3. havalimanı için milyarlarca dolarlık ihaleyi de kazanan Cengiz Holding, sahibi Mehmet Cengiz'in 25 Aralık 2013'te yolsuzluk soruşturmasıyla suçlanmasıyla bilinirlik kazanmıştır. İddialar üzerine yapılan soruşturma, yargıda büyük çapta bir değişiklik yapılmasının ardından sona erdirilmiş ve iktidar partisi tarafından⁸⁶ darbe girişimi olarak nitelendirilmiştir. Cengiz Holding, ilk nükleer santralin ve ülkedeki en büyük havalimanının tamamlanmasının yanı sıra Eti Alüminyum'u devletin özelleştirme operasyonunun bir parçası olarak 305 milyon \$'a⁸⁷ satın almıştır.

83 U.S.NRC (2013) NRC Başkanı Allison M. Macfarlane, Amerikan Nükleer Derneği Kış Toplantısındaki Açıklamaları. 11 Kasım 2013. Erişim Tarihi 1 Aralık 2015. <http://pbadupws.nrc.gov/docs/ML1331/ML13318B020.pdf>

84 Türkiye Wonk (2014) "Akkuyu Santralı: Gerçekten Neler Oluyor?" 16 Nisan 2014'te gönderildi. 20 Kasım 2015'te ziyaret edildi. <https://turkeywonk.wordpress.com/2014/04/16/the-akkuyu-nuclear-plant-what-exactly-is-going-on/>

85 Greenpeace (2014) Rosatom'un Türkiye'de nükleer santral inşaatına başladığı iddiası. Energydesk. 31 Ocak 2015'te gönderildi. 15 Aralık 2015 tarihinde erişildi. <http://www.greenpeace.org.uk/newsdesk/energy/analysis/rosatom-begins-illegal-construction-akkuyu-0>

86 Hürriyet Daily News (2015) Suçlanan şirket Türkiye'nin ilk nükleer santralının bir bölümünü inşa edecek. Ankara. 10 Kasım 2015'te erişildi. <http://www.hurriyetaailynews.com/implicated-company-to-build-part-of-turkeys-first-nuclear-plant.aspx?pageID=238&nID=80799&NewsCatID=348>

87 Yıldırım, Kadir (2015) "Kayırmacılık 2.0 ve Erdoğan'ın Yeni Türkiye'sinde Demokrasi" The Washington Post. 13 Mart 2015. Web. <https://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2015/03/13/clientelism-2-0-vs-democracy-in-erdogans-new-turkey/>

Kamu Alımının Yanlış Yönetilmesi ve Yolsuzluk Uygulamaları

Ayrıca Radikal⁸⁸ gazetesine göre, yıllık 60 milyon dolarlık kara sahip bir hidroelektrik şirketi olan Oymapınar Hidroelektrik Şirketi, Cengiz Holding'e⁸⁹ ek bir maliyet getirmeksizin anlaşmaya dahil edilmiştir. TANAP ve Akkuyu örnekleri, Türkiye'nin en önemli enerji altyapı ihalelerinde kayırma ve iltimasın egemen olduğunu kanıtlamaktadır. Kayırmacılık ve iltimasın fark edilmemesi için kanunlar ve yönetmelikler giderek değiştirilmiş ve düzeltilmiştir. Sonraki bölümde bu tür kötü uygulamaları yasal olarak kolaylaştırmak için Kamu İhale Kanunu'nda yapılan değişiklikler ele alınacaktır.

Kamu alımları, Türkiye'de hükümet harcamalarının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Yıllık kamu harcamalarının dörtte biri kamu alımına girmektedir. Kamu alımlarının GSYH içindeki payı %8,5 civarındadır. Genellikle küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ) olan 50 binin üzerinde firmaya her yıl 100 binin üzerinde kamu ihale sözleşmesi yapılmaktadır. Türkiye'nin GSYH'si büyüdükçe, kamu ihaleleri tutarının yıllık toplam değeri de artmıştır. Sadece 2014 yılında Türkiye genelinde 100 milyar TL'nin üzerindeki toplam sözleşme bedeli ile 123.778 kamu ihalesi gerçekleştirilmiştir (Gürakar, 2016).

IMF-DB-AB'nin halka açık ihale yönetimini iyileştirme çabalarıyla (kamu harcamalarının daha verimli ve şeffaf hale getirilmesi ve ihale sürecinin siyaset ile ilgisini kesmek için) hazırlanan Türkiye'nin Kamu İhale Kanunu (KİK, Kanun No: 4734) 4 Ocak 2002'de meclisten geçmiştir. Ancak, 2003 yılından bu yana KİK 150'den fazla kez değiştirilmiştir. Değişikliklerin birçoğu daha az şeffaf ve daha az rekabetçi satın alma yöntemlerinin kullanımını artırmıştır. Göreceli olarak daha rekabetçi kamu ihale usulleri (açık artırmalar) dışında kalan kamu ihale sözleşmelerinin sayısı ve değeri 2005 ve 2014 döneminde önemli ölçüde artmıştır.⁹⁰ Ayrıca, bir dizi kanunla, Kamu İhale Kurumu'nun kamu iddialarını gözden geçirme yetkisi iptal edilmiştir. Halihazırda, Kamu İhale Kurumu yalnızca temyiz başvurularını incelemeye yetkilidir. Buna ek olarak, Kamu İhale Kurumu kuruluna atanma ve yeniden atama kuralları ve görev süresindeki şartlar ve kurallar, Kamu İhale Kurumu'nun bağımsızlığını azaltacak şekilde değiştirilmiştir. Örneğin, bir siyasi parti tarafından milletvekili adayı olarak gösterilmek de dahil olmak üzere daha önce siyasi tecrübeye sahip olan kişilerin yönetim kuruluna atanmasını yasaklayan bir madde kanundan çıkarılmıştır. Buna ek olarak, Maliye Bakanı, Kamu İhale Kurumu başkanına görevlerinde yardımcı olmak üzere üç başkan yardımcısı atamaya yetkilendirilmiştir. Daha sonra, başka bir değişiklikle birlikte tüm bağımsız düzenleme kurumları ilgili bakanlıklara bağımlı hale getirilmiştir. Kamu İhale Kurumu Maliye Bakanlığı'na bağımlı hale getirilmiştir.

Kamu İhale Kanunu'nun en şiddetle müdahale edilen iki maddesi, kanunun kapsamını belirleyen 2. Madde ve istisnaları düzenleyen 3. Madde olmuştur. Enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon projeleri Kamu İhale Kanunu kapsamı

88 Radikal (2013) Büyük ihalelerin Cengiz Han'ı böyle olunuyor. Yayın Tarihi: 15 Temmuz 2015. Erişim Tarihi: 10 Kasım 2015. <http://www.radikal.com.tr/ekonomi/buyuk-ihalelerin-cengiz-hani-boyle-olunuyor-1141826/>

89 Cengiz, geçtiğimiz on yılda hükümetin özelleştirme çabalarından yaklaşık 100 milyar TL'lik toplam 28 ihale aldı. Yayın Tarihi 10.02.2014. Erişim Tarihi 10 Kasım 2015. Web. <http://arsiv.taraf.com.tr/haber-mehmet-abi-kamuda-ihale-birakmamis-147695/>

90 Ayrıntılar için, bakınız Gürakar (2016) Türkiye'de Kamu İhalelerinde İltimas Politikası, Palgrave MacMillan

dışındadır. Aslında bu değişiklik, AB Direktifi'nde olduğu gibi (2004/17/EC sayılı Direktif) ikinci bir yasal çerçeve hazırlanıp yürürlüğe konmuş olsaydı, AB Direktifleri ile uyumlu olacaktı. Ancak, Avrupa'daki uygulamaların aksine, kamu hizmetleri sektöründe faaliyet gösteren kuruluşlar veya imtiyaz sözleşmeleri için özel bir mevzuat bulunmamaktadır. Türkiye'deki mevzuat, daha ziyade çeşitli mevzuatlarla dağılmış halde kalmıştır. Standardizasyon eksikliği, potansiyel teklif sahiplerinin planlanan satın alımları tam anlamıyla anlamalarını, hazırlamalarını ve dolayısıyla rekabeti engellemektedir.

Dahası, imtiyazlar ve kamu özel ortaklıkları da dahil olmak üzere, kamu alımlarıyla ilgili tüm alanlarda politikaların koordinasyonundan ve uygulanmasından sorumlu bir organizasyon mevcut değildir (Gürakar, 2016). Kamu-özel sektör ortaklığı için ihale prosedürlerini standartlaştırmak, risk paylaşımı, proje değerlendirmesi ve anlaşmazlık çözümünü kolaylaştırmak için Kamu-Özel Sektör İşbirliği (KÖİ) Genel Müdürlüğü olarak adlandırılan merkezi bir birimin kurulmasını öngören hazırlanmış bir yasa tasarısı mevcut olsa da tasarı TBMM'de kabul edilmemiştir. Bu nedenle, enerji imtiyazları konusunda büyük bir yasal boşluk bulunmaktadır. Bu durum, özellikle enerji, su, ulaşım ve telekomünikasyon alanlarında faaliyet gösteren KİT'ler aracılığıyla ciddi bir siyasi rant riski yaratılabileceğini göstermektedir (TEPAV 2009).⁹¹ AB İlerleme Raporları, Kamu İhale Kanunu'nda durmaksızın yapılan değişikliklerin, Türkiye'nin yasama çerçevesi ile AB mevzuatı arasındaki boşluğu indirmekten ziyade genişlettiğini vurgulamaktadır.

Örneğin, 2014 İlerleme Raporu'na göre: "Türkiye'nin kamu alım mevzuatı bir dizi açıdan AB mevzuatı ile uyumlu değildir. Bu, kanun kapsamından çok sayıda istisna ve muafiyeti içermektedir. Hem klasik sektörler hem de kamu hizmeti sektörleri resmi olarak aynı yasa ve prosedürlere tabidir; bu nedenle, kamu hizmetleri sektörü mevzuatını AB Kamu Hizmetleri Direktifi'nde öngörülenden daha kısıtlayıcı hale getirmektedir. Türkiye, şeffaflığı ve etkinliği artırmak amacıyla imtiyazlar ve kamu özel ortaklıkları için daha tutarlı bir yasal çerçeve sağlamalıdır. Kamu ihalelerinde siyasi nüfuzla ilgili çeşitli iddialar bulunmaktadır."

Sonuç olarak, Türkiye'deki enerji sektörü KİT'leri ile ilgili olarak kamu alımları ve KÖİ projeleri, rant oluşturulması ve dağıtımı için iki temel mekanizma olarak hizmet etmektedir. Gürakar'ın⁹² (2016) kullandığı 2004-2011 dönemi kamu ihale verilerine bakıldığında, KİT'ler, 1 milyon TL'yi⁹³ aşan tüm yüksek değerli ihalelerin toplam değerinin yaklaşık dörtte birini oluşturmaktadır. 1295 ihale ile seçilen beş enerji sektörü KİT'i, tüm ihale toplam değerinin 6%'sını (20 milyar TL) oluşturmaktadır. Bu 6% payın üçte ikisi, (i) iktidardaki AKP'den meclis üyesi, (ii) il başkanı veya il parti örgütünün bir üyesi gibi yerel düzeyde

91 TEPAV Mali İzleme Grubu (2009) Kamu İhale Kanununda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor? Şubat 2009, sf. 15.

92 Kamu ihale verileri Türkiye'de tam olarak kamuya açık değildir. Kamu İhale Kurumunun web sitesi bazı veriler sağlar, ancak hepsini sunmamaktadır. 2009-2014 dönemi için tam verileri almak için Kamu İhale Kurumu'na başvurduk, ancak isteğimiz reddedildi. Daha sonra bu raporda analiz edilen KİT'lere başvurduk, ancak isteğimiz yine reddedildi.

93 Gürakar (2016), analiz süresi boyunca gerçekleştirilen yüksek değerli ihalelerin toplam değerinin, sayıca nispeten az olmasına rağmen (toplam sözleşme sayısının yaklaşık yüzde 10'u) tüm ihalelerin toplam değerinin neredeyse üçte ikisini oluşturduğunu belirtmektedir.

bir AKP yetkilisi ve (iii) (i) ve (ii)⁹⁴ 'de belirtilen iktidar partisi yetkililerinin yakın akrabaları/yakın aile üyelerinin sahibi/hissedarı olduğu siyasi bağlantılı şirketlere aktarılmıştır.

Kamu ihaleleri, hükümet tarafından kontrol edilen ve devletin ve özel sektörün yoğun bir şekilde etkileşim içinde olduğu önemli alanlardan biri olmasına rağmen, Türkiye'de enerji sektöründe KOİ'ler rant dağıtımında daha etkili araçlar gibi gözükmektedir. KOİ'lerin trendi, 1980'lerin başında özel şirketlerin elektrik üretmesine olanak tanıyan yasalarla Türkiye'de belirgin bir artış göstermiştir. Türk enerji KOİ sisteminde, devlet desteği üç katlıdır: kamu arazilerinin yanı sıra kaynaklar gibi kamu varlıklarının tahsisi, üretilen enerjinin veya diğer hizmetlerin önceden belirlenmiş bir fiyattan 25-30 yıllık bir süre ile satın alınmasının garantilenmesi ve uluslararası bankalardan projelerin inşası sırasında borçların gerektiğinde⁹⁵ ortaklaşa ödeneceği güvencesi. Şu anda Türkiye genelinde mevcut olan 211 KOİ'nin toplam değeri 120 milyar dolardan fazladır.⁹⁶ Tutarlı bir hukuki çerçeve ve KOİ'leri yönetmek için özel sorumlu bir yetkili devlet kurumu bulunmaması, KOİ'lerin şeffaflık ve hesap verebilirliğini ortadan kaldırmakta ve yolsuzluk ile kasıtlı hatalı yönetim konusunda şüphe uyandırmaktadır.

94 Gürakar (2016), ihaleleri kazanan alan firmaların sahiplerini / hissedarlarını bulmak için Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi'ni kullanmaktadır. Metodolojik ayrıntılar için bkz. Gürakar (2016).

95 Hürriyet Daily News (2014). Kamu-Özel Ortaklık Projeleri 88 Milyar Dolar'a ulaştı. Erişim Tarihi 23 Eylül 2016. <http://www.hurriyetaailynews.com/private-public-partnership-projects-reach-88-billion.aspx?pageID=238&nID=65626&NewsCatID=344>

96 T.C. Kalkınma Bakanlığı Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Projeleri. Erişim Tarihi 23 Eylül 2016. https://koi.kalkinma.gov.tr/Main_EN.aspx

SONUÇLAR VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

Bu bölüm, enerji sektörünün kurumsal haritasının “Doğal Gaz Yasası” ve “Yeni Elektrik Yasasının” yürürlüğe girmesiyle birlikte 2001 yılından bu yana nasıl değiştiğini göstermektedir. Seçilen beş enerji KİT’inin başarısını ve kusurlarını ele almaktadır: EÜAŞ, TEİAŞ, TETAŞ, EPIAŞ ve BOTAŞ. Enerji KİT’lerinde belirlenen en önemli sorun, BOTAŞ’ın doğal gaz piyasası üzerindeki tekelidir. BOTAŞ’ın doğalgaz piyasasına yeni paydaşları ekleme konusunda son söze sahip olması, AB enerji mevzuatı ve Türkiye’nin enerji merkezi olarak işlev gören maliyet esaslı fiyatlandırmaya dayanan bir doğal gaz piyasası kurma konusundaki uzun vadeli hedefi ile doğrudan çelişmektedir. Birinci kısım Türkiye’de yenilenebilir enerji sektöründeki gelişmeleri ele almaktadır. TMMOB uzmanları ve ÇEHAV avukatları ile bu konuda yapılan görüşmeler, lisans dağıtımındaki eksiklikleri anlamada faydalı olmuştur. Buna göre EPDK, yetersiz ÇED raporlarına sahip yenilenebilir enerji projelerine veya projelerin zaman zaman ÇED rapor yükümlülüğünden kaçınma eğiliminde olmalarına izin verebilmektedir. EPDK, yeni yatırımcılara güçlü bir teşvik olarak kabul edildiğinden, lisans ve ön lisanslar çıkarma konusunda çok eli açık gözükmemektedir. Bununla birlikte ön lisanslar, ÇED raporlarının geçerliliği ile ilgili yasal işlem tamamlanmadan verilmiştir. Yenilenebilir Enerji Kanunu’nun, AB yasasından farkı 50 MW’tan fazla enerji üreten büyük HES’leri YEK olarak tanımlamasıdır. Enerji üretimindeki Türk yenilenebilir enerji santrallerinin neredeyse tamamı, AB tarafından YEK olarak kabul edilmeyen hidroelektrik santrallerinden gelmektedir. Bu, Türkiye’nin yenilenebilir enerji payını 2023 hedeflerindeki seviyeye doğru yükseltmeyi başardığı yönünde bir yanılı yaratmaktadır. Gerçek şudur ki, bunların büyük bir kısmı AB tarafından yenilenebilir enerji kaynakları sayılmayan büyük barajlardır.

Enerji sektörü KİT’lerinin finansal yönetimi ile ilgili olarak, bu rapor KİT’lerin denetim sürecini ele almış, araştırma ekibi tarafından hesaplanan finansal performans oranlarını sunmuş ve beş seçilmiş KİT’in finansal görünümünü değerlendirmiştir. Bu analiz, Türk elektrik sektöründeki çapraz sübvansiyon sisteminin, finansal yönetimin kurumsal bir sistem olmaktan ziyade sektörel bir olgu olarak görmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Örneğin, TETAŞ’ın 2011’de ki zayıf durumu, uygun şekilde sübvansiyon edilmeyen sektörel yüklerden kaynaklanmaktaydı. Enerji sektörü KİT’lerinin kurumsal idaresine ilişkin kısım, son on yılda Türkiye’deki KİT’lerin operasyonel özerkliği, siyasi gözetimi ve tartışmalı kurumsal yönetimi konularına eğilmiş ve enerji sektörü KİT’lerinin yönetim kararlarında devlet yetkilileri tarafından açık bir müdahale bulunmamasına rağmen, yönetim kuruluna yapılan keyfi atamaların siyasi seçkinlerin işletmeler üzerindeki etkisini korumasına izin verdiği sonucuna varılmıştır.

Enerji piyasası yönetimine ilişkin rekabet düzenlemesinin rolü üzerine olan bölümde, doğalgaz piyasasındaki rekabet sorunlarının üstesinden gelmek için BOTAŞ’ın ayrıştırılmasının önemi ve özerk bir düzenleyici karar alma kanalı oluşturmak için EPDK’nın bağımsızlığının geliştirilmesinin önemi irdelenmiştir. EPDK örneği meşru ve fiili kurumlar arasındaki farkın kullanılması yoluyla

ele alınmıştır. “Büyük Enerji Altyapı Projelerinin Yönetimi” ile ilgili olarak, bu çalışma, TANAP ve Akkuyu Santrali örneklerini kurumsal kararlarda kayırma ve iltimasın nasıl egemen olduğunu açıklamak için kullanmıştır. Son olarak, 2005 yılından bu yana defalarca değiştirilen Kamu İhale Kanunu’nun eksiklikleri, tedarik faaliyetlerinde kayırmacılık ve iltimas uygulamaları için sağlam bir hukuki temel oluşturmak üzere ele alınmaktadır. Bu bölümdeki analize dayanan politika önerileri aşağıdaki gibidir:

- ❖ Bazı alanlarda şeffaflık son on yılda kayda değer düzeyde artmış olsa da; mülkiyet ve kontrol, ilgili taraf işlemleri, iç kontrollerin etkinliği ve belki de en önemlisi gerçek karar alma süreçleri ve yapıları gibi hassas konularla ilgili açıklamalar halen belirsizliğini korumaktadır. Dolayısıyla halen şeffaflığın artırılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.
- ❖ Kamu İhale Kanunu enerji ve kamu özel ortaklığı ihalelerini içermelidir. Ayrıca, enerji ihalelerini düzenleyen yasal bir çerçeve olmalıdır ve düzenleyici kurumların bağımsızlığı vurgulanmalıdır; böylelikle enerji şirketlerinin kamu ihaleleri yolsuzluğa meyilli olmayacaktır.
- ❖ Doğal gaz piyasasının serbestleştirilmesi ve dolayısıyla BOTAŞ’ın tekelinin ortadan kaldırılması, enerji piyasasının serbestleştirilmesi konusunda AB müzakerelerinin 15. Faslı – Enerji ve 8. Faslı - Rekabet Politikası’na uyum sağlamak açısından önemlidir.⁹⁷

97 İktisadi Kalkınma Vakfı (IKV). Açıla(a)mayan Müzakere Fasıllarında Ne Durumdayız? (AB Fasıllarının Mevcut Durumu Nedir?). Yayın No: 279, Erişim Tarihi Ekim 17. http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=207&id=1444



Mecidiye Mah. Dereboyu Cad.
No.41 Kat.2 34347
Ortaköy-Beşiktaş/İstanbul
T +90 212 292 89 03
F +90 212 292 90 46
www.tesev.org.tr

ISBN 978-605-5332-83-9