

# Enerji Sektöründe Özelleştirme: Rekabetçi Bir Piyasada Yönetişim mi?

Faruk Ataay

**T**ürkiye’de son birkaç yılda köklü bir ekonomik yeniden yapılandırma programı yürürlüğe konmuş bulunuyor. Uluslararası Para Fonu’yla (IMF) 1998’de imzalanan “yakın izleme anlaşması” ve 1999’da imzalanan “stand-by anlaşması” sonrasında yeni bir ivme kazanan yapısal uyarılma reformlarının Kasım 2000-Şubat 2001 krizlerinden sonra iyice hızlandırıldığı görülüyor. Neo-liberalizmin “ekonomiyle siyasetin ayrılması”, “ekonomik sorunların ‘teknik’ bir bakış açısıyla ele alınması” gibi klasik sloganları eşliğinde yürütülen reformlar kapsamında enerji, ulaştırma, telekomünikasyon gibi altyapı hizmetlerinden tarımsal KİT’lere, kamu bankalarından sosyal güvenliğe, kamu ihale düzeninden personel rejimine pek çok konunun yeniden düzenlendiği görülüyor. Bu sektörlerin yeniden yapılandırılması amacı doğrultusunda ardı ardına pek çok yasa çıkarılıyor, kamu sektöründe köklü değişikliklere gidiliyor, uzun süredir gündemde olan özelleştirmeler tamamlanmaya çalışılıyor<sup>1</sup>. Yapılan değişikliklerle, 24 Ocak Kararları’yla başlayan ve 1980 ve 1990’larda adım adım ilerleyen liberalizasyon sürecinin nihai amaçlarına ulaştırılmasının hedeflendiği anlaşılıyor. Kamu sektörünü köklü bir dönüşüme uğratmayı hedefleyen reformlar arasında enerji sektörünün de çok önemli bir yeri bulunuyor. Bu çalışmanın konusunu da enerji sektörünün üç önemli alt dalı olan elektrik, doğalgaz ve petrol alanlarında gerçekleştirilen dönüşümler oluşturuyor.

1980 sonrasında neo-liberal politikaların enerji sektörüne ilişkin etkileri iki yönlü olmuştu. Bir yandan sektörün özelleştirilmesi hedefi daha baştan ilan edilir ve özelleştirmenin

<sup>1</sup> Devletin yeniden yapılandırılması doğrultusunda son dönemde atılan adımların çeşitli boyutları konusunda kapsamlı bir değerlendirme için bkz. Güler (2003).

- 2 Dünya Bankası ile enerji konusunda yapılan anlaşmaların eleştirel bir değerlendirmesi için bkz. Güler (1996: 92-94, 105-106), Ataay (1999a, 2003).

hukuksal-yönetmelik altyapısı hazırlanırken, diğer yandan da ülkenin içinde bulunduğu enerji darboğazının aşılması için kamu eliyle büyük yatırımlara girişiliyordu. Bu yönelim, kamu sektörünün imalat sanayiinden çekilmesini ve ağırlığı altyapı hizmetlerine vermesini öngören yeni gelişme stratejisinin önemli unsurlarından biriydi. Böylece 1980’lerin sonuna gelindiğinde Türkiye tarihinde ilk kez enerjide kapasite fazlasına ulaşılmış, özelleştirme de gerçekleştirilebilir bir hedef haline gelmişti.

1980’lerin sonlarından başlayarak sektörde yeni eğilimlerin ortaya çıkmaya başladığı görülmektedir. 1980’de yürürlüğe konan dışa açık gelişme modelinin tıkandığı bu dönemde, bir yandan finansal liberalizasyon doğrultusunda adımlar atılarak dışa açılmada daha da ileri aşamalara geçilirken, diğer yandan da altyapı hizmetlerinin özelleştirilmesi için çalışmalar hızlandırılıyordu. Bu süreç Dünya Bankası ile imzalanan Enerji Sektörü Uyum Kredisi Anlaşması’yla yönlendiriliyordu (*Resmî Gazete*, 1.7.1987, 19504)<sup>2</sup>. Bu anlaşmayla birlikte başlayan gelişmeler, 1980’lere damgasını vuran “kamunun rolünü altyapı hizmetleriyle sınırlandıran” yaklaşımın unutulmaya terk edilip, artık “devletin gerekli yatırımları yapacak mali olanaklara sahip olmadığı, altyapı hizmetlerinin gerektirdiği yatırımların gerçekleştirilebilmesinin sektörün yerli ve yabancı sermaye yatırımlarına açılmasına bağlı olduğu” görüşünün yaygınlık kazanmasıyla paralel yürüdü.

Sektördeki ilk özelleştirmelerin gerçekleştirildiği bu dönem, bugün daha çok başarısız özelleştirme denemeleri ve hukuksal sorunlarla anımsanıyor. Sektördeki özelleştirmelerin tamamlanması ve yeni sektör yapısının oluşumu ise asıl olarak 1999’da gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ve ertesindeki yasal düzenlemelerle sağlanmaya başlandı. 1999’dan bu yana yapılan çalışmaların sektördeki liberalizasyon sürecinin tamamlanmasını sağlayacağı anlaşılmaktadır.

Günümüzde enerji sektöründe gerçekleştirilen dönüşümlere ilişkin olarak “sektörün rekabete açıldığı”, “ulusal kamu tekelinin yerine rekabetçi bir piyasa yapısının oluşturulduğu” gibi açıklamaların yaygınlık kazandığı görülmektedir. Neo-liberal yaklaşımdan kaynaklanan bu açıklamalar özelleştirmeleri gerekçelendirirken ağırlıklı kamu sektöründeki verimlilik sorunları üzerinde durmaktadır. Neo-liberal yaklaşımın ileri sürdüğü diğer bir gerekçe, teknolojik yeniliklerin, sektörün “doğal tekeli” niteliğine son vererek “rekabetçi bir piyasa”nın oluşmasına olanak sağladığıdır. Bu yaklaşıma göre, KİT’lerde gerek örgütsel işleyiş-

te gerekse istihdam politikalarında ağır sorunlar bulunmakta, bu durum KİT'lerin sürekli zarar etmesine ve kamu maliyesine ağır bir yük binmesine yol açmakta, böylece hem hizmetin kalitesi düşmekte hem de fiyatlar yükselmekte, toplum bundan büyük zarar görmektedir. Kısaca özetlenen bu gerekçelerle sektörün özelleştirilmesinin hem kaçınılmaz hem de pek çok açıdan yararlı olduğu ileri sürülmektedir.

Günümüzde egemen duruma gelen bu yaklaşım, aynı zamanda “kamu yararı” ve “ulusal çıkar”ın nasıl gerçekleştirileceğinin yeniden tanımlanması anlamına geliyor. Böylece, “devletin piyasa- nın başarısızlıklarını aşmak ve ulusal kalkınma ve toplumsal refahı gerçekleştirmek amacıyla, kamu yararı ve ulusal çıkarlar adına ekonomiye müdahalelerde bulunmakta olduğuna” ilişkin düşünce yerini, “devletin ekonomiye yönelik müdahalelerinin krizlere neden olduğu, ulusal çıkar ve kamu yararının ancak piyasa güçleri- nin serbest bırakılması ve devletin ekonomiden elini çekmesiyle sağlanabileceğine” ilişkin düşünceye bırakıyordu. Bu ideolojik dönü- şüm, “insan doğası”na ilişkin tarih dışı açıklamalarla destekleni- yor, insan doğasına atfedilen belirli özellikler nedeniyle “kamu iş- letmeciliğinin” verimsizliğe mahkum olduğuna ilişkin görüş ege- men kılınyordu. Oysa, bu yaklaşıma göre, rekabetçi piyasalar, gi- rişimcileri verimliliği en çoklaştırarak en düşük maliyetle üretime zorlayacak, kaynakların ussal bir biçimde dağılımı sağlanacak; böylece toplumsal fayda en yüksek düzeye çıkarılarak kamu yara- rı da gerçekleştirilmiş olacaktı. Bu düşünsel dönüşüm, sermayenin yeni yatırım alanları arayışına yanıt veren politikaların, toplumun ortak çıkarını sağlamaya dönük politikalar olarak sunulabilmesini sağladı. Böylece, belirli KİT'ler etrafında oluşan bölüşüm ilişkile- rinin sermaye lehine yeniden düzenlenmesi doğrultusunda bir si- yasal irade oluşturulmasında temel bir işlev gördü.

Enerji sektöründeki özelleştirmelerin gerekçeleri konusunda neo-liberal yaklaşımdan türetilen bu görüşler tartışılmaya muh- taç olmakla beraber, bunu daha önce başka yerlerde yaptığım için burada yinelemeyeceğim (Bkz. Ataay, 1999a, 2003). Ancak kısaca belirtmek gerekirse, bu görüşlerin güçlü dayanaklara sa- hip olmadığı, olgusal gerçekliği açıklamakta yetersiz kaldığı, am- pirik verilerle desteklenemediği, yer yer çelişkili olduğu ve özet- le özelleştirmeleri meşrulaştırmak için geliştirilmiş ideolojik gö- rüşler olduğu düşüncesindeyim. Bu yazıda savunulacak temel yaklaşım ise, sektördeki özelleştirme politikalarının sermayenin yeni yatırım alanları arayışına yanıt niteliği taşıdığıdır. Buna gö-

3 Bu çalışmanın kapsamının sınırlılığı nedeniyle, enerji sektöründeki dönüşümlerin doğrudan bölüşüm ilişkileri üzerindeki etkileri üzerinde durulmayacaktır. Bu konuda daha ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Ataay (1999a, 2002a, 2003). Burada, kısaca özetlemek gerekirse, 1980 öncesinde özel sektöre ucuz girdi temini yanı sıra bazı sosyal amaçlar da görebilen enerji hizmetleri, 1980 sonrasında özel sermaye birikimini desteklemek yanı sıra kamu finansmanında da önemli bir işlev kazanmış ancak sosyal amaçlar gündemden düşmüştü. Günümüzde gerçekleştirilmeye çalışılan yeniden yapılanma ise, hizmetlerin bütünüyle büyük sermayenin amaçları doğrultusunda düzenlenmesini sağlayacak niteliktedir.

re, özelleştirme ve yeniden yapılandırma süreci ele alınırken, gerçekleştirilen değişiklikleri “teknik” sorunların değil, asıl olarak toplumsal bölüşüm ilişkilerinin yeniden düzenlenmesine ilişkin itkilerin belirlediği savından hareket edilmekte, bu itkilerin yalnızca ele alınan sektörlerle ilişkin politikaları değil, bu sektörlerin örgütlenme biçimini de belirlediği ileri sürülmektedir<sup>3</sup>. Bu yaklaşım hem olgusal gerçekleri açıklayabilmek ve nicel verilerle doğrulanmak açısından daha güçlüdür, hem de neo-liberal tezlerin ideolojik niteliğine göndermede bulunmaktadır.

Bu çalışmada öncelikle elektrik, doğalgaz ve petrol sektörlerinin planlı dönemde oluşmuş örgütlenme biçiminin günümüzde geçirdiği dönüşüm ve sektörlerin yeniden yapılandırılmasıyla oluşturulmaya çalışılan yeni modelinin analizi yapılacak. Yazıda özellikle sektörlerde “rekabetçi bir piyasa oluşturulma yoluna gidildiğine” ilişkin görüşü tartışmak istediğim. Odaklanacağım belli başlı noktalar, hizmetlerin niteliği ve hukuksal statüsü, kamunun üstlendiği işlevler ve sektörün yönetim yapısı ile kamu sektörü-özel sektör ilişkileri olacak.

Çalışmanın ilk bölümünde yeniden yapılanma sürecinin düğümlendiği, hizmetin hukuksal statüsüne ilişkin tartışmaları ve yeni anayasal-yasal düzenlemeleri inceleyeceğim. Burada, gerçekleştirilen düzenlemelerle “rekabetçi bir piyasa” oluşturulması bir yana, ortada bir “piyasa”nın varolduğunun bile kuşkulu olduğunu göstermeye çalışacağım. Çalışmanın sonraki bölümlerinde de sırasıyla elektrik, doğal gaz ve petrol sektörlerindeki dönüşümleri ana hatlarıyla ele alacağım.

## 1. Altyapı Hizmetlerinin Hukuksal Statüsü ve Örgütlenme Yapısı

Altyapı hizmetlerinin kamu sektöründe sağlanması ve bu hizmetlerin büyük bölümünde “kamu tekeli” kurulması uygulamasının köklerini 1930'lara kadar götürmek olanaklıdır. 1930'lerden başlayarak ve asıl olarak II. Dünya Savaşı sonrasında, altyapı hizmetlerini devletin görevi sayan anlayışın egemen olmasına paralel olarak, bu hizmetlerin hukuksal statüsü ve kamu sektöründe örgütlenme biçimi de önemli değişimlere uğradı; bu değişimler, ithal ikameci sanayileşme politikalarına ve planlama uygulamalarına geçişle birlikte yerleşiklik kazandı. Böylece, özel sektör için temel bir “girdi”, toplumun geneli için de “ortak tüketim araçları” niteliğindeki altyapı hizmetlerini sağlamak, devletin temel görevleri arasına giriyordu. Bu, altyapı hizmetlerinin,

devletin özel sektöre ucuz girdi sağlaması anlayışı doğrultusunda üretildiği bir dönemin başlangıcı anlamına geliyordu. Önceki dönemden farklı olarak, altyapı hizmetlerini kâr çoklaştırması mantığına tabi kılmayan bu anlayış, “sosyal devlet” anlayışının kısmi bir uygulama alanı bulmasına da olanak sağlıyordu. Zira, altyapı hizmetlerinden toplumun küçük bir bölümünün yararlanabildiği önceki dönemden farklı olarak, bu dönemde altyapı hizmetleri gelir düzeyi ayırt edilmeksizin toplumun tamamının yararlanmasına sunulması gereken hizmetler olarak görülmeye başlanmış, ülke genelinde altyapı hizmetlerinin yaygınlaştırılmasına dönük büyük yatırımlara girişilmişti.

Altyapı hizmetlerini devletin görevi sayan anlayış, öncelikle hizmetin hukuksal statüsünü değiştirdi. Geliştirilen yeni yaklaşım, altyapı hizmetlerini “kamu hizmeti” olarak ele alıyor, hizmeti “kamu tekeline” alıp, hizmetin sağlanması işini KİT’lerle kamu kuruluşlarına veriyor; ve özel sektörün bu hizmetlerdeki faaliyetlerini “kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi” yöntemi kapsamına sokuyordu.

Türkiye’nin hukuk sisteminde “kamu hizmeti” kavramı “kamu yararına dönük, toplumun ortak gereksinimlerinin karşılanmasına yönelik, düzenli ve sürekli etkinlikler” olarak tanımlanır (AYMK, *Resmî Gazete*, 24.1.1995, 22181). Kamu hizmetlerinin diğer özellikleri arasında yurttaşların eşitlik içinde yararlanmalarına açık olmak ve bedelsizlik (bedelsiz olamıyorsa yurttaşların alım güçlerinin gözetilmesi) de vardır. Devletin gözetim ve denetim altına alma, gerçekleştirilmesini belli esaslara bağlama gereği duyduğu hizmetler bu kapsama alınarak, diğer ekonomik etkinliklerden farklı bir hukuksal statüye kavuşturulmuştur. Böylece, kamu hizmeti kapsamına alınan ekonomik etkinlikler esas olarak devlete bırakılmış, bu alanlarda “kamu tekeli” kurulmuştur. Devlet, bu hizmetleri kamu kuruluşları eliyle yürütebileceği gibi kısmen ya da tamamen yakın denetimi altında çalışan özel şirketlere de gördürebilir. Ancak, bu durum diğer özel ekonomik etkinliklerden farklı olarak “kamu hizmetinin özel şirketlere gördürülmesi” olarak ele alınır ve özel bir yönetime tabi kılınır. Cumhuriyet döneminde başvurulan iki ana yöntem “kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi” ve “ruhsat”tır. Kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinde daha az başvurulan “ruhsat” yönteminin “imtiyaz sözleşmesi” yönteminden temel farkı, kamu hizmetinin devlet tarafından “tekel”e alınmayıp, devlet tarafından verilen “izin” (ruhsat-lisans) çerçevesinde özel kişilerin etkinlikle-

4 Bu konudaki temel sorun, özelleştirmeyi düzenleyen yasalara konan, hizmetin “kamu hizmeti” niteliği taşımadığı, “imtiyaz oluşturmadığı”, “özel hukuka tabi olduğu” gibi hükümlerin Anayasa Mahkemesi’nce birer birer iptal edilmesinden kaynaklanıyordu. Anayasa Mahkemesi, Anayasa çerçevesinde, özelleştirilecek hizmetlerin “kamu hizmeti” kapsamında olup olmadığı konusundaki değerlendirmesinin saklı olduğunu belirterek, bu değerlendirmeyi “hizmetin niteliği”ne bakarak yapacağını belirtiyordu. Anayasa Mahkemesi’nin bu konudaki temel yaklaşımı, “kamu yararına dönük, toplumun ortak gereksinimlerinin karşılanmasına yönelik, düzenli ve sürekli etkinlikler” olarak ele aldığı, “köprü, tünel, baraj, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, otoyol, demiryolu, deniz ve hava taşımacılığı, posta, telgraf ve telefon gibi iletişim hizmetleri, elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı...” gibi altyapı hizmetlerini “niteliği gereği” “kamu hizmeti” olarak görmekte. Bunların “kamu hizmeti” niteliği yasa yoluyla ortadan kaldırılamazdı. Dolayısıyla, yüksek mahkeme, bu hizmetlerin özelleştirilmesini “kamu hizmetlerinin özel şirketlere gördürülmesi” olarak ele alıyor ve özelleştirmenin ancak “imtiyaz sözleşmesi” yöntemiyle gerçekleştirilebileceğini belirtiyordu (AYMK, *Resmî Gazete*, 24.1.1995, 22181; 20.3.1996, 22586). Anayasa Mahkemesi’nin bu yorumunda ısrar ederek önüne gelen tüm yasaları bu yönden iptal etmesi, Anayasa’nın ilgili maddelerinin değiştirilmesinin de temel nedeniydi.

rine olanak sağlanmasıdır.

Altyapı hizmetlerinden asıl olarak devletin sorumlu tutulduğu 1980’e kadar olan dönemde bu hizmetleri gerçekleştirmek üzere pek çok kamu kuruluşu ve KİT kurulmuş, büyük kamu yatırımlarına gidilmiştir. Bakanlıklara bağlanan bu kuruluşların faaliyetleri plan hedeflerine tabi kılınmış, yatırımları bütçeden karşılanmıştır. Dönemin genel özelliği, plan hedefleri doğrultusunda belirlenen yatırım gereksiniminin devletçe karşılanmasıydı. Kamu hizmetlerinin özel şirketlere gördürülmesi uygulaması ise istisnai idi.

1980’le başlayan dönemde, altyapı hizmetlerinin özel sektöre açılması ve özel sektörün kâr ençoklaştırması mantığına tabi kılınması anlayışının egemen duruma getirilmesiyle birlikte özelleştirme de ülke gündemine sokulmuş oluyordu. Özelleştirmelere yaygınlık kazandırılmaya çalışılan 1980’lerin sonlarından itibaren, özelleştirmenin hukuksal çerçevesi uzun süre önemli bir tartışma konusu oldu ve hukuksal sorunların da etkisiyle özelleştirmeler uzun süre gerçekleştirilemedi. Sorun temelde, 1982 Anayasası’nın kamu hizmetlerinin hukuksal statüsü konusunda planlı dönemdeki anlayışı büyük ölçüde koruyor olmasından kaynaklanıyordu. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay da bu anlayış doğrultusunda, altyapı hizmetlerini “kamu hizmeti” kapsamında görmeye devam ediyor, özelleştirilmelerini de “kamu hizmetlerinin özel şirketlere gördürülmesi” olarak ele alarak, “kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi” yöntemine tabi kılan kararlar alıyordu. Bu nedenle pek çok özelleştirme yasası ve özelleştirme uygulaması iptal edildi<sup>4</sup>. Nitekim bu sorun uzun süre yargı ile hükümetler arasında bir anlaşmazlık konusunu oluşturdu.

Sorun temelde, özelleştirilecek hizmetlerin “kamu hizmeti” kapsamından çıkarılarak özelleştirmenin “imtiyaz sözleşmesi” yöntemi dışında yollarla gerçekleştirilmesi arayışından kaynaklanıyordu. Zira, imtiyaz sözleşmesi yöntemi Türkiye’deki altyapı sektörlerine yatırım yapma arayışındaki yerli ve yabancı sermaye tarafından “riskli” bulunuyordu. Bunun iki temel nedeni vardı. İmtiyaz sözleşmesi yöntemi, hem özel şirketlerin “kamu hizmetleri” kapsamındaki etkinliklerinde devletin yakın denetimini ve gözetimini gerektirmesi ve devletin bu konuda özel hukuku aşan yetkilere sahip olması, hem de Danıştay’ın öndenetimini gerektirmesi ve yargı yetkisini Danıştay’a vermesi nedenleriyle, özel sektör tarafından tercih edilmiyordu.

İmtiyaz sözleşmesinin temel özelliği, devlet ile özel şirket ara-

sındaki sözleşmenin özel hukuk sözleşmelerinden farklı olarak “idari sözleşme” kapsamında olmasıydı. Bunun anlamı, şirketle devletin eşit taraflar olarak yer almaması, devletin “kamu yararı” ilkesi gereğince sözleşmede şirkete göre üstün konumda bulunmasıydı. Anayasa’nın “sosyal devlet” ilkesi gereğince şirketlerin kâr etme amacı ile kamu yararı arasında bir denge kurma çabasından kaynaklanan bu durum, hem hizmetin “kamu yararı” gözetilir biçimde gerçekleştirilebilmesi için devlete özel hukuku aşan yetkiler veriyor, hem de şirketlere belli güvenceler sağlıyor, onların riskini ortadan kaldırarak kamuya yüklüyordu. Bunun önemli sonuçları arasında devletin, hizmetin fiyatını belirlemek, yoğun denetim ve gözetim yetkilerine sahip olmak, sözleşme ve şartnamede değişikliğe gidebilmek, işletmeye geçici olarak el koyabilmek, sözleşmeyi fesh edebilmek gibi yetkilere sahip olması bulunuyordu. İmtiyaz sözleşmesi yönteminde, devletin hizmetlerin “kamu yararı” gözetilerek gerçekleştirilmesinin sağlanmasına dönük bu yetkilerinin yanı sıra, imtiyaz alan özel şirketler lehinde de düzenlemeler bulunmaktaydı. Bunlar arasında, kâr etme garantisine sahip olmak, tekel kurma, kamulaştırma yapma, ceza kesme gibi yetkileri saymak olanaklıdır. Bunlar, özel şirketlerin “piyasa”da “özel hukuk” kapsamındaki ekonomik etkinliklerinde bulunmayan, imtiyazlı şirkete ayrıcalık ve güvence sağlayan yetkililerdir.

“İmtiyaz sözleşmesi” yönteminin bir başka özelliği, sözleşme ve ilgili şartnamelerin Danıştay öndenetimine tabi olmasıydı. Bunlarda “kamu yararı” açısından gerekli gördüğü değişiklikleri yapma yetkisine sahip olan Danıştay, aynı zamanda imtiyaz sözleşmeleriyle ilgili anlaşmazlıkların da yargı yeri idi.

Altyapı hizmetlerine yatırım yapmaya yönelen yerli ve yabancı şirketler imtiyaz sözleşmesinin kendileri lehindeki düzenlemelerinin korunmasını, buna karşılık devlete hizmetin “kamu yararı” gözetilerek yerine getirilmesinin sağlanması amacıyla verilen yetkilerin ise kaldırılmasını istiyordu. Şirketler, devletin özel hukuku aşan yetkilere sahip olması nedeniyle, bu sektörlerdeki özelleştirmelerin ve özel yatırımların imtiyaz sözleşmesi kapsamında yapılmasına karşı çıkıyor, özelleştirmeye ilişkin sözleşmelerin “özel hukuk” a tabi kılınmasını istiyordu. Böylece şirketlerle devlet arasında yapılacak sözleşmede taraflar eşit konuma sahip olabilecekti. Şirketlerin önemli isteklerinden bir başkası da, Danıştay öndenetiminin kaldırılması ve anlaşmazlıkların çözümünde Danıştay’ın yetkili olmasına son verilerek “uluslararası

- 5 Özelleştirme konusunda yaşanan hukuksal sorunlar hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. Ataay (1999a:116-177; 1999b), Günay (2002).

tahkim” mekanizmasına geçilmesi idi.

Bunlara olanak sağlayan değişiklik, 1999 yılında Anayasa’nın ilgili maddelerinin değiştirilmesiyle gerçekleştirildi. Anayasa’nın 47, 125 ve 155. maddelerinde yapılan değişiklikler, şirketlerin özelleştirmenin hukuksal çerçevesi konusundaki beklentilerinin karşılanmasını sağladı. Anayasa değişikliğinin getirdiği en temel farklılık, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinin ancak “idari sözleşme”lerle mümkün olabilmesi biçimindeki düzenlemeyi kaldırarak, yasama organına bunların özel sektöre gördürülmesini “özel hukuk” a tabi sözleşmelerle gerçekleştirmek konusunda yetki vermesiydi. Kamu hizmeti ile idari sözleşme yöntemi arasındaki klasik bağı koparan bu değişiklikle, pratikte, yasama organına “kamu hizmeti” kapsamındaki hizmetleri bu kapsamdan çıkarma yetkisi tanınmış oluyordu. Ancak, “niteliği gereği” kamu hizmeti olarak kabul edilen hizmetler yine “kamu hizmeti” statüsünde kalıyor ama hizmetin gerçekleştirilme biçimi bu statünün gereği olan biçimlerden ayrılıyor, özel sermayenin kâr mantığına tabi kılınıyordu. Böylece, özelleştirilen kamu hizmetlerinin özel hukuk kapsamına alınmasına, özelleştirme yönteminin serbestçe belirlenmesine, sözleşmeleri Danıştay incelemesine gönderip göndermemek serbestisine sahip olunmasına, sözleşmelerin Danıştay’ın yargı yetkisi kapsamında çıkarılmasına ve uluslararası tahkim mekanizmasına başvurulmasına olanak tanınıyordu. Sonuç olarak, hem kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülme yöntemlerinde değişikliklere gidiliyor, hem de yasama organına istediği hizmetleri özel hukuk kapsamına alma olanağı sağlanıyordu<sup>5</sup>.

Bu değişiklikler, 1930’lardan bu yana “kamu hizmeti” statüsünde görülen, “kamu tekeli” ne alınan ve kamu kuruluşlarınca yerine getirilen altyapı hizmetlerinin niteliğinde önemli değişikliklere gidilmesinin de yolunu açıyordu. En temel değişiklik, altyapı hizmetlerini devletin görevi haline getirerek kâr amaçlı olmaktan çıkaran anlayışın değiştirilerek hizmetlerin “metalaştırılması”, bir başka deyişle girişimcilerin kârın ençoklaştırılması amacına tabi kılınmasıydı. Hizmetin niteliğinde ve sektörler egemen olan politikalarda köklü değişiklikler doğuran bu değişim, hizmetin yönetsel örgütlenmesinde de önemli değişiklikleri gündeme getirdi. Altyapı hizmetlerinin kamu tekeline çıkarılmasıyla birlikte, özel şirketlerin “düzenleyici üst kurul”ların düzenlemeleri çerçevesinde etkinlikte bulunduğu bir sektör yapısı oluşturulmaya başlanıyordu.

Son birkaç yılda sayıları hızla artan üst kurulların, özel şirketlerin faaliyet yürütmeye başladığı altyapı hizmetlerini “piyasa



mantığı” çerçevesinde düzenlemeyi hedeflediği görülüyor. Hükümetten bağımsızlığına büyük önem verilen üst kurullar, neo-liberal akımın, “ekonomiye ilişkin kararların siyasal baskılardan uzak tutulan ‘teknokratik’ mekanizmalarla belirlenmesi” şeklindeki arayışının yönetsel ifadesini oluşturuyor. Üst kurulların, özellikle “kamu hizmeti” niteliğindeki hizmetlerin özelleştirilmesi açısından üç ana amaca hizmet ettiği görülmektedir.

Bir yandan, kamu hizmetlerine ilişkin politikaların kararlaştırılma süreci, “teknokrasi” söylemi eşliğinde siyasal mekanizmaların dışındaki yönetsel mekanizmalara taşınarak siyasal müzakerelelere konu olmaktan çıkarılmakta ve bu süreç neo-liberalizmin egemenliğine verilmektedir. Böylece, büyük sermayenin hızla özelleştirilen altyapı hizmetlerindeki denetimi güvenceye alınmaktadır.

Bu yönetim mekanizması, ikinci olarak, toplumsal tepkilere az çok duyarlı olmak ve bu duyarlılığını kamu hizmetlerine ilişkin politikalara belli ölçülerde yansıtmak zorunda olan siyasal iktidarları, üzerindeki toplumsal baskıdan kurtarmayı amaçlıyor. Böylece, bir yandan büyük sermayenin hızla özelleştirilen altyapı sektörlerindeki denetimi güvenceye alınırken, bir yandan da bu düzenlemeleri gerçekleştiren siyasal iktidarların, özelleştirmelerin olumsuz sonuçları nedeniyle doğabilecek toplumsal tepkilerden başışık kılınması hedefleniyor.

Üçüncü olarak, üst kurulların meşrulaştırılmasında “yönetişim” mekanizması önemli bir başlık oluşturuyor. Hizmetlere ilişkin politikaların belirlenmesinde büyük bir rol kazanan, ancak bu belirleyici konumlarını demokrasi açısından gerekçelendirmekte güçlük çeken üst kurulların meşruiyeti daha çok “yönetişim” mekanizmasına bağlanmış durumdadır. Yönetişim mekanizması aracılığıyla toplumun çeşitli kesimlerinin, üst kurullara ve üst kurulların karar alma süreçlerine katılmasının sağlanacağı, böylece üst kurulların aldığı kararların demokratik meşruiyetinin tartışma konusu olmaktan kurtarılabilceği düşünülmektedir<sup>6</sup>. Kısacası, yönetim mekanizmasıyla temelde, yerli ve yabancı sermayenin kamu hizmetlerini kâr mantığına tabi kılma çabası sonucunda gündeme gelen politikaların demokratik meşruiyetinin sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir.

Buraya kadar olan bölümde, altyapı hizmetlerinin hukuksal statüsü ve yönetim biçimine ilişkin genel değişiklikler üzerinde duruldu. Aşağıda, bu değişikliklerin elektrik, doğalgaz ve petrol sektörlerinde nasıl somutlaştığı gösterilmeye çalışılmaktadır.

## 2. Elektrik Sektörü

6 “Yönetişim” konusunda daha ayrıntılı bilgi için Birgül Ayma n Güler’in *Praksis*’in bu sayısında yer alan yazısına ve Bayramoğlu’na (2002) bakılabilir.

7 1970 tarih ve 1312 sayılı TEK Yasası, "elektrik üretimi ve iletimi" konusunda tekel kurmakla birlikte, "elektrik dağıtım" konusunda belediyelerin yetkilerini saklı tutmuş, kırsal bölgelerdeki elektrik dağıtım hizmeti için de YSE Genel Müdürlüğü'nü yetkili kılmıştı. Ancak, bunlar hizmeti yerine getiremedikleri durumda görevi TEK'e devre diyorlardı. Böylece, "elektrik dağıtım", 1970'ten 1982 tarih ve 2705 sayılı yasanın çıkarılmasına kadar olan dönemde TEK, YSE ve belediyeler tarafından yerine getirilmiş, bu tarihten sonra ise TEK'in tekeline geçmiştir.

Elektrik enerjisi hizmetinin kamu tekelinde yürütülmesine ilişkin model asıl olarak planlı dönemde oluşturuldu. Bu model çerçevesinde kurulan Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) (*Resmi Gazete*, 5. 7. 1970, 13559) hizmeti tekeline alıyor ve "kamu hizmeti" anlayışı çerçevesinde yürütmekle görevlendiriliyordu. Dönemin ikinci bir özelliği, hizmetin niteliğini, TEK'in özel sektöre ucuz girdi temin etmesi ve "sosyal devlet" anlayışı uyarınca tüketicilere ucuz enerji sağlaması anlayışının belirlemesiydi. Bu durum, TEK'in kârlılık amacı gütmemesinde somutlaşıyordu. Modelin üçüncü temel özelliği, TEK'in elektrik hizmetinin üç ayağı olan üretim, iletim ve dağıtım "entegre" bir biçimde yerine getirmesiydi. "Entegre" yönetim yapısı, elektriğin "doğal tekel" niteliği ve "merkezi planlamayı" gerekli kılan özellikleri nedeniyle verimliliğin ençoklaştırılmasını sağlayan örgütlenme modeli olarak görülüyordu<sup>7</sup>. Bu yaklaşım 1312 sayılı TEK Yasası'nın gerekçesinde, "TEK dağınkılığı ortadan kaldıracak, bütün imkân ve gayretlerimizin lüzumsuz yere israf edilmeden biraraya getirilmesi suretiyle memleketimizin elektrikleendirilmesinde diğer memleketlerde olduğu gibi büyük gelişme ve faydalar sağlayacaktır" sözcüleriyle dile getiriliyor; bu modele geçişte "Batı Avrupa ülkelerinde elektrikle ilgili bütün kuruluşları birleştiren devlet teşekküllerinin oluşturulmasının" örnek alındığı belirtiliyordu. Dördüncü özellik, TEK'in yatırımlarının plan hedefleri doğrultusunda belirlenerek kamu tarafından finanse edilmesiydi. Sektördeki özel yatırımlar ise "imtiyaz sözleşmesi" yöntemi çerçevesinde gerçekleştirilebiliyordu, ancak dönem boyunca buna pek az başvurulmuştu. Çukurova Elektrik, Kepez Elektrik ve Kayseri Elektrik gibi istisnai örneklerde de yüksek oranlı kamu iştirakleri bulunuyordu. Beşinci özellik, TEK'in Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlanmasıydı. Böylece, parlamentoya karşı sorumlu olan hükümet ve bakanlık, elektrik hizmetine ilişkin politikalarla ilgili olarak siyasal sorumluluk taşıyordu. Ayrıca, TEK'in faaliyetleri parlamento ve diğer denetim birimlerince denetleniyordu.

Türkiye'de 1960-80 döneminde elektrik altyapısının büyük ölçüde tamamlanmasını sağlayan modelin temel özellikleri bunlardı. Bu dönemde gerçekleştirilen büyük yatırımlarla Türkiye'de elektrik hizmetinden yararlanan nüfusun toplum nüfus içindeki oranı yüzde 31.6'dan yüzde 79.7'ye yükselmişti. Ancak günümüzde bu dönem, daha çok, özellikle 1970'lerin ortalarından itibaren yaşanmaya başlayan elektrik enerjisi darboğazı ile anımsanıyor. Yaşanan darboğazın temelinde, yanlış bir seçimle petrole dayalı

olarak kurulan santrallerin, petrol krizinde fiyatların aşırı yükselmesine bağlı olarak, girdi temin etmekte zorlanması yatıyordu. Böylece, elektrik darboğazı, Türkiye'nin dışa bağımlılığının krizdeki en önemli göstergelerinden birini oluşturuyordu.

1980 sonrası dönemde elektrik konusunda uygulanan politikaların ilk önemli özelliği, kamu yatırımlarında sağlanan büyük artışla ülkenin elektrik altyapısının tamamlanması oldu. 1980'lerin sonuna gelindiğinde elektrik hem ülkenin en küçük yerleşim merkezlerine kadar ulaştırılmış, hem de gerekli üretim kapasitesine ulaşılmıştı. Elektrik altyapısı konusunda sağlanan bu gelişim bütünüyle kamu yatırımlarına dayanıyordu. Özelleştirme ise hükümetlerin sıklıkla dile getirdiği, ancak gerçekleştirilmesi için çok da fazla acele etmediği bir politikaydı. Özelleştirmenin hukuksal altyapısı daha 1980'lerin başlarında oluşturulmakla beraber, ilk özelleştirme uygulamaları 1988'de gerçekleştirilecekti.

Faillen 1988'de başlayan özelleştirme uygulamaları iki temel biçimde gerçekleştirilmeye çalışıldı. Birinci yöntem, TEK'in santrallerinin ve dağıtım müesseselerinin işletme haklarının 20 ve 30 yıllığına özel şirketlere devri (İHD yöntemi) idi. İkinci olarak da, yeni santraller kurmak için YİD (yap-işlet-devret) ve Yİ (yap-işlet) yöntemlerine başvuruluyordu. Her iki uygulama da, hükümetlerin aksi yöndeki çabalarına karşın yüksek yargının bağlayıcı kararları sonucunda "imtiyaz sözleşmesi" kapsamında gerçekleşti. Bu özelleştirmelerde şirketlere alım garantileri verildi. Yeni yatırımlar Hazine garantisıyla gerçekleştirildi. Ancak, şirketlerle devlet arasındaki sözleşmelerin özel hukuka tabi kılınması amacının gerçekleştirilememesi karşısında 1999'da Anayasa'nın değiştirilmesi noktasına gelindi. Anayasa değişikliği ve ertesinde çıkarılan yasalarla, hizmetin özelleştirilmesiyle geçilmeye çalışılan modelin temel çerçevesi kurulabildi.

Yeni yapıda, devletin düzenleme yetkisinin yanı sıra kamu sektörü-özel sektör ilişkilerinin köklü bir biçimde değiştiği, ve yeni kurumların oluşturulup kurumlar arası ilişkilerin yeniden düzenlendiği görülmektedir. Ancak, bu noktada dikkat çekilmesi gereken ilk önemli nokta, anayasa değişikliği sonrasında çıkarılan ilk yasa olan 20 Aralık 1999 tarih ve 4493 sayılı yasa (*Resmî Gazete*, 22.12.1999, 23914) ile hizmetin bütünüyle özel hukuka tabi kılınmasından sonra, 20 Şubat 2001'de çıkarılan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Yasası'yla bundan vazgeçilip "ruhsat" yönteminin benimsenmesidir (*Resmî Gazete*, 3.3.2001, 24335; 2.5.2001, 24390). Bu değişiklik, özel hukuka tabi olma isteğinin aslında

kısmi bir istek olduğunu, şirketlerin gerçekte hem imtiyaz sözleşmesi yönteminin hem de özel hukuka tabi düzenlemelerin kendileri açısından avantajlı unsurlarını kapsayan karma bir biçim istediklerini gösteriyordu.

Böylece, sonuçta, “ruhsat” yönteminin önemli değişikliklere uğratıldığı bir hukuksal biçim ortaya çıkarılmış oldu. Bu modelin seçilmiş olması daha çok elektriğin “doğal tekel” niteliğinde olması, belirli bir iletim ve dağıtım hattını gerektirmesi gibi özellikleriyle ilişkiliydi. Hizmetin doğal tekel niteliği nedeniyle, sektöre yatırım yapan şirketler, ancak kamu hizmetlerine ilişkin düzenlemelerce karşılanabilen, özel hukuka tabi sektörlerde söz konusu olmayan tekel kurma, ceza kesme, kamulaştırma yapma, kâr garantisi, sektöre giriş çıkışların denetim altına alınması gibi şirket lehine kimi yetkilerden vazgeçmek istemiyorlardı. “Ruhsat” yönteminin seçilmesi, günümüzde daha çok kamu tekelinin özel tekelere dönüşmesi karşısında tüketicilerin korunması gerekliliğiyle gerekçelendirilmekle beraber, asıl belirleyici olan şirketlerin istekleriydi.

Günümüzde uygulamaya geçirilme çalışmaları halen devam eden bu yeni modelin en temel özelliği elektriğin artık “kamu hizmeti” olarak değil, girişimcilerin “kâr elde etmek” amacıyla üretip sattığı bir metaya dönüştüğünün kabul edilmesidir. Bu yaklaşım, “rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması”nın amaçlandığının belirtildiği 4628 sayılı yasada açıkça ortaya konmaktadır. Böylece, hizmetin niteliği ve sektöre ilişkin düzenlemeler de bu amaç doğrultusunda gerçekleştirilebilecektir. Ancak, yukarıda da belirtildiği üzere, hizmetin hukuksal statüsü, “kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi”ne özgü bir yöntem olan “ruhsat”ın dönüştürülmesiyle ortaya çıkarılmıştır.

Yeni yapıya geçişin ikinci önemli özelliği, TEK’in entegre yapısına tamamen son verilerek, kamunun elindeki dev bir kuruluşun (Elektrik Mühendisleri Odası TEK’in toplam değerinin 60 milyar dolardan fazla olduğu tahmin etmektedir) özelleştirilebilir küçük parçalara ayrılmasıydı. Bunun için 1993’te TEK ikiye bölünerek üretim ve iletim birimleri TEAŞ’a, dağıtım birimleri de TEDAŞ’a verilmişti. 2001’de yapılan düzenleme ise, TEAŞ’ın üretim birimlerini EÜAŞ’a, iletim birimlerini TEİAŞ’a, ticaret (toptan satış) birimlerini de TETAŞ’a bıraktı. Böylece, EÜAŞ’a ait santraller ile TEDAŞ’a ait dağıtım müesseseleri özelleştirilir-

ken, devlette kalacak olan TEİAŞ ve TETAŞ iletim ve toptan satış hizmetlerini yerine getirecektir. TEK'in parçalanarak entegre yapısına son verilmesi, günümüzde kamunun özel sektörle rekabet edebilmesi ve sektörü düzenleyebilmesinin önündeki en önemli engellerden biri olarak ortaya çıkmaktadır.

Yeni yapının üçüncü önemli özelliği, özelleştirme yönteminde değişikliğe gidilmeye çalışılmasıdır. Bugüne kadar yürütülen özelleştirme çalışmalarında "işletme hakkı devri" (İHD) yöntemi benimsenmişti. Günümüzde ise, bunun yerine "mülkiyet satışı" yöntemine geçilmesi düşünülmektedir. Ancak, bugüne kadar yapılan sözleşmelerin özel hukuka tabi kılınıp uluslararası tahkim koşuluna bağlanması nedeniyle bu konuda büyük sorunlar yaşanmaktadır. Türkiye, IMF, Dünya Bankası, AB ve OECD'nin mülkiyet satışı yöntemine geçilmesi doğrultusundaki baskıları ile şirketlerin tazminat talepleri arasında sıkışıp kalmış durumdadır. Bu sorunun, günümüzde, enerji özelleştirmelerinden aldığı payı yeterli görmediği anlaşılan ulusaşırı sermaye ile yerli sermaye arasındaki en önemli rekabet konusu durumuna geldiği söylenebilir<sup>8</sup>.

Dördüncü ve belki de yeni yapının en önemli özelliklerden biri, hizmetten bütünüyle TEK'in sorumlu olduğu ve özelleştirmelerin de TEK'in imzalayacağı "imtiyaz sözleşmeleri"yle (İHD, YİD, Yİ yöntemleri) gerçekleştirildiği bir modelden, özel firmaların EPDK'nin düzenlediği (*regülasyon*) bir sektörde, EPDK'den alacakları "lisans"larla hizmet yürüttükleri bir sektör yapısına geçmesidir. EPDK sektördeki düzenlemeleri yapmakla görevlendirilen, bunun için de bakanlığın düzenleme yetkilerinin büyük bölümünü üstüne alan, kamu tüzel kişiliğine, idari ve mali özerkliğe sahip, bakanlıkla ilişkili bir "düzenleyici üst kurul" olarak kurulmuştur. Bakanlığın yetkileri ise genel enerji politikalarını belirlemek olarak sınırlanmıştır. Ancak, bakanlığın genel enerji politikalarını belirleme yetkisi, elinde hemen hiçbir araç kalmadığı için büyük ölçüde kağıt üzerinde kalmaktadır.

Yeni yapıda EPDK'nin siyasal iktidardan özerkliğine büyük önem verilmektedir. Bunun sağlanabilmesi için yöneticilerinin atanma ve görevden alınma koşulları, düzenleme yetkisi gibi konularda çeşitli önlemler alınmıştır. EPDK'nin temel yetki ve görevleri arasında, yasanın uygulanmasını sağlamak, yasal düzenleme gereksinimi doğduğunda gerekli hazırlığı yaparak bakanlığa iletmek, sektöre ilişkin düzenlemeleri yapmak, lisansları vermek ve gerektiğinde iptal etmek, fiyatlandırma esaslarını belirlemek, sözleşmelerle ilgili anlaşmazlıkların giderilmesi için tahkim me-

<sup>8</sup> Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz. Ataay (2003).

kanizması öncesinde arabuluculuk yapmak gibi başlıklar sayılmıştır.

Yeniden yapılanma sürecinde sektöre katılan bir diğer yeni kurum Elektrik Enerjisi Fonu'dur. Fonun başlıca görevleri fiyat istikrarını sağlamak, mücbir sebeple doğacak maliyetleri karşılamak, ar-ge giderlerini karşılamak ve şirketlere kredi vermektir. Yasayla, işletme hakkı devir bedellerinin fona devredilerek, şirketlerin ödediği devir bedellerinin fon yoluyla yine şirketlerin kullanımına sunulması öngörülmüştür. Fon, özelleştirme süreci tamamlanmaya çalışılan sektörde şirketlerin riskini azaltmayı amaçlayan önemli işlevler yüklenecektir.

Sektördeki yeniden yapılanma sürecinde dikkat çeken bir başka özellik yatırım planlaması sürecinin tamamen değiştirilmesinde oluşudur. Elektrik enerjisi konusundaki geleneksel yatırım planlaması mekanizması, plan hedefleri doğrultusunda doğacak elektrik altyapısı yatırım gereksiniminin kamu tarafından karşılanması ya da imtiyaz sözleşmesi yöntemi çerçevesinde özel sektöre yaptırılmasıydı. Yeni yasanın öngördüğü yatırım mekanizması ise, TEİAŞ'ın dağıtım şirketleri tarafından hazırlanan talep tahminlerini esas alarak üretim kapasite projeksiyonu yapmasına ve EPDK tarafından onaylanan bu üretim kapasite projeksiyonu çerçevesinde EÜAŞ ya da özel şirketlere yeni üretim tesisleri kurmak üzere lisans verilmesine dayalıdır. Böylece, elektrik altyapısına ilişkin yatırım gereksiniminin merkezi planlama yerine piyasa sinyallerine dayanılarak belirlenmesi sağlanacaktır.

Elektrik enerjisi hizmetinde kurulma çalışmaları sürdürülen yeni modelin temel özellikleri bunlar. Sektördeki dönüşümlerin pek çok başka önemli boyutları da bulunmakla beraber, bunlara bu yazı kapsamında değinme olanağı bulunmuyor. Burada, son olarak, bu modelin gerçekleştirilmesinde öne çıkan iki ana görüşü, "rekabetçi bir piyasaya geçildiği"ne ve "yönetişim" ile daha katılımcı bir yönetim anlayışının uygulamaya geçirildiğine ilişkin görüşleri tartışmakla yetineceğim.

Günümüzde, elektrik sektöründeki dönüşümler gerçekleştirilirken, sektörün rekabete açılarak rekabetçi bir piyasa oluşturulması yoluna gidildiğine ilişkin görüşün sıklıkla dile getirildiği görülmektedir. Bu görüş rekabetçi piyasanın göstergesi olarak iki noktayı vurgulamaktadır. İlk olarak sektörün entegre yapısının parçalanarak, hiçbir şirketin sektörün bütününde yüzde 20'yi aşan paya sahip olamayacağını kayıt altına alınmış olması, tekelleşmenin önlenmesi için yeterli görülmektedir. İkinci olarak,

“serbest tüketici” uygulaması gibi düzenlemelerin sektörde rekabette söz edebilmek için yeterli olduğu varsayılmaktadır. Bu görüş, “elektrik iletimi ve dağıtım” konusunda “doğal tekelle” özelliğinin devam etmekte oluşunu gözardı ederken, kısıtlı bir uygulama alanı bulunan ve rekabet yaratmakta hiçbir etkisinin olmadığı iyi bilinen “serbest tüketicilerin başka dağıtım şirketlerinden elektrik alabilmesi” uygulamasına sahip olmadığı bir nitelik de atfetmektedir. Oysa, başta İngiltere örneği olmak üzere bu modelin uygulamaya konduğu ülkelerde umulan rekabet yaratılamamıştır. “Doğal tekelle” niteliğinde olmayan “elektrik üretimi” alanında da, ancak sınırlı sayıda üretici bulunması gibi nedenlerle rekabetçi bir piyasa oluşturulması söz konusu değildir. Nitekim, bu alanlarda da rekabette ve tekelin önlenmesinden değil, ancak “hâkim durumun kötüye kullanılmasının önlenmesi”nden söz edilebilmekte, bunun sağlanması için Rekabet Kurulu görevlendirilmektedir (OECD, 2002:102-122). Sonuçta, ne şirketlerin sektörün bütününde yüzde 20’den fazla paya sahip olmasını önleyen, ne de “serbest tüketici” uygulamasına ilişkin düzenlemeler rekabetçi piyasalardan söz edebilmek için yeterlidir.

Bu konuda dikkat çekilmesi gereken bir başka nokta, elektrik sektörünün rekabete açılıp rekabetçi bir piyasa oluşturulmakta olduğuna ilişkin görüş kadar, bir “piyasa”nın varlığının da oldukça kuşku olduğudur. Eğer, “piyasa”dan, devletin sağladığı en genel yasal ve yönetsel güvenceler çerçevesinde yürütülen “özel hukuka tabi ekonomik etkinlikler” anlaşılacak olursa, yeni yapılanmanın bir “piyasa” oluşturmadığı da görülebilecektir. Zira, “piyasa”nın temel özellikleri arasında giriş çıkışların yasal kısıtlara tabi olmaması, girişimcilerin ve çalışanların, üreticilerin ve tüketicilerin özel hukuk kuralları çerçevesinde “serbestçe” ilişkiye girebilmeleri gibi özellikler bulunmaktadır. Devletin özel hukuku aşan yetkilerle düzenlediği, hukuksal eşitliğe dayanmayan ekonomik etkinlikler ise tanım gereği bir “piyasa” oluşturmazlar. Elektrik sektöründe “ruhsat” yöntemine geçilmesi bu anlamıyla bir “piyasa” oluşturmamaktadır ve rekabet söz konusu değildir. Zira, sektöre giriş çıkışlar izne tabidir, tüketicilerin tercih yapma hakkı bulunmamaktadır ve hizmetin çoğu aşaması doğal tekelle niteliğindedir. Dolayısıyla, yeni modelin rekabetçi bir piyasa oluşturması da, rekabetçi piyasalara atfedilen özelliklerin ortaya çıkması da söz konusu değildir. Elektrik enerjisi konusunda Türkiye’nin yaşadığı dönüşüm, büyük ölçüde ulusal kamu tekelinin yerini bölgesel özel tekelin almasından ibaret görünmek-

<sup>9</sup> Doğalgazın Türkiye’deki kullanım biçiminin, özellikle de elektrik üretiminde kullanılmasının akılcı olup olmadığı önemli bir tartışmadır. Türkiye gibi yüksek linyit, hidroelektrik ve diğer yenilenebilir kaynaklara sahip olan, üstelik yüksek miktarda dış borcu bulunan bir ülkenin elektrik üretimini ithal bir enerji kaynağına dayandırmasının pek çok açıdan sakıncaları bulunmaktadır. Ancak, bu ve benzeri sorunlar bu yazının kapsamına girmiyor. Bu sorunlar konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz. Ataay (2002d, 2002e), MMO (2001).

tedir. Dolayısıyla, yeni modelde hizmetin etkinliğini garanti altına alacak şey rekabet değil, EPDK tarafından yapılacak regülasyonun başarısı olacaktır.

Üzerinde durulması gereken diğer nokta, EPDK’nin kullandığı “yönetişim” mekanizmalarının demokrasi açısından bir gelişme sağlayıp sağlayamayacağı sorunudur. Demokrasi kuramında son dönemlerde önemli bir gelişme olarak sıklıkla gündeme getirilen bu mekanizmanın temel mantığı, ilgili “sivil toplum kuruluşları”nın (devlet dışı örgütler) temsil ettiği toplumsal istemlerin EPDK türü üst kurulların karar alma mekanizmalarına katılmasıdır. Böylece, karar alma yetkilerinin üst kurullara geçmesiyle doğacak meşruiyet sorununun üstesinden gelinebileceği düşünülmektedir. Oysa, gerek yasanın gerekse mevcut uygulamaların yönetişim mekanizması aracılığıyla karar alma süreçlerine etki etmesine olanak tanıdığı tek kesim, sektöre yatırım yapan şirketlerden ve onların temsilcisi niteliğindeki kuruluşlardan ibaretir (EPDK, 2002: 47-48; OECD, 2002: 117-119). Dolayısıyla, ilgili tüm toplumsal kesimlerin istem ve görüşlerinin yansıdığı bir karar alma mekanizması söz konusu edilmemektedir. Bu durum meşruiyet tartışmalarını gündeme getirmektedir.

Sonuç olarak, yeni modelin, gerek rekabetçi bir piyasa yapısının oluşturulması gerekse yönetişim mekanizması açısından beklenen sonuçları doğurmaması olasılığı daha yüksek görünmektedir.

### 3. Doğalgaz Sektörü

Doğalgaz Türkiye’ye ilk kez 1987’de girmiştir. Rusya’dan ithal edilmeye başlanmasıyla birlikte, doğalgaz hızla ülkenin birincil enerji kaynakları arasında önemli bir yere kavuşturulmuştur. Doğalgazın Türkiye’deki en önemli kullanım alanları elektrik santralleri ve sanayidir. Bu iki alandaki kullanım miktarı toplamın yaklaşık yüzde 80’ini bulmaktadır. Türkiye son yıllarda elektrik üretiminin yaklaşık yüzde 40’ını doğalgazdan karşılamaya başlamıştır. Konutların yaklaşık yüzde 20 düzeyindeki kullanım oranı ise daha ikincil kalmaktadır<sup>9</sup>.

Türkiye’de doğalgaz hizmeti başlangıcından bu yana BOTAŞ tarafından yürütülmektedir. Büyük altyapı yatırımları gerektiren hizmet bütünüyle kamu tarafından kurulmuştur. BOTAŞ doğalgazın ithalatını, yurtiçi iletimini, depolanmasını ve toptan satışını gerçekleştiren, kamu tekeline sahip bir kuruluştur. Hali hazırda doğalgaz hizmetinden yararlanmakta olan illerden Bursa ve Eskişehir’de dağıtım hizmetini de BOTAŞ yürütmektedir. İstanbul,



Ankara ve İzmir illerindeki dağıtım hizmetlerini ise belediye şirketleri üstlenmiştir.

Doğalgaz bugüne kadar kamu kuruluşları tarafından yürütülen bir hizmet olmakla beraber, “kamu hizmeti” anlayışı çerçevesinde yürütülmekte olduğu tartışmalı bir hizmet olagelmıştır. Özellikle doğalgaz fiyatlarının yüksekliği son yıllarda önemli bir tartışma konusu olmuştur. Bu durum pek çoklarıncı hizmetin özelleştirilmek istenmesinin de temel nedeni olarak gösterilmektedir<sup>10</sup>. Gerçekten de büyük yatırımlar gerektiren iletim ve dağıtım altyapısının kamu tarafından kurulmasından sonra, yapılacak özelleştirmelerin sektöre özel yatırım kazandırmayacak olduğu ve kamu hizmetinin özelleştirilmesiyle sınırlı bir sonuç doğuracağı görülebilmektedir. Nitekim, doğalgaz hizmetinin özelleştirilmek istenmesi karşısında ortaya çıkan en önemli eleştiri noktası da budur. Bütün maliyetleri ve riskleri kamunun üstlendiği, üstelik yüksek kârlılık koşullarında çalışan bir hizmetin özelleştirilmesinin kamu yararı açısından sağlayabileceği faydalar pek çoklarıncı sorgulanmaktadır.

Buna karşılık, özelleştirmeler “hizmetin rekabete açılması”, “rekabetçi bir piyasa oluşturulması”, “şirketlerin verimli bir işletmecilik yapmaya zorlanması”, “maliyetlerin ve fiyatların düşmesi”, “hizmetin tüketicilere en ucuz ve en kaliteli biçimde ulaşması” gibi gerekçelerle savunulmaktadır. Bu yaklaşım, özelleştirmeyi doğalgaz hizmeti konusunda kamu yararını gerçekleştirme nin biricik yolu olarak göstermektedir. Aşağıda, sektörde oluşturulmaya çalışılan yeni modeli düzenleyen 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Yasası'nı (*Resmî Gazete*, 2.5.2001, 24390) inceleyerek bu öngörülerin gerçekleşip gerçekleşmeyeceğini tartışacağım.

Hizmeti adeta kamuya yasaklayan ve sektörün özelleştirilmesinin 2009 yılına kadar aşamalı olarak gerçekleştirilmesini öngören yasa, yalnızca yurtiçi iletim hizmetlerini BOTAŞ'ta bırakmaktadır. Hizmetin iletim dışındaki aşamalarının özelleştirilmesi ise her bir aşamanın parçalanarak ayrı şirketlere verilmesi yoluyla gerçekleştirilecektir. Ayrıca, her şirketin en fazla iki kentin doğalgaz dağıtımını üstlenebilmesi kayıt altına alınmaktadır. Yasanın, böylece, hizmeti halihazırda “entegre” bir yönetim yapıyla gerçekleştiren BOTAŞ'ı parçalayarak, hizmetin her bir aşamasında farklı şirketlerin “tekel” konumunda faaliyet yürüttüğü bir sektör yapısı oluşturmayı öngördüğü görülmektedir.

Yasa, özel şirketlerin faaliyetlerinin düzenlenmesi (regülasyon) görevini EPDK'ye vermektedir. Bir önceki bölümde elekt-

10 Türkiye'de doğalgaz ithal fiyatlarının açıklanmaması önemli tartışmalara neden olmaktadır. Konuyu bilebilecek konularda yer almış kişilerse, gerek doğalgaz ithal fiyatlarının gerekse parakende satış fiyatlarının çok yüksek olduğunda birleşmektedirler. Eski BOTAŞ Genel Müdürü Gökhan Yardım'ın açıklamaları için bkz. Ültanır vd. (2002: 36-37).

rik sektörüne ilişkin yetkileri ele alınan EPDK, doğalgaz sektöründe de benzer yetkiler kullanarak sektörün düzenlenmesini sağlayacaktır. Yasa, elektrik sektöründe görülene benzer biçimde, sektörü “ruhsat” yöntemine göre düzenlemekte, sektöre giriş çıkışları EPDK’nin vereceği lisanslarla kayıt altına almaktadır. Dolayısıyla, yeni modelde öncelikle hizmetin hukuksal statüsü “rekabetçi piyasa”lardan tamamen farklıdır.

Doğalgaz sektöründeki özelleştirme süreci incelenirken, hizmetin “doğal tekelle” özelliği üzerinde de durulmalıdır. Zira, kullanıcılara bir boru hattı ile ulaştırılabilen doğalgazda doğal tekelle özelliği hizmetin herbir aşamasının tek bir şirket tarafından yerine getirilmesine yol açmaktadır. Bu, aynı zamanda, tüketicilerin seçeneğe sahip olmaması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, hizmetin mevcut teknolojik özellikleri bir “piyasa” oluşturulmasına olanak sağlamamaktadır.

Buna rağmen, “sektörü rekabete açmayı” hedeflediği savunulan yasanın rekabetçi bir piyasa oluşturmak adına getirdiği iki önemli düzenleme bulunmaktadır. İlk olarak, sektörün ithalat, yurt içi iletim, toptan satış, depolama ve dağıtım aşamaları bölünerek şirketlerin, sektörün birden fazla aşamasında hizmet vermemesi kayıt altına alınmaktadır. Böylece, sektörün bütününde birkaç büyük tekellein hâkimiyet kurması engellenmektedir. Ancak, bu durum, hizmetin her bir aşamasının tek ya da birkaç şirketin hâkimiyetine girmesini engellemeye yetmemektedir. Üstelik şirketlerden gelen itirazlar üzerine, sektörün rekabete açılmasının en önemli göstergeleri arasında sayılan bu düzenlemenin değiştirilmesi konusunda genel bir eğilim de oluşmuş bulunmaktadır. Dolayısıyla, sektörün entegre yapısının parçalanmasının öngörülmesi de, bundan vazgeçilmesi de rekabet yaratmak açısından önemli bir etkiye sahip değildir.

Sektörün rekabete açılmasının ikinci göstergesi olarak “serbest tüketici” uygulamasının getirilmesi gösterilmektedir. Bu uygulama ile, belli bir miktarın üzerinde doğalgaz kullanan büyük santral ve sanayi kuruluşları kendi bölgelerindeki dağıtım tekelle yerine başka bölgelerin dağıtım tekellerinden de alım yapabileceklerdir. Bu uygulama ile, konutlara olmasa da, büyük sanayi kuruluşlarına tercih olanağı yaratılmış olacaktır. Üstelik, doğalgaz tüketiminin yaklaşık yüzde 80’inin “serbest tüketici” tanımına giren kuruluşlarca gerçekleştirilmesi, sektörde rekabetten söz edebilme olanağı sağlar görünmektedir. Ancak, “serbest tüketici” uygulamasının da rekabete ve fiyatlarda düşmeye yol açmadı-

ğı diğer ülke uygulamalarından gayet iyi bilinmektedir.

Sonuç olarak, “doğal tekel” niteliği elektrikten de baskın olan doğalgaz hizmetinde rekabetçi bir piyasadan söz etme olanağı bulunmamaktadır. Sektörde BOTAS’ın “ulusal kamu tekel” niteliğine son vererek hizmetin farklı aşamalarını farklı özel tekelin denetimine veren düzenlemeler, tekel kurmayı önlemek yerine, “hâkim durumun kötüye kullanılmasını” engellemeyi amaçlayan Rekabet Kurulu denetimini gündeme getirmektedir. Dolayısıyla, rekabetçi piyasalara atfedilen faydaların sağlanabilmesi olanaklı görülmeyen doğalgaz hizmetinde de, özelleştirmeden sonra hizmetin verimli bir biçimde işletilmesini güvenceye alacak olan regülasyonun etkenliği olacaktır.

#### 4. Petrol Sektörü

Petrol sektörünün temel bir özelliği, elektrik ve doğalgazdan farklı olarak, “doğal tekel” niteliğinde olmamasıdır. Üreticiden tüketiciye belirli bir boru ya da iletim hattı aracılığıyla ulaştırılabilen doğalgaz ve elektriğin doğal tekel özelliği sektörlerin özelleştirilmesi sonrasında özel hukuka tabi bir “piyasa”nın oluşturulmamasının temel nedeniydi. Oysa, bu nitelikte olmayan petrolde, sektörün teknolojik özelliklerinden kaynaklı bir kısıtlılık bulunmamaktadır. Petrolün özel bir hukuksal statüye sahip olması, daha çok stratejik ve temel bir girdi oluşu, büyük çaplı yatırımlar gerektirmesi, dünya genelinde tekeli-oligopolcü piyasa yapılarının egemen oluşu gibi özellikleriyle ilgilidir.

Petrol sektörünün Türkiye’deki örgütlenme biçimi Cumhuriyet’ten bugüne hep özel sektörle kamu sektörünün yan yana etkinlikte bulunması biçiminde olmuştur. Hizmetin belli aşamaları (ithalat gibi) kamu tekeline alınsa da, hizmetin çoğu aşaması özel yatırımlara açık tutulmuştur. Hizmetin hukuksal statüsü de, buna uygun olarak “ruhsat” yöntemi çerçevesinde kalmıştır. Dolayısıyla, petrol sektöründeki özelleştirme ve yeniden yapılanma sürecinde hizmetin genel hukuksal statüsünde köklü bir değişim yapılmamakta, daha ikincil değişiklikler gündeme gelmektedir.

Petrol sektörünün planlı dönemdeki gelişme özelliği, kamunun gerekli yatırımları üstlenerek ülkenin akaryakıt gereksiniminin karşılanmasını büyük ölçüde üzerine almasıydı. Kamu, bunu yerine getirirken petrol sektörünün arama ve üretim, iletim ve nakliye, rafinaj aşamalarında entegre bir yönetim yapısına yönelmişti. TPAO tüm bu hizmetleri yerine getiren dev bir kamu kuruluşu olarak ortaya çıkmıştı. PETKİM petro-kimya endüstrisi

alanında yer alırken, Petrol Ofisi de dağıtım hizmetlerinde görev yapıyordu. Yerli ve yabancı sermaye ise sektörün hemen her aşamasında yer almakla beraber asıl olarak dağıtım aşamasında yoğunlaşıyordu. Mobil, Shell ve BP ortaklığındaki ATAS da rafinaj sektöründe etkinlikte bulunuyordu. Kamu kuruluşları ile özel kuruluşlar arasındaki bu işbölümüne yönelik temel eleştirilerden biri, bu yapılanmanın kamudan özel sektöre kaynak transferi yapılmasına yol açtığıydı.

Bu dönemin en önemli tartışmalarından bir başkası, 1954 tarihli yasanın petrol arama ve üretim faaliyetlerinde yabancı sermayeye oldukça geniş ayrıcalıklar tanıyan düzenlemelerinin ülkedeki petrol arama ve üretim faaliyetlerinin geliştirilememesine yol açmasıydı. Yasanın, ülkeyi dokuz arama bölgesine bölen ve yerli ve yabancı şirketlere her bölgede ancak belirli sayıda arama ruhsatı veren hükümleri, ulusal petrol şirketi TPAO'nun arama ve üretim faaliyetlerini kısıtlayan bir düzenleme olarak görülüyordu. Zira, pek çok ruhsat alan ancak ruhsat aldıkları bölgelerde ciddi bir arama faaliyetinde bulunmayan yabancı şirketlerin gerçek amacının ülkedeki petrol arama faaliyetlerini bloke etmek olduğu düşünülüyordu. Bunun, ülkeyi petrol ithalatçısı durumunda tutarak dışa bağımlı konumunu pekiştirdiği eleştirisi sıklıkla dile getiriliyordu.

Dönemin bir diğer önemli sorunu, ülkedeki petrol arama ve üretim faaliyetlerini geliştiremeyerek ithalatçı konuma düşen ve sürekli dış açık veren Türkiye'nin, teknoloji seçimlerini petrole dayalı olarak yapmasıydı. Özellikle 1960'lı yıllarda elektrik üretiminin yarıya yakını petrole dayanıyordu ve bu yolla da Türkiye'nin dışa bağımlılığı iyice ağırlaşıyordu. Taşımacılıkta karayollarına ağırlık verilip demiryollarının geliştirilmeyişi de bir diğer önemli sorundu. 1973 ve 1979 petrol krizlerinde petrol fiyatlarının büyük artış göstermesi Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik bunalımı iyice ağırlaştırmış, dış borç bunalımı enerji darboğazı ile pekişmişti.

1980 sonrasında kamu sektörü yeniden yapılandırılırken petroldeki özel sektör yatırımlarının artırılması ve sektörün özelleştirilmesi hedefi daha baştan ilan edildi. Bu doğrultuda atılan ilk önemli adım sektördeki kamu kuruluşlarının entegre yapısını parçalamak oldu. 1983'te yapılan düzenlemelerle arama ve üretim faaliyetlerinin TPAO'ya, boru hatlarının BOTAS'a, taşımacılık işlerinin DİTAS'a, rafinerilerin TÜPRAS'a, petrokimya endüstrisinin PETKİM'e, dağıtım işlerinin de POAŞ'a bağlı oldu-

ğu bir yapılanma oluşturuluyordu. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlanan bu kuruluşların organizasyonunu da bakanlık bünyesindeki Petrol İşleri Genel Müdürlüğü sağlıyordu. Bu dönemde bir yandan sektörün yatırım gereksinimi kamu tarafından karşılanırken, diğer yandan da özelleştirme doğrultusunda hazırlıklar başlatılıyordu. Diğer önemli adım, petrol arama ve üretiminde daha da liberalleştirici adımlar atılarak yerli ve yabancı şirketlere sağlanan ayrıcalıkların artırılmasıydı.

Petrol sektöründeki liberalizasyon adımlarını hızlandıran önemli bir gelişme, 1980'lerin sonundan itibaren TÜPRAŞ, POAŞ ve PETKİM'de yüzde 2-3 gibi küçük paylarla özelleştirmeye gidilmesi oldu. Bu özelleştirmeler "mülkiyetin tabana yayılması" gibi gerekçelerle savunulurken, özelleştirme yöntemi olarak da "halka arz" seçilmişti. Bunun dışında, 1989'da petrol fiyatlarını dünya fiyatlarına bağlama doğrultusunda kararlar alındı. Petrol fiyatlarını dünya fiyatlarına bağlama doğrultusunda atılan asıl adım ise 1998'de "otomatik fiyatlandırma" uygulamasına geçilmesi oldu. Bu kararlar sektördeki kârlılığı artırarak özelleştirmeleri daha cazip kılmayı amaçlıyordu. 1990'larda liberalizasyon doğrultusunda yapılan bir başka değişiklik, özel sektöre boru hattı inşa etme, rafineri satın alma, inşa etme ve mevcut kamu kuruluşlarıyla ortaklık kurup işletme haklarının sağlanmasıydı. Bu değişikliklerin 1990'larda sektörde yol açtığı en önemli gelişme ise, akaryakıt dağıtım sektörüne yeni yerli ve yabancı şirketlerin girmesi oldu. Elf, Opet, Tu-Ta, Turkuaz, Pet-Line, Aytemiz, Bölünmez gibi akaryakıt dağıtım şirketleri 1990'larda sektöre giren yeni şirketlerdi.

Petrol sektöründeki liberalizasyon doğrultusunda atılmaya çalışılan nihai adım ise, Petrol Piyasası Yasa Tasarısı'nın hazırlanması oldu<sup>11</sup>. Tasarı, petrolü, enerji sektöründeki liberalizasyon sürecinin elektrik ve doğalgazdan sonraki üçüncü önemli ayağı olarak belirlemektedir. Bu tasarı DSP-MHP-ANAP hükümeti döneminde yasalaştırılamamakla beraber, günümüzde de gündemdedir. Çeşitli eleştirilere uğrayan ve IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası kuruluşların şirketlerin istemleri doğrultusundaki baskılarıyla bazı değişikliklere gidileceği anlaşılan tasarımı, sektördeki yeni yapılanmanın temel özelliklerini ortaya koyması nedeniyle burada ele almakta yarar bulunmaktadır.

Tasarının ilk önemli özelliği, sektördeki özelleştirmelerin tamamlanarak, özel şirketlerin EPDK'nin düzenlemeleri (*regülasyon*) çerçevesinde etkinlikte bulunduğu bir sektör yapısı oluştur-

11 Tasarının tam metni için bkz. <http://www.pmo.org.tr>.

mayı öngörmesidir. Tasarıyla petrol sektörü de yetki alanına alınan EPDK, böylece enerji sektöründeki düzenleyici üst kurul konumunu pekiştirmektedir. EPDK, “ruhsat” yöntemiyle düzenlenen sektörde şirketlerin faaliyetlerini düzenleyecek, düzenleyici kararları alacak, lisans verilmesi ve iptal edilmesinde tek yetkili olacaktır. Petrol sektörünün elektrik ve doğalgazdan önemli bir farkı ise fiyatların serbest bırakılması ve EPDK'nin ancak ulusal güvenlik ve haksız rekabet gibi durumlara sınırlı olmak kaydıyla en fazla iki ay süreyle fiyat belirleyebilmesidir.

Yeni düzenlemenin önemli bir başka özelliği, sektörün arama ve üretim, iletim ve nakliye, depolama, rafinaj, petro-kimya endüstrisi ve dağıtım aşamalarının keskin bir biçimde ayrılıp şirketlere bu aşamalardan ancak birinde faaliyette bulunma olanağı getirilip dikey bütünleşmenin yasaklanmasıdır. Böylece sektördeki tekelleşmenin önlenmesinin amaçlandığı belirtilmekle beraber, bu düzenlemenin tekelleşmeyi önlemeye yetmeyeceği şimdiden görülebiliyor. Bu düzenlemenin asıl sonucunun ise, kamu kuruluşlarının sektörde entegre bir yönetim yapısı ile faaliyette bulunup özel sektörle rekabet edebilme olanağının ortadan kalkışı olacağı açıktır.

Tasarının bir başka önemli özelliği, sektördeki özelleştirmelerin tamamlanmasını öngörmesi. Sektördeki büyük boyutlu ilk özelleştirme, POAŞ'ın yüzde 51 hissesinin 2000 yılında özelleştirilmesiyle gerçekleştirildi. Özelleştirilmeden önce Türkiye'deki akaryakıt dağıtımının yaklaşık yüzde 40'ına, akaryakıt bayilerinin de yüzde 58'ine sahip olan POAŞ'ın özelleştirilmesi, kamunun akaryakıt dağıtımını düzenleme olanağını büyük ölçüde ortadan kaldıran bir adım oluyordu. Böylece, petroldeki özelleştirmeler, yabancı petrol devlerinin ağırlıkla faaliyet yürüttüğü akaryakıt dağıtım alanında başlatılmış oluyordu. Sektördeki özelleştirmelerin gündemdeki diğer önemli ayakları TÜPRAŞ ve PETKİM'dir. TÜPRAŞ'ın rafinerileri ve PETKİM'in özelleştirilmesi, petrol sektöründeki kamu denetiminin bütünüyle ortadan kalkmasına yol açacaktır.

Tasarının getirdiği bir başka önemli düzenleme, kamu kuruluşlarının çeşitli konulardaki tekellerine son verilerek özel şirketlere geniş bir serbesti tanınması. Rafinerilerin öncelikle TPAO'nun yerli üretim petrolünü alması, akaryakıt dağıtım şirketlerinin alımlarının asgari yüzde 60'ını TÜPRAŞ'tan yapması, ham petrol ve işlenmiş petrol ürünleri ithalatında TÜPRAŞ'ın tekelinin bulunması gibi düzenlemeleri değiştiren tasarı, böylece

sektörün pek çok aşamasındaki kamu denetimini ortadan kaldırmayı öngörmektedir. Petrol sektörünün bütün aşamalarını özel sektöre açan bu düzenlemeler, ülke pazarının ulusaşırı tekellerin denetimine girmesine neden olabilecek niteliktedir.

Petrol Piyasası Yasa Tasarısı ile oluşturulmaya çalışılan sektör yapısı, başta da belirtildiği gibi hizmetin hukuksal statüsünü “ruhsat” yöntemi çerçevesinde düzenlemeyi öngörmektedir. Bu durum sektörde “rekabetçi” düzenlemelerin gündemde olmadığını göstermektedir. Sektörün aşamalarının parçalanıp dikey bütünleşmenin yasaklanması ise rekabetçi bir piyasa yaratmak açısından yeterli görünmemektedir. Ancak, “doğal tekelleşme” niteliğindedir. Olmamasının tüketicilere tercih olanağı sağlaması nedeniyle, petrol sektörü elektrik ve doğalgazdan farklı özelliklere de sahiptir. Sonuçta, sektörde beklenmesi gereken olası gelişme tüm dünyada olduğu gibi tekelleşen oligopol nitelikte bir sektör yapısıdır. Yabancı sermayenin denetiminin artışı ise bir diğer temel özellik olacaktır. Yabancı sermaye yatırımlarının artıp, ülkenin petrol arama ve üretiminden rafinaj ve petrokimya endüstrisine varan alanlarda gelişme gösterip uluslararası rekabet gücü edinmesi ise beklenen bir sonuç değildir. Tersine, işlenmiş petrol ürünleri ithalatında artış görülmesi daha büyük bir olasılık olarak görülmektedir<sup>12</sup>.

## Sonuç

Bu çalışmada enerji sektörünün üç büyük alt dalı olan elektrik, doğalgaz ve petrol alanlarındaki özelleştirme ve yeniden yapılanma sürecinin temel özellikleri incelenmeye çalışıldı. Burada, sektörlerdeki yeniden yapılanma sürecinin bütün boyutları üzerinde durma olanağı bulunmuyordu. Bu yüzden yeniden yapılanma süreci, sadece sektörün genel yapısı, hizmetin hukuksal statüsü, kamunun sektördeki örgütlenme biçimi gibi temel başlıklar altında incelenmeye çalışıldı. Böylece, enerji altyapısından kamunun sorumlu olduğu ve hizmetin niteliğini de bu durumun belirlediği bir dönem kapanıp, enerji sektörlerinin özel girişime devredildiği yeni bir döneme geçişin bazı temel özelliklerinin ortaya çıkarılmasına odaklanıldı.

Bu çalışmada gerçekleştirilmeye çalışılan temel amaç, özelleştirme ve yeniden yapılanma sürecine damgasını vuran asıl nedenin “sektörlerin rekabete açılarak verimli bir işletmeciliğin gerçekleştirilmesi hedefi” olduğunu savunan yaygın görüşün güçlü dayanaklara sahip olmadığını göstermekti. Bu sav, kamu kuru-

<sup>12</sup> Petrol sektöründeki dönüşümler hakkında daha fazla bilgi için bkz. Atay (2002f), Petrol-İş (2000, 2001).

luşlarının mevcut işletilme biçimlerinin etkenlikten uzak olması gibi kısmi doğrular içermekle beraber, bunun nedenlerini “insan doğası” gibi ideolojik motiflerle açıklamaya çalışması nedeniyle bilimsellikten uzaklaşmaktadır. Kanımca, kamu kuruluşlarının ağır eleştirilere uğrayan mevcut durumunu açıklayan asıl nedenler kamu sektörü-özel sektör ilişkilerinde aranmalıdır.

Enerji sektörlerinde yürürlüğe konan yeni modelin, hizmetleri rekabete açarak verimli işletmeciliği teşvik edeceğine ve böylece rekabetçi piyasalara atfedilen “en düşük maliyet ve fiyatla üretim”, “en ussal kaynak dağılımı”, “tüketicilerin korunması” gibi özelliklerin ortaya çıkacağına ilişkin öngörülerin gerçekleşip gerçekleşmeyeceğini ise zaman gösterecek. Ancak, şu kadari kesin olarak söylenebilir ki, yeni modeli düzenleyen yasal çerçeve, özelleştirme sonrasında sektörde verimli bir işletmeciliğin gerçekleştirilebilme olasılığını, çokça söylendiği gibi, rekabetçi piyasalar oluşturulmasına değil, daha çok EPDK ve Rekabet Kurulu düzenlemelerine bağlı kılmış durumdadır. Dolayısıyla, enerji sektörlerinin geleceğinin belirlenmesinde bu iki yeni kurumun özel bir önem kazanacağını söylemek olanaklı görünmektedir. Bu iki kurum sektördeki yerini alırken “yönetişim” mekanizması gündeme getirilerek, toplumsal istemlerin enerji sektörlerine ilişkin politikaların belirlenmesinde daha belirleyici hale geleceği ileri sürülmektedir. Ancak, yukarıda da sergilendiği üzere, bu kurumların yönetim mekanizmaları ile istemlerini kapsamayı gündemine aldığı toplumsal kesimler sektördeki şirketlerle onların temsilcisi konumundaki kuruluşlardan ibaret görünmektedir.

Sonuç olarak, ele alınan sektörlerdeki yeniden yapılanma sürecini “teknik” sorunlar olarak ele almak bu sürecin temelindeki bölüşüme ilişkin itkilerin görülebilmesine engel oluşturacaktır. Enerji sektörlerindeki özelleştirmeler daha çok ulusaşırı sermayenin ve onlarla ortaklığını geliştirmeyi amaçlayan büyük sermayenin amaçlarına hizmet etmektedir. Bu durum, sektörlerin büyük sermaye lehinde yeniden düzenlenmesi ve böylece büyük sermayenin gücünü artırması anlamına da geliyor. Yeniden yapılanma sürecinin bu özelliği, hem hizmetlerin niteliğini hem de örgütlenme biçimlerini belirliyor. ■



## Seçilmiş Kaynakça

- Arın, T. (1994) "Altyapı Hizmetlerinde Teknolojik Değişme, Özel Sermaye ve Metalaşma Biçimleri", *Toplum ve Ekonomi*, 6, 5-67.
- Ataay, F. (1999a) *Türkiye'de Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Özelleştirme: Elektrik Enerjisi Sektörü Örneği* (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Ankara: AÜ SBE.
- Ataay, F. (1999b) "Anayasa Mahkemesi'nin Özelleştirme Konusundaki Tutumu", *Elektrik Mühendisliği Dergisi* (TMMOB-EMO yayını), 405, 10-16.
- Ataay, F. (2001) "Enerjide Özelleştirme Politikaları", *Tes-İş Dergisi*, 5, 56-61.
- Ataay, F. (2002a) "Enerji Özelleştirmeleri, Medya ve Siyaset", *Tes-İş Dergisi*, 2, 46-51.
- Ataay, F. (2002b) "Enerjide Özelleştirme ve Yönetimin Yeniden Yapılandırılması", *Tes-İş Dergisi*, 3, 42-48.
- Ataay, F. (2002c) "Enerji Sektörü: Elektrik", <http://www.bcp.org.tr/index.php?syf=ulkeraporu&id=10>
- Ataay, F. (2002d) "Enerji Sektörü: Hidrolik Kaynaklar", <http://www.bcp.org.tr/index.php?syf=ulkeraporu&id=17>
- Ataay, F. (2002e) "Enerji Sektörü: Doğalgaz", <http://www.bcp.org.tr/index.php?syf=ulkeraporu&id=13>
- Ataay, F. (2002f) "Enerji Sektörü: Petrol", <http://www.bcp.org.tr/index.php?syf=ulkeraporu&id=14>
- Ataay, F. (2003) *Elektrik Hizmetinin Tarihsel Gelişimi ve Özelleştirme Politikaları*, Ankara: Tes-İş.
- Başbakanlık Teftiş Kurulu (1997) *AKTAŞ AŞ ve Kayseri Elektrik AŞ Hakkında Soruşturma Raporu*, Tarih: 8.8.1997, Sayı: 18/97-6, 20/97-76, 25/97-8, Ankara.
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (1999) *TE-DAŞ'ın Bağlı Ortaklık ve Müesseselerine Ait Dağıtım Tesislerinin İşletme Hakkının Devri İle İlgili İvedi Durum Raporu*, Tarih: 13.4.1999, Ankara.
- Bayramoğlu, S. (2002) "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim", *Praksis*, 7, 85-116.
- Boratav, K. (1995) "İktisat Tarihi (1981-1994)", *Bugünkü Türkiye (1980-1995)* içinde, Yayın Yönetmeni: S. Akşin, İstanbul: Cem.
- Coopers and Lybrand (1998) *Power Sector Reform Programme*, Ankara.
- Çakal, R. (1996) *Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon*, Ankara: DPT.
- DPT (2001) *Elektrik Enerjisi* (VIII. Kalkınma Planı ÖİKR), Ankara: DPT.
- Dünya Enerji Konseyi – Türk Milli Komitesi (1997) *Enerji Raporu*, Ankara: DEK TMK.
- EMO (2002) "Ülkemizde Elektrik Enerjisi ve Nükleer Santraller", [http://www.emo.org.tr/eski/merkez/raporlar/enerji\\_raporu.html](http://www.emo.org.tr/eski/merkez/raporlar/enerji_raporu.html)
- EPDK (2002) *Elektrik Piyasası El Kitabı*, Ankara: EPDK.
- ETKB (1999) *I. Enerji Şurası Kararları*, 2 cilt, Ankara: ETKB.
- Güler, B. A. (1996) *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, Ankara: TODAİE.
- Güler, B. A. (2003) "Devlet Reformu", *Mimarlık Dergisi* (TMMOB-MO Yayını), Sayı: 10 (ayrı baskım).
- Günday, M. (2002) *İdare Hukuku*, 5. baskı, Ankara: İmaj.
- Kepenek, Y. (1993) *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, İstanbul: Gerçek.
- KİGEM vd. (2000) *Enerji Karmaşası ve Halkın Çıkarları*, Ankara: KİGEM vd.
- MMO (2001) "Türkiye'nin Doğalgaz Temin ve Tüketim Politikalarının Değerlendirilmesi", [http://www.mmo.org.tr/mmo/oda\\_gorusleri/dogalgazpolitikaları.htm](http://www.mmo.org.tr/mmo/oda_gorusleri/dogalgazpolitikaları.htm)
- OECD-IEA (1997) *Energy Policies of Turkey: 1997 Review*, Paris: IEA.
- OECD-IEA (2001), *Energy Policies of IEA Countries: Turkey 2001 Review*, <http://www.iea.org/bosks/countries/2001/turkey.pdf>
- OECD (2002) *Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek*, Ankara: Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı.
- Oyan, O. (1998) *Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?*, Ankara: İmaj.
- Oyan, O. (1999) "Devleti Yeniden Biçimlendirme

Çabaları ve Sendikal Tavrı”, *Türk-İş Yıllığı '99*, Ankara: Türk-İş, 13-28.

Petrol-İş (2000) *TÜPRAŞ'ın Özelleştirilmesine Hayingir!*, İstanbul: Petrol-İş.

Petrol-İş (2001) *Petrol Ürünleri Dağıtım Sektörü ve POAŞ*, İstanbul: Petrol-İş.

Tes-İş (1993) *Enerji Sektöründe Özelleştirme Sorunu*, Hazırlayan: Vedat Bilgin, Ankara: Tes-İş.

Türk-İş (1999) *KİT'ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler*, Hazırlayan: Oğuz Oyan vd., Ankara: Türk-İş.

TÜSİAD (1998) *21. Yüzyıla Girerken Türkiye'nin Enerji Stratejisinin Değerlendirilmesi*, Hazırlayan:

M. Ö. Ültanır, İstanbul: TÜSİAD.

TÜSİAD (2002) *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, Hazırlayan: U. Emek, Ü. Zenginobuz, M. Acar, İstanbul: TÜSİAD.

Ültanır, M. Ö. vd. (2002) “Türkiye’de Serbest Gaz Pazarı Var mı?” (yuvarlak masa), *Dünya Enerji*, 12, 24-43.

Yılmaz, E. (1998) *Türkiye’de Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirme Nedenleri*, Ankara: Hazine Müsteşarlığı.

Sürelî Yayınlar: *Dünya Enerji, Elektrik Mühendisliği Dergisi, Energate, Enerji Dünyası, Hazine Dergisi, Kamu Yönetimi Dünyası, Mülkiye, Petrogas, Planlama Dergisi, Tes-İş Dergisi*.