

Türkiye’de Enerji Sektöründe Yeniden Yapılanma; Yasalara, Yönetmeliklere İlişkin Değerlendirmeler ve Sorunlara Çözüm Önerileri

Yusuf GÜNAY*

Saygıdeğer Katılımcılar,

Türkiye’de Enerji ve Kalkınma Sempozyumu’nda sizlere hitap etmekten duyduğum mutluluğu ifade ederek Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adına hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Bu sempozyumda benden “Türkiye’de enerji sektöründe yeniden yapılanma, yasalara, yönetmeliklere ilişkin değerlendirmeler ve sektörün sorunlarına çözüm önerileri” konulu bir konuşma yapmam istendi. Bu, oldukça kapsamlı bir konu. Tüm enerji sektöründeki yeniden yapılanma sorunlarıyla yasal durumunun eksik ve fazla yönlerini sizlerle günlerce tartışmamız mümkündür. Bu nedenle en uygun yöntem, Kurumumuzun faaliyet alanının genişliğini de dikkate aldığımızda kapsamı daraltarak genel değerlendirmelerde bulunmam olacaktır.

Bu çerçevede konuşmamda sizlere Kurumumuzun görev alanına giren sektörlerdeki yeniden yapılanma ve yasal durum hakkında bazı bilgiler verdikten sonra enerji sektörünün sorunlarına ve çözümlerine ağırlık vermek istiyorum.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, yıllık cirosu 65 milyar dolar mertebesinde olan elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG gibi dört büyük sektörün düzenlenmesi, yönlendirilmesi ve denetlenmesinden sorumludur.

Düzenleme alanımız içinde en büyük ekonomik büyüklüğe sahip sektör petrol piyasasıdır. Petrol piyasası güçlü ve rekabetin tesis edildiği bir piyasadır. Çok sayıda dağıtım şirketi, ülke çapında yaygın bayii ağlarıyla ürün ve hizmet kalitesi için yoğun bir rekabetin içindedirler.

Bu sektörün geçmişten gelen en önemli sorunu, sektörün belirli bir disiplinden yoksun olması idi. Önemli amaçlarından biri petrol piyasasının, tabiri

*Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Başkanı

caizse zapturapt altına alınması olan Petrol Piyasası Kanunu’nun 2003 yılı sonunda yürürlüğe girmesi ile, sektörü disipline edecek yasal bir çerçeveye kavuşmuş oldu.

Sektörün gözetimi, yönlendirilmesi ve denetlenmesi ile görevli olan Kurumumuz, 5015 sayılı yasa ile belirlenen çerçevede tüm ikincil düzenlemeleri yapmakla kalmadı ve sektörün disiplin altına alınmasının ön koşulu olan sektör oyuncularını lisanslandırılması sürecini başlandı. Sancılı geçen bu süreç, başarılı bir şekilde tamamlanmıştır. Artık, sektörün etkili bir şekilde denetlenmesi için gerekli ortam oluşturulmuş olduğundan,

Kurumumuzun nezaretinde sektörde yoğun bir denetim faaliyeti yürütülmeye başlandı.

Önümüzdeki dönemdeki çalışmalarımızla bu sektörün gündeminin ön sıralarına Kanunun amaç maddesinde sayılan; “güven”, “ekonomi”, “rekabet”, “şeffaflık”, “eşitlik” ve “istikrar” kavramlarını taşımak arzusundayız. Bu amaçla iki hedefe öncelik vermiş bulunmaktayız.

Bunlardan birincisi piyasada kanun hâkimiyetinin tesisi, ikincisi ise piyasadaki mevcut rekabet düzeyinin daha da artırılmasıdır.

Kanun hâkimiyetinin tesisi konusunda epey yol aldığımız bir gerçek. Kararlılıkla yürüttüğümüz çalışmaların, çıkarılacak kanunlarla akamete uğratılmaması durumunda, petrol piyasasında kurallara uygun bir işleyişin çok kısa sürede sağlanacağına kuşku duymuyorum. Rekabetin geliştirilmesi konusunda ise bazı kısıtlarımız var. Petrolde dışa bağımlı olduğumuz gerçeği, uluslararası petrol kartellerinin varlığı ve piyasamızın mevcut durumu, rekabete ilişkin hedeflerimizi önemli ölçüde sınırlamaktadır. Bu konudaki hedefimiz, yakın bir geçmişe kadar “rafineri çıkışı fiyatı” sonrasında başlayan “rekabet alanını” olabildiğince genişletmek, yani rekabetin başlangıç noktasını ham petrolün teminine doğru daha gerilere çekmektir.

Sizlere LPG piyasası açısından da benzer süreçleri yaşadığımızı ifade edebilirim. LPG Piyasası Kanunu yasalasalı henüz bir yıl olmadan temel mevzuat düzenlemelerimizi yaptık. Şu anda piyasa oyuncularının lisanslandırılması çalışmalarımız sürüyor.

Bu iki piyasaya ait kanuni düzenlemeler, gerçekleştirilmesi için sektörün uzun zamandır çaba harcadığı ve gerek hazırlık gerek yasalasma sürecinde sektörün görüş ve önerilerinin azami ölçüde dikkate alındığı düzenlemelerdir. Bu yüzden yapılan düzenlemeler sektör temsilcileri tarafından memnuniyetle karşılanmıştır. Bu memnuniyetin sürdürülmesi için her iki piyasada da uygulamada karşılaşılan sıkıntıları takip ediyor, yeni bir düzenleme ya da değişik-

lik ihtiyacı doğduğunda da gereğini yapıyoruz. Zaten Kurum olarak 4 ayrı düzenleme alanında da mevzuatımızı hazırlarken taslak çalışmalarımızı kamuoyu ile paylaşmak, sektör temsilcileri ile toplantılar yaparak değerlendirmelerini almak gibi sağlıklı bir yöntem izledik. Önemli gördüğümüz her türlü mevzuat düzenlenmesi sürecinde de aynı yöntemi uygulamaya devam ediyoruz.

Elektrik ve doğal gaz piyasaları açısından durum nedir diye bakarsak, ortaya çıkan tablo petrol ve LPG piyasasında görülenden farklıdır. Bu iki sektörde yasalardan kaynaklanmasa da mevzuatın uygulamaya geçirilememesinden kaynaklanan bazı sıkıntılarımız olduğunu belirtmem gerekir. Özellikle elektrik enerjisi sektöründe bir yapısal dönüşümün hayata geçirildiğinden söz etmemiz mümkün değildir.

Bir örnek vermek gerekirse, 6 yıl önce olduğu gibi bugün de elektrik enerjisi sektöründe dağıtımın yüzde 98’i, ticaretin yüzde 85’i, üretimin yüzde 83’ü kamu kuruluşları eliyle yapılmaktadır.

Enerji sektöründe, dünyadaki bütün yeniden yapılandırma çalışmalarının esası, tüketicilerin ve üreticilerin daha aktif bir rol oynayacağı serbest rekabet ortamının tesis edilmesidir.

Elektrik piyasası açısından bu yapıda üç unsur önem arz etmektedir. Bunlar üreticilerin rekabet ortamında doğrudan tüketicilere ve perakende satış şirketlerine enerji satabilmelerine olanak veren toptan satış piyasasının oluşması, sisteme erişime olanak tanınması ve şebeke faaliyetinin düzenlenmesidir.

Bu unsurları hayata geçiren Batı Avrupa ülkelerine bakacak olursak, genelde ikili anlaşmalara dayalı piyasa modellerinin benimsendiğini ve uygulandığını görürüz. Rekabeti esas alan piyasada, hem ülkelerde yapılacak yatırıma esas oluşturan fiyat sinyalleri oluşmakta hem de gelişen rekabete bağlı olarak elektriğin ticareti ve kullanımında verimlilik ve etkinlik artmaktadır. Bu niçin önemlidir?

Rekabetçi piyasa modeline geçen ülkelerde; tekel konumunda olan şebeke faaliyetinin teşvik esaslı düzenlenmesi sonucunda verimlilik artmış ve buna bağlı olarak fiyatlar düşmüştür. Kayıp kaçak oranları yüzde 7 civarında gerçekleşmektedir. Ayrıca elektrik sunum kalitesi artmış ve müşteri şikâyetleri azalmıştır.

Ülkemizde ise şu anda düzenleme açısından gerekli alt yapı kurulmuş olmasına rağmen başta özelleştirmeler olmak üzere uygulamaya ilişkin gerekli adımların atılmaması nedeniyle böyle bir piyasa oluşmamıştır.

Saygıdeğer Katılımcılar,

Sizlerle enerji sektörünün yeniden yapılanması ve mevcut yasal durum üzerine konuştuğumuz bugünden kısa bir süre sonra, Mayıs ayında, Avrupa Birliği ile enerji fasılasına ilişkin tarama sürecine başlanacaktır.

Sanıyorum önümüzdeki aylarda buraya kadar ifade ettiğim uygulamaları, özellikle rekabet ve ortak enerji pazarı oluşturulması hususlarını daha fazla tartışıyor olacağız. Avrupa Birliği’nin enerji sektörüne ilişkin düzenlemeleri ile hedef ve politikalarına bakarak bu tartışmaların hangi eksende yapılacağı- nı anlayabiliriz.

Avrupa Birliği’nin enerji politikası üçlü bir saç ayağı üzerine oturmaktadır:

Bunlar piyasaların rekabet gücünün artırılması, çevrenin korunması ve arz güvenliğinin sağlanmasıdır.

Avrupa Birliği, 2003 yılında çıkarılan Direktifleri ile 2007 yılı Temmuz ayna kadar Birlik sınırları içerisinde ortak elektrik ve doğal gaz piyasasının tamamen rekabet açılmasını öngörmüştür. Avrupa Komisyonu bugünlerde 17 üye ülkeye, çıkarılan direktifleri iç hukuklarına gereği gibi taşımadıkları gerekçesiyle uyarılarda bulunmuş ve bu konuda üye ülkelerden daha fazla işbirliği istemiştir. Avrupa Komisyonu’nun bu girişiminin 2006 yılının başlarında Ukrayna’da yaşanan doğal gaz arzındaki kısıntılardan sonra gelmesi dikkat çekicidir. Ukrayna’da baş gösteren sorun Avrupa Birliği’nde ciddi yankı yaratmış ve arz güvenliğinin sağlanmasına yönelik ortak bir enerji politikası oluşturulması çalışmalarına hız verilmiştir.

Bu çerçevede Avrupa Komisyonu tarafından, arz güvenliğine ilişkin değerlendirmelerin yer aldığı ve Yeşil Kitap adı verilen bir rapor hazırlanmıştır. Henüz taslak niteliğinde olan ve ilgili tarafların görüş ve önerilerine açılan söz konusu rapor taslağında temelde şu hususlara vurgu yapılmaktadır:

Ortak bir Avrupa Şebeke Kodu hazırlanarak faaliyetlerin ayrıştırılması suretiyle uygun bir piyasa ortamı oluşturulmalıdır.

Tercihen Avrupa Birliği ölçeğinde karar verebilecek bir düzenleyici kurumun kurulması da dâhil olmak üzere elektrik ve doğal gazdan oluşan iç enerji piyasasının oluşturulması süreci tamamlanmalıdır.

Muhtemel arz sorunları ile etkili bir şekilde baş edilebilmesi için petrol ve doğal gaz stoklarına ilişkin politikalar gözden geçirilmelidir.

Maliyetleri ve iklim değişikliğine etkilerinin de göz önünde bulundurularak farklı yakıt alternatifleri üzerinde kapsamlı bir tartışma platformu oluşturulmalıdır.

Enerji verimliliği konusunda ortaklaşa belirlenen hedefleri gözeterek bir eylem planı belirlenerek uygulanmalıdır.

Uzun erimde yenilenebilir enerji kaynaklarının geliştirilmesi için öngörülebilir bir çerçeveye sağlanması için bir yol haritası oluşturulmalıdır.

Avrupa Birliği Konseyi ve Avrupa Parlamentosunda 2007 yılı baharında gerçekleştirilmek üzere dış enerji politikası ile ithal kaynaklara bağımlılığın azaltılması ve yakıt çeşitliliğinin sağlanmasına ilişkin tedbirlerin tartışılacağı bir “stratejik enerji gözden geçirmesi” planlanmalıdır.

Bütün AB’yi kapsayan yeni bir Avrupa Enerji Topluluğu Antlaşması bağlanmalıdır.

Birlik üyelerine yapılan enerji arzı üzerinde etkisi bulunan diğer ülkelerde görülebilecek enerji arzındaki acil durumlara hızlı bir şekilde müdahale edilebilecek yeni bir topluluk mekanizması oluşturulmalıdır.

Bu öneriler, Avrupa Birliği çevrelerinde tartışılmaya başlanmıştır. Bu çerçevede Birliğe üye ülkelerin enerji bakanlarından oluşan Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Yeşil Kitabı memnuniyetle karşılamış ve ilgili taraflardan alınacak görüşlerden sonra konunun yeniden tartışılmasını kararlaştırmıştır. Avrupa Birliği’nin bu politikası, hiç kuşku yok ki ülkemizin de dâhil olduğu “genişleme süreci”ni yakından ilgilendirmektedir.

Ülkemizin Avrupa Birliği’nin enerji politikası nezdindeki durumu, en iyi şekilde Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Düzenli İlerleme Raporu’nda yansıtılmaktadır.

En sonucusu 2005 yılında hazırlanan söz konusu raporda Türkiye’nin enerji mevzuatı açısından Avrupa Birliği ile uyumlu olduğu ancak özellikle rekabetin tesisi ve özel sektör ağırlıklı bir yapının kurulması noktasında yetersiz kaldığı vurgulanmaktadır.

Türkiye tüm kurum ve kurulları ile Avrupa Birliği ile uyumlu olmak için yoğun bir çabanın içindedir.

Bu durumda Birlik, üyeliğe aday ülkelerden hem mevzuatın uyumlu olmasını hem de bu mevzuatın uygulandığını görmek istemektedir. O halde önümüzdeki dönem uygulama düzeyinde daha somut adımlar atmak gerekmektedir.

Beni dinlediğiniz için teşekkür ederim.