

**T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME:
TEDAŞ (TÜRKİYE ELEKTRİK DAĞITIM ANONİM ŞİRKETİ)
ÖRNEĞİ**

**Murat ERTİLAV
0830203097**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**DANIŞMAN
Doç. Dr. Mehmet AKTEL**

ISPARTA – 2014



T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**YÜKSEK LİSANS
TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI**

Tez Savunması 1

Tarih: 23/6/2014

Enstitü Yönetim Kurulunun 13/06/2014 tarih ve 93389805.302.14.05/1436 sayılı kararıyla oluşturulan jürimiz Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı YÜKSEK LİSANS öğrencisi Murat ERTİLAV'nın "Türkiye'de Özelleştirme: TEDAŞ (Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi) Örneği" başlıklı tezini incelemek ve değerlendirmek üzere 23/6/2014 tarihinde saat 14.00'da toplanmış ve aday tez savunmasına almıştır.

Lisansüstü Yönetmeliği Madde 25 uyarınca adaya 90 dakika süreyle teziyle ilgili Ek'te sunulan sorular yöneltilmiştir. Yapılan değerlendirmeler sonunda adayın tezinin aşağıda belirtilen sebeplerle,

☒ **Tezin kabul edilmesine**
(Öğrenci, varsa jüri tarafından gerekli görülen düzeltmeleri yaparak, tezinin onaylı son şeklini bir (1) ay içinde Enstitü'ye teslim etmelidir.)

☐ **Tezde düzeltme verilmesine**
(Öğrenci, tezde gerekli görülen düzeltmeleri yaptıktan sonra üç (3) ay içinde savunmasını yineleyecektir.)

☐ **Tezin reddedilmesine**
(Öğrenci, yeni tez konusu belirlemelidir.)

***Tez adı değişikliği yapıldı/yapılmadı.**
oy birliği/oy çokluğu ile karar verilmiştir.
Gereği için arz olunur.

Jüri	Adı Soyadı	İmza
Danışman :	Doç.Dr. Mehmet AKTEL	
Üye :	Doç.Dr. Mehmet GENÇTÜRK	
Üye :	Doç.Dr. Yakup ALTAN	
Ek : Herbir jüriye ait tez değerlendirme jüri raporları		

Enstitü Yönetim Kurulu Kararı	Tarih:	Karar No:
Bu form danışman tarafından düzenlenerek 3 gün içerisinde ilgili Anabilim Dalı aracılığı ile Enstitüye teslim edilir.		



T.C.

SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Türkiye’de Özelleştirme: Tedaş (Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi) Örneği” adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadar ki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.


Murat ERTİLAV
23/06/2014

TEŞEKKÜR

Yüksek lisans eğitim dönemimde ve tez çalışmamın her aşamasında sabırla yol gösteren değerli hocam ve tez danışmanım Doç Dr.Mehmet AKTEL'e anlayışı ve özverisi için teşekkür ederim. Ayrıca çalışma sürecinde desteklerini esirgemeyen başta Yrd.Doç.Dr. Nil Esra DAL ve Öğr.Gör. Veysel DAL olmak üzere tüm mesai arkadaşlarıma ve dostlarıma çok teşekkür ederim.

Ayrıca uzun eğitim ve tez yazım sürecimde anlayışla ve sabırla destekleyen aileme ve özellikle benimle geçirecekleri zamandan fedakârlık ederek bu çalışmaya en büyük katkıyı sağlayan eşim Sezen'e ve kızım Nisa'ya sonsuz teşekkürler.

Murat ERTİLAV

ÖZET

TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME: TEDAŞ (TÜRKİYE ELEKTRİK DAĞITIM ANONİM ŞİRKETİ) ÖRNEĞİ

Murat ERTİLA V

**Süleyman Demirel Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü
Yüksek Lisans Tezi
Isparta 2014**

**Danışman:
Doç.Dr. Mehmet AKTEL**

Özelleştirme, kamu teşebbüslerinin verimsizliği, yönetim sıkıntıları ve devlet üzerindeki mali yükleri nedeniyle ortaya çıkmıştır. İktisadi alanda, zorunlu sektörler dışında, devlet yerine özel sektörün varlığını savunan bir politikadır. 1980’li yıllara kadar, tüm dünyada hâkim olan devletçi iktisadi anlayış, yaşanan krizler ve küreselleşme neticesinde terkedilmeye başlamıştır. Özellikle öne çıkan liberal politikalar paralelinde, gelişmiş ülkelerden başlayarak birçok ülke özelleştirmeyi iktisadi bir çözüm olarak uygulamaya başlamıştır.

Türkiye’de özelleştirme, kuruluştan itibaren kabul görmüş bir politika olmasına karşın sosyal ve ekonomik şartlar nedeniyle ancak seksenli yıllarda uygulanabilmektedir. Son 30 yıldır tüm hükümetlerin ekonomik programlarında yer alan özelleştirme özellikle 2000’li yıllarda yapılan hukuki düzenlemeler ve özelleştirme uygulamaları ile önemli bir gündem maddesi haline gelmiştir.

Ülkemizde son on yılda öne çıkan özelleştirme çalışmalarında, elektrik dağıtım sektörü özelleştirmesi hacim olarak en önemli özelleştirme uygulamalarından birisidir. 2013 sonu itibarı ile Türkiye elektrik dağıtım sektörünün %100’ü, özelleştirme çalışmaları tamamlanarak özel sektöre aktarılmıştır.

Yüksek lisans tezi olarak sunulan bu çalışmada amaç; dünya genelinde önem kazanan özelleştirme teorisi çerçevesinde, Türkiye’de ki özelleştirme sürecini TEDAŞ örneği üzerinden değerlendirmektir. Bu amaç doğrultusunda kapsam olarak; Türkiye’de özelleştirme sürecinin gelişimi ve uygulamaları çerçevesinde, elektrik dağıtım sektöründe faaliyet gösteren ve en büyük kamu teşebbüslerinden biri olan TEDAŞ özelleştirmesi ele alınmıştır. Çalışmada araştırma yöntemi olarak, içerik analizine dayalı nitel araştırma yöntemi tercih edilmiş ve örnek olay modeli kullanılmıştır.

Çalışma sonucunda, elektrik dağıtım sektöründe verimliliği sağlama gayesiyle başlatılan ve bu çalışmanın yapıldığı sıralarda henüz sonuçlanan özelleştirme sürecinin, usul, esas ve kısa vadeli hedefler bakımından başarılı olduğu yönünde bulgulara ulaşılmıştır. Ancak kısa vadede ortaya çıkan olumlu verilere karşın, sürecin nihai başarısının uzun vadede elde edilebilecek verilere göre değerlendirilmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Özelleştirme, Serbestleşme, Deregülasyon, Kamu Yönetimi, Türkiye’de Özelleştirme, Elektrik Sektörü, Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, TEDAŞ.

ABSTRACT

PRIVATIZATION IN TURKEY: TEDAŞ (TURKISH ELECTRICITY DISTRIBUTION COMPANY) AS AN EXAMPLE

Murat ERTİLAĞ

**Süleyman Demirel University, Department of Public Administration
Master's Thesis
Isparta 2014**

**Supervisor:
Associate Professor Mehmet AKTEL**

Privatization has derived by inefficiency of public enterprises, management problems and the financial burdens on the states. It is a policy on the terms of economy, except mandatory sectors, that defends the private sectors existence instead of state sectors. Until the 1980s, the dominant statist economic approach all over the world began to be left as a result of the financial crises and globalization. Especially in paralel with prominent liberal policies, many countries from the developed ones started to implement privatization as an economic solution.

Turkey's privatization process, which is an applicable policy from the establishment, has been implemented only in the 80s due to social and economical conditions. The privatization which is in the programs of all the governments for the last 30 years, has become an important item on the agenda with the legal regulations and privatization especially in the 2000s.

The outstanding work of privatization for the last ten years in our country, the privatization of the electricity distribution sector is one of the most important one. By the end of 2013, 100% of the electricity distribution sector in Turkey privatization was completed and transferred to the private sector.

As a Master's thesis which is presented in this study, the purpose is to evaluate the privatization process in Turkey based on TEDAŞ sample within the privatization theory which has become important around the world. In accordance with this purpose as a content, the privatization of TEDAŞ, which is one of the largest public enterprise of the electricity distribution sector, were discussed, within the framework of the development and applications of the privatization process in Turkey. In the study, qualitative research method based on content analysis is preferred as a research method and case study model is used.

As a result of the study, some findings about the fact that the privatization process, which was started with the aim of providing the efficiency of the electricity distribution sector and has just ended up at the time this study conducted, is successful in terms of method, principle and short term goals were reached. However, final success of the process needs to be evaluated according to the data that can be obtained in the long term in spite of the positive data that appeared in the short term.

Key Words: Privatization, Liberalization, Deregulation, Public Administration, Privatization in Turkey, Electricity Sector, Turkey Electricity Distribution Company, TEDAŞ.

İÇİNDEKİLER

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI	ii
YEMİN METNİ.....	iii
TEŞEKKÜR.....	iv
ÖZET	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLolar DİZİNİ	xi
ŞEKİLLER DİZİNİ	xii
KISALTMALAR DİZİNİ.....	xiv
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRMENİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

1 ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI.....	5
1.1 ÖZELLEŞTİRME TANIMI VE KAPSAMI	5
1.2 ÖZELLEŞTİRME POLİTİKASI DOĞUŞU VE GELİŞİMİ	6
1.3 ÖZELLEŞTİRMENİN AMAÇLARI.....	9
1.3.1 Ekonomik Amaçlar	11
1.3.1.1 Verimliliği ve Etkinliği Artırmak.....	11
1.3.1.2 Serbest Piyasa Ekonomisini Güçlendirmek	12
1.3.1.3 Sermayeyi Tabana Yayımak.....	13
1.3.1.4 Sermaye Piyasasını Geliştirmek.....	14
1.3.1.5 Yabancı Sermaye Kazanmak ve Döviz Gelirlerini Artırmak.....	14
1.3.1.6 Hazine ve Merkez Bankası Üzerindeki, KİT Yükünü Hafifletmek	15
1.3.1.7 Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Aşırı İstihdam Sorununu Çözmek	16
1.3.2 Mali Amaçlar.....	16
1.3.2.1 Devlete Gelir Sağlamak	17
1.3.2.2 Devlet Teşebbüslerinin Zararlarından Kurtulmak.....	18
1.3.3 Toplumsal ve Sosyal Amaçlar.....	18
1.3.4 Siyasi ve İdeolojik Amaçlar	19
1.4 ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ.....	20
1.4.1 İhale Yöntemi	21
1.4.2 Yasal Kurumsal Serbestleşme Yöntemi	22
1.4.3 Satış Yöntemi	23
1.4.3.1 Doğrudan Satış	23
1.4.3.2 Hisse Senedi Yoluyla Satış	24
1.4.4 Yönetim Devri Yöntemi.....	25
1.4.5 Finansal Kiralama Yöntemi	26

1.4.6	İmtiyaz Devri Yöntemi.....	27
1.4.7	Fiyatlama Yöntemi.....	28
1.4.8	Yap İşlet Devret Yöntemi	29
1.4.9	Ortak Girişim Yöntemi.....	30
1.4.10	Kupon Yöntemi	30
1.4.11	Teşvik Yöntemi	31
1.4.12	Gönüllü Organizasyonlar Yöntemi	32
1.4.13	Kendi Kendine Hizmet Yöntemi.....	32
1.4.14	Üretimin Terkedilmesi Yöntemi	33

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME SÜRECİ

2	TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME	34
2.1	TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRMENİN TARİHSEL GELİŞİMİ	34
2.1.1	Osmanlı Dönemi	34
2.1.2	1923- 1932 Dönemi.....	36
2.1.3	1933 – 1950 Dönemi	37
2.1.4	1951 – 1960 Dönemi	40
2.1.5	1961 – 1980 Dönemi	42
2.1.6	1981 – 1990 Dönemi	43
2.1.7	1991 – 2001 Dönemi	47
2.1.8	2001 – 2014 Dönemi	51
2.2	HUKUKİ YAPI.....	53
2.2.1	Özelleştirme Mevzuatı ve 4046 Sayılı Kanun.....	55
2.2.2	Özelleştirme İlkeleri	56
2.3	KURUMSAL YAPI.....	56
2.3.1	Özelleştirme Yüksek Kurulu	57
2.3.2	Özelleştirme İdaresi.....	58
2.4	FİNANSAL YAPI.....	59
2.4.1	Özelleştirme Fonu	60
2.4.2	Kamu Ortaklığı Fonu	61
2.5	ÖZELLEŞTİRME UYGULAMA VE ESASLARI	62
2.5.1	Özelleştirme Prosedürü	62
2.5.1.1	Kapsama Alma:	63
2.5.1.2	Programa Alma:	64
2.5.2	Özelleştirme Yöntemi	65
2.6	TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI.....	67

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜ ÖZELLEŞTİRME SÜRECİ

3	ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME	72
3.1	TÜRKİYE ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜ	72
3.1.1	Elektrik Enerjisi Sektörünün Yapısı.....	75

3.1.1.1	Üretim Faaliyeti:	76
3.1.1.2	İletim Faaliyeti:	76
3.1.1.3	Dağıtım Faaliyeti:	77
3.1.1.4	Toptan ve Parkende Satış Faaliyetleri:	77
3.1.1.5	Piyasa İşletim Faaliyeti ve EPIAŞ'ın Kuruluşu:	78
3.1.1.6	İthalat ve İhracat Faaliyeti:	78
3.1.1.7	Organize sanayi bölgelerince yürütülebilecek faaliyetler:	79
3.1.2	Elektrik Enerjisi Sektörünün Toplumsal ve Sosyal Yönü.....	79
3.1.3	Elektrik Enerji Sektörü 'nün Tarihsel Gelişimi.....	81
3.1.3.1	Osmanlının Son Döneminde İmtiyazlar 1902 – 1923	82
3.1.3.2	Cumhuriyet'in İlk Döneminde İmtiyazlar 1923 – 1930.....	83
3.1.3.3	Devletçilik Uygulamaları 1930 – 1950	84
3.1.3.4	Yerli Özel Sektörü Teşvik Dönemi 1950 – 1960	85
3.1.3.5	Planlı Kalkınma Dönemi 1960 – 1980	86
3.1.3.5.1	Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi	87
3.1.3.5.2	İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi	88
3.1.3.5.3	Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi	89
3.1.3.5.4	Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi	90
3.1.3.6	Sektörde Serbestleşme Dönemi 1980 – 2000.....	92
3.1.3.6.1	Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi	93
3.1.3.6.2	Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi	94
3.1.3.6.3	Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi.....	97
3.1.3.7	Reform Dönemi 2001 – 2013.....	98
3.1.3.7.1	Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi	100
3.1.3.7.2	Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi.....	103
3.1.3.7.3	Dokuzuncu Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi	104
3.1.3.8	2013 ve Sonrası Yeniden Yapılanma Dönemi	104
3.1.3.8.1	Onuncu Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi	106
3.2	ELEKTRİK ENERJİSİ DAĞITIM SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME	107

DÖRÜNCÜ BÖLÜM

ELEKTRİK DAĞITIM SEKTÖRÜ ÖZELLEŞTİRMESİ

4	TEDAŞ ÖZELLEŞTİRMESİ.....	109
4.1	TÜRKİYE ELEKTRİK DAĞITIM ANONİM ŞİRKETİ (TEDAŞ)	109
4.2	TEDAŞ'IN ÖZELLEŞTİRME SÜRECİ.....	111
4.2.1	Elektrik Dağıtım Sektörünün Yapısı	112
4.2.1.1	Dağıtım Faaliyeti:	112
4.2.1.2	Dağıtım Şirketi:	113
4.2.1.3	Dağıtım Sistemi:.....	113
4.2.1.4	Dağıtım Tesisi:	115
4.2.2	Dağıtım Sektörünün Özelleştirme Nedenleri	115
4.2.2.1	Dağıtım Sektöründe Kayıp-Kaçaklar	116
4.2.2.2	Dağıtım Hizmet Kalitesi.....	122

4.2.2.3	Elektrik Enerjisi Kalitesi	123
4.2.2.3.1	Tedarik Sürekliliği:	124
4.2.2.3.2	Ticari Kalite:	124
4.2.2.3.3	Teknik Kalite:.....	125
4.2.2.4	Dağıtım Sektörü Yatırım ve Finansmanı	125
4.2.2.5	Dağıtım Sektörünün Rekabete Açılması	126
4.2.3	TEDAŞ'ın Özelleştirme Amaçları	128
4.2.4	TEDAŞ Özelleştirme Yöntemi.....	129
4.2.5	TEDAŞ Özelleştirmesinde Ana Esaslar	130
4.2.5.1	İHS Modeli (İmtiyaz Hisselerinin Satışı Modeli)	130
4.2.5.2	Tarifelerde Genel Esaslar	131
4.2.5.3	Enerji Satış Anlaşmaları.....	131
4.2.5.4	Yatırım Yükümlülükleri	132
4.2.6	Yatırım Değerlenmesi	132
4.2.7	Lisanslama Uygulaması	133
4.2.8	TEDAŞ Özelleştirme Sonucu.....	135
4.2.9	Dağıtım Sektöründe Özelleştirilen Bölgeler	138
4.2.9.1	Göksu Elektrik Dağıtım A.Ş.	140
4.2.9.2	Aydem Elektrik Dağıtım A.Ş.	140
4.2.9.3	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	141
4.2.9.4	Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş. (SEDAŞ).....	142
4.2.9.5	Meram Elektrik Dağıtım A.Ş.	143
4.2.9.6	Osmangazi Elektrik Dağıtım A.Ş.	143
4.2.9.7	Çamlıbel Elektrik Dağıtım A.Ş. (ÇEDAŞ)	144
4.2.9.8	Uludağ Elektrik Dağıtım A.Ş.	145
4.2.9.9	Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş.	146
4.2.9.10	Yeşilırmak Elektrik Dağıtım A.Ş.	146
4.2.9.11	Fırat Elektrik Dağıtım A.Ş.	147
4.2.9.12	Trakya Elektrik Dağıtım A.Ş. (TREDAS)	148
4.2.9.13	Akdeniz Elektrik Dağıtım A.Ş.	148
4.2.9.14	Boğaziçi Elektrik Dağıtım A.Ş. (BEDAS).....	149
4.2.9.15	Gediz Elektrik Dağıtım A.Ş.	150
4.2.9.16	Aras Elektrik Dağıtım A.Ş.	150
4.2.9.17	Dicle Elektrik Dağıtım A.Ş.	151
4.2.9.18	Vangölü Elektrik Dağıtım A.Ş.	152
4.2.9.19	İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım A.Ş. (AYEDAŞ)	152
4.2.9.20	Toroslar Elektrik Dağıtım A.Ş.	153
4.2.9.21	Kayseri ve Cıvırı Elektrik Türk A.Ş. (KCETAS).....	154
SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME		156
KAYNAKÇA		163
ÖZ GEÇMİŞ.....		174

TABLÖLAR DİZİNİ

Sayfa No:

Tablo 1.1.	1985-2014 Dönemi Gerçekleştirilen Özelleştirme İşlemleri	69
Tablo 1.2.	2004-2013 Genel Bütçe Geliri İle Özelleştirme Geliri Rakamları	69
Tablo 2.1.	Türkiye’de Yıllara Göre Elektrik Enerjisi Görünümü	74
Tablo 3.1.	Elektrik Enerjisi Sektöründe 2001-2013 Reformları	99
Tablo 4.1.	Türkiye Elektrik Dağıtım Sistemi Hat Uzunlukları	113
Tablo 4.2.	Elektrik Dağıtım Sistemi Trafo Sayısı ve Kurulu Gücü	114
Tablo 5.1.	Dağıtım Bölgelerine Göre Kayıp-Kaçak Oranları	118
Tablo 5.2.	Dağıtım Bölgelerinde Yıllara Göre Kayıp-Kaçak Oranları	119
Tablo 6.1.	Dağıtım Lisansı Verilen İşletmeler	134
Tablo 7.1.	Dağıtım Şirketleri ve Kapsadığı İller	135
Tablo 7.2.	Dağıtım Şirketlerinin Özelleştirme Durumu	139

ŞEKİLLER DİZİNİ

Sayfa No:

Şekil 1.1.	Özelleştirme Prosedürü	63
Şekil 1.2.	Özelleştirme Yöntemleri	66
Şekil 1.3.	Yöntemler İtibariyle Özelleştirme İşlemleri	67
Şekil 1.4.	Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri	68
Şekil 1.5.	Yıllara Göre Genel Bütçe Geliri İle Özelleştirme Geliri Oranları .	70
Şekil 1.6.	Son 10 Yılda, Genel Bütçe Geliri İle Özelleştirme Geliri Payları .	71
Şekil 2.1.	Türkiye’de Yıllara Göre Elektrik Tüketimi	73
Şekil 3.1.	Türkiye Elektrik Enerjisi Sektörünün Yapısı	75
Şekil 3.2.	Türkiye Elektrik Sektörü Tarihi Gelişimi.....	96
Şekil 4.1.	TEDAŞ Yapılanma Süreci	110
Şekil 5.1.	Yıllara Göre Kayıp-Kaçak Oranları (TEDAŞ).....	117
Şekil 5.2.	Dağıtım Bölgelerine Göre Kayıp-Kaçak Oranları (2012)	120
Şekil 6.1.	Dağıtım Sektörü Özelleştirmesi ile Genel Özelleştirme Oranı	137
Şekil 7.1.	Göksu Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	140
Şekil 7.2.	Aydem Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	141
Şekil 7.3.	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	141
Şekil 7.4.	Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	142
Şekil 7.5.	Meram Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	143
Şekil 7.6.	Osmangazi Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	144
Şekil 7.7.	Çamlıbel Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	145
Şekil 7.8.	Uludağ Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	145
Şekil 7.9.	Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	146
Şekil 7.10.	Yeşilırmak Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	147
Şekil 7.11.	Fırat Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	147
Şekil 7.12.	Trakya Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	148
Şekil 7.13.	Akdeniz Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	149
Şekil 7.14.	Boğaziçi Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	149
Şekil 7.15.	Gediz Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	150
Şekil 7.16.	Aras Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	151
Şekil 7.17.	Dicle Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	151
Şekil 7.18.	Vangölü Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	152

Şekil 7.19.	Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	153
Şekil 7.20.	Toroslar Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	154
Şekil 7.21.	Kayseri ve Civarı Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı	154

KISALTMALAR DİZİNİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AKUT	: Arama Kurtarma Derneği
AYDEM	: Aydın Denizli Muğla Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
AYEDAŞ	: Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
BTC	: Bulgarian Telecommunication Company (Bulgar Telekomünikasyon)
Bkz	: Bakınız
BEDAŞ	: Boğaziçi Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
BTK	: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
BUMKO	: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (Maliye Bakanlığı)
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
ÇEAŞ	: Çukurova Elektrik Anonim Şirketi
ÇEDAŞ	: Çamlıbel Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DMB	: Devlet Mevduat Bankası
DMO	: Devlet Malzeme Ofisi
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	: Devlet Su İşleri
DTM	: Dış Ticaret Müsteşarlığı
DYP	: Doğru Yol Partisi
EBK	: Et ve Balık Kurumu
EDAŞ	: Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
EİEİ	: Elektrik İşleri Etüt İdaresi
ESOP	: Employee Stock Ownership Plan (Çalışan için hisse senedi planı)
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
EPK	: Enerji Piyasası Kanunu
ETKB	: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
EÜAŞ	: Elektrik Üretim Anonim Şirketi
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GW	: Gigawatt

GWh	: Gigawatt saat
İHD	: İmtiyaz Hisselerinin Devri
İHS	: İmtiyaz Hisselerinin Satışı
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
İDT	: İktisadi Devlet Teşekkülü
İGEME	: İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KW	: Kilowatt
KWh	: Kilowatt saat
MTA	: Maden Teknik Arama Enstitüsü
MW	: Megawatt
MWh	: Megawatt saat
NGS	: Nükleer Güç Santrali
OECD	: Organization for Economic Co – Operation and Development
ÖİB	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ÖYK	: Özelleştirme Yüksek Kurulu
PTT	: Posta ve Telgraf Teşkilatı
SEDAŞ	: Sakarya Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
SEKA	: Selüloz ve Kâğıt Sanayi Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları
TDÇİ	: Türkiye Demir Çelik İşletmeleri
TEDAŞ	: Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TEİAŞ	: Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TETAŞ	: Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi
THY	: Türk Hava Yolları
TPAO	: Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
TREDAŞ	: Trakya Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu

GİRİŞ

Yaşanan teknolojik gelişmeler, küreselleşmenin getirdiği yenilikler, global krizler sonrasındaki dönüşümler ve demokratikleşme çabaları ile birlikte, ülkelerin de ekonomik ve siyasi görünümü hızlı bir değişim sürecine girmiştir. Ekonomik ve siyasal nedenlerle 1980’li yıllara kadar hemen hemen bütün ülkelerde kamulaştırmanın hâkim olduğu devletçi bir sistemin varlığı söz konusu olmuştur. 1980’li yıllardan bu yana ise özelleştirme, kemikleşmiş iktisadi sorunların çözümü ve hantallaşan kamu sistemlerinin yenileşmesine bir çözüm olarak, gelişmiş ülkelerden başlayıp dünya genelinde tercih edilen bir politika haline gelmiştir.

Devletin ekonomiye müdahaleden vazgeçmesi anlamına gelen özelleştirme, kamu kuruluşlarının ve kamu iştiraklerindeki yönetim ve hisselerin kısmen, tamamen veya geçici olarak özel kesime devredilmesi şeklinde uygulanmaktadır. Özellikle azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu iktisadi kuruluşlarının verimli çalışmadıkları, devlet bütçesine yük oldukları, dolayısıyla bunların özel sektöre satılması gerektiği görüşü son otuz yılda, artarak devam eden bir şekilde kabul görmüştür.

Özelleştirmeden ülkelerin genel olarak beklentileri; kamu kuruluşlarının bütçe üzerindeki yükünün hafifletilmesi, ekonomideki etkinliğin ve verimliliğin özel sektör aracılığı ile artırılması, gelir elde edilmesi, sermaye piyasalarının geliştirilmesi, sermayenin tabana yayılması, yabancı sermayenin teşvik edilmesi, borçların azaltılması ve gelir dağılımının iyileştirilmesi şeklinde sıralanabilir. Bu gibi beklentiler dolayısıyla, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme uygulamaları hız kazanmıştır. Özellikle gelişmiş ülkelerde, özel sektörün mal ve hizmetleri kamu sektöründen daha uygun maliyetlerle ürettiği görülmüştür.

Özelleştirmenin gerekliliğini sağlayan bu olumlu nedenlerin yanında, özelleştirme sonrası yaşanan negatif tablolar, özelleştirmeye karşı olan eleştirileri de beraberinde getirmektedir. Bu eleştiriler; özelleştirme sonrası istihdamın azalması, kamu tekeli konumunda olan kuruluşların özelleştirme sonrası özel tekel konumuna dönüşmesi, sermayenin tabana yayılmayıp belirli ellerde kümelenmesi, elde edilen gelirlerin yatırımlarda kullanılmaması ve sadece borç ödeme aracı olarak kullanılması,

sürecin iyi denetlenememesi, siyasal ve sosyal kontrolün kamudan sermaye sahiplerine geçmesi, eleştirel nedenler olarak sıralanabilir.

Türkiye’de özelleştirme düşüncesi 1950 yılından sonra gündeme gelmiş olmasına karşın, sosyal ve ekonomik şartların gereği olarak devletçi politikalar sürdürülmüştür. Ancak, 1980 yılından sonra özelleştirme çalışmaları başlatılabilmiş, 1983 sonrasındaki tüm hükümetlerin iktisadi programlarında yer alarak, dünyada yaşanan özelleştirme politikaları gelişimine paralel bir seyir izlemiştir. Özellikle 2000’li yıllarda yapılan hukuki reform çalışmaları ve uygulanan özelleştirme politikaları ile son on yılda birçok kamu teşebbüsü özel sektöre devredilmiştir.

Yürütülen bu özelleştirme çalışmaları doğrultusunda, doğal tekel özelliği gösteren elektrik dağıtım sektörü de özelleştirme programına alınmıştır. Bu çalışmanın da örneği olan ve sektörde faaliyeti yürüten kamu teşebbüsü Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi’nin (TEDAŞ), 21 bölgeye ayrılarak özelleştirme çalışmaları yapılmış ve 2013 sonu itibari ile tamamı özelleştirilmiştir.

Bu çalışmada amaç; dünya genelinde önem kazanan özelleştirme teorisi çerçevesinde Türkiye’de ki özelleştirme sürecini TEDAŞ örneği üzerinden değerlendirmektir. Söz konusu bu iktisadi devlet teşebbüsünün özelleştirilmesi sürecinde kullanılan özelleştirme yöntemlerinin açıklanması, özelleştirme sürecinde takip edilen usul ve esasların sistematik bir şekilde irdelenmesi, özelleştirme sürecinin sosyo ekonomik bağlamda Türkiye ekonomisi ve sosyal dinamikleri açısından etkilerinin değerlendirilmesi çalışmanın alt amaçlarıdır.

Araştırma sadece TEDAŞ ile sınırlıdır. Öte yandan araştırma kapsamında kullanılan ikincil verilerin nicelik olarak sınırlı olması ve sürecin henüz tamamlanmış olması en önemli kısıt olarak değerlendirilmiştir.

Çalışmada araştırma yöntemi olarak, içerik analizine dayalı nitel araştırma metodolojisi tercih edilmiştir.

Nicel araştırmaların aksine nitel araştırmalarda amaç ölçmekten çok değişkenlerin derinlemesine incelenmesi ve ortaya konmasıdır. Nicel araştırmalar değişkenler arasındaki ilişkinin varlığı ve ilişkinin ne kadar kuvvetli olduğu ile ilgilenirken, nitel araştırmalar bu değişkenler arasındaki ilişkinin neden ve nasıl kurulduğunu ele alır. Özetle nicel araştırmalar ölçüm yaparken, nitel araştırmalar yorum yapar. Bu sebeple nicel araştırmalarda sonuçlar sayısal veriler ve istatistiksel analizlere

dayandırılırken, nitel araştırmalarda sonuçlar sayısal olmayan, bireylerin zengin anlatımları ve bunların yorumları şeklinde ortaya çıkmaktadır.¹ İçerik analizi sosyal bilimlerde oldukça sık kullanılan nitel bir araştırma yöntemidir. İçerik analizi basılı ve görsel materyallerin içeriğinin araştırma konusu kapsamında ve belirli bir sistematik dâhilinde incelenmesidir.²

Bu doğrultuda, çalışma içerik analizine dayanan nitel bir araştırma şeklinde hazırlanmış, başta Özelleştirme İdaresi Başkanlığı verileri, TEDAş faaliyet raporları, konuya ilişkin kanun ve yönetmeliklerin verileri, kalkınma planları ve hükümet programları, içerik analizinde birincil veri kaynağı olarak incelenmiştir. Konu üzerine yazılmış kitaplar, bilimsel makaleler, süreli yayınlar, Sayıştay raporları ve sektör raporları, ikincil kaynak olarak değerlendirilmiştir.

Çalışmanın içerik analizinde araştırma modeli olarak örnek olay araştırma modeli benimsenmiştir.

Örnek olay çalışma metodu; bir olay yâda olaylar hakkında veri toplamayı ve kaydetmeyi ve de olayın sunuşunun veya raporunun hazırlanmasını içermektedir.³ Bu bağlamda çalışmada içerik analizine dayanan örnek olay modeline uygun olarak TEDAş Özelleştirmesi örnek olay olarak ele alınmıştır.

Nitel araştırma metodolojisi çerçevesinde dört bölümden oluşan çalışmada; kuram ve sürece ilişkin değişkenler derinlemesine incelenerek, neden ve nasıl ilişkileri ortaya konulmuştur. Bu inceleme ve ilişkilere dayanılarak örnek olay hakkındaki en güncel veriler rapor şeklinde sunulmuş, sonuç ve öneriler çıkarılmıştır.

Birinci bölümde, özelleştirmenin tanımı, amacı ve yöntemleri gibi kavramsal konular ele alınarak teorik bilgiler verilmektedir.

İkinci bölümde ise, dünyada gelişen özelleştirme uygulamalarına paralel olarak, Türkiye’deki özelleştirme çalışmalarının ekonomik, kamusal ve yasal süreci ile özelleştirme uygulama ve esasları değerlendirilmektedir.

Üçüncü bölümde, Türkiye elektrik enerjisi sektörü, tarihi, yapısı ve sosyal yönü ile ele alınarak elektrik sektörü içindeki dağıtım sektörünün detaylı analizi yapılmıştır.

¹ Kaan Böke (Ed.), *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri*, Alfa Yayınları, 3. Basım, İstanbul, 2011, s.276.

² Editör: Kaan Böke, *a.g.e*, s. 298.

³ Nilgün Köklü, “Örnek Olay alışma Metotları”, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, 1994, c.27, S.2, s.771.

Dördüncü bölümde ise, Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi'nin kuruluşu, yapısı değerlendirilerek, kurumun özelleştirme sürecine ilişkin nedenler, esaslar ve sonuçlar etrafı bir şekilde ele alınmış, özelleştirme bölgelerinde sürecin tamamlanması sonrasındaki sonuçlarına ayrı ayrı yer verilmiştir.

Çalışmanın sonuç bölümünde; Türkiye'deki özelleştirme süreci ile TEDAŞ örneği, yapısal özelleştirme süreci açısından analiz edilerek, özelleştirmenin başarısı ve sonuçlarına ilişkin değerlendirme ve öneriler yer almaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRMENİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

1 ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI

Özelleştirme kavramının temeli, modern ekonominin kurucusu olarak kabul edilen Adam Smith'in 1776 yılında yayınlanan "Milletlerin Zenginliği" (Wealth of Nations) adlı kitabına dayanmaktadır. Özelleştirme konusuna ilk olarak değinen Smith'e göre "devlet yalnızca tam kamusal nitelikteki bir kısım mallar ile (milli savunma, adalet hizmetleri gibi) faydası tek tek toplum üyelerine sunulamayacak malları üretmelidir.(...) devlet adamlığı (yönetimi) ile tüccarlık kadar birbiri ile tutarsız iki karakter bulunamaz"⁴

Özelleştirme kavramının ilk kullanılışı ise A.Smith'den iki yüz yıl sonra Peter F. Drucker'ın 1969 yılında basılan "The Age of Discontinuity" isimli eserinde "reprivatization" şeklinde olmuştur. Drucker bu ilk kullanıma ilişkin "Yeni Gerçekler" isimli kitabında şu ifadelerle yer vermiştir: "Devletin sınırlarına ilişkin tartışma, ilk kez Adam Smith'in kitabından iki yüz yıl sonra ortaya atıldığında, yersiz belki de saçma diye ilgi görmedi. Aslında, 1969 tarihinde çıkan The Age Of Discontinuity başlıklı kitabımda ilk ortaya atan ben oldum. Bu kitapta böyle bir şeyin olabileceğini önceden görerek, yönetimlerin kamuya ait şirket ve sanayileri elden çıkarmaları anlamında kullanılmak üzere "özelleştirme" diye yeni bir terim uydurdum"⁵

1.1 Özelleştirme Tanımı ve Kapsamı

Özelleştirme kavramı, uluslararası Merriam-Webster sözlüğünde "bir işletme ya da endüstriyi devletin kontrol ve sahipliğinden özele aktarmak"⁶ olarak tanımlanmıştır.

1980'li yıllarda uygulama alanı bularak çok tartışılan özelleştirme kavramı, para ile ölçülebilen kamu iktisadi teşebbüsü kaynaklarının veya kamuya ait malların özel mülkiyete geçmesi anlamına gelmektedir.⁷

⁴ Adam Smith, *Milletlerin Zenginliği*, (Çeviren: Haldun Derin), Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1955

⁵ Peter F. Drucker, *Yeni Gerçekler*, (Çeviren: Birtane Karanakçı), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 2000, s. 62.

⁶ <http://www.merriam-webster.com/dictionary/privatization>, (10.09.2012).

Ekonomi bilimi açısından özelleştirme; devletin iktisadi faaliyetlerinin azaltılması ya da tamamen ortadan kaldırılması amacıyla kamu iktisadi teşebbüsünün mülkiyetinin özel sektöre devredilmesidir. Hukuk bilimi açısından ise, özelleştirme, kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetiminin özel sektöre devredilmesidir. Dolayısıyla hukuk bilimi açısından “yönetimin özelleştirilmesi”, ekonomi bilimi açısından ise “mülkiyetin özelleştirilmesi” şeklinde değerlendirilmektedir.⁸

Politika bakımından özelleştirme, devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolü ve konumunu küçültmeyi ve devletin görev ve yetkilerini asli sorumlulukları çerçevesinde sınırlandırmayı amaçlayan bir politikadır.⁹

Kilci’ye göre özeleştirme, kamu sektörü tarafından finanse edilen mal veya hizmetlerin üretiminin özel sektöre devredilmesi, üretim yada hizmette özel sektörü sınırlayan kuralların kaldırılması veya serbestleştirilmesi ve KİT’lerin mülkiyetinin ve yönetiminin tamamen yada kısmen özel sektöre devredilmesi şeklinde tanımlanmıştır.¹⁰

Özelleştirmenin ana felsefesi ise devletin, asli görevleri olan adalet ve güvenliğin sağlanabilmesi yolundaki harcamalar ile özel sektör tarafından yapılamayacak altyapı yatırımlarına yönelmesi, ekonominin ise pazar mekanizmaları tarafından yönlendirilmesidir.¹¹

Bu tanımlamalar ve değerlendirmeler ışığında, özelleştirme; mevzuatta yer alan sınırlamalar dışındaki devlete ait yatırım ve kaynakların, denetim ve kontrolü devlete ait olmak şartıyla, serbest piyasa ekonomisi doğrultusunda özel sektöre devri veya satışı olarak tanımlanabilir.

1.2 Özelleştirme Politikası Doğuşu ve Gelişimi

Özelleştirme politikası; 1929 Büyük Depresyonu sonrasında geliştirilen Keynesyen iktisat teorilerinin, 1970’li yıllarda karşılaşılan ekonomik sorunların

⁷ Yakup Kepenek, *Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirmeleriyle, Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1993, s. 145.

⁸ Coşkun Can Aktan, *Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine Özelleştirme*, Doğu Matbaası, Ankara, 1994, s. 69.

⁹ Halis Yunus Ersöz vd., *Özelleştirme ve Çalışanların Mülkiyet Sahipliği*, : Kardemir Örneği, Alfa Yayınları, İstanbul, 2004, s. 7.

¹⁰ Metin Kilci, *Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nin Özelleştirmesi ve Türkiye Uygulaması*, DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) Uzmanlık Tezi, Ankara, 1994.

¹¹ ÖİB (2012a), Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları Bülteni*, Türkiye Özelleştirme İdaresi Yayınları, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (16.05.2012)

çözümünde yetersiz kalmasıyla ortaya çıkmıştır. Keynesyen iktisat teorileri gereğince uygulanan devletçi politikalar, çok ciddi ekonomik sorunlar ortaya çıkarmıştır. Bu sorunların çözümü için, 1970'li yılların başında Keynesyen iktisat politikası yerine yeni politikalar ortaya çıkmıştır. Monetarizm ve Rasyonel Beklentiler Teorisi, Arz Yönlü İktisadi Düşünce ve Anayasal İktisat ve Kamu Tercihi Teorisi olarak ortaya çıkan bu yaklaşımlar, yaşanan köklü iktisadi değişimi tetikleyerek özelleştirme akımının doğuşuna ve gelişimine büyük katkılar sağlamıştır.¹²

Bu köklü değişimin ise üç nedeni vardır. İlki, İkinci Dünya Savaşından bu yana devlet programlarının ve devlet uygulamalarının uğradığı başarısızlıktır. İkincisi, kamu sektörüyle vergilendirme ve harcama yoluyla elde edilebileceklerin bir sınırı olduğunun artık öğrenilmesidir. Son olarak da, devletin gelir oluşturma yeteneğinin bir sınırı olduğunun fark edilmiş olmasıdır.¹³

Özelleştirme politikası, makro ve mikro iktisadi açılardan ele alınarak değerlendirilebilir. Politikanın makro iktisat boyutu, devlet kararlarının ekonomi üzerinde etkisinin azaltılmasını öngörür. Devletin iktisadi rolünün sınırlandırılarak sadece para arzının kontrolörü olmasını savunur. Özelleştirme politikasının, mikro iktisat boyutu ise, özelleştirme ve özelleştirmenin unsurları olarak serbestleştirme, vergi, istihdam ve endüstri politikalarını içermektedir.¹⁴

Aktel'e göre ise II. Dünya savaşından sonra hızlanan ticari ve finansal liberalleşme hareketleri neticesinde yaşanan küreselleşme, kamu yönetimlerini etkileyerek; ticaretin ve finansın serbestleştirilmesine neden olmuştur. Devlet anlayışındaki değişimler ve piyasa ekonomisinin ülkeler arasında giderek benimsenmesi ile ticaret ve sermaye hareketleri üzerindeki devlet kısıtlamalarının kaldırılmasını sağlamıştır. Küresel anlaşmalarla, ulusal anlamda devletin tekelinde bulunan birçok hizmet alanı, çok uluslu şirketlere ve yabancı sermayeye açılmış, bunun sağlanabilmesi içinde tüm ülkelerde özelleştirme süreci hızlandırılmıştır.¹⁵

¹² Halit Suiçmez – Şevket Yıldırım, *Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No:508, Ankara, 1993, s. 17-18.

¹³ Drucker, *a.g.e.*, s. 63.

¹⁴ Yaşar, *a.g.e.*, s. 4.

¹⁵ Mehmet Aktel, *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, s. 84-86.

Yaşanan bu küresel değişimler neticesinde, dünyada özelleştirme politikasının ortaya çıkışı ve yaygınlaşmasının, ekonomik kalkınma bakımından önde olan ülkelerden başlayarak tüm dünyayı etkilediği görülmektedir.

Bu doğrultuda, özelleştirmenin ilk uygulayıcısı, Britanya'da Muhafazakâr Parti'nin başkanı Margaret Thatcher'dır. Mayıs 1979'da Britanya Başbakanı olduktan sonra kapsamlı bir özelleştirme programı başlatarak, özelleştirme alanında uluslararası bir figür olmuştur.¹⁶

Margaret Thatcher'ın öncülüğünden sonra, özelleştirme sürecini uygulayan ikinci lider, Amerika Birleşik Devletleri başkanı Ronald Reagan'dır. 1980 yılında ABD Başkanlık seçimlerini kazanan Reagan'ın özelleştirmeye ilgili ekonomi politikaları, Thatcher'ın İngiltere'sinden daha fazla etki oluşturmuş ve Reagan'ın ilkeleri diğer devletleri de etkileyerek dünyaya yayılmıştır.¹⁷

Bu yayılma süreci Fransa'da ise farklı bir siyasal durum ortaya çıkarmıştır. Mayıs 1981 seçimlerinde François Mitterrand bir sosyalist olarak seçimi kazanmış ve iktisadi programında planlı ekonomi, millileştirme, talebin genişletilmesi ve kamu harcamalarının artırılmasına yer vermiştir. Fakat birkaç yıl içerisinde, Mitterrand'ın programı devre dışı kalmıştır. Sosyalist Mitterrand, Fransız Frangının istikrarı ve kamu harcamalarının disipline edilebilmesi için, İngiltere ve Amerika gibi özelleştirme politikalarını uygulamaya geçirmiştir.¹⁸ Fransız sosyalistleri 1988'de başbakanlığı yeniden aldıklarında özelleştirmeye devam etmişler, hatta işçilerden gelen katı muhalefete rağmen Fransa'da kamunun elindeki en büyük sanayi olan Renault Otomobil Şirketi'ni özelleştirme kararı almışlardır. Aynı yıllarda özelleştirme, komünist Çin'in de resmi politikası haline gelmiştir.¹⁹

Bu süreç, sol hükümetlerin iktidarda olduğu başka ülkelerde de benzer gelişmeler şeklinde devam etmiştir. Yeni Zelanda'da İşçi Partisi'nin 1980'lerde kurduğu hükümet, serbest piyasa ekonomisi ve özelleştirmenin en önemli savunucusu olmuş ve bu politikalar ile Yeni Zelanda'nın elde ettiği başarılar birçok ülkeye örnek olmuştur. Aynı tarihlerde, İspanya'da iktidarda olan sosyalist hükümet de, özelleştirme

¹⁶ Süleyman Yaşar, *Özelleştirme*, Beta Yayınları, 2005, s. 1.

¹⁷ Yaşar, *a.g.e.*, s. 1.

¹⁸ Yaşar, *a.g.e.*, s. 2.

¹⁹ Drucker, *a.g.e.*, s. 63.

programını başlatarak, bankacılıktan, petrole kadar birçok alanda faaliyet gösteren kamu şirketini özelleştirmiştir. Meksika’da da seçimleri kazanan devrimci sol parti, 1985’te özelleştirme programını başlatmıştır. Bu dönemde Japon hükümeti özelleştirmeyi, faydacı bir anlayışla, ideolojik bir araç olarak görmeksizin, kapsamlı bir özelleştirme programını yürürlüğe koyan bir diğer devlet olmuştur.²⁰

1.3 Özelleştirmenin Amaçları

Dünyada, özelleştirme programı uygulayan tüm hükümetlerin paylaştıkları temel ve ortak amaç ekonomide etkinliği artırmaktır. Bu ortak amaç çerçevesinde özelleştirme ile yapılmak istenen, ekonomide özel sektör ağırlıklı ve serbest piyasa ekonomisinin düzgün bir şekilde işlediği bir “yeniden yapılanma” yı sağlamaktır. Bu doğrultuda kamu sektörünün hacmini küçültmek ve böylece onun daha verimli işlemesine yardımcı olmak hedeflenmektedir. Çünkü kamu sektöründe genelde kıt kaynaklar, düşük verimlilikle kullanılmaktadır. Özelleştirme ile serbest piyasa güçlerinin etkinliği artarak özellikle sanayi sektörünün performansının gelişmesi beklenmektedir. Ayrıca özel mülkiyetin tabana yayılarak, bir anlamda politik özgürlüklerin de garanti altına alınması amaçlanmıştır.²¹

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi’nin 3 Ekim 1990 tarihinde yayınlanan “Çözüm 953 – Özelleştirme Alanında Kazanımlar ve Sorunlar” başlıklı kararının 3. maddesinde özelleştirmenin amaçlarını belirtmiştir. Kararda belirlenen özelleştirme amaçları; verimliliği artırmak, fiyatları düşürmek, kıt kaynakları toplum geneline eşit dağıtmak, zarar eden kamu faaliyetlerinde devlet bütçesini azaltmak ve satışı ile gelir sağlamak, kamudaki istihdam fazlalığını düşürmek, kamu sektöründeki tekel ayrıcalığını kötüye kullanan sendikaların etkinliğini azaltmaktır.²²

Özelleştirmedeki amaçlar ülkeden ülkeye değişmemektedir, değişen sadece bu amaçlar arasındaki önceliklerdir.²³ Bu doğrultuda özelleştirmenin ülkemizdeki nihai amacı, devletin ekonomideki işletmecilik alanından tümüyle çekilmesini sağlamaktır. Fakat borsa ve sermaye piyasalarını geliştirmeden, Türkiye’de sağlıklı bir ekonomik

²⁰ Yaşar, a.g.e., s. 2.

²¹ Rıdvan Karluk, *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, Esbank Yayınları, İstanbul, 1994, s. 126.

²² Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi Kararı (3 Ekim 1990, 953/3), <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta90/ERES953.htm>, (05.12.2013)

²³ Turgut Tan, KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar, *Amme İdaresi Dergisi*, 25(1) 1992 s.28

gelişmeden bahsetmek mümkün değildir. İşletmelerin yalnızca bankacılık sektörüne bağlı olmadan hisse senedi, tahvil veya bono ihracı yoluyla kaynak temin edebilmeleri ve bu kaynak maliyeti ile enflasyon arasında sağlıklı bir ilişkinin olabilmesi için, sermaye piyasalarının geliştirilmesi gerekir. Sermaye piyasasının gelişimi ise, tasarrufların daha büyük bir kısmının mali piyasalara yönlendirilmesi ve bu yolla oluşan fonların sermaye piyasasına geçişine olanak verecek bir iktisadi yapının oluşturulması ile mümkündür.²⁴

Özelleştirme amaçlarındaki temel yaklaşım, iktisadi alanda yapısal değişim değil de, tüccar mantığı ile her şeyi satarak, gelir elde etmek olursa, en sonunda devleti de satmak noktasına gelen bir tehdit algılaması oluşacaktır. Bu yaklaşım, daha ziyade geri kalmış ve gelişmekte olan ülkelerde dikte edilen uygulamalar olmuştur. Hâlbuki gelişmiş ülkelerde özelleştirme için kamu ve özel sektörün ortak noktası, ulusal ve toplumsal ekonomik çıkarların ön planda tutulduğu stratejik bir yaklaşım olmuştur.²⁵

Ancak, özelleştirme, bir dönem ağırlıklı olarak ülkelerin içinde bulundukları finansal krizlere çözüm olarak düşünülmüştür. Dolayısıyla siyasi karar vericiler açısından özelleştirmenin amaçları arasında “bütçesel sorunlar ve kısa dönem gelir artırma” eğilimi ağır basmıştır. Zaman içinde bu amaç farklılaşarak özelleştirme, aynı zamanda kamu işletmelerinin düşük verimliliklerine ve uluslararası rekabet ortamına bir çözüm olarak nitelendirilmeye başlanmıştır.²⁶

Netice itibarıyla, özelleştirme uygulamaları ile bir yandan mali piyasalara ve dolayısıyla sermaye piyasalarına yönelmeyen yerli ve yabancı tasarrufları bu piyasalara yönlendirerek yeni kaynakların oluşturulması, diğer yandan da kamu kesiminin fonlar üzerindeki talebi nedeniyle sıkışan mali piyasa üzerindeki olumsuz baskının engellenmesi hedeflenmektedir.²⁷

Bu genel değerlendirmeler çerçevesinde, özelleştirmenin amaçlarını; ekonomik amaçlar, mali amaçlar, sosyal amaçlar ve siyasi amaçlar olmak üzere dört ana başlık altında detaylı incelemek mümkündür:

²⁴ ÖİB, (2012a), s. 1.

²⁵ Nazım Geriş, Türkiye’de Özelleştirme ve Türk Telekom Örneği, Roma Yayınları, Ankara, 2007, s. 9.

²⁶ ÖİB, *Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2009-2013*, Türkiye Özelleştirme İdaresi Yayınları, s. 29. <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (11.01.2013)

²⁷ ÖİB, (2012a), s. 1.

1.3.1 Ekonomik Amaçlar

Özelleştirmenin ekonomik amaçları mikro düzeyde işletme verimliliğini sağlamak, karlılığı yükseltmek, makro düzeyde ise serbest piyasa ekonomisini tüm kurum ve birimleriyle işler hale getirmek, sermayeyi tabana yaymak ve kıt kaynakların en uygun dağılımını sağlamak şeklinde sınıflandırılabilir. Özelleştirme ile devlet fiyatlandırması yerine piyasa fiyatlandırması, maliyetleri aşağıya çekecek bu da genel fiyat düzeyinin düşmesine ve yüksek enflasyona karşı olumlu etki oluşturarak ekonominin dengeli büyümesine katkı sağlayacaktır.²⁸

Özelleştirmenin ekonomik amaçları, yedi alt başlık altında incelenebilir:

1.3.1.1 Verimliliği ve Etkinliği Artırmak

Kamu iktisadi teşebbüslerinin ortalama verimlilik değerleri, genelde özel teşebbüslerin gerisinde kalmaktadır. Bunun başlıca sebepleri, kamu sektörünün verimliliği artıracak bilimsel ve teknolojik gelişmeleri takip edememesi ve maliyetleri yükselten yönetim ve istihdam politikalarının uygulanması gibi nedenlerdir. Kamu sektörünün düşük verimlilikte çalışması, ekonomideki genel verimliliğe de olumsuz yansımaktadır. Bu nedenle verimliliğin yükseltilebilmesi ve sektörel bazda etkinliğin artırılabilmesi için kamu sektörünün daraltılarak özelleştirme politikaları uygulanmaktadır.²⁹

Kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi yöntemiyle rekabetin güçlendirilmesi, kurumsal serbestleştirme ve serbest piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırılmak suretiyle ekonomik etkinlik sağlanabilmektedir. Ayrıca, hükümetlerin kamu iktisadi teşebbüsleri üzerindeki müdahalelerinin kaldırılması ile işletmelerin kendi stratejilerini bağımsız olarak geliştirmelerine imkân verilerek verimlilikleri artırılmaktadır.³⁰

Özelleştirme uygulamaları sonucunda, devlet büyük tasarruflar sağlarken, özelleştirilen alanlarda verimlilik ve etkinlik önemli oranda artmıştır. Özellikle ABD, İngiltere, Fransa gibi ülkeler öncülük ederek verimlilik esaslı uygulamaları ile diğer

²⁸ Nursel Öztürk, Başdenetçi – *Özelleştirme Ders Notları*, 2003, s. 5.

<http://idak.gop.edu.tr/ugurkarakaya/%C3%96ZELLE%C5%9ET%C4%B0RME.doc.>, (05/12/2013)

²⁹ M. Berra Altıntaş, *Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri*, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, Ankara, 1988, s. 54.

³⁰ Muharrem Afşar, *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Özelleştirme ve Verimlilik İlişkisi*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 1999, s. 138-139

lkeler tarafından örnek alınmıştır. Türkiye’de de temizlik, çöp toplama, karayolu yapımı, inşaat işleri, yardımcı istihdam alanları özel sektöre devredilerek önemli tasarruflar sağlanmış, aynı zamanda özel kesimin bu işletmeleri daha verimli çalıştırdığı ve yapılan işlerde etkinliği artırdığı görülmüştür.³¹

1.3.1.2 Serbest Piyasa Ekonomisini Güçlendirmek

Özelleştirme politikasının ekonomi boyutundaki en temel amacı serbest piyasa ekonomisini güçlendirmektir. Özelleştirme ile serbest piyasa ekonomisinin en önemli unsuru olan rekabet ortamının sağlanabileceği, kaynak kullanımında ve kaynak dağılımında etkinliğin artacağı, buna binaen ekonomide verimliliğin yükseleceği kabul edilmektedir.³²

Yeni kamu yönetimi anlayışı, verimliliğin yükselebilmesi için geleneksel kamu yönetimindeki devlet tekeli anlayışını reddetmekte, kamu hizmetlerini serbest piyasanın rekabetine açmaktadır. Küreselleşme süreciyle beraber, bu gelişim daha da genişleyerek kamu hizmetleri, uluslararası serbest piyasanın rekabetine açılmaktadır. Yapılan düzenlemeler ile özel sektöre müdahaleler tamamen kaldırılmaya veya kısmen azaltılmaya çalışılırken, kamusal ve özel tekellerin engellenmesi ile serbest piyasadaki rekabet ortamı tesis edilmektedir. Böylelikle zelleştirme uygulamaları ile beraber özel sektör oluşturularak, rekabete dayalı serbest piyasa ekonomisinin güçlenmesi amaçlanmaktadır.³³

Piyasalarda devlet tekeli anlayışına karşı gelişen bu anlayışın en önemli dayanağı; Kamu İktisadi Teşebbüslerinin, fiyat ve kalite yönünden piyasa taleplerine karşı duyarlılık gösterememesidir. Bunun en önemli sebebi, devlet eliyle işletilen işletmelerin, tekelci statüleri ile piyasanın kontrolünü ellerinde tutmaları ve asıl önemlisi iflas riski ile karşı karşıya bulunmayışlarıdır. Bu nedenlerden dolayı, kamu işletmeleri, piyasa paylarını kaybetmemek için kaliteyi yükseltmek, fiyatı ve maliyeti düşürmek gibi bir kaygı duymazlar. Var olan bu sıkıntıların ortadan kaldırılabilmesi için zelleştirme yöntemiyle piyasa koşullarında çalışmalarını sağlayarak, serbest piyasa ekonomisi güçlendirilmesi esastır. Ancak bu amacın gerçekleştirilmesi sırasında, kamu

³¹ zhan etinkaya, *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve zelleştirme*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2007, s. 107-108.

³² Aktan, *a.g.e.*, s. 88.

³³ Aktel, *a.g.e.*, s. 101

tekellerinin özel sektör tekelleri haline gelmesini önleyici tedbirler alınarak, güçlendirilen serbest piyasa ekonomisinin kontrolünün de sağlanması şarttır.³⁴

1.3.1.3 Sermayeyi Tabana Yaymak

Az gelişmiş ya da gelişmiş tüm ekonomilerde gelir ve sermaye dağılımında büyük dengesizlikler vardır. Sermaye dağılımındaki bu dengesizliği artıran nedenlerin başında gelir dağılımı ve gelirin kullanımı gelmektedir. Bu gelir dağılımının ve kullanımın geniş kitlelere yayılabilmesi için özelleştirme politikalarından yararlanılabilir. Özelleştirme politikasının bu yönde başarılı olabilmesi için, kamu iktisadi teşebbüsleri hisse senetlerinin, gelir düzeyi düşük kesimlerce satın alınabilmesi yönünde düzenlemeler ve tedbirler gereklidir.³⁵

Karlılık oranı yüksek kamu iktisadi teşebbüsleri hisse senetlerinin, çalışanlara, yöneticilere ve küçük tasarruf sahiplerine belirlenmiş avantajlarla satılması, bu kitlelere sermaye transferi anlamına gelir. Bu yöntem bir yandan işletmede verimliliğin artmasına katkıda bulunurken, diğer taraftan verimlilik artışının alt gelir gruplarına aktarılmasını ifade eder.³⁶

“Sermaye Mülkiyetini Tabana Yayma” olarak adlandırılan bu özelleştirme politikası ESOP adı verilen bir politika ile gerçekleştirilir. ESOP (Employee Stock Ownership Plan) programı ile Kamu İktisadi Teşebbüsü hisselerinin çalışanlara satılması, diğer bir anlamıyla, KİT çalışanlarının işletmeye ortak olması amaçlanmaktadır.³⁷

Sermayenin tabana yayılması için yapılan düzenlemeler, aynı zamanda ekonomik amaçları gerçekleştiren bir araçtır. Hisse senedi sahipliğinin yaygınlaştırılması, serbest piyasa koşullarının daha geniş kitleler tarafından benimsenmesini sağlarken, aynı zamanda özelleştirmenin bir sosyal amacı olarak da ortaya çıkmaktadır. Buradaki amaç, geniş kitleleri, sermayenin tabana yayılması amacıyla hisse senedi sahibi yaparak, gelir düzeylerini artırmak dolayısıyla refahı yaygınlaştırmaktır.³⁸

³⁴ Altıntaş, *a.g.e.*, s. 54.

³⁵ Aktan, *a.g.e.*, s. 89.

³⁶ Altıntaş, *a.g.e.*, s. 54

³⁷ Aktan, *a.g.e.*, s. 90.

³⁸ Veysel Atasoy, *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, Nuru Matbacılık, Ankara, 1993, s.184-185.

1.3.1.4 Sermaye Piyasasını Geliştirmek

Ekonomide mal ve hizmetlerin üretilmesi için hammadde, para, menkul kıymetler, makine gibi çeşitli alanlarda ifade edilen sermayeye ihtiyaç vardır. Girişimci, sermayeye sahip değilse ya da yeterli sermayesi yoksa bu ihtiyacını sermaye piyasasından sağlamaktadır. Sermaye piyasasının amacı kişi ve kurumların elindeki veya yastık altındaki tasarruflarını menkul kıymetler aracılığı ile sermayeye ihtiyaç duyan yatırım alanlarına aktarılmasını sağlamaktır. Sermaye piyasalarının gelişebilmesi için ise, ülkedeki menkul kıymet arzının yeterli olması ve halkın tasarruflarının yönlendirilmesi gerekir. İşte bu noktada özelleştirme ile kamunun mülkiyetindeki iktisadi işletmelerin paylara bölünerek hisse senedi şeklinde sermaye piyasasında satılması ve mülkiyet yönetiminin özel şahıslara devredilmesi ile sermaye piyasasının güçlenmesi sağlanmaktadır.³⁹

Özellikle gelişmekte olan sermaye piyasalarının temel sorunu, menkul kıymet arzındaki yetersizliktir. Sermaye piyasasının eksikliğini duyduğu menkul kıymet arzındaki yetersizlik, kamu iktisadi teşebbüsleri hisselerinin piyasaya sunulması için özelleştirilmesi yöntemiyle giderilebilmektedir. Böylelikle tasarrufların yatırıma dönüşmesi kolaylaşarak piyasa canlanacaktır.⁴⁰

1.3.1.5 Yabancı Sermaye Kazanmak ve Döviz Gelirlerini Artırmak

Özelleştirme sürecinin dış sermayedelerle açılması ile yabancı sermayenin ülkeye girişi sağlanarak, ülkedeki yatırımların finansman ihtiyacı karşılanırken aynı zamanda da döviz gelirlerinin artırılması amaçlanmaktadır.⁴¹

Özelleştirme geliri konusunda diğer bir amaç ise, yabancılara yapılan satışlar sonucunda döviz geliri sağlayarak, özellikle yüksek dış borç yükü altında olan ülkelerin borç yükünün yabancı sermaye ile ikame edilmesi hedeflenmektedir.⁴²

Özelleştirme yöntemiyle yabancı sermayenin kazanılması iki şekilde olabilmektedir. İlki “dolaysız yatırım” şeklinde adlandırılan, yabancı bir sermayenin ülkede doğrudan veya iştiraki olarak yatırım yaparak, satın alarak özelleştirilen yatırımın yönetimine katılmasıdır. Diğer şekli ise “portföy yatırım” adıyla, yabancı

³⁹ Çetinkaya, a.g.e., s 108-109.

⁴⁰ Firdevs Feyza Ünal, *Özelleştirmenin Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Verimlilik Üzerine Etkisi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2000, s. 60.

⁴¹ Çetinkaya, a.g.e. s 109.

⁴² İzzettin Önder vd., *Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme*, Türkiye Maden İşleri Sendikası Yayınları, Ankara, 1994, s. 27

sermayenin faiz yada temettü geliri sağlamak için menkul kıymetler borsasından menkul değerler satın alması şeklindedir.⁴³ Bu yöntemlerle yapılan özelleştirmeler ile piyasa mekanizmasının etkin hale gelerek sermaye piyasasının gelişmesi sonucunda yabancı sermayenin ülkeye girişi için uygun şartlar oluşacaktır. Piyasa mekanizmasının etkinleşmesi neticesinde de yabancı sermaye yeni dolaysız yatırımlara yönelecektir. Bu yönelişe bağlı olarak, yeni ve modern teknolojilerin transferi de hızlanacaktır.⁴⁴

1.3.1.6 Hazine ve Merkez Bankası Üzerindeki, KİT Yükünü Hafifletmek

Kamu İktisadi Teşebbüsleri özellikle, az gelişmiş ülkelerde genellikle ekonomik yönden kendi kendilerine yetmemekte, gelirlerinin giderlerini karşılayamaması nedeniyle hazineden ve genel bütçeden yardım alarak açıklarını kapatmaktadırlar. Bu durum kamu finansman açığının büyümesine ve dolayısıyla kamu kesimi borçlanma gereğinin artmasına neden olmaktadır. Ayrıca, KİT'lerin finansman açığının genellikle hazineden emisyon vasıtasıyla sağlanması sonucunda da ekonomide toplam para arzı artmakta ve dolayısıyla enflasyonun yükselmesine de neden olmaktadır. Bununla birlikte, KİT'lerin açıklarını elinde bulundurduğu ürünlere zam yaparak kapatması, enflasyonu artıran önemli bir diğer faktör olmaktadır.⁴⁵

Bu sorunların çözümüne ilişkin, çeşitli özelleştirme yöntemlerinin uygulanması ile kamu sektörünün daraltılması, hem KİT'lerin hazine üzerindeki yükünü hafifletecek, hem de rasyonel bir işletme ve üretim yapısı oluşturularak yüksek fiyat artışına gitme zorunluluğunu azaltacaktır. Bu iki değişim, enflasyon üzerindeki baskıların hafiflemesini sağlayacaktır.⁴⁶

Dolayısıyla, özelleştirmenin hazine ve merkez bankasının yükünü hafifletirken aynı zamanda da hükümetlerin anti-enflasyonist iktisadi politikaları ile uyuşan bir strateji olduğu da söylenebilir.⁴⁷

⁴³ Aktan, *a.g.e.*, s. 92.

⁴⁴ Muzaffer Demirbaş – Musa Türkoğlu, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi (SDÜİİBFD)*, 2002, c. 7, S.1, s. 245.

⁴⁵ Aktan, *a.g.e.*, s. 91.

⁴⁶ Altıntaş, *a.g.e.*, s. 56

⁴⁷ Aktan, *a.g.e.*, s. 92.

1.3.1.7 Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Aşırı İstihdam Sorununu Çözmek

Devlet teşebbüslerinde istihdam, genellikle verimlilik ve karlılık esaslarına göre değil, sosyal amaçlar ve politik kaygılara göre düzenlenmektedir. Bu düzenleme mantığı nedeniyle teşebbüslerde çalışan sayısı, ihtiyacın çok üstüne çıkmaktadır. Yüksek çalışan sayısı ile birlikte özel sektöre göre ödenen yüksek ücretler ve tazminatlar teşebbüse çok yüksek bir mali yük getirerek, zararın en önemli nedenlerinden olmaktadır.⁴⁸

Ayrıca bahsedilen bu politik kaygı, seçim dönemlerinde siyasiler için iş vaatleri şeklinde zafiyetleri de beraberinde getirmiştir. Böylelikle her seçim dönemi kamu iktisadi teşebbüslerini plansız ve politik istihdam alanına dönüştürmüştür.

Böyle bir istihdam politikası, zaman içerisinde devlet teşebbüslerinin sadece istihdam alanı olarak görülmesine sebep olmuş, aşırı istihdam gizli işsiz sayısını arttırmış ve KİT sorunlarının daha da büyümesine neden olmuştur.⁴⁹

Kamuda verimlilik ve etkinlikten uzak bu yapının, özelleştirme ile değiştirilmesi sonrasında, işletmelerdeki işçilerin daha verimli çalışacakları ve motive olacakları kabul edilmektedir. Böylelikle özelleştirme yoluyla devlet gereksiz personel istihdamına sebep olan uygulamalardan kurtulacak ve kamu kesiminde ihtiyaca uygun ve gerçekçi istihdam sağlanabilecektir.⁵⁰

1.3.2 Mali Amaçlar

Devletler, siyasi devamlılığı ve iktisadi sürdürülebilirliği sağlayabilmek, harcamaları karşılayabilmek için vergiler yoluyla, verginin yetersiz kaldığı durumlarda ise borçlanma yoluyla gelir sağlarlar. Bu iki yolun da sonuç vermediği durumlarda ise devlet yatırımlarının özelleştirilmesi ile kaynak sağlama yoluna gidilir. Mali amaçlar doğrultusunda yapılan özelleştirmede, kamuya ait yatırımların satılması veya verilen kamu hizmetlerinin özel sektöre devri ile devlet için gelir oluşturulur.⁵¹

Birçok araştırma kaynağında, özelleştirmenin mali amaçları, devlete gelir sağlamak ve devlet teşebbüsü zararlarından kurtulmak olmak üzere iki alt başlıkta değerlendirmektedir.

⁴⁸ Suiçmez ve Yıldırım, *a.g.e.*, s. 25

⁴⁹ Aktan, *a.g.e.*, s. 91-92.

⁵⁰ Zekeriya Keleş, "Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme", Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Trabzon, 2010, s. 20.

⁵¹ Çetinkaya, *a.g.e.* s 110

1.3.2.1 Devlete Gelir Sağlamak

Özelleştirmenin mali amaçlarından ilki devlete gelir sağlamaktır. Özelleştirme, özellikle devletlerin çok büyük mali krize düştüğü dönemlerde, kamu iktisadi teşebbüslerinin bir kısmının özelleştirilmesiyle gelir sağlanarak krizlerden çıkış yolu olarak kullanılabilir.⁵²

Ancak, özelleştirmenin, kriz dışında kalan dönemlerde de kamudaki iç ve dış borçlarının kapatılmasında, kamu açıklarının azaltılmasında sürekli bir araç olarak kullanılması, özelleştirme kuramcıları ve taraftarlarınca da eleştirilmektedir. Kamu kesimi borçları ve açıkları, cari gider ve gelir (ağırlıklı olarak vergi geliri) farkından oluşan dinamik bir olgudur. Bu olgudaki denkliliği sağlayacak yapısal önlemler alınmadıkça, özelleştirmeden elde edilen satış geliri ile cüzi bir açık kapatılabilmekte, yaşanan sorunlara kalıcı çözümler değil, kısa vadeli çözüm oluşturulmaktadır. Bunun yanında, kamu açığını gidermek için kamu mal ve hizmetlerin özelleştirilmesi, gelir dağılımı adaletsizliğine yol açmakta, fırsat eşitliğini kaldırmaktadır. Bu yüzden, özelleştirme gelirin, yeni yatırım alanlarında ve toplam üretim kapasitesini arttırmaya yönelik devlet geliri olarak kullanılması halinde, rasyonel fayda sağlayacağı savunulmaktadır.⁵³

Özelleştirme yoluyla devlete gelir elde etme, hiçbir zaman temel amaç olmamalıdır. Bu açıdan, özelleştirme gelirlerinin doğru alanlarda kullanılması esastır. Bu gelirler özelleştirme sonrasında işsiz kalacak kişilere yönelik programlarda, KİT'lerin tekrar organize edilmesinde, iyileştirilmesinde veya devletin yeni yatırımlarında kullanılabilir.⁵⁴

Özelleştirme yoluyla devlete gelir sağlama, yeterli etkinlik ve verimlilikte olmadığı için, bazı kamusal üretim ve hizmet sunumlarının özele devredilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Devlet bu hizmet ya da malların üretimini özele devrederek, daha fazla maliyetle ürettiği hizmeti daha uyguna mal edip, bütçeden ayrılan payı azaltarak dolaylı olarak gelir elde etmiş olacaktır. Ayrıca özelleştirilen kuruluşların verimli çalışması ile ödenen vergilerdeki artışlar da, devletin gelirini yükseltecektir.⁵⁵

⁵² Aktan, *a.g.e.*, s. 93

⁵³ Öztürk, N., *a.g.e.*, s. 7.

⁵⁴ Haluk Tandırcıoğlu, Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, c. 4, S. 3, s. 200.

⁵⁵ Çetinkaya, *a.g.e.* s 110-111.

1.3.2.2 Devlet Teşebbüslerinin Zararlarından Kurtulmak

Devlet teşebbüslerinin faaliyetleri sonucunda siyasi, idari ve yönetsel sorunlar nedeniyle zarar etmeleri ve bu zararların devlet bütçesinden karşılanması, mali açıdan önemli bir sorun oluşturmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin zarar eden kuruluş olmalarının önlenmesi ancak bu kuruluşların rasyonel işletmecilik anlayışı ile yönetilmesine bağlıdır. Fakat kamudaki siyasi, iktisadi ve sosyal etkilerden dolayı bu teşebbüsleri, rasyonel çalışan kuruluşlar haline getirmek mümkün olmamaktadır. Bu yüzden özellikle, iyileştirilemeyen, kötü yönetim ve sistemleri nedeniyle zarar eden ve devlet bütçesinde negatif mali tablolar ile yer alan teşebbüsleri özelleştirerek, bu zararlardan devlet bütçesini kurtarmak, en nihai çözüm olmaktadır.⁵⁶

Kamu teşebbüslerinin dış finansman ihtiyaçları ve görev zararları hazine yardımları ya da borçlanma ile karşılanmaktadır. Ortaya çıkan açıkların ya da zararın Merkez Bankası kaynaklarından karşılanması ile devlet bütçesinde karşılıksız para arzının artışına ve enflasyona neden olarak da zarar ettirmektedir. Özelleştirme yoluyla kamu sektörünün daraltılması, bir yandan devlet teşebbüslerinin hazineye olan zararını azaltırken diğer yandan da rasyonel bir üretim politikası uygulanması ile üretim maliyetlerinin düşmesini tetiklemektedir. Dolayısıyla bu süreç enflasyonun düşmesine ve teşebbüslerden kaynaklanan bütçe açığı ile zararların azalmasını sağlamaktadır.⁵⁷

Böylelikle devlet bir yandan zarar ettiği teşebbüsün yükünden kurtularak gelir kaybını önlemekte aynı zamanda özelleşen kurumun sağladığı yeni vergi geliri ile de iki açıdan kazanç elde etmektedir.

1.3.3 Toplumsal ve Sosyal Amaçlar

Devletler, toplum üyelerinin refah içinde yaşayarak mutlu olmalarını sağlamaktan sorumludur. Toplum üyelerinin maddi açıdan refah içinde yaşamaları, gelirleri ile doğru orantılıdır. Eğer ülkede elde edilen gelirden belirli kesimler fazla, belli kesimler az pay alabiliyor ve sonuçta servetin çoğuna, dar bir kesim sahip oluyorsa, toplumda huzursuzluklar ortaya çıkacaktır. Toplum üyeleri arasında oluşan bu dengesizliklerin giderilmesi yönünde düzenlemelerin yapılması esastır.⁵⁸

⁵⁶ Çetinkaya, a.g.e. s 111.

⁵⁷ M. Emin Ruhi, *1982 Anayasası Çerçevesinde Sosyal Devlet ve Özelleştirme*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, s. 112

⁵⁸ Çetinkaya, a.g.e. s 111.

Toplumsal ve sosyal amaçlı gerçekleştirilen düzenlemeler, klasik öğreti çerçevesindeki ekonomik amaçların gerçekleşmesi halinde, toplumsal olarak ortaya çıkacak artılar varsayımına dayanmaktadır. Özelleştirme ile serbest piyasa ekonomisi içinde kıt kaynakların optimal dağılımı gerçekleşecek, bu da toplumsal refahın optimizasyonunu sağlayacaktır.⁵⁹

1.3.4 Siyasi ve İdeolojik Amaçlar

Özelleştirme serbest ekonomi politikası aracı olarak ortaya çıkmış, fakat özelleştirmeden beklenen amaçların genişlemesi ile yönetimler tarafından siyasi ve ideolojik amaçlar için de kullanılmaya başlanmıştır. Devletin ekonomik ve siyasi hayattaki yerini yeniden tanımlayarak, devletin sadece temel fonksiyonları üstlenmesi gerekliliğini savunan akımlar için özelleştirme, devletin iktisadi yaşamdaki yerini daraltarak sadece savunma, güvenlik, eğitim, sağlık gibi asli fonksiyonlarına döndürülmesinin bir aracı olarak görülmektedir. Özelleştirmeyle ilgili diğer bir beklenti de demokratikleşmeyle ilgilidir. Neo-liberal akıma göre mülkiyetin tabana yaygınlaştırılması, demokratikleşme anlamına geleceğinden, toplum üyelerinin politik anlamdaki özgürlüklerinin, ancak özel mülkiyet sahipliğine bağlı olarak gerçekleşebileceğini savunmaktadır.⁶⁰

Liberal anlayışa göre, özel mülkiyetin egemen kılınması, devletin piyasaya müdahalesi en aza indirilerek serbestleşmenin ve ekonomik özgürlüğün sağlanması, özelleştirmenin siyasal amacını oluşturmaktadır.⁶¹

Bu anlayışın temelinde de devletin ekonomiye müdahalesi ile bireysel özgürlüklerin azalacağına öngören ünlü ekonomist Milton Friedman'ın görüşü yatmaktadır. Friedman'a göre devlet ekonomiye müdahale etmediği ve piyasa ekonomisi tüm dinamikleri ile çalıştığı sürece; bireysel girişimcilik özgürlüğü ile buna bağlı olarak ortaya çıkacak olan politik özgürlük de en üst seviyede olacaktır.⁶²

Demokrasiyi sağlamak ve geliştirmek özelleştirmenin en güçlü ideolojik gerekçelerinden biri olarak görülmektedir. Bu bağlamda, kapitalist ideoloji demokratikleşme için özelleştirmeyi gerekli görürken, sosyalist ideoloji

⁵⁹ Öztürk, N., *a.g.e.*, s. 7.

⁶⁰ Öztürk, N., *a.g.e.*, s. 7.

⁶¹ Altıntaş, *a.g.e.*, s. 52

⁶² Milton Friedman, *Kapitalizm ve Özgürlük*, Plato Film Yayınları, İstanbul, 2008, s. 30-49

demokratikleşme için devletleşmeyi savunmaktadır. Bu çelişki demokratikleşme kavramına verilen farklı anlamlardan kaynaklanmaktadır. Kapitalist ideolojiye göre, özelleştirme ile mülkiyet el değiştirmekte, ekonomik güç halka geçmektedir. Böylece devletin güç alanı daralırken, fertlerin ve firmaların güç alanı genişletilmekte, denk güçlerin siyasi hayattaki mücadelesi, demokrasiyi güçlendirmektedir.⁶³

1.4 Özelleştirme Yöntemleri

Özelleştirme sürecinde, uygulanış tekniği ve sonuçları bakımından farklılıklar olan ve aynı zamanda iktisadi siyasi ve politik etkileri bakımından değişkenlik arz eden birçok yöntem uygulanabilmektedir.

Özelleştirme yöntemlerinden hangisinin tercih edileceği, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik şartlara, sermaye piyasalarının durumuna, özelleştirilecek teşebbüsün niteliğine, mali yapısına ve özelleştirme ile ilgili amaçlardan hangisinin benimsendiğine bağlıdır. Örneğin, kuruluşa ait mali sorunların çözümüyle birlikte sermaye piyasasını geliştirmek ve aynı zamanda işçi ve çalışanları mülkiyete ortak etmek suretiyle tasarrufların hisse senetlerine yönelmesi amaçlanıyorsa, “hisse satışı” yöntemini tercih etmek doğru olacaktır. Fakat kuruluş zarar eden ve verimsiz bir teşebbüs haline geldiğinden dolayı devlet elinden çıkartarak hazinenin yükünün azaltılması amaçlanıyor ise satış yöntemlerinden birinin seçilerek tercih edilmesi gerekir.⁶⁴

Özelleştirme sürecine ilişkin yöntemler, dört ana amaca göre değerlendirilebilir. Birincisi; Kamu iktisadi teşebbüsü tarafından üretilen mal veya hizmetlerin **finansmanının özelleştirilmesi**, ikincisi; kamu sektörü tarafından finansmanı sağlanan **mal ve hizmetlerin üretiminin özelleştirilmesi**, üçüncüsü; kamu teşebbüslerinin mülkiyetinin ve yönetiminin kısmen veya tamamen **özel kesime devredilmesi** (denationalisation), dördüncüsü ise; mal ve hizmet üretimindeki **kamusal tekelin kaldırılması** (liberalisation)’dır.⁶⁵

⁶³ Şennur Sezgin, “Piyasa Ekonomisinin Şartları ve Özelleştirme”, *Sakarya Üniversitesi Akademik İncelemeler Dergisi (AİD)*, 2010, c. 5, S. 2, s. 158.

⁶⁴ Karluk, *a.g.e.*, s. 136.

⁶⁵ Nihat Falay, Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunlar, *Ortadoğu Teknik Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü Yayını*, 14-16 Kasım 1990 tarihinde yapılan “Dünyada Türkiye’de Özelleştirme” konulu sempozyumda sunulan bildiriler, Ankara, 1990, s. 5.

Özelleştirme literatürü incelendiğinde öne çıkan özelleştirme yöntemlerinin başlıcaları; ihale yöntemi, yasal kurumsal serbestleşme, satış yöntemi, yönetim devri yöntemi, kiralama yöntemi, imtiyaz devri, fiyatlama yöntemi, yap-işlet-devret yöntemi, ortak girişim yöntemi, kupon yöntemi, teşvik düzenlemeleri, gönüllü organizasyonlar yöntemi, kendi kendine hizmet ve üretimin terkedilmesi yöntemleridir.

1.4.1 İhale Yöntemi

Özelleştirmede ihale yöntemi (Contracting-Out), devlet tarafından sunulması zorunlu olan hizmetlerin dışındaki alanlarda, devlet kontrolünde kalmak kaydıyla daha ekonomik koşullarda, daha etkin ve verimli sunulabilmesi amacıyla özel sektöre devredilmesidir. Bu devrin en uygun maliyetle yapılabilmesi için ihale yöntemi kullanılarak mal ve hizmetin üretimini üstlenen özel teşebbüse ihale bedeli ödenir. Bir nevi, özel teşebbüs, kamu tüzel kişisine malını satmak karşılığında ihalede vaat ettiği parasını alır. Bu yöntem, günümüzde bazı kamu kurumlarının ürettikleri mal ve hizmetlerin satın alınmasında ya da yerel idarelerin temizlik, yemek, bakım-onarım gibi işlerinin özel sektöre devredilmesinde uygulanmaktadır.⁶⁶

Serbest rekabetin geçerli olduğu bir iktisadi ortamda ihale ile işi alan özel sektör, mal ve hizmeti kamuya göre daha etkin ve ucuza üretebilmektedir. Ancak yönteminin başarısı, ihalenin özel kesimdeki mümkün olan en geniş kitleye açılarak rekabetçi bir ortamın oluşturulmasına bağlıdır. Ayrıca özel sektöre devir için yapılacak ihalelerde uzun dönemli sözleşme ya da kontrat imzalanmasından kaçınılması, verimin elde edilebileceği rasyonel bir zaman ve sözleşmenin oluşturulması, özelleştirmenin etkinliği için önemlidir. Sözleşmenin yenilenmesi ise, siyasi ve politik kaygılardan uzak tutularak, uygun hizmet sunma şartına bağlanmalıdır. Devletin yetkili kuruluşlarının ihaleyi alan özel kesimin faaliyetlerini sürekli kontrol etmesi de özelleştirmenin başarısı açısından oldukça önemlidir.⁶⁷ Mülkiyet devrinin söz konusu olmadığı bu yöntem, özellikle belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde uygulanmaktadır. Hizmetlerin devredileceği kuruluşların ihale ile belirlenmesi, görülen hizmetinde daha rasyonel ve verimli olmasını sağlamaktadır.⁶⁸

⁶⁶ Çetinkaya, *a.g.e.* s 118.

⁶⁷ Aktan, *a.g.e.*, s. 80

⁶⁸ Işıl Fulya Orkunoğlu, “Özelleştirme ve Alternatifleri”, *Akademik Bakış Dergisi*, 2010, S. 22, s. 10. <http://www.akademikbakis.org/eskisine/22/03.pdf> (27.03.2014).

Ülkemizde, ihale yönteminin uygulanışı ve sonuçlandırılması, dört farklı usulde yapılabilmektedir. **Kapalı Teklif Usulü** 'ne göre ihale teklifleri, kapalı zarflarda teklif usulünde yazılı olarak alınıp, istekliler önünde ihale komisyonu tarafından değerlendirilerek nihai karar verilmektedir. **Pazarlık Usulü** 'ne göre ihaleye teklif veren istekliler ile ihale komisyonu arasında, ayrı ayrı yapılan pazarlık görüşmeleri neticesinde ihale sonuçlandırılmaktadır. **Açık Artırma Usulü** 'ne göre komisyon huzurunda teklif sahipleri bir önceki teklifi artırmak suretiyle yeni tekliflerde bulunmaktadırlar. Komisyon başkanı en yüksek teklif üzerinden ihaleyi bitirerek açık artırmayı sonuçlandırmaktadır. **Belirli İstekler Arasında İhale Usulü** ise çıkılan ihaleden sonuç alınamaması halinde, kurulun onayı alınmak kaydıyla istekli ya da isteklilerle yapılan görüşmeler sonucunda ihale sonuçlandırılmaktadır.⁶⁹

1.4.2 Yasal Kurumsal Serbestleşme Yöntemi

Yasal – kurumsal serbestleşme (Deregulation), kamudaki ekonomik faaliyetleri sınırlandıran bütün hukuki ve yönetsel düzenlemelerin kaldırılması anlamına gelmektedir. Yani kamu sektörünün yer aldığı alanlardaki düzenlemelerin, devlet eliyle üretilen mal ve hizmet türlerinin ve fiyatlara müdahalelerinin azaltılması ve özelleştirme yöntemiyle rekabete açılmasıdır.⁷⁰ Yasal-kurumsal serbestleşme yöntemi aynı zamanda, hükümet tarafından tekelleştirilmiş olan bir hizmetin, özel sektör tarafından sağlanmasına izin veren bir iktisadi politika aracıdır.⁷¹

Bu yöntemle, fiyat ve ücret denetimleri, devlet tekelleri ve bu tekellere sağlanan avantajlar ve ayrıcalıklar kaldırılmaktadır. Ekonominin verimliliğini yükseltmek ve istikrarı sağlamak ile beraber, sektörel rekabeti güçlendirerek kaliteyi artırmak ve doğal ekonomik dengeyi olumlu yönde korumak bu yöntemin temel amacını oluşturmaktadır.⁷²

Yöntem, rekabet politikası açısından önem arz etmektedir. Şöyle ki; devlet güvencesi ve ayrıcalıkları altında çalışan kamu teşebbüsleri, özel teşebbüslere oranla rekabet açısından daha güçlü konuma gelmektedir. Piyasada, KİT'ler üzerindeki yasal düzenlemeler yoluyla ayrıcalıklar oluşturulması, (örneğin, KİT'lere hazineden ek

⁶⁹ M. Necati Doğan, *Rakamlarla Özelleştirme*, ÖİB Yayınları, Ankara, 2012, s. 20-21

⁷⁰ Aktel, *a.g.e.*, s. 101

⁷¹ Orkunoğlu, *a.g.m.*, s. 9

⁷² Ünal, *a.g.e.*, s. 69.

finansman kolaylıkları sağlanması, görev zararlarının hazineye karşılanması vb.) haksız rekabete sebep olmakta ve ekonomide verimliliği azaltmaktadır. Yasal kurumsal serbestleşme yönünde alınacak kararlar ile serbest piyasa ekonomisini güçlendirerek doğal rekabetin işlerlik kazanması sağlanabilmektedir.⁷³

Yasal kurumsal serbestleşmeye, özelleştirme kuramcıları ve uygulamalarda büyük destek sağlayan Dünya Bankası ve IMF tarafından da büyük önem verilmekte, ekonomide etkinliğin sağlanmasında ön şartlardan birisi olarak görülmektedir.⁷⁴ Ülkemizde de 24 Ocak 1980 kararlarının alınmasından sonra günümüze kadar, yasal kurumsal serbestleşme yönünde çeşitli uygulamalar yapılmıştır. Devletin piyasalardaki koruyucu müdahalelerini en aza indirecek, para ve maliye politikaları değişiklikleri yapılmıştır.⁷⁵

1.4.3 Satış Yöntemi

Satış yöntemi (Asset Sales) kamu iktisadi teşebbüslerin aktif değerlerini kısmen veya tamamen satılması olup⁷⁶, doğrudan satış ve hisse senedi yoluyla satış yöntemi olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır.

1.4.3.1 Doğrudan Satış

Doğrudan satış yöntemi, kamu teşebbüsüne ait aktif değerlerin kısmen veya tamamen satılmasıdır. Yapılan satış kamu kurumunun tüm aktiflerini içeriyorsa, buna toptan satış, tamamını kapsamıyorsa buna da kısmi satış denmektedir. Satış genel olarak, blok satış, çalışanlara satış ve yarım kalmış tesisin satışı gibi yöntemlerle gerçekleştirilmektedir. Bu yöntem daha çok kar amaçlı olarak nihai mal ve hizmet üretimi yapan devlet teşebbüslerinin özelleştirilmesinde tercih edilmektedir. Doğrudan satış yöntemi uygulanacak olan teşebbüsün gerek mali yapısı gerekse performansının yeterli olması gereklidir. Ancak uygulama esnasında ilgili teşebbüsün sermaye ve aktiflerinin çok yüksek olmaması özelleştirme işlemini kolaylaştırıcı bir etkidir.⁷⁷

⁷³ Aktan, *a.g.e.*, s. 72

⁷⁴ Öztürk, N., *a.g.e.*, s. 8.

⁷⁵ Havin Fatma Gül, "Özelleştirme ve Sosyal Destek Programları", Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2004, s. 23.

⁷⁶ Öztürk, N., *a.g.e.*, s. 9.

⁷⁷ Yüksek Koçak, *Neo-Liberalizmin Türkiye'deki Belediye Hizmetlerinin Görülmesi Üzerindeki Etkisi: Özelleştirme*, Savaş Yayınevi, Ankara, 2011, s. 146.

Ancak bu yöntemle ortaya çıkan bazı dezavantajlar da dikkate alınmalıdır. Bu dezavantajlardan ilki satışta, (satış yapılacak firma ya da konsorsiyumun belirlenmesinde) sübjektif değerlendirme payının yüksek olmasından kaynaklanan risktir. İkinci ve en önemli dezavantajı ise, hisse senetleri satışı söz konusu olmadığından dar anlamda devlet malvarlığının satışı ile sınırlı kalması nedeniyle özelleştirmeden beklenen diğer yararları (sermaye piyasasının gelişmesi, tasarrufların hisse senetlerine yöneltmesi gibi) sağlamak noktasında yetersiz olmasıdır.⁷⁸

Doğrudan satış, yöntem olarak Türkiye’de özelleştirme uygulamalarındaki en yaygın yöntemdir. Bu yöntem aynı zamanda en kolay ve en hızlı özelleştirme şeklidir. Fakat teklif alma yöntemiyle gerçekleştirilen özelleştirmelerde her zaman uygun fiyat verilmeyebilir, beklenen fiyatlar ya da teklif vermesi beklenenler olmayabilir ya da teklif verenler arasında illegal anlaşmalar söz konusu olabilir.⁷⁹

Yöntemin riskli yönü ise, kolay ve hızlı gerçekleştirilmesi, kısa vadede maddi getiri sağlaması nedeniyle, hükümetler tarafından bütçe açıklarının kapatılması amacıyla kullanılarak verimsiz bir yönteme dönüşme ihtimalidir.

1.4.3.2 Hisse Senedi Yoluyla Satış

Bu yöntem; kamuya ait bir anonim şirketin hisse senetlerinin tamamının ya da bir kısmının özel kişi veya kuruluşlara satışı olarak tanımlanmaktadır. Yöntemin uygulanabilmesi için ön şart ise, özelleştirmeye açılan teşebbüsün hisse senetlerine bölünerek ticaret hukukuna tabi bir sermaye şirketine dönüştürülmesi gerekmektedir.⁸⁰ Hisse senetlerinin satışı, yurtiçi sermaye piyasası kanalı ile yapılabileceği gibi yurtdışı sermaye piyasalarında da arz edilebilir. Senetlerin satışı doğrudan halka olabileceği gibi kurumun çalışanlarına, yöneticilerine veya seçilmiş finansal aracı kuruluşlara yapılabilir. Satışın uygulanışında ise, kişi başına hisse senedi sınıflandırılabilir, belirli gruplara öncelikler ya da indirimler sağlanabilir, yöre halkına ayrıcalıklar sunulabilir ya da belli miktarı bedelsiz belirli gruplara devredilebilir. Bu yöntemin uygulandığı İngiltere örneğinde, Telecom’un hisse senetleri kuruluşta çalışanların %36’sına bedelsiz ya da indirimli olarak satılmıştır.⁸¹ Türkiye’de ise Kardemir A.Ş.’nin hisseleri blok satış

⁷⁸ Altıntaş, *a.g.e.*, s. 59

⁷⁹ Koçak, *a.g.e.* s 147.

⁸⁰ Demirbaş, *a.g.m.* s 247.

⁸¹ Falay, *a.g.m.* s 9.

yöntemiyle doğrudan alıcıya, çalışanlara, yöre esnaf, sanayici ve tüccarları ile halka satılmıştır.⁸²

Hisse senedi yoluyla satış yöntemi, hisse senetleri piyasasında arz yetersizliği nedeniyle derinliğin sınırlı olduğu ülkelerde, sermaye piyasalarının istikrara kavuşturulması ve geliştirilmesi açısından yararlı olan ve sık başvurulmuş bir yoldur.⁸³

Gelir Ortaklığı Senedi: Kamu teşebbüsünün hissesi yerine geliri ortak olmayı ifade etmektedir ve bu senetler devlet teşebbüslerine ait alt yapı tesislerinin (köprü, baraj, elektrik santrali, karayolu, demiryolu, telekomünikasyon vb.) gelirlerine gerçek ve tüzel kişilerin ortak olmasını sağlamak için çıkarılan senetleri ifade etmektedir. Bedeli karşılığında gelir ortaklığı senedini satın alan özel kesim, bir mülkiyet devri ile ortak değil, sadece ait olduğu kuruluşun finansmanına katkı sağlayarak gelirlerine ortak olmaktadır.⁸⁴

1.4.4 Yönetim Devri Yöntemi

Yönetim devri yöntemi (Management Contract), devlet teşebbüsünün daha verimli yönetilebilmesi amacıyla yönetiminin özel sektöre devredilmesidir. Bu yöntemin uygulanacağı devlet teşebbüsleri, henüz satılmayacak fakat yönetiminde verimlilik esaslı iyileştirme gerekenlerdir. Özellikle devletin mülkiyetini sürdürmek istediği bu teşebbüslerde özel yönetim, kurumda rasyonel işletme metotlarına göre ekonomik disiplini sağlayarak verimliliği artırır. Aynı zamanda bu sözleşme ile kamu sektöründe özel sektör ve piyasa güçlerinin kuralları ve yöntemleri de öğrenilmiş olur.⁸⁵

Yönetim devri yöntemi uygulama işleyişi ise şu şekildedir: Devlet, yönetimi özel kesime devredilecek kamu teşebbüsleri ve kurumları ilan etmektedir. İlanın ardından yapılan değerlendirmeler sonrasında, mülkiyet hakkı devlette saklı kalmak kaydıyla belirli bir süre için kamu teşebbüsünün yönetimi sözleşme ile özel kesime devredilmektedir. Devlet bu süreçte, yönetimi devir alan özel kişi ve/veya kurumlara teşebbüsün mali yapısının iyileştirilmesi ve etkin hizmet sunulması için gerekli fon ve kolaylıklar da sunmaktadır. Sözleşmeye bazen yönetimi devir alan kişi veya şirketin sözleşme sonunda işletmenin belirli bir oranda hissesine sahip olacağı hükmü de

⁸² Ersöz, v.d., *a.g.e.*, s. 9-10.

⁸³ Ünal, *a.g.e.*, s. 64.

⁸⁴ Kilci, *a.g.e.*, s. 9.

⁸⁵ Geriş, *a.g.e.*, s. 43.

konulabilmektedir. Bu tür tedbirlerin alınması yöneticinin daha etkin çalışmasını teşvik etmek amacıyla⁸⁶

Bu işleyişe göre, yönetim devri yöntemi, Avrupa’da en yaygın olarak kullanılan yöntemlerden biridir. Bu yöntemin uygulanabilmesi içinde bu işi yapabilecek güçlü ve deneyimli kuruluşların olması gerekir. Bu yöntem turizm sektöründeki işletmelerde, sağlık kuruluşlarının alt yapı hizmetleri ve şehir içi toplu taşımacılık alanlarında uygulanmaktadır.⁸⁷

Yönetim devri yönteminin riskli yönleri ise, devlet işletmesinin muhasebe standartlarındaki denetim imkânlarının zayıflığı nedeniyle, yönetim performansının doğru ölçülememesi, ayrıca yönetimin suiistimaline açık olmasıdır.⁸⁸

1.4.5 Finansal Kiralama Yöntemi

3226 sayılı Finansal Kiralama Kanunu’nun 4. Maddesinde finansal kiralama (Leasing) hukuki olarak şu şekilde tanımlanmaktadır: “Finansal kiralama; kiralayanın, kiracının talebi ve seçimi üzerine üçüncü kişiden satın aldığı veya başka suretle temin ettiği bir malın zilyetliğini, her türlü faydayı sağlamak üzere ve belli bir süre feshedilmemek şartı ile kira bedeli karşılığında, kiracıya bırakmasını öngören bir sözleşmedir”.⁸⁹

Devlet teşebbüslerinin tamamının ya da kuruluşa ait mal ya da hizmet üretim birimlerinin özel kesime, belirlenmiş bir süre içinde kira bedeli karşılığında sözleşme ile kullanımının devredilmesidir. Bu yöntem, verimli çalışmayan ya da mali yapıları zayıflayan kuruluş ya da birimlerin serbest piyasa koşullarında çalışır hale getirilmeleri ve sonrasında daha karlı şekilde özelleştirilebilmeleri için yapılan, ön hazırlık olarak da nitelendirilebilir.⁹⁰

İlk bakışta yönetim devri yöntemi ve ihale yöntemi ile aynı gibi görünen finansal kiralama yöntemi, uygulama bakımından farklılık gösterir. Yönetim devri yönteminde, özel kesimin yöneticileri yönetimi üstlenmekte, fakat hizmetin verilmesinde ya da üretimin yapılmasında görevli olan çalışanlar kamu personeli ve işletmenin sahip

⁸⁶ Aktan, *a.g.e.*, s. 83.

⁸⁷ Keleş, *a.g.t.*, s. 29.

⁸⁸ Geriş, *a.g.e.*, s. 43.

⁸⁹ 28/06/1985 tarih ve 3226 nolu Finansal Kiralama Kanunu, *Finansal Kiralama Sözleşmesi Tanımı*, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/720.html>, (24.01.2013)

⁹⁰ Çetinkaya, *a.g.e.* s 118-119.

olduğu varlıklarda devletin mülkü olmaktadır. Ancak finansal kiralama yönteminde, özel sektör kiraladığı araç ve alanlarda faaliyetleri kendi personeli ile yürütür. İhale yönteminde ise, hem araçlar hem çalışanlar özel kesime aittir. Örneğin belediye çöp toplama hizmetini yönetim devri yöntemiyle özelleştirmiş ise, çalışanlar ve araçlar belediyeye ait olmak üzere özel kesim tarafından hizmet yönetilmekte ve belediye başkanı ve yönetimi, hizmetin görülmesine yönetici olarak müdahale etmemektedir. Özelleştirme finansal kiralama şeklinde yapılmış ise, özel kesim hizmeti vermek üzere belediyenin araç ve gereçlerini kiralar ancak hizmeti kendi çalışanları sunar. İhale yönteminde ise hizmeti kendi araç gereçleri ve çalışanları ile vaat ettiği faaliyeti kendi imkânları ile yürütür.⁹¹

Özellikle özelleştirme öncesi işletmenin iyileştirilmesi, daimi alıcıların bulunmadığı veya satış fiyatı çok teşebbüsler için öngörülen finansal kiralama yönteminin, kamuya ait mal varlığının elden çıkmasını önleme ve mülkiyetin yerine yönetimin devri gibi olumlu yönleri vardır. Buna karşın, kiralamayı yapan özel kesimin yatırımın ya da araçların bakımını ihmal edebileceği, finansman yapısının ve hizmet kalitesinin yüksek olmayacağı ve kiralama ile elde edilebilecek gelirin, satıştan daha düşük olacağı gibi olumsuzluklarda ortaya çıkabilir.⁹²

1.4.6 İmtiyaz Devri Yöntemi

İmtiyaz sözleşmesi, devlet tarafından görülen kamu hizmeti alanında, her türlü gider ve faaliyet etkinliği özel kesime ait olmak üzere, idare tarafından konulacak şartlar, sağlanacak koşullar ve verilecek yararlar karşılığında sözleşme ile özel sektöre faaliyet izninin verilmesidir.⁹³

İmtiyaz devri yöntemi (Franchise agreements), uygulama alanı olarak doğal tekellerin söz konusu olduğu, üretim faaliyetlerinde kullanılmaktadır. Elektrik, su, demiryolları gibi sanayilerde ölçek büyümesi sonucu, şirketin maliyetinin düşmesi ile ortaya çıkan doğal tekelleşmenin olduğu üretim alanları, imtiyaz sözleşmesi ile özel kesime devredilmektedir. Bu alanların özel sektöre devredilmesiyle, verimsiz çalışması nedeniyle doğal tekel avantajlarını tüketicilere ucuz fiyat şeklinde yansıtamayan kamu sektörü piyasadan çekilecektir. Yerine yapılacak pazarlık sonucunda söz konusu mal ve

⁹¹ Aktan, *a.g.e.*, s. 85.

⁹² Kepenek, *a.g.e.*, s. 155.

⁹³ Çetinkaya, *a.g.e.* s 119.

hizmeti en düşük bedelle piyasaya sunmayı kabul eden firmanın imtiyazı alacağı, dolayısıyla aynı mal ve hizmeti tüketicilerin daha ucuza tüketebilecekleri savunulmaktadır.⁹⁴ İmtiyaz yöntemiyle yapılan özelleştirmelerin, sosyal refahı koruyan bir düzenleme ile rekabetin güçlü öğelerinin bir birleşimi olduğu söylenebilir.⁹⁵ Bu yöntemde amaç, devletin ilgili mal ve hizmet alanlarındaki karar ve düzenleme yetkisinin daraltılması ya da kaldırılması ve bu alanların rekabete açılması, piyasa kurallarının uygulanması ve üretimi destekleyici sübvansiyonların kaldırılmasıdır. Böylece hem kamu ekonomisindeki israf önlenecek, hem de özel kesim aracılığı ile daha etkin üretim sağlanacaktır. Ancak, uygulama sonrasındaki özel kesimdeki doğal tekelin fiyat, kaynak dağılımı ve piyasa açısından yaşanacak sorunlar, devletin kontrol ve denetimi sağlanarak önlenmelidir.⁹⁶

1.4.7 Fiyatlama Yöntemi

Özelleştirmede fiyatlama yöntemi; kamu kuruluşları tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının piyasadaki şartlara uygun olarak maliyetleri dikkate alınarak belirlenmesidir. Bu yöntem, daha önce ücretsiz olarak sunulan bazı hizmetlerin fiyatlandırılarak belli bir bedel karşılığı sunulması şeklinde uygulanır.⁹⁷

Devletin sunduğu bazı mal ve hizmetlerin (iç güvenlik, dış güvenlik, diplomasi, adalet vb.) vatandaşa sağladığı faydaya ve kullanımına göre bölünmesi ve fiyatlandırılması mümkün değildir. Bu tip hizmetlerin finansmanını vergi gelirleri ile karşılama yolunu tercih eder. Ancak devletin sunduğu ve serbest piyasa ölçeğinde de verilebilen bazı ürün ve hizmetlerin (elektrik, su, gaz, sağlık, eğitim, karayolları vb.) fiyatlandırılarak tüketici konumundaki vatandaşlara aktarılması mümkün olabilmektedir.⁹⁸

Fiyatlama yöntemi (User fees), kamu mal ve hizmetlerinin özel kesimce daha fazla üretilmesini ve (devletin düzenleme ve vergileme yaklaşımının tersine) üretilen hizmet ya da malların finansmanının doğrudan yararlananlar yada tüketenler tarafından sağlanmasını amaçlar. Finansmanın kullanıcılar tarafından sağlanması ile kamu bütçesindeki yükün azalmasını ya da tamamen kalkması yönünde fayda sağlayacaktır.

⁹⁴ Öztürk, N., *a.g.e.*, s. 9.

⁹⁵ Koçak, *a.g.e.*, s. 153.

⁹⁶ Falay, *a.g.m.* s 6.

⁹⁷ Orkunoğlu, *a.g.m.* s 13.

⁹⁸ Aktan, *a.g.e.*, s. 73.

Ancak fiyatlamanın özel sektördeki yakın bir şekilde yapılması, hem serbest rekabet ortamı için hem de tüketici menfaatleri için gereklidir. Uygulama esası bakımından ise, genelde daha önce devlet tarafından karşılıksız olarak sunulan mal ve hizmetler bu yöntem uygulanıp fiyatlandırılarak sunulmaktadır.⁹⁹

Bu fiyatlandırma uygulamaları, 1980 sonrasında Türkiye’de de geniş uygulama alanı bulmuştur. Örnek olarak; yükseköğretimden harç alınarak eğitimden faydalanan kesimden katkı payının alınması, özel tesis edilmiş otoban, köprü tünel gibi karayollarında paralı yol uygulaması, vatandaşların ilaç alımlarında reçete bedellerine belirli oranlarda katılımı ve son dönemde muayene karşılığında harç ödeme gibi çeşitli yöntemler uygulamaya konulmuştur.¹⁰⁰

1.4.8 Yap İşlet Devret Yöntemi

Yap-işlet-devret yöntemi (Build - Operate - Transfer), devletin bazı alanlarda yatırım yapmaya gücü ya da altyapısı olmadığı zaman, özel kesimle anlaşarak yatırımı özel sektörün yapmasıdır. Bu yatırım karşılığında özel sektör, belirlenmiş bir süre bu yatırımdan doğan kazancı alır ve sürenin sonrasında yatırımı devlete devretmektedir.¹⁰¹

Bu yöntem genelde yabancı sermayenin ülkeye girişini özendirmek amacıyla gelişmekte olan ülkelerde uygulanmakta, yabancı yatırımcının bazı faaliyetleri oluşturması, belirli sürelerde işletmesi ve daha sonra devlete devrederek o alandaki yatırımı yapması sağlanmaktadır. Örneğin bu yöntemle, petrol arama istasyonlarının kurulması, eğlence merkezlerinin oluşturulması, turistik tesis ve işletmelerin kurulması vb. alanlarda uygulamalar yapılmaktadır. Böylelikle ülkeye kalifiye işgücü, sermaye ve teknoloji akışı olacağı da savunulmaktadır.¹⁰² Ancak bu yöntemde yabancı sermayenin ülkeye girişi ve sektörlerde yerelması devlet tarafından kontrol edilemez ise, yerli yatırımın gelişmemesi ve dışa bağımlı sektörlerin ortaya çıkması kaçınılmazdır.

Yap-işlet-devret yöntemi yurt içi yatırımcılar için de uygulanabilmekte, özellikle ülke sermayedarlarının yapacağı yatırımları devlet bedelsiz arazi vb. teşviklerle destekleyerek, yap işlet devret modeli ile kamu alanlarına yatırım yapılmasını sağlayabilmektedir.¹⁰³

⁹⁹ Falay, *a.g.m.* s 8.

¹⁰⁰ Öztürk, N., *a.g.e.*, s. 9.

¹⁰¹ Çetinkaya, *a.g.e.* s. 121.

¹⁰² Aktan, *a.g.e.*, s. 86.

¹⁰³ Aktan, *a.g.e.*, s. 86.

1.4.9 Ortak Girişim Yöntemi

Ortak girişim yöntemi (Joint Venture), yeni yatırımların (özellikle büyük ölçekli rizikolu yatırımların) kamu sektörü ile özel sektörün belli oranlarda ortak olarak oluşturduğu ve genellikle anonim şirket olarak kurulan ortaklıkla gerçekleştirildiği yöntemidir. Mevcut üretim veya hizmet birimlerinin özel sektöre açılması suretiyle karma kuruluşların oluşturulması, yöntemin başlıca uygulama biçimidir. Bu yöntem, çeşitli ülkelerde yaygın biçimde uygulanmakla birlikte iyi düzenlendiği takdirde ortaklığı kuran kamu ve özel kesimin her ikisinin de avantajını sağlayarak kazan-kazan felsefesine uygun bir yöntemdir.¹⁰⁴

Ancak bu yöntemin başarıya ulaşabilmesi için, oluşturulan bu karma şirketlerin, kuruluşun kendi iç dinamiği olan yatırım, finansman, üretim gibi konularda bağımsızlığının sağlanması şarttır. Bu şartın uygun bir yasal çerçeveye kavuşturulması, uzun vadede kamu sektörü ile özel sektörün uyumlu ve verimli bir şekilde çalışabilmelerini garanti altına alacaktır.¹⁰⁵

1.4.10 Kupon Yöntemi

Kupon yöntemi (Vouchers), önceden tespit edilmiş alım gücü yetersiz tüketicileri, belirli mal ve hizmetlere olan tüketimlerini teşvik etmek amacıyla geliştirilmiş bir yöntemdir. Bu uygulamada, devlet gelir düzeyi düşük olan kesime, belirli kamusal mal ve hizmetleri sunmak yerine, bu kesime sunulacak olan hizmetin bedelini kapsayan bir kupon vermektedir. Böylece özellikle, özelleştirilen ya da fiyatlama yöntemi ile özel sektöre aktarılan kamu hizmetlerinden düşük gelir nedeniyle faydalanamayan kesimin sosyal adaletin gereği olarak kupon yöntemiyle özel sektörün hizmetlerinden faydalanması sağlanabilmektedir. Örneğin, devlet yoksul kimselere eğitim hizmetini bizzat devlet parasız yatılı okullarında vermek yerine, bu kesime kupon yöntemiyle destek olarak özel okullardan eğitimi almalarını sağlar.¹⁰⁶ Tüketici kuponun değeri ölçüsünde hizmeti satın alırken, kuponun değerinden fazla hizmet değeri olursa, aradaki farkı kendi imkânlarıyla karşılayabilir. Bu yöntem özellikle, eğitim ve konut

¹⁰⁴ Altıntaş, *a.g.e.*, s. 59

¹⁰⁵ Geriş, *a.g.e.*, s. 41

¹⁰⁶ Aktan, *a.g.e.*, s. 75

alanında ABD’de uygulanmıştır.¹⁰⁷ Ülkemizde de, eğitim kuponu, sağlık kuponu, konut kuponu, ulaşım kuponu ve kreş kuponu şeklinde farklı uyulama alanları mevcuttur.¹⁰⁸

Bu yöntemin olumlu yönü, hizmeti satın alacak olan kupon sahibi kesimin, ne zaman, nerde ve kimden satın alabileceği konusunda özgürlüğü vardır. Ayrıca bu yöntemle seçim yapma hakkı tüketiciye verildiğinden, tüketiciler aracılığı ile mal ve hizmetlerin daha iyi gözlemlenmesi, izlenmesi ve doğal yolla kalite denetiminin sağlanmasına imkân vermektedir.¹⁰⁹ Ancak yöntemin uygulanmasındaki temel güçlük, hizmetten yararlanması planlanan potansiyel kişi ve grupların belirlenmesinde yaşanan sıkıntılar ve adaletli dağıtımın yapılabilme zorluklarıdır.¹¹⁰

1.4.11 Teşvik Yöntemi

Teşvik yöntemiyle (Incentives/subvention) özelleştirmede; normal koşullarda ekonomik faaliyette bulunmanın özel kesim açısından cazibesinin olmadığı ya da mali bakımdan yüksek kaynaklar gerektiren alanlarda devlet tarafından özel sektörün desteklenerek, o alanlardaki mal ve hizmet üretiminin artırılması amaçlanır. Örneğin Türkiye’de son yıllarda eğitim, sağlık, haberleşme ve enerji yatırımlarının özel teşvik görmesi bu amaca yöneliktir.¹¹¹

Teşvikler, şüphesiz özel tüketim ve yatırım malları arzının genişletilmesinde önemli bir role sahiptir. Bu özelleştirme yöntemi, milli ekonomi içerisinde piyasa ekonomisinin ağırlığını artıracak bir etki göstermekle birlikte bazı olumsuzlukları da vardır. Yöntemin uygulanışında en sık görülen teşvikler, kredi teşvikleri, garanti teşvikleri, vergi teşvikleri, karşılıksız nakit teşvikler, aynı teşvikler şeklindedir. Teşviklerin verilmesinde temel problem ise teşvik edilecek potansiyel üreticilerin tespit edilmesinde ortaya çıkmaktadır. Ayrıca teşviklerin dağıtımında düzensizlikler ile işletmeler ve sektörler arasında eşitsizlikler ortaya çıkabilmektedir.¹¹²

¹⁰⁷ Çetinkaya, *a.g.e.* s. 121.

¹⁰⁸ Aktan, *a.g.e.*, s. 75

¹⁰⁹ Falay, *a.g.m.* s 6.

¹¹⁰ Aktan, *a.g.e.*, s. 77

¹¹¹ Afşar, *a.g.e.* s 132.

¹¹² Aktan, *a.g.e.*, s. 78

1.4.12 Gönüllü Organizasyonlar Yöntemi

Bu özelleştirme yöntemi (Volunteers-self help) gönüllü kişilerden oluşan özel kesim ya da organizasyonların, herhangi bir ücret ya da bedel almadan kamu hizmetlerini yerine getirmesidir. Bu tür uygulamalarda mal ve hizmetlerin görülmesi karşılığında vergi-desteği gereksiniminin azaltılması amaçlanmaktadır.¹¹³

Bu yöntemde devletin teşvik ettiği ve desteklediği alanlarda, hayırsever kuruluşlar, vakıflar, kar amacı gütmeyen sivil toplum kurumları, karşılıksız görev üstlenir. Yöntem daha çok ticari alanların dışındaki, doğal afetlerden koruma, acil sağlık ve kurtarma hizmetleri, suçun önlenmesi, kültürel ve sanatsal programlar için kullanılır. Ülkemizde bu yöneme en önemli örnek olarak, AKUT gönüllü kurtarma organizasyonudur.

Kişilerin ya da kuruluşların bazı kamu hizmetlerinin sağlanmasında gönüllü olarak yer almaları, aynı zamanda o toplumun kültürel ve sosyo-ekonomik durumlarıyla da ilişkilidir. Türkiye açısından değerlendirdiğimizde, tarihimiz boyunca bu tür gönüllü kamu hizmetlerine rastlamak mümkündür. Özellikle Osmanlı döneminde yol, su, kaldırım, temizlik, sağlık, eğitim, yoksullara ve kimsesizlere yardım gibi birçok kamusal alanda vakıflar ve loncalar gönüllü olarak önemli roller üstlenmişlerdir.¹¹⁴

1.4.13 Kendi Kendine Hizmet Yöntemi

Devlet, bireyleri ve kesimleri kendi ihtiyaçları olan mal ve hizmetleri, imkânları ölçüsünde kendilerinin temin etmesi yönünde özendirerek teşvik eder. “Her şeyi devletten beklememe” ve “kendi kendine yardım” mantığına dayalı bu yöntem (Self-Help), bireylerin dayanışmasını ve yerel ihtiyaçlarla uyumlu hizmetlerin sağlanmasına ilişkin çözümleri esas alır. Bu yöntemde, çoğunlukla kar amacı gütmeyen kurumlar, kooperatifler ve birlikler şeklinde örgütlenme söz konusudur. Bu sebeple, gönüllü organizasyonlar yönteminden farklıdır. Çünkü hem daha bağımsızdırlar, hem de mal ve hizmeti üretenler aynı zamanda ondan yararlanan tüketicilerdir. Devlet de bu organizasyonları önleyen engelleri kaldırır, başlangıç yardımlarında ve katkılarında bulunur, vergi kredileri sağlar. Örneğin, bireylerin, özel kesim ve kurumlarının okul yapımı, yoksul öğrencilere burs verme ve vakıflar, bu nitelikte uygulamalardır.¹¹⁵

¹¹³ Falay, *a.g.m.* s 7.

¹¹⁴ Koçak, *a.g.e.*, s. 170.

¹¹⁵ Falay, *a.g.m.* s 8.

Hizmetlerin daha iyi yürütülmesi için gerekli olmakla birlikte, özellikle ülkemizde henüz kurumsallaşamamış bir yöntemdir. Geri kazanım için okunmuş gazeteleri, boş şişeleri toplama yerlerine götürmek, kamu malını yangından korumak için tedbirler almak, çöpleri çöp kutularına atmak, oturduğu bölgeyi sokağı temizlemek ya da temiz tutmak bu yöntemin en basit uygulama şekilleridir. Bu yöntem dünyanın birçok ülkesinde yerel yönetimlerde, sağlık ve eğitim gibi hizmetlerinde ve kamu düzeninin sağlanmasında etkili bir şekilde uygulanmaktadır.¹¹⁶

Dünyada olduğu gibi ülkemizde de kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli yürütülebilmesi, aynı zamanda hizmetlerden yararlanan kesime sorumluk aktarımı yapılarak duyarlılığın artırılabilmesi için, "kendi kendine hizmet" yönteminin uygulanmasına, daha fazla önem verilmesi gerekmektedir.

1.4.14 Üretimin Terkedilmesi Yöntemi

Üretim terkedilmesi yöntemi (Service-Shedding), kamu teşviklerindeki mal ve hizmet üretiminin durdurularak özel sektöre terkedilmesi ya da özel kesimin ekinlikte bulunabileceği alanlarda kamu yatırımı harcamalarının azaltılması şeklindeki uygulamaları kapsar. Bu yöntemin başarılı olabilmesi için gerek özel sektöre gerekse tüketicilere destek sağlanması gerekir.¹¹⁷

Devletin mal ve hizmetin üretiminden çekilerek piyasayı özel sektöre bırakması, en saf ve net özelleştirme yöntemi olarak görülmekte ve kamu bütçesi üzerindeki maliyetten tasarruf etkisi bakımından en büyük potansiyeli ve yolu yansıtmaktadır. Ancak uygulama sonrasında, devletin terk ettiği hizmetlerde çalışanlar ile devlet arasındaki iş sözleşmeleri nedeniyle istihdam sıkıntısı yaşanmaktadır.¹¹⁸

¹¹⁶ Ertuğrul Acartürk, "Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler", *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2001 c. 4, S. 6, s. 58.

¹¹⁷ Suiçmez ve Yıldırım, *a.g.e.*, s. 24

¹¹⁸ Falay, *a.g.m.* s 9.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME SÜRECİ

2 TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME

Türkiye’de özelleştirme, 1950 yılından sonra düşünsel olarak önem kazanmaya başlamış, ancak 1980’li yıllardan sonra uygulama yönünde adımlar atılmıştır. Özellikle 1983 sonrasında işbaşına gelen tüm hükümetlerin ekonomi programlarında önemli bir yer tutarak, dünyada yaşanan küreselleşme değişimlerine paralel bir gelişim kaydetmiştir. Bu doğrultuda ulusal ekonomi dışa açılırken, öte yandan benimsenen neo-liberal ekonomi politikaları ile hızla özelleştirme çalışmaları başlamıştır.

Yaşanan bu gelişim ve değişim seyrinin daha iyi değerlendirilebilmesi için önce Türkiye’nin özelleştirme sürecine giden tarihsel gelişimi, yasal düzenlemeleri, kamusal yapısı irdelenip, bu çerçevede analiz edilen uygulama alanları ve özelleştirme örneklerini ele almak gerekmektedir.

2.1 Türkiye’de Özelleştirmenin Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de özelleştirme politikalarına doğru giden sürecin başlangıcı; Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)’nin ortaya çıkışına kadar gitmektedir. Bu sürecin başlangıcını Osmanlı Dönemi ve Cumhuriyet Dönemi olarak ele almak mümkündür.

2.1.1 Osmanlı Dönemi

Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Cumhuriyet öncesi Osmanlı dönemi iktisadi hayatında pek fazla yer etmemiştir. Bunun en önemli sebepleri, kapitülasyonlar nedeniyle ulusal ekonominin korunamaması, imtiyazlı yabancı şirketlerin piyasaya hâkim olması ve devlet mali yapısının zayıflığı ile beraber siyasi çekişme ve bunalımların neden olduğu istikrarsız ortamdır.¹¹⁹

Osmanlı devletinde, sanayi varlığının ve kamu iktisadi teşebbüslerinin gelişmemesine karşın bu durum, hiçbir sanayi kuruluşunun olmadığı anlamına da gelmemektedir. Özellikle ordunun gereksinimlerinin karşılanması amacıyla bazı

¹¹⁹ Pınar Feyzioğlu Akkoyunlu, *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, Bata Basım Yayım, İstanbul, 2011, s. 52.

fabrikalar kurulmuştur.¹²⁰ Bu anlamda ilk örnekler; Fatih Sultan Mehmet'in İstanbul'un fethi için kullanılmak üzere kurdurduğu tophaneler ve baruthanelerdir. Yine III. Selim zamanında "baruthaneler nezareti" kurulmuştur. Osmanlı döneminde özellikle on sekizinci yüzyılda kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluşunda artış yaşanmıştır. Bu süreçte 1816'da askeri kunduralar, çizmeler, palaskalar imal etmek üzere Beykoz Teçhizatı Askeriye Fabrikası kurulmuştur. 1835'de de çuha, fes, battaniye imal etmek üzere Feshane Fabrikası kurulmuştur. 1845'de çuha ve askeri elbiseler imal etmek üzere kurulan İzmit Fabrikası kurulmuş, aynı yıl kadife, kumaş, saten vb. imal etmek üzere kurulan Hereke Fabrikası açılmıştır. 1855'te pamuklu, bez elbiseler vb. imal etmek üzere kurulan Zeytinburnu Fabrikası kurulmuştur.¹²¹

Osmanlı Devleti, deniz işletmeciliği alanında 1843 yılında Fevaid-i Osmaniye isimli bir teşebbüs kurmuş; bankacılık alanında da 1863'de Ziraat Bankası'nın temeli olan Memleket Sandıkları ile Emniyet Sandığı'nı kurarak ilk ulusal bankaları oluşturmuştur. Bunların yanına 1848 yılında işletmeye açılan, bir süre Hazine-i Hassa tarafından yönetilen Ereğli-Zonguldak kömür madenleri işletmeleri eklenebilir. Bu işletme 1936'da devletleştirilmiştir. Osmanlı Devleti döneminde kurulan bu kamu iktisadi teşebbüslerine rağmen devlet tam anlamıyla mal ve hizmet üreticisi olarak ekonomik hayata karışmamıştır. Bunun nedeni yapısal düzensizlikler, iktisadi hayatın istikrarı sağlayacak belirli bir görüş ve sistemden yoksun olması, sermaye yetersizliği ve yoğun dış rekabettir.¹²² Bu sebeplerle Osmanlı'da KİT'ler gelişme gösterememiş, ekonomik yapıyı etkileyebilecek, değiştirebilecek bir güç oluşturamadan on dokuzuncu yüzyıla kadar varlıklarını sürdürmüş, daha sonra Türkiye Cumhuriyeti'ne devrolmuştur.

Cumhuriyetin kurulmasından sonra devletin ekonomik hayatta etkin rol almasıyla beraber, kamu iktisadi teşebbüsleri hızlı bir gelişme göstermiş ve böylelikle özelleştirme sürecine götüren KİT'lerin temelleri Cumhuriyet döneminde atılmıştır.

Cumhuriyetin kurulmasından bugüne kadar ki, kamu iktisadi teşebbüsleri ve özelleştirme sürecini, kronolojik olarak ele alıp değerlendirmek mümkündür.

¹²⁰ Mehmet Aktel, Uysal Kerman ve Murat Okçu "Atatürk ve Devletçilik", *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2006, S. 14, s. 42.

¹²¹ Aktan, a.g.e., s. 129

¹²² İhsan Sefer, *Osmanlı Devleti'nin 18. ve 19. yy'lar Arası Ekonomik Girişimlerinde Yabancı Sermayenin Etkisi*, *Politika Dergisi*, 2010, <http://www.politikadergisi.com/makale/osmanli-devleti%E2%80%99nin-18-ve-19-yy%E2%80%99lar-arasi-ekonomik-girisimlerinde-yabanci-sermayenin-etkisi> (31.01.2013)

2.1.2 1923- 1932 Dönemi

Türkiye’de devletin iktisadi hayattaki rolü ve kamu iktisadi teşebbüsleri, Cumhuriyet’in kurulmasından sonra önem kazanmıştır. 17 Şubat 1923’te düzenlenen İzmir İktisat Kongresi’nde, benimsenen karma ekonomi sistemine rağmen, liberal ekonomi modeline uygun adımlar atılmış ve 1932 yılına kadar devam etmiştir. Millî ekonominin yeni oluştuğu ve iktisadi çarkların yeni çalışmaya başladığı 1923-1932 döneminde, kalkınmada öncelik özel sektöre verildiği için, kamu iktisadi teşebbüsü yatırımları yapılmamıştır. Bu dönemde sadece 19 Nisan 1925 tarih ve 633 sayılı “*Türkiye Sanâyi’ ve Me’âdin Bankası Kânunu*” ile Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuştur. Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk kamu iktisadi teşebbüsü olarak kabul edilen bu banka, Osmanlı Devletinden devralınan Feshane, Beykoz Deri ve Kundura, Bakırköy ve Hereke Fabrikalarını işletmek, özel sektör ile ya da bizzat madencilik yapmak, madencilere kredi sağlamak ve her türlü bankacılık işlemlerini yapmak üzere görevlendirilmiştir.¹²³

Atatürk’ün, mevcut dönemde yapılan bu çalışmalara paralel olarak, devletin ekonomideki rolü ile özelleştirmeye ilişkin düşünceleri serbest piyasa ekonomisi şartlarının sağlanması yönünde olmuştur.¹²⁴ Dönemin en önemli ikinci şahsiyeti olan İsmet İnönü’ de 1933 yılında verdiği bir beyanatta, özel sektörün devlet karşısında önceliğini dile getirmiştir.¹²⁵

Özel sektörün gelişebilmesi için var olan bu düşüncelerin uygulama aşamasında ilk olarak İzmir İktisat Kongresinde alınan kararlar 1924 tarihinde, özel kesimin kredi ihtiyacını karşılamak amacıyla Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk ulusal bankası olan Türkiye İş Bankası kurulmuştur.¹²⁶

Uygulanan politikalar doğrultusunda mevzuata ilişkin çalışmalar ile Teşvik-i Sanayi Kanunu’nda 1924 ve 1927 yıllarında değişiklikler yapılmıştır. Kanunda yapılan değişikliklerle; özel kesim işletmelerine kolaylıklar sağlanarak sanayi yatırımları yapmaya teşvik edilmiş ve bu doğrultuda müteşebbislere 10 hektara kadar bedelsiz arsa

¹²³ Aktan, a.g.e., s. 130

¹²⁴ Atatürk’e göre: “Piyasaya dönük yatırımlar, kamu özerk kuruluşları aracılığıyla yapılmalı; bu kuruluşlar serbest piyasa ekonomisi kuralları içinde yönetilmeli ve amaçlarına ulaştıktan sonra halkın iştirakine açılarak piyasaya dönük özerk çalışma prensipleri garanti altına alınmalıdır” Karluk, a.g.e., s.178

¹²⁵ İsmet İnönü’nün beyanati: “Devlet, özel sektörün yetersiz kaldığı veya giremediği işleri yapmalıdır. Bu görüş mevcut şartlar içinde basiretle mütalaa olmalıdır.” Karluk, a.g.e., s.178

¹²⁶ Afşar, a.g.e., s. 61.

tahsis edilmiş, altyapı yatırımlarında destek sağlanmış, vergi ve harç muafiyetleri getirilmiştir. Ancak tüm bu teşviklere rağmen, özel kesimin sermaye yetersizliği, Osmanlı döneminde sürekli olarak askerlik ve tarım ile ilgilenme nedeniyle girişimci yönün gelişmemesi gibi nedenlerle, iktisadi hayatta özel sektör rol alamamıştır. Bunun üzerine devletçilik anlayışı faydacı bir yaklaşımla tercih edilerek iktisadi hayatın devlet eliyle inşa edilmesi yönüne gidilmiştir.¹²⁷

2.1.3 1933 – 1950 Dönemi

Dünya’da 1931 yılında sanayide yavaşlama ve tarımsal gerilemeye bağlı olarak kriz baş göstermiştir. Bütün toplumları etkileyen bu krizin sonucunda tüm dünyada devlet merkezli ekonomi anlayışları benimsenmiştir. Bu iktisadi değişim Türkiye’de de devletçilik uygulamaları için zemin oluşturmıştır. Atatürk’ün 1931 yılında CHP parti programında *devletçilik* ilkesini açıklamasıyla beraber, hükümet yeni ekonomi politikası doğrultusunda kanunlar hazırlayarak, devletçi anlayışa uygun düzenlemeler yapmıştır.¹²⁸

İktisadi anlamda devletçilik uygulamalarının ağır bastığı bu dönemde, Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası’na bağlı tesisler, 03.07.1932 tarih ve 2058 sayılı “*Devlet Sanayi Ofisi Teşkili Hakkında Kanun*” ile Devlet Sanayi Ofisi’ne verilmiştir.¹²⁹ Bankacılık işlemleri de 07.07.1932 tarih ve 2064 sayılı “*Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası’nın Teşkili Hakkında Kanun*” ’la kurulan Türkiye Sanayi Kredi Bankası’na devredilmiştir.¹³⁰ 2058 sayılı “*Devlet Sanayi Ofisi’nin Kuruluşu*” kanununun gerekçesinde yer alan ifadede, iktisadi politikadaki köklü değişiklik ve devletçilik uygulamalarının gereği açıkça görülmektedir: “*Memleketimizde kuvvetli sermayedarlar bulunmadığından halkımız ancak küçük mikyasta sanayi işlerine ve orta sermayelerle yapılabilecek bazı imalata girebilmiş ve büyük mikyasta yapılması lazım gelen sanayi işlerinin ya hariçten gelen sermayeler veya Hükümet teşebbüs muavenetiyle meydana getirilmesi zarureti hâsıl olmuştur. Memleketin iktisadi muvazenesinin süratle tanzimi ve istihsal imkânlarının tahakkuku için icap eden sanayi teşebbüslerinin doğrudan*

¹²⁷ Akkoyunlu, *a.g.e.*, s. 55

¹²⁸ Aktel, *a.g.m.*, s. 47- 48

¹²⁹ 2058 Sayılı Kanun, Madde 1, R.G., 2146, 10.07.1932

¹³⁰ 2064 Sayılı Kanun, Madde 1, R.G., 2150, 14.07.1932

*doğruya Devlet tarafından vücuda getirilmesi ve işletilmesi bir zaruret teşkil etmektedir.”*¹³¹

Devlet Sanayi Ofisi ve Türkiye Sanayi Kredi Bankası'nın kurulmasına karşın bu iki kuruluş, yeterli ölçüde başarılı olamamış ve hatta kamu yönetimi girişimciliğine doğru bir gerileme nedeniyle özel teşebbüs taraftarı çevrelerde büyük tepkiyle karşılanmıştı. Bunun üzerine anılan bu iki kuruluş, 1933 yılında “*mevcut yapıları içerisinde faaliyette bulunmalarının, milli sanayinin gelişmesine katkıda bulunmaktan çok özel sektörü caydırıcı etkisi olduğu*” gerekçesiyle kapatılarak yerlerine 2262 sayılı “*Sümerbank Kanunu*” ile Sümerbank kurulmuştur.¹³²

Cumhuriyet tarihinin en büyük kamu iktisadi teşebbüslerinden biri olan ve Türkiye ekonomisine damgasını vuran Sümerbank'a şu görevler verilmiştir: Devlet Sanayi Ofisi'nden devralacağı fabrikaları işletmek ve idare etmek. Devlet sermayesi ile yapılacak olan bütün sanayi işletmelerinin etüt ve projelerini hazırlamak ve bunları tesis etmek. Ekonomik yönden verimli olan sanayi işletmelerine, sermayesinin oranında yardım etmek. Memlekete ve kendi fabrikalarına ihtiyaç olan usta ve işçileri yetiştirmek. Sanayi işletmelerine kredi temin etmek ve bankacılık işlerini yürütmek. Millî sanayiinin kuruluşu için tedbir ve düzenlemeleri sağlamak. Verilen bu görevler dikkate alındığında, KİT'lerin kuruluş amaçlarının, o günkü şartlar ve ihtiyaçlar paralelinde tespit edildiği görülmektedir.¹³³

Sümerbank'ın kurulmasından sonra ekonomik politikalar, İzmir İktisat Kongresi'nde belirlenen liberal anlayıştan devletçilik anlayışına doğru hızla değişmiştir. 1940 yılına kadar devam eden devletçilik anlayışı döneminde, Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nda (1933-1937) öngörülen esaslar çerçevesinde Türkiye Şeker İşletmeleri A.Ş., Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu ve Etibank kurulmuştur.¹³⁴

Sümerbank kadar önemli bir kamu iktisadi teşebbüsü olan Etibank, 1935 yılında kurulmuştur.¹³⁵ 22 Haziran 1935 tarihinde Resmi Gazete 'de yayınlanan 2805 sayılı “*Etibank Kanunu*” ile kurulan Etibank, muhtelif bankacılık işlemlerini yapmak, Maden Tetkik Arama Enstitüsü'nce bulunan işletmeye elverişli madenlerin işletilmesini

¹³¹ Sayıştay Başkanlığı Kamu İşletmeleri 2010 Yılı Genel Raporu, s.6.
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor3.asp?id=101> (01.02.2013)

¹³² Aktan, a.g.e., s. 131

¹³³ Sayıştay 2010, a.g.r., s. 6.

¹³⁴ Aktan, a.g.e., s. 131

¹³⁵ Akkoyunlu, a.g.e., s. 57

sağlamak ve Elektrik İşleri Etüt İdaresi'nce geliştirilecek projelere göre elektrik enerjisi üretimi ve dağıtımını yapma görevleri verilmiştir.¹³⁶

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin sayılarındaki artış ile beraber ekonomideki önemleri de artmış ve bunun sonucunda, teşebbüslerin net bir şekilde tanımlanarak bir kanun altında toplanması gerekmiştir. Bu suretle; 17.06.1938 tarihinde 3460 sayılı kanun çıkartılarak, *“Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanun”* ‘un 1. ve 2. Maddelerinde; KİT’lerin ilk genel tanımı ve mevzuat düzenlemesi yapılmıştır.¹³⁷ O tarihte sermayesinin tamamı devlete ait teşekküllerden Sümerbank, Etibank, T.C. Ziraat Bankası, Denizbank ve Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu bu Kanun’a tabi tutulmuştur. Bunun yanı sıra sermayesinin en az yarısı iktisadi devlet teşekküllerine ait olan şirketlerin bilançolarının tanzimi ile kontrolleri de anılan kanun hükümleri çerçevesinde yürütülmüştür.¹³⁸

Türkiye’de devletçilik yolundaki gelişmeler aynı hızla devam etmemiştir. Özellikle İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı’nın yürürlüğe konulamaması ve 1939 yılında savaşın başlaması bu gerilemeye neden olmuştur. 1945 yılına kadar süren savaş yılları devletin kaynaklarının büyük bölümünün savunmaya ayrılmasına sebep olmuştur. Savaş sonu yıllarda da KİT sayısında bir artış görülmemiştir.¹³⁹

Dönemin siyasal yapısı değerlendirildiğinde ise yer alan şahsiyetler ve iktidarlarda kamu iktisadi teşebbüsleri ve özelleştirmeye ilişkin söylemler geliştirmişlerdir.

1932-1937 tarihleri arasında İktisat Vekilliği, 1937-1939 yılları arasında Başvekillik yapan ve Atatürk dönemi iktisadi politikalarının da mimarlarından olan iktisatçı Celal Bayar şu söylemde bulunmuştur:¹⁴⁰

“Memleketin sanayileşmesini özel sektöre ve bu sektörün sermayesine bırakmak için en azından uzunca bir süre bekleme devresi geçirmek gerekir. Sanayi hareketinde takip ettiğimiz gaye, milli ekonominin menfaat ve icaplarını, milli müdafaa zaruret ve icapları ile telif etmektir. Bu itibarla prensibimiz yapmak ve yaptırmaktır.”

¹³⁶ 2805 Sayılı Kanun, Madde 1-7, R.G., 3035, 22.06.1935

¹³⁷ 3460 Sayılı Kanun, Madde 1-2, R.G., 3950, 04.07.1938

¹³⁸ Sayıştay 2010, a.g.r., s. 7.

¹³⁹ Aktan, a.g.e., s. 131

¹⁴⁰ Karluk, a.g.e., s. 179

1946 yılında Demokrat Parti'nin ilan edilen parti programında da özelleştirme ile ilgili hükümler yer almış, özel sektör ile kamu sektörünün alanları belirtilerek öngöründe bulunulmuştur:¹⁴¹ Programın 44. Maddesinde; devletin doğrudan gireceği iktisadi alanlar şu şekilde belirtilmiştir:¹⁴²

“- Özel teşebbüs ve sermayenin yetip erişemeyeceği yahut yeter ve yakın kar görmediği için girişemeyeceği, fakat bütün ekonomik faaliyetlere müessir olacak ve memleket müdafaasını sağlayacak mahiyetteki teşebbüslere girmek: bilhassa ana sanayi ve büyük enerji santrallerini kurmak, demiryolu, liman, su işleri yapmak; büyük taşıt vasıtaları inşa etmek ve işletmek;

- Milletın, gelecek nesillere de şamil, daimi menfaatleri bakımından devlet elinde bulunması daha faydalı olan büyük maden ve orman işletmeleri kurmak.

- Devlet, girişeceği iktisadî işlerde, kazanç maksadından ziyade, benzeri özel işletmeleri sarsmamak kaydı ile millî ekonominin gelişmesi ve halk ihtiyarlarının karşılanması gayeleri ile hareket eder”

Programın 47. Maddesinde, özel sektör tarafından daha verimli işletilebileceği anlaşılan bütün kamu iktisadi teşebbüslerinin, uygun şartlarda özel sektöre devredileceği öngörülmüştür.¹⁴³

2.1.4 1951 – 1960 Dönemi

1950 yılında, çok partili demokratik sisteme geçişle birlikte yapılan seçimlerle iktidara Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) yerine Demokrat Parti (DP) gelmiştir. DP'nin sunduğu hükümet programında “...iktisâdî ve mali görüşlerimizin esası bir taraftan devlet müdahalelerini asgariye indirmek diğer taraftan iktisâdî sahada devlet sektörünü mümkün olduğu kadar daraltmak ve buna emniyet vermek suretiyle hususi teşebbüs sahasını mümkün olduğu kadar genişletmektir...”¹⁴⁴ denilerek, devletin ekonomideki payının küçültülmesi hedeflenmiştir. Buna rağmen, DP iktidarının

¹⁴¹ Karluk, a.g.e., s. 179

¹⁴² Demokrat Parti Programı, 1946, Madde 44, s.13,
<http://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/200805461%20DEMOKRAT%20PARTI%20PROGRAMI%201946/200805461%20DEMOKRAT%20PARTI%20PROGRAMI%201946.pdf>,
(10.04.2014)

¹⁴³ Demokrat Parti Programı, a.g.p., Madde 47, s.14,

¹⁴⁴ TBMM, 1950-1951 Hükümet Programı, Demokrat Parti,
<http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP19.htm>, (17.04.2014)

sürdüğü 1950-1960 döneminde; devletin ekonomideki payının küçültülmesi sağlanamamış, mevcut KİT'lerin özel sektöre devredilmesi bir yana, bu dönemde Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları (TCDD), Posta ve Telgraf Teşkilatı (PTT), Denizcilik Bankası Türk Anonim Ortaklığı, ve Devlet Malzeme Ofisi (DMO) iktisadi devlet teşekkülü haline dönüştürülmüştür. Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO), Et ve Balık Kurumu (EBK), Türkiye Demir Çelik İşletmeleri (TDÇİ) ile Selüloz ve Kâğıt Sanayii Kurumu (SEKA) ve Turizm Bankası gibi yeni teşekküller kurularak, KİT'ler daha da yaygınlaştırılmıştır.¹⁴⁵

Böylelikle DP iktidarının olduğu dönemde kamu iktisadi teşebbüslerinin sayısında azalma yerine artış olmuş, 1950 sonrasında 21 yeni çimento fabrikası ile 11 yeni şeker fabrikası kurulmuştur. DP parti programındaki liberal ekonomi hedeflerini hayata geçirememiş ve bu yıllar arasında kamu sektörü büyümeye devam ederek, 1938-1948 yıllarındaki kamu kesimi büyüme oranı %0,4 iken 1950-1960 yılları arasında %1,7'ye yükselmiştir.¹⁴⁶

DP yönetiminin KİT'lerin ekonomideki yerini daraltma ve özel kesime devretme hedeflerinin gerçekleştirilememesinin sebepleri nesnel ve toplumsal şartlardan kaynaklanıyordu. DP yönetimi hızla genişleyen para sunumu ve uyguladığı ücret-fiyat politikalarıyla artan iç talebi karşılamak durumunda kalmıştır. İthalata getirilen kolaylıklar ile birlikte savaş yıllarında biriken döviz kaynaklarının hızla erimesi ile ithalat güçlüklerine de yol açınca, büyüyen iç talebi karşılamanın tek çaresi üretimi artırmakta görülmüştür. DP hükümeti girişimciliğin de yeterince gelişmediğini dikkate alarak, kamu iktisadi teşebbüslerine önem vermek zorunda kalmıştır.¹⁴⁷

Bu şartlar altında özel kesimi güçlendirmek ve var olan açığı kapatmak için kurulan KİT'ler belli bir süre sonra siyasi iktidarın elinde bir nevi özel kesime taviz verme aracı haline gelmiştir. KİT'lere siyasi amaçlarla personel ve işçi ataması yapılarak, bu kuruluşların istihdam oluşturma gücünden politik olarak yararlanılmıştır. Ortaya çıkan çarpık yapılaşma ile birlikte KİT'ler ekonomiye ve devlete yük olmaya başlamışlardır.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Sayıştay *a.g.r.*, s. 8.

¹⁴⁶ Atasoy, *a.g.e.*, s. 181.

¹⁴⁷ Kepenek, *a.g.e.*, s. 32

¹⁴⁸ Afşar, *a.g.e.*, s. 65.

Görüldüğü üzere, devletin ekonomideki payını küçültme hedefiyle başlayan bu dönemde, uygulamalar tam tersi istikamette olmuş, özellikle yeni politikaların iç talebi hızla artırması ile ortaya çıkan arz problemi, devlet eliyle çözümlenmek zorunda kalmıştır. Bu süreçle beraber artan iktisadi teşebbüsler, üretim artışını sağlamıştır. Ancak bu gelişim kamu kuruluşlarının genel sıkıntısı olan; siyasi amaçlar için istismar, aşırı istihdam ve verimsiz yönetim problemlerini ortaya çıkarmıştır.

2.1.5 1961 – 1980 Dönemi

1960 yılında askeri müdahalenin ardından hazırlanan yeni anayasa ile birlikte ekonomide planlı kalkınma modeli benimsenmiştir. 1963 yılından itibaren yaşanan planlı dönemler boyunca, yapılan çeşitli müdahalelere rağmen kamu iktisadi teşebbüsleri büyümeye ve farklı boyutlar kazanarak sorun oluşturmaya devam etmiştir.¹⁴⁹

30 Eylül 1960 tarihinde Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) kurulmuş ve yapılan planlamalarda, karma ekonomi ilkesi benimsenmiştir. KİT’lerin yeniden düzenlenmeleri ve etkinliklerinin sağlanması plan disiplini ile ele alınmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının hedef ve stratejisinde “*Türk ekonomisi Devlet ve özel teşebbüs sektörlerinin bir arada bulunduğu karma bir ekonomidir. Plânlama bakımından karma ekonominin sağladığı imkânlardan en çok faydalanma yolları üzerinde durulacak ve bu sistemin kurallarına uyulacaktır. Devlet sektörünün faaliyeti, kararlaştırılan gelişme hızını gerçekleştirecek ve stratejinin gerektirdiği yönde dengeli bir kalkınma sağlayacak şekilde planlanacaktır*” şeklinde değerlendirilerek kalkınmanın bir plan dâhilinde gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.¹⁵⁰

Bu planlamalar doğrultusunda, bir dizi düzenlemeler yapılmış, kanunlar çıkarılmıştır. KİT’lerin yeniden düzenlenebilmesi için “İktisadi Devlet Teşekkülleri Yeniden Düzenleme Komisyonu” kurulmuştur. 1964 yılında ise; 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve İştirakler Hakkında Kanunu ile KİT’lerin yatırım sorunlarını çözmek amacıyla Devlet Yatırım Bankası kurulmuştur. KİT’lerin denetimine ilişkin

¹⁴⁹ Afşar, a.g.e., s. 65.

¹⁵⁰ DPT, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1963-1967, s.525

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf> (18.04.2014)

olarak da, 468 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır.¹⁵¹

Bu dönemde hazırlanan dört kalkınma planı incelendiğinde ise, mevcut şartlar nedeniyle kamu girişimciliğinin daha etkin olması yönünde devletçi anlayışın hâkim olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda, 1963 - 1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, özel sektörün yalnız başına kalkınmayı gerçekleştiremeyeceği, ileri teknik ve sermaye gerektiren alanlarda devletin teşebbüsler kurmak suretiyle öncülük etmesi gerekli görülmüştür.¹⁵² 1968 – 1972 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da, tasarruf ve müteşebbis yetersizliği ve piyasa mekanizmasındaki aksaklıklar nedeniyle karma ekonomi anlayışı uygulanmasına yol açtığı belirtilmiştir.¹⁵³ 1973 – 1977 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında ise, kamu iktisadi teşebbüslerinin birinci ve ikinci planda belirlenen öncülük görevinin, verimlilik sıkıntılarına rağmen sürdürülmesi benimsenmiştir.¹⁵⁴ 1979 – 1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planını incelendiğinde, kamu girişimciliğine ilişkin ilkeler ve politikalar şöyle belirlenmiştir: *“IV. Plan döneminde kamu girişimciliğinin mevcut potansiyelinin en üst düzeyde değerlendirilmesi plan disiplini ve hedefleri çerçevesinde hızla geliştirilmesini sağlayacak yasal, kurumsal ve ekonomik yapıya en kısa sürede kavuşturulması sağlanacaktır.”*¹⁵⁵

Yapılan bu planlamalar neticesinde, mevcut dönemde karma ekonomi ilkeleri benimsenmesine karşın, verim problemlerine rağmen kamu sektörü, daha fazla öne çıkmıştır. Devletçi bakış açısı ile yapılan düzenlemelerin ise, mevcut kamu iktisadi teşebbüslerine köklü çözümler yerine düzeltici tedbirler sağlamaktan öteye geçemediği görülmektedir.

2.1.6 1981 – 1990 Dönemi

Türkiye’de özelleştirme politikalarının ülke iktisadi gündeminde yer alması, tarihsel sürecin başında da belirtildiği üzere; Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nin kuruluşu

¹⁵¹ Akkoyunlu, a.g.e., s. 60

¹⁵² DPT, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1963-1967, s.59

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf> (18.04.2014)

¹⁵³ DPT, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1968-1972, s.100

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf> (18.04.2014)

¹⁵⁴ DPT, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1973-1977, s.48

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf> (18.04.2014)

¹⁵⁵ DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1979-1983, s.307

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf> (18.04.2014)

ile başlar. KİT'lerin kuruluşunda ilk etapta benimsenen temel ilke, devletin ekonomideki girişimci rolünün geçici nitelikte olmasıdır. Özel sektörün gelişmesi ve güçlenmesi ile devletin bu rolünü terk etmesi planlanmıştır. Ancak 1980'li yıllara kadar, gerek ekonomideki genel şartlardaki yetersizlik, gerek toplumsal tercihin kamulaştırma yönünde olması gibi nedenlerle özelleştirme bir yana, sürekli olarak yeni KİT'ler kurulmuş ve ortaya çıkan problemler giderek artmıştır.¹⁵⁶

1970'li yılların sonuna doğru yaşanan ekonomik kriz ile beraber 1980'lerde köklü bir reform programı zorunlu hale gelmiştir. Bu reform programının ana hedeflerinden biri, devletin ekonomik hayat içerisindeki üretici rolünün azaltılmasıdır. Bu doğrultuda kamu mülkiyetlerinin daraltılarak özel sektöre aktarılması yani özelleştirilmesidir. Bu hedefin oraya çıkışında ise, dünyada özelleştirmenin, uygulanan bir iktisadi çözüm aracı olarak tartışılması ve ilgi görmeye başlaması etkili olmuştur. Özellikle, krizler sonrasında KİT'lerin veriminin artırılması ve zararlarının ortadan kaldırılması için yeniden yapılandırma çözümünden sonuç alınamamıştır. Bunun üzerine borç krizini aşabilmek için gelir amaçlı özelleştirme, çözüm raporlarında öne çıkarak tüm dünya ile beraber ülkemizi de etkilemiştir.¹⁵⁷

Bu gelişmeler neticesinde, 24 Ocak 1980 tarihinde, “24 Ocak Kararları” olarak bilinen istikrar politikası açıklanmış ve Türkiye ekonomisinde yapısal bir dönüşüm başlamıştır. Bu kararlar doğrultusunda, dışa açık, özel sektör öncülüğünde büyüyen, devletin küçültülmesini ve ekonomiden tamamen çekilmesini hedefleyen programlar uygulamaya konulmuş, ayrıca bu programlar Dünya Bankası ve IMF tarafından da desteklenmiştir.¹⁵⁸

Bu kararlar ülke ekonomisinde stratejik bir dönüşümün yaşamasına neden olmuştur. 1980'lere kadar uygulanan ithal ikameci modelin yerine dışa açılmayı ve ihracatı öne alan bir strateji doğrultusunda politikalar belirlenmiştir.¹⁵⁹ Bu politikaların gerçekleştirilmesi için; devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması, sermayenin tabana yayılması, KİT'lerin serbest piyasa koşullarında etkinlik esasına göre çalışmalarının

¹⁵⁶ Ruhi, *a.g.e.*, s. 146.

¹⁵⁷ Geriş, *a.g.e.*, s. 29.

¹⁵⁸ Ebru Ayyıldız, “Konsolide Bütçe Transferleri İçinde KİT Transferlerinin Yeri”, *Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu*, 2005, s. 29.

¹⁵⁹ Şinasi Öztürk, Fethi Nas, Ergün İçöz “24 Ocak Kararları, Neo-Liberal Politikalar ve Türkiye Tarımı”, *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2008, c. 1, S.2, s. 18.

sağlanması, özelleştirme ve Türk Lirasının konvertibl hale getirilmesi amacıyla çeşitli idari ve yasal düzenlemeler yapılması da yol haritası olarak tespit edilmiştir.¹⁶⁰

24 Ocak Kararları ile Türkiye’de uygulanan genel ekonomi politikasında yaşanan büyük değişimin mimarı; Demirel iktidarında Başbakanlık Müsteşarı olan Turgut Özal’dır. Liberal ekonomi görüşü ile Özal, yeni politikaların temelini atmıştır.¹⁶¹ Özal’ın mimarlığında alınan ekonomik istikrar tedbirleri ile karma ekonomiden tekrar liberal ekonomiye geçiş yönünde ilk adımlar atılmıştır. 6 Kasım 1983’te Anavatan Partisi başında seçimi kazanıp başbakan olarak iktidara gelen Turgut Özal, parti programında serbest piyasa ekonomisini temel felsefesi olarak ilan etmiştir.¹⁶² Anavatan Partisi’nin 1983 yılında yayınlanan parti programı ve seçim beyannamesinde kamu iktisadi teşebbüslerinin durumu ve devletin ekonomideki rolü ile ilgili şu hükümler yer almıştır: *“Partimiz, ilke olarak vatandaşlarımızın kendi güçleriyle veya teşvik tedbirleri ile gerçekleştirebilecekleri yatırımlara, devletin doğrudan kaynak tahsis etmesini doğru bulmamaktadır. Bu şekilde mütalaa edilebilecek mevcut kamu iktisadi teşebbüslerinin tedricen millete devredilmesini uygun buluyoruz. Devlet sanayi ve ticarete ana prensip olarak girmemelidir. İstisnai olarak geri kalmış bölgelerde sınai tesisler kurabilirse de bu teşebbüsler kısa zamanda millete devredilmelidir.”*¹⁶³

Anavatan Partisi, iktidar döneminin başında özelleştirme ile ilgili olarak 2983 sayılı *“Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun”*’u yürürlüğe koymuştur. Bu kanunda, KİT’ler için "Gelir Ortaklığı Senedi" ve "Hisse Senedi" çıkarılarak işletme haklarının özel sektöre verilmesine dair hükümler yer almaktadır.¹⁶⁴ Ayrıca iktidarın ikinci yılında yayınlanan DPT 1985 Yılı Programı’nda *“KİT’lerin hisse senetleri satışı yoluyla halka açılması ve işletme haklarının devri konusunda gerekli düzenlemeler yapılacaktır”* hükmü yer almıştır. Bu doğrultuda DPT’de *“KİT’lerin Özelleştirilmesi Master Planı Projesi”* çalışmaları başlatılmıştır.¹⁶⁵

¹⁶⁰ Sayıştay 2010, a.g.r., s. 8-9.

¹⁶¹ Akkoyunlu, a.g.e., s. 61.

¹⁶² Aktan, a.g.e., s. 132.

¹⁶³ TBMM, Anavatan Partisi, Parti Programı ve Seçim Beyanamesi, 1983, s.104-156
<http://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DIJITAL%20KAYITLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/198604150%20ANAVATAN%20PARTISI%20PROGRAMI%20%20ANAVATAN%20PARTISI%206%20KASIM%201983%20SECIM%20BEYANNAMESI%20HUKUMET%20PROGRAMI/198604150.pdf>

¹⁶⁴ 2983 Sayılı Kanun, Madde 2, R.G. 18344, 17.03.1984

¹⁶⁵ Karluk, a.g.e., s. 183.

1985 yılındaki çalışmalarda, özelleştirme uygulamalarının stratejik bir plana dayandırılması amacıyla, hedeflerin, önceliklerin, kapsamın ve zaman planının belirlendiği bir stratejinin oluşturulması gereğinden hareketle DPT tarafından Özelleştirme Ana Planı hazırlanmasına karar verilmiştir. Açılan uluslararası ihale sonucunda, Morgan Guaranty Trust Company of New York firması, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve Price Waterhouse/Muhaş A.Ş. ile birlikte Özelleştirme Ana Planı hazırlamakla görevlendirilmiştir. Morgan Bank'ın önderliğinde hazırlanan Özelleştirme Ana Planı kapsamında Türkiye şartlarında özelleştirmenin amaçları öncelik sırasına göre şu şekilde tespit edilmiştir:¹⁶⁶

1. Pazar güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmesine imkân verilmesi,
2. Verimliliğin ve randımanın artırılması, devlete gelir sağlanması,
3. Malların ve hizmetlerin kalite, miktar ve çeşitliliğinin artırılması,
4. Halka açık şirketlerin teşvik edilmesi, sermaye piyasalarının geliştirilmesi,
5. Hazinesin KİT'lere sağladığı desteğin asgariye indirilmesi,
6. KİT'ler tarafından uygulanan tekeli fiyatlandırma ve dolaylı vergilendirmenin azaltılması,
7. Kamu görevlilerinin politika ve yönetmelik konularında çalışmalarına izin verilmesi,
8. Modern teknoloji ve yönetim tekniklerinin teşvik edilmesi,
9. Çalışanlara hisse senedi vermek suretiyle iş verimliliğinin artırılması,
10. Kamu ve özel sektör kuruluşları arasındaki dengenin değiştirilmesi,
11. Yabancı yatırımlarla uluslararası ekonomik ve politik bağların kuvvetlendirilmesi,
12. Mevcut sermaye yatırımlarındaki iç karlılığın artırılması.

Morgan Bank'ın Özelleştirme Ana Planı, KİT'lerin satılabilirlik durumuna göre düzenlenmiştir. Üzerinde özelleştirme çalışması yapılması istenen 32 KİT'in satılmak üzere sınıflanmasında, “ekonomik başarı” ile “yatırım” gereksinimleri ölçüt alınmıştır. Bu ölçütlere göre birinci, ikinci ve üçüncü öncelikli özelleştirilecekler olarak üç ana sınıfa ayrılan KİT'ler kendi içinde de alt sınıflara ayrılarak düzenlenmiştir.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Kilci, *a.g.e.*, s. 2.

¹⁶⁷ Kepenek, *a.g.e.*, s. 163.

1985-1989 yıllarında uygulanan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; 45. Maddede, KİT'lerin serbest piyasa şartlarında karlı ve verimli çalışmalarını sağlamak için, bilgili ve ehil kadrolar tarafından müdahalesiz yönetilmelerini sağlama yönünde düzenlemelerin yapılması öngörülmüştür. Kamu iktisadi teşebbüslerine bağlı işletmelerin hisse senetlerinin satışı yoluyla halka arz edilmesi hedeflenmiştir. Özel sektörün yeterli olduğu ya da makul teşviklerle gerçekleştirebilecekleri alanlarda yeni kamu yatırımlarından kaçınılması ilkesi benimsenmiştir.¹⁶⁸

Özelleştirme yönünde yapılan bu planlamalar neticesinde, ekonomide rekabetin canlandırılması, özel sektörün gelişebilmesi için devlet tekellerinin bir kısmı kaldırılmıştır.¹⁶⁹ Bu doğrultuda 1984 yılında, 3092 sayılı “Çay Kanunu” ile de çayda devlet tekeli kaldırılmıştır.¹⁷⁰ 3096 sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” ile elektrik üretimi, iletim ve dağıtım özel sektöre açılmıştır.¹⁷¹ 1986 yılında, 3291 sayılı “Tütün Ve Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması Ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun” ‘un 13. Maddesi ile KİT'lerin özelleştirilmesi, kamu paylarının satışı, devri konularında Kamu Ortaklığı Kurulu yetkili kılınmıştır. Kanunun 17. Maddesi ile de tütün tekeline son verilerek sigara üretimi özel sektöre bırakılmıştır.¹⁷² Bu süreçte ilk özelleştirme uygulaması ise; 1988’de Teletaş’ın kamu payının, hisse senetleri şeklinde bankalar aracılığı ile pazarlanarak satılmasıdır.¹⁷³

2.1.7 1991 – 2001 Dönemi

20 Ekim 1991 Genel Seçimleri sonucunda Doğru Yol Partisi ile Sosyal Halkçı Parti’nin oluşturduğu koalisyon hükümetinin iktidara gelmesi ile sunulan hükümet programında özelleştirmenin ülke ekonomisinde ki verimi sağlamak için bir araç olarak kullanılacağı şöyle belirtilmiştir: “Yeniden yapılanma özerkleştirme yanında özelleştirmeyi de kapsayacaktır. Ancak, özelleştirme bir amaç değil bir araç olarak

¹⁶⁸ DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985-1989, s.191

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf> (20.04.2014)

¹⁶⁹ Ruhi, a.g.e., s. 149.

¹⁷⁰ 3092 Sayılı Kanun, Madde 1, R.G., 18610, 19.12.1984

¹⁷¹ 3096 Sayılı Kanun, Madde 1, R.G., 18610, 19.12.1984

¹⁷² 3291 Sayılı Kanun, Madde 17, R.G., 19126, 03.16.1986

¹⁷³ Kepenek, a.g.e., s. 165.

*kullanılacaktır. Yani, her ne pahasına olursa olsun özelleştirme veya bütçeye gelir sağlamak değil, ekonomide verimin ve rekabetin artırılması temel amaç olacaktır”*¹⁷⁴

1990-1994 yılları için DPT tarafından yayınlanan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında da; 179 ve 180. Maddeler ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri için politikalar belirlenmiştir. Belirlenen politikalar çerçevesinde iktisadi etkinliğin, ekonomik verimin artırılması ve sermayenin tabana yayılmasını sağlamak üzere başlatılan özelleştirme programının süratle uygulanması hedeflenmiştir. Bu doğrultuda bir yandan özelleştirme faaliyetleri sürdürülürken, diğer taraftan KİT’lerin kendilerine yeterli bir şekilde ve kaynak oluşturarak faaliyet göstermelerini temin eden politikalara devam edilmesi ve bu kuruluşların modern yönetim anlayışı çerçevesinde daha kârlı ve verimli olarak çalışmalarının sağlanması öngörülmüştür.¹⁷⁵

Turgut Özal’ın vefatı sonrasında Süleyman Demirel’in Cumhurbaşkanı olması nedeniyle 25 Haziran 1993 tarihinde Tansu Çiller DYP’nin genel başkanı ve aynı zamanda Türkiye’nin ilk kadın başbakanı olmuştur. Tansu Çiller Hükümeti de prensip olarak “daha az devlet daha çok halk” prensibini benimseyerek hükümet programında “özelleştirme” konusuna ayrı bir önem vermiştir. ¹⁷⁶ 1993 – 1995 yılları arasında iktidarda kalan 1. Çiller hükümeti programında, özelleştirme hedefleri şöyle belirlenmiştir:

“KİT’ler, bağlı ortaklıkların, devlet iştiraklerinin, genel bütçeye dahil iktisadi kuruluşların, tarım satış kooperatiflerine ait tesislerin reformu yada özelleştirilmesi için KİT reform ve özelleştirme programı hızla yürürlüğe konulacaktır. Sürekli zarar eden ve özelleştirilmesi mümkün olmayanlar süratle tasfiye edilecektir. Özelleştirme yapılırken yabancı sermayeyi ve özellikle yabancı kurumsal yatırımcıları özendirici bir finansal altyapı oluşturulacaktır. Özelleştirmeden sağlanacak kaynaklar, öncelikle sanayileşme teşviki için kullanılacak, istihdamın artması için değerlendirilecektir.” ¹⁷⁷

90’lı yılların başından itibaren kamu kesimindeki finansman açığının artması sonrası, ülke ekonomisi önemli bir bunalımın eşiğine gelmiştir. Bunun üzerine, Tansu

¹⁷⁴ TBMM, 1991-1993 Hükümet Programı, Doğru Yol Partisi ve Sosyal Halkçı Parti Koalisyonu, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP49.htm>, (21.04.2014)

¹⁷⁵ DPT, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1990-1994, s.34
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf> (21.04.2014)

¹⁷⁶ Karluk, a.g.e., s. 185.

¹⁷⁷ TBMM, 1993-1995 Hükümet Programı, Doğru Yol Partisi, I.Çiller Hükümeti, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP50.htm>, (21.04.2014)

Çiller hükümeti, ekonomideki sağlıksız yapıyı kırarak, ülke ekonomisini sürdürülebilir dengelere oturtmak ve uluslararası rekabet gücüne kavuşturmak amacıyla, 5 Nisan 1994 tarihinde, “5 Nisan Kararları” olarak bilinen istikrar programını açıklamıştır. Uygulamaya konulan programın orta vadeli hedefinde, kamu kesiminin ekonomideki rolü yeniden tanımlanmış ve temel ilke olarak: “Üretim yapan, sübvansiyon dağıtan bir devlet değil, piyasa mekanizmasının işlemlerini sağlayan ve sosyal dengeleri gözetten bir devlet” anlayışı benimsenmiştir. Program doğrultusunda yapılması planlanan özelleştirmelerin gerekçesi olarak da: “KİT’ler başlangıçta kalkınmayı hızlandırmak, kaynak yaratmak ve istihdam imkânlarını artırmak amacıyla kurulmuştu. Aşırı siyasi müdahaleler, geri teknoloji ve aşırı istihdam nedeniyle KİT’ler kaynak yaratmak yerine kaynak tüketir hale gelmişlerdir ve bugün kuruluş amaçlarının aksine kalkınmanın önünde engel teşkil etmektedirler(…)” diyerek, özelleştirme işlemlerine hız verilmiştir.¹⁷⁸

Yaşanan ekonomik krizle beraber KİT’lerin ekonomiye verdiği zarar ve getirdiği ağır yük, toplumsal ve siyasal çevrelerde, daha geniş destek görmesini sağlamıştır. Başlangıçta karşı çıkan sivil toplum kuruluşları ve siyasi partiler de özelleştirme düşüncesine destek olmuşlardır. Bu bağlamda, 11 Ekim 1993 tarihinde yapılan Sosyal Demokrat Halkçı Parti’nin Kongresinde, genel başkan Murat Karayalçın özelleştirme konusunda şunları dile getirmiştir:

“Bugün Türkiye’de özelleştirme, sağ çevrelerin ideolojik yükü ağır bir yaklaşımla ve seçeneği olmayan tek tercih olarak öne sürdükleri bir önerme değildir. Özelleştirmede, “toplum girişimciliği” niteliği taşıyan kooperatif, vakıf gibi girişimlere öncelik verilmelidir. Düzelemeyecek KİT’lerin ise tasfiyesini öngörüyoruz. Devletin bankacılık sektöründe bulunmasını gerekli görmüyoruz. Özelleştirme ancak çalışanlara danışılması ve bundan zarar görecekt işçi ve memurun zararlarının telafi edilmesi koşuluyla kabul edilebilir. Hükümetin Zonguldak projesini ise bölge planı çerçevesinde olumlu buluyoruz.”¹⁷⁹

Toplumsal desteğin de artışı ile beraber, özelleştirmede karşılaşılan sorunların ortadan kaldırılması ve sürece hız verilmesi amacıyla uygulamalar konusunda yasal ve

¹⁷⁸ Başbakanlık, 5 Nisan Kararları ve Nisan-Haziran Dönemi Uygulama Sonuçları, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1994, s. 3-11

¹⁷⁹ Karluk, a.g.e., s. 187.

yönetmelik yapının değiştirilmesine yönelik 1992 yılında başlayan çalışmalar 1994 yılında, bütün siyasi partilerin ve sendikaların önerileri de dikkate alınarak, kanun haline getirilmiştir.¹⁸⁰ 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde değişiklik yapılmasına Dair Kanun”¹⁸¹ 27 Kasım 1994 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla Özelleştirme Yüksek Kurulu ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuş ve Özelleştirme Fonu ile Kamu Ortaklığı Fonu oluşturulmuştur.¹⁸² Günümüzde de değişikliklerle beraber hala uygulanan bu kanun ile getirilen yeni düzenlemeler özelleştirme sürecinin hız kazanmasını sağlamıştır.

Hukuki altyapı ve düzenlemelerinin yapılması, iktisadi planlamalarda özelleştirme sürecine ilişkin uygulama ve projelendirme başlıklarının açılmasını da sağlamıştır. Bu çerçevede, 1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, KİT’lerle ilgili hedefler, ilke ve politikalar; 16. başlıkta “Özelleştirme” ve 17. başlıkta “Devlet İşletmeciliğinde Yapısal Değişim Projesi” adı altında yer verilmiştir. Bu ilke ve politikalar, özetle serbest piyasa koşullarının sağlanabilmesi ve sermayenin tabana yayılabilmesi için özelleştirmeler ile devletin ekonomideki payının küçültülmesi, kısa sürede özelleştirilmeleri mümkün olmayan yada uygun görülmeyen devlet teşebbüslerinin, kendilerine yeterli bir şekilde ve kaynak oluşturarak faaliyet göstermelerini sağlayıcı tedbirler alınmasını gerekli görmektedir. Kaynak tüketen KİT’lerin kapatılmasını, işgücü ve makine-teçhizat transferi yapılarak güçlendirilen ve yaşayabilir duruma getirilen KİT’lerin ise özelleştirilmeye hazırlanmasını öngörmektedir.¹⁸³

Tüm bu düzenlemelere karşın ülkemizde 1986’dan 2000’li yıllara kadar yaklaşık olarak 8 milyar dolar özelleştirmenin yapıldığı görülmektedir.¹⁸⁴ Bu gerçekleşme, ülkemizin bu dönemde özelleştirme politikalarında yeterince başarılı olamadığını göstermektedir. Bu başarısızlığın nedenleri olarak, özelleştirmenin günlük politikaların

¹⁸⁰ Geriş, a.g.e., s. 33-34.

¹⁸¹ Bu Kanunun adı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” iken, 3.7.2005 tarihli ve 5398 sayılı Kanunun 1. Maddesiyle, “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir.

¹⁸² 4046 Sayılı Kanun, Madde 1, R.G., 22124, 27.11.1994

¹⁸³ DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996-2000, s.164-169

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf> (21.04.2014)

¹⁸⁴ ÖİB, Yıllar İtibari İle Özelleştirme İşlemleri,

http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm, (21.04.2014)

bir aracı haline gelmesi, siyasi istikrarsızlık, kamuoyu desteğinin sağlanamaması ve tanıtım eksikleri öne çıkmaktadır. Bu nedenlerle 2000’li yıllara kadar özelleştirme söylem temelinde yer almış ancak uygulama yetersiz kalmıştır.¹⁸⁵ 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz, yetersiz kalan özelleştirme uygulamalarının, daha ciddi bir şekilde ele alınmasını sağlamıştır.

2.1.8 2001 – 2014 Dönemi

Uzun süreli koalisyon hükümetleri döneminin, yaşanan 2001 krizi ile sona ermesinden sonra, 2002 yılında tek parti olarak iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetinin ekonomi politikası 24 Ocak Kararlarından çok uzak değildir. Siyasal olarak kendini “muhafazakâr demokrat” olarak tanımlayan Ak Parti, ekonomide hedefinin serbest piyasa ekonomisinin etkin ve verimli işletilmesi olduğunu belirtmiştir. Bu görüşe uygun olarak, ekonomik faaliyet gösteren tüm kamu iktisadi teşebbüslerinin piyasa koşullarına uygun olarak rantabl bir şekilde özel sektöre aktarılmasını sağlayacak bir özelleştirmeyi amaçlamaktadır. Bu süreçte kamunun görevinin sadece piyasayı düzenleyecek ve denetleyecek mekanizmaları oluşturması gerektiği savunulmaktadır.¹⁸⁶

Ak Parti hükümeti, özelleştirme uygulamalarını daha rasyonel bir ekonomik yapının oluşmasını önemli görerek, özelleştirmeyi, ekonomide verimi arttırmayı, devleti tam rekabet ortamını bozabilecek faaliyetlerden çıkarmayı sağlayacak bir uygulama şeklinde değerlendirmektedir. Bu çerçevede parti programında yer alan özelleştirme başlığı altında şu hedefler belirtilmiştir: “*Hızlı ve toplumsal faydayı sağlayacak bir özelleştirme için hukuki ve idari düzenlemeleri yapılması. Hızlı ve şeffaf bir özelleştirme gerçekleştirilmesi. Özelleştirme işlemlerinin Sayıştay denetimine tabi tutulması. Özelleştirilecek kurumlar öncelikle çalışanlara, yöre halkına ve ilgili meslek kuruluşlarına sunulması ve menkul kıymetler borsalarında işlem görmelerinin sağlanması. Gerekli güven ortamını sağlayarak yurtdışında çalışan vatandaşlarımızın özelleştirme işlemlerine katılmalarının özendirilmesi. Kritik sektörlerdeki özelleştirmelerde, ulusal stratejik tercih ve önceliklerin göz önünde bulundurulması.*”

187

¹⁸⁵ Aktel, a.g.e., s. 210-211

¹⁸⁶ Akkoyunlu, a.g.e., s. 66.

¹⁸⁷ Adalet ve Kalkınma Partisi, *Parti Programı*, http://www.akparti.org.tr/site/akparti/parti-programi#bolum_ (15.01.2013)

Öte yandan 2000 ve 2001 yılından itibaren uygulanan ekonomik istikrar programlarında ve IMF'ye verilen niyet mektuplarında da devletin ekonomik faaliyetlerden çekilmesinin hızlandırılmasına büyük önem verildiği görülmektedir.¹⁸⁸ 2001-2005 dönemini kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında KİT ve özelleştirilme politikalarına ilişkin olarak; Devletin ekonomiye doğrudan müdahalesinin özelleştirme politikaları çerçevesinde olabildiğince daraltılması, özelleştirme kapsamı dışındaki işletmelerin faaliyetlerini özerk bir şekilde yürütebilmelerini sağlamak için yeniden yapılandırılması gerektiği belirtilmiştir. Özelleştirmenin geniş kamuoyu desteği ile uzlaşma sağlanarak şeffaf bir şekilde yapılması vurgulanmıştır. Özelleştirmeden beklenen hedeflere ulaşılması amacıyla ulaştırma haberleşme ve enerji sektörlerinde serbestleşmeye gidilmesi yönünde adımlar atılması kararlaştırılmıştır. Bu doğrultuda özel sektör katılımının sağlanmasına yönelik düzenlemelere devam edilmesi, yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri gibi finansman modellerinin yeniden gözden geçirilerek bu modellerin rekabeti engelleyici uygulamalara yol açmasının önlenmesi yönünde tedbirlerin gerekliliği belirtilmiştir. Özel sektörün katılımına açılan iletişim ve enerji gibi sektörlerde, her türlü yapısal düzenlemelerin özerk düzenleyici kurullar vasıtasıyla sağlanması, özelleştirme uygulamalarında sermaye piyasasından yararlanılarak sermayenin tabana yayılmasının sağlanması benimsenmiştir.¹⁸⁹

2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planında da belirlenen temel ilkeler içinde *“Devletin ticari mal ve hizmet üretiminden çekilerek, politika oluşturma, düzenleme ve denetleme işlevlerinin güçlendirilmesi esas olacaktır”* denilerek, piyasa ekonomisinin geçerli ekonomi politikası olduğu vurgulamaktadır. Planda belirlenen hedefler doğrultusunda KİT'lerin ekonomideki yerinin azalması, brüt satış hasılatının GSYİH'ya oranının 2006 yılındaki % 9 düzeyinden, 2013 yılında yüzde 3,3'e düşmesi, KİT sisteminde oluşturulan katma değer GSYİH'a oranının da %2'den %0,6'ya düşmesi öngörülmektedir.¹⁹⁰ Planda; Kamunun tamamen çekilmesi öngörülen sektörler: Hava ve deniz ulaşımı ile lokomotif ve vagon üretimi; şeker, tütün ve çay ürünlerinin işlenmesi; petrokimya sanayi; malzeme alımı; elektrik dağıtım ve toptan

¹⁸⁸ Sayıştay 2010, a.g.r., s. 10.

¹⁸⁹ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 2001-2005, s.30-31
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf> (21.04.2014)

¹⁹⁰ DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, 2007-2013, s.3,57
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf> (21.04.2014)

ticareti, Kamu payının azaltılması öngörülen sektörler: Elektrik üretimi, doğalgaz piyasası, kömür ve diğer maden işletmeciliği, olarak belirlenmiştir.¹⁹¹

2014-2018 yıllarını kapsayan ve gelecek projeksiyonunu ortaya koyan Onuncu Kalkınma Planında, dünyadaki hâkim eğilimlerin, özel sektörün daha faal ve etkili olduğu bir ekonomik düzeni beraberinde getirdiği, kamu sektörünün ise artan oranda düzenleyici faaliyetlere, denetim işlevlerine ve koordinasyona yöneldiği belirtilmektedir. Serbest piyasa ağırlıklı açık ekonomilerin yaygınlaştığı bir dönemde izlenecek politikalar ve alınacak tedbirler açısından, kamu sektörünün stratejik bir yaklaşımla hareket etmesinin önemi vurgulanmaktadır. Bu bakış açısıyla, özelleştirme uygulamalarının, uzun vadeli sektörel öncelikler çerçevesinde belirlenmiş bir program dâhilinde sürdürülmesi ve özelleştirme uygulamalarında halka arz yönteminin kullanılmasına ağırlık verilmesi öngörülmektedir.¹⁹²

2.2 Hukuki Yapı

Türkiye’de özelleştirme sürecine ilişkin ilk hukuki düzenleme, 1983 yılından sonra iktidara gelen Anavatan Partisi’nin hükümet döneminde yapılmıştır. Bu doğrultuda 1984 yılında çıkarılan 2983 sayılı “*Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun*” da; kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara ait tesisler için, hisse senedi çıkarma, işletme hakkı verme yöntemleri ile özel kesime aktarılmasına yönelik hükümler 1. Maddede yer almıştır. Kanunun 4. Maddesi ile özelleştirme ile elde edilen gelir ve fonlar için, “Kamu Ortaklığı Fonu” oluşturulmuştur. Yapılacak olan özelleştirme kararları ve işlemleri için ise; kanunun 6 ve 7. Maddeleri ile “Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi” kurularak yetkilendirilmiştir.¹⁹³

İlk düzenlemenin ardından 1986 yılında çıkarılan 3291 sayılı “*Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun*” un, 13 ila 19. Maddelerinde, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesine ilişkin hükümler yer almıştır. Bu hükümlere göre, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirmesine Bakanlar Kurulu’nun, teşebbüslere

¹⁹¹ ÖİB, (2013) *2013Yılı Performans Programı*, s. 22

http://www.oib.gov.tr/2013/sdb/2013_PERFORMANS%20PROGRAMI.pdf (21.01.2013)

¹⁹² DPT, *Onuncu Kalkınma Planı*, 2007-2013, s.2,90

http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu_Kalk%C4%B1nma_Plan%C4%B1.pdf (21.04.2014)

¹⁹³ 2983 Sayılı Kanun, Madde 2, R.G. 18344, 17.03.1984

bağlı müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile iştiraklerindeki payların özelleştirmesine ise Kamu Ortaklığı Kurulu'nun karar vereceği hükme bağlanmıştır. Özelleştirme kararı sonrasındaki tüm özelleştirme işlem ve uygulamaları ile ilgili olarak da, Kamu Ortaklığı Kurulu yetkili kılınmıştır.¹⁹⁴

Özelleştirme çalışmalarının yürütülmesi ve işlemlerinin yapılabilmesi yönünde karşılaşılan güçlüklerin giderilmesi amacı ile çıkarılan 2983 ve 3291 sayılı yasalarda çeşitli tarihlerde değişikliğe gidilmiştir. Ancak bu değişiklikler, zaten dağınık olan mevzuatı daha da karmaşık hale getirmiştir. Gerek bu karmaşık yapıdan kaynaklanan sorunların, gerekse özelleştirme uygulamalarının sonucuna bağlı olarak karşılaşılan sosyal, ekonomik ve hukuki problemlerin çözümü için yeni düzenlemelerin yapılması kaçınılmaz hale gelmiştir.¹⁹⁵

Mevzuattaki karışıklıkların giderilmesi, özelleştirmede karşılaşılan sorunların çözülmesi ve uygulamaların hızlandırılması amacı ile hukuki yapının değiştirilmesine yönelik ilk somut adımlar 1992 yılında atılmıştır. Bu tarihte başlayan mevzuat değişikliği çalışmaları 1994 yılında tamamlanmış ve konuya ilişkin ayrıntılı düzenlemeleri içeren kanun ve kararnameler çıkarılmıştır.¹⁹⁶ Bu çerçevede 11 Mayıs 1994 tarihinde 3987 sayılı “*Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ile Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdamla İlgili Sorunların Çözümlemesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnameler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun*” yürürlüğe girmiştir.¹⁹⁷ Ancak bu yetki yasası ve bu yasaya dayanılarak çıkartılan kararnameler 7 Temmuz 1994 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bunun üzerine Anayasa Mahkemesi iptal kararı gerekçesiyle eski mevzuata geri dönmüştür.¹⁹⁸

Yapılan hukuki düzenlemelerin iptali sonrasında, özelleştirmeye ilişkin esaslarda, tüm kesimlerin fikri ve siyasi açıdan uzlaşabileceği bir yasa için, yeni çalışmalar başlatılmıştır. Bu çalışmalar neticesinde, bütün siyasi partilerin ve sivil toplum kuruluşlarının önerileri de dikkate alınarak hazırlanan 4046 sayılı “*Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde*

¹⁹⁴ 3291 Sayılı Kanun, Madde 13-19, R.G. 19126, 03.06.1986

¹⁹⁵ Ruhi, *a.g.e.*, s. 186.

¹⁹⁶ ÖİB, Özelleştirmeye İlişkin Yasal Çerçeve, http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm, (28.04.2014)

¹⁹⁷ 3987 Sayılı Kanun, R.G. 21931, 11.05.1994

¹⁹⁸ Ruhi, *a.g.e.*, s. 187.

Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” 24 Kasım 1994 tarihinde kabul edilmiş ve 27 Kasım 1994 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.¹⁹⁹

2.2.1 Özelleştirme Mevzuatı ve 4046 Sayılı Kanun

Özelleştirmeye ilişkin esasların belirlendiği ve hukuki yapının oluşturulduğu 4046 sayılı “*Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”, 27 Kasım 1994 tarihinden bu yana yürürlüktedir.

4046 sayılı kanunun amacı; kanunun 1. Maddesinin (A) bendinde; “*Ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak için özelleştirilmelerine ilişkin esasları düzenlemektir*” şeklinde belirtilmiştir. Öte yandan bu kanun çerçevesinde özelleştirmenin kapsamı genişletilmiş ve bu bağlamda özelleştirilecek kuruluşlar ile özelleştirme uygulamalarına ilişkin usul ve esaslar ayrıntılı olarak 1. Maddenin (A) bendinde belirlenmiştir.²⁰⁰

4046 sayılı Kanun ile getirilen yeni düzenlemeler çerçevesinde ise, yasanın 1. Maddesinin (B) bendi ile “*Özelleştirme Yüksek Kurulu*”, “*Özelleştirme İdaresi Başkanlığı*”, “*Özelleştirme Fonu*” ve “*Kamu Ortaklığı Fonu*” kurulmuştur.²⁰¹

Kanunun adı, 21 Temmuz 2005 tarihinde 5398 sayılı “*Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*” ‘un 1. Maddesi ile “*Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun*” olarak değiştirilmiştir.²⁰²

Zaman içerisinde özelleştirme uygulamalarında karşılaşılan sorunların ve Anayasa Mahkemesince verilen iptal kararları neticesinde oluşan hukuki boşlukların giderilmesi amacıyla, 4046 sayılı kanunda ek düzenleme ve değişiklikler de yapılmıştır.²⁰³ Bu değişikliklerle beraber 4046 sayılı “*Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun*” günümüzdeki özelleştirme uygulamalarında ki mevzuatını düzenlemektedir.

¹⁹⁹ ÖİB, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiye’de Özelleştirme, Türkiye Özelleştirme İdaresi Yayınları, s.3, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (28.04.2014)

²⁰⁰ 4046 Sayılı Kanun, Madde 1(A), R.G. 22124, 27.11.1994

²⁰¹ 4046 Sayılı Kanun, Madde 1(B), R.G. 22124, 27.11.1994

²⁰² 5398 Sayılı Kanun, R.G., 25882, 21.13.2005

²⁰³ Bkz., Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayını, Türkiye’de Özelleştirme, s.3-7, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (28.04.2014)

2.2.2 Özelleştirme İlkeleri

Özelleştirme; karar veren idarenin istediği gibi gerçekleştirebileceği bir iktisadi uygulama değildir. Özelleştirme uygulamalarında, hukukun temel ilkelerine bağlı kalarak, ekonomik ve sosyal gelişme ve toplumun mutluluğu hedeflenmelidir. Özelleştirme sonuçları, şiddete başvurmada, demokrasinin genel kurallarını öne alan bir anlayışın ürünü olmalıdır.²⁰⁴

Özelleştirme uygulamalarında uyulması gereken ilkeler, 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” ’un 2. Maddesinde şu şekilde tespit edilmiştir: Özelleştirilecek kuruluşların özelliklerine ve içinde bulundukları şartlara göre özelleştirme yöntemleri belirlenmelidir. Özelleştirme sonrası muhtemel istihdam azalmaları ile ilgili olarak, mevcut kanunlarda ve/veya toplu iş sözleşmelerinde öngörülen tazminatlara ek olarak "İş Kaybı Tazminatı" verilmelidir. Oluşabilecek tekeli bir yapının olumsuz etkilerinin önlenmesi ile ilgili gerekli tedbirler alınmalıdır. Mülkiyetin yaygınlığının yanı sıra, yönetim sorumluluk ve yetkilerini üstlenebilecek ortak grubunun temini sağlanmalıdır. Özelleştirme uygulamaları çerçevesinde kamu bankalarının özelleştirilmesine öncelik verilmelidir. Stratejik konularda yapılacak özelleştirmelerde, devletin sahip olacağı imtiyazlı hisse oluşturulmalıdır. Tabii kaynakların, belli bir süre için sadece işletme hakkının verilmesi suretiyle özelleştirilmesi sağlanmalıdır. Özelleştirme işlemlerinin değer saptaması da dâhil, şeffaflık içinde yürütülmelidir. Özelleştirme uygulamalarında, millî güvenlik ve kamu yararının gerektirdiği durumlar hariç, kamu kurum ve kuruluşları ile mahallî idarelere devir yapılmaması ile ilgili tedbirler alınmalıdır.²⁰⁵

Özetle, özelleştirme süreci siyasi ve şahsi menfaatler gözetilmeksizin, toplumsal çıkarların öne alındığı ilkeler doğrultusunda gerçekleştirilmelidir.

2.3 Kurumsal Yapı

Özelleştirmenin karar organı ve uygulamadan sorumlu birimlerinden oluşan kurumsal yapı, 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” ile düzenlenmiştir. Kanunun 1. Maddesinin (B) bendi ile, karar organı olarak “Özelleştirme

²⁰⁴ Mustafa Emir, Devlet Toksoy, “Özelleştirmenin Amaçları ve Türkiye'deki Uygulama Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Makine Mühendisleri Odası Yayınları*, s. 28 (Bkz.<http://arsiv.mmo.org.tr/pdf/10150.pdf>)

²⁰⁵ 4046 Sayılı Kanun, Madde 2, R.G. 22124, 27.11.1994

Yüksek Kurulu”, uygulama organı olarak “Özelleştirme İdaresi Başkanlığı” kurulmuş ve özelleştirmenin kurumsal yapısı bu şekilde oluşturulmuştur.²⁰⁶

2.3.1 Özelleştirme Yüksek Kurulu

Özelleştirme karar organı olarak; 4046 sayılı Kanunun 3. Maddesi ile “Özelleştirme Yüksek Kurulu” (ÖYK) yetkilendirilmiştir. Kurul, Başbakanın başkanlığında, Başbakan yardımcısı, Başbakanın belirleyeceği bir Devlet Bakanı, özelleştirmeden sorumlu Devlet Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı ve Maliye Bakanından oluşmaktadır. Kurul üyelerinin tamamının katılımı ile toplanan ve kararları oybirliği ile alınan ÖYK’nın görevleri kanunun 3. Maddesinde belirlenmiştir.²⁰⁷

Kurul, kanunun 1 inci maddesinde sayılan kuruluşlardan²⁰⁸ özelleştirme kapsamına alınacakları belirler. Özelleştirme kapsamına alınanlardan mevcut durumu itibarıyla özelleştirilebilir nitelikte olmayanların mali ve hukuki açıdan özelleştirmeye hazırlanmasına karar verir. Hazırlık işlemleri tamamlananların ise özelleştirme programına alınması yönünde karar alarak, özelleştirme işlemlerinin tamamlanmasına ilişkin süreyi tespit eder.²⁰⁹ Özelleştirme kapsamına alınmasına karşın kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirme kapsamından çıkarılarak eski statülerine iade edilmesi yönünde kararları verir.²¹⁰

Özelleştirilmesi yönünde gerekli kararları alınan kuruluşların; satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar ile devredilmelerine ilişkin özelleştirme yöntemlerinden hangisi ile özelleştirileceğini, ÖYK belirler.²¹¹ Kurul, belirlediği yöntemlere uygun olarak, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen nihai devir işlemlerini onaylar.²¹² Aynı zamanda ÖYK, kapsamdaki kuruluşlardan gerekli gördüklerinin küçültülmesine, faaliyetlerinin süreli veya süresiz olarak durdurulmasına, kapatılmasına veya tasfiyesine karar verebilir.²¹³

²⁰⁶ 4046 Sayılı Kanun, Madde 1(B), R.G. 22124, 27.11.1994

²⁰⁷ 4046 Sayılı Kanun, Madde 3, R.G. 22124, 27.11.1994

²⁰⁸ 4046 Sayılı Kanun, Madde 1(A), R.G. 22124, 27.11.1994

²⁰⁹ 4046 Sayılı Kanun, Madde 3(a), R.G. 22124, 27.11.1994

²¹⁰ 4046 Sayılı Kanun, Madde 3(b), R.G. 22124, 27.11.1994

²¹¹ 4046 Sayılı Kanun, Madde 3(c), R.G. 22124, 27.11.1994

²¹² 4046 Sayılı Kanun, Madde 3(d), R.G. 22124, 27.11.1994

²¹³ 4046 Sayılı Kanun, Madde 3(e), R.G. 22124, 27.11.1994

ÖYK, yurt içinden veya yurt dışından Özelleştirme Fonunun kullanım alanlarında yararlanmak üzere borç alabilir. Bu amaçla Devlet garantili ve garantisiz iç ve dış tahviller ile menkul kıymet ihracı ve diğer kıymetli evrakın düzenlenmesi,²¹⁴ gerekli görülen hallerde, programdaki kuruluşların hisse senetleri ile bu kuruluşlara ait her türlü menkul kıymet ve diğer kıymetli evrakın satın alınması, tekrar satılması, yönünde karar verme yetkisine sahiptir.²¹⁵

Kurul ayrıca, Özelleştirme Fonu ve Özelleştirme İdaresinin gelir gider programlarını görüşerek onaylamak,²¹⁶ Özelleştirme İdaresinin yıl içindeki uygulamaları ile gelecek yıl programlarını değerlendirerek varsa aksaklıkları giderecek tedbirleri almak,²¹⁷ kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen işleri karara bağlamak üzere görevlendirilmiştir.²¹⁸

2.3.2 Özelleştirme İdaresi

Özelleştirmede uygulamadan sorumlu idare olarak, 4046 sayılı Kanun 4. Maddesi ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) görevlendirilmiştir. Başbakan'a bağlı olarak kamu tüzel kişiliğine sahip özel bütçeli ve geçici bir teşkilat olan ÖİB'nin, kanunun 4. Maddesinin alt bentleri ile görevleri tespit edilmiştir.²¹⁹

ÖİB, Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından alınan kararlarını uygulamak,²²⁰ kurul tarafından verilen görev ve yetkilerle ilgili konularda gerekli kararları vermek ve işlemleri yürütmek,²²¹ üzere görevlendirilmiştir. Ayrıca ÖİB, kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına veya özelleştirme kapsamına alınmış olan kuruluşların eski statülerine iade edilmesi veya özelleştirme programındaki kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirmeye hazırlanmasına karar verilmesi konusunda, kurula teklifte bulunabilir.²²²

Özelleştirme kapsamına alınmış kuruluşların, özelleştirilmesine ilişkin her türlü uygulamanın yapılması ile bunların özelleştirilmelerine hazırlık amacıyla

²¹⁴ 4046 Sayılı Kanun, Madde 3(f), R.G. 22124, 27.11.1994

²¹⁵ 4046 Sayılı Kanun, Madde 3(g), R.G. 22124, 27.11.1994

²¹⁶ 4046 Sayılı Kanun, Madde 3(h), R.G. 22124, 27.11.1994

²¹⁷ 4046 Sayılı Kanun, Madde 3(i), R.G. 22124, 27.11.1994

²¹⁸ 4046 Sayılı Kanun, Madde 3(i), R.G. 22124, 27.11.1994

²¹⁹ 4046 Sayılı Kanun, Madde 4, R.G. 22124, 27.11.1994

²²⁰ 4046 Sayılı Kanun, Madde 4,(a) R.G. 22124, 27.11.1994

²²¹ 4046 Sayılı Kanun, Madde 4,(b) R.G. 22124, 27.11.1994

²²² 4046 Sayılı Kanun, Madde 4,(c) R.G. 22124, 27.11.1994

yönlendirilmesi faaliyetlerinin takip ve koordinasyonu, ÖİB'nin sorumluluğundadır.²²³ Bu kuruluşlardan anonim şirket statüsünde olmayanların anonim şirket haline dönüştürülüp dönüştürülmemelerine karar veren ÖİB,²²⁴ anonim şirket statüsünde olan ve anonim şirket haline dönüştürülen kuruluşların hesapları ve faaliyetleri ile ilgili her türlü düzenlemeyi yapmak, bu işlemleri kolaylaştırıcı tedbirleri almak²²⁵ ve özelleştirme uygulamalarının gerektirdiği tüm işlemleri yürütmek²²⁶ ile sorumludur.

Kapsamdaki kuruluşların mali, idari ve hukuki yapıları ile ilgili olarak düzenlemeler yapmak²²⁷ ile görevlendirilen ÖİB, aynı zamanda bu kuruluşların iç işleyişlerine ilişkin yönetsel kararları da verir.²²⁸

ÖYK tarafından ihracına karar verilen her türlü menkul kıymet ile diğer kıymetli evrakın düzenlenmesine yönelik olarak bunların adedi, değeri ve ilgili diğer hususları tespit etmek,²²⁹ kuruluşların sermayelerine aynı sermaye konulması hallerinde aynı sermayenin değerlendirmesini yapmak²³⁰ ve Özelleştirme Fonunu idare etmek,²³¹ ÖİB'nin mali görevleri olarak sıralanabilir.

Özelleştirme işlemleri sırasında gereken her çeşit araştırma, proje işleri, reklam, tanıtım, halkla ilişkiler çalışmaları ve mali denetim ile hukuki, teknik, idari ve mali değerlendirme işlemleri bizzat ÖİB tarafından yapılır ya da danışmanlık vasıtasıyla yaptırılır.²³²

ÖİB ayrıca, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlara, gerektiğinde borç vermek veya Özelleştirme Fonundan finansman sağlamak²³³ ve kanunlarla, diğer mevzuatla verilen sorumlulukları yerine getirmek²³⁴ ile görevlendirilmiştir.

2.4 Finansal Yapı

Özelleştirmeye ilişkin mali kaynaklar ve kaynakların kullanım alanlarının düzenlenmesine yönelik olarak finansal yapı, 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları

²²³ 4046 Sayılı Kanun, Madde 4,(d) R.G. 22124, 27.11.1994

²²⁴ 4046 Sayılı Kanun, Madde 4,(e) R.G. 22124, 27.11.1994

²²⁵ 4046 Sayılı Kanun, Madde 4,(f) R.G. 22124, 27.11.1994

²²⁶ 4046 Sayılı Kanun, Madde 4,(g) R.G. 22124, 27.11.1994

²²⁷ 4046 Sayılı Kanun, Madde 4,(h) R.G. 22124, 27.11.1994

²²⁸ 4046 Sayılı Kanun, Madde 4,(ı)(i) R.G. 22124, 27.11.1994

²²⁹ 4046 Sayılı Kanun, Madde 4,(j) R.G. 22124, 27.11.1994

²³⁰ 4046 Sayılı Kanun, Madde 4,(k) R.G. 22124, 27.11.1994

²³¹ 4046 Sayılı Kanun, Madde 4,(l) R.G. 22124, 27.11.1994

²³² 4046 Sayılı Kanun, Madde 4,(m) R.G. 22124, 27.11.1994

²³³ 4046 Sayılı Kanun, Madde 4,(n) R.G. 22124, 27.11.1994

²³⁴ 4046 Sayılı Kanun, Madde 4,(o) R.G. 22124, 27.11.1994

Hakkında Kanun” ile düzenlenmiştir. Finansal yapı için: kanunun 1. Maddesinin (B) bendi ile “Özelleştirme Fonu” ve “Kamu Ortaklığı Fonu” kurulmuştur.²³⁵

2.4.1 Özelleştirme Fonu

Özeleştirme işlemlerinden elde edilen kaynakların tek bir fonda toplanması ve kullanımların bu fondan yapılmasının sağlanması amacıyla 4046 sayılı kanunun 9. Maddesi ile T.C. Ziraat Bankası nezdinde açılacak bir hesapta “Özelleştirme Fonu” kurulmuştur.²³⁶

Özelleştirme Fonunu oluşturan kaynaklar olarak; özelleştirme işlemleri sonucu sağlanan tüm gelirler, ÖİB tarafından devredilen kuruluşlardan elde edilen temettüler, özelleştirme uygulamaları çerçevesinde ihraç edilecek her türlü menkul kıymet ile diğer kıymetli evrakın satışından sağlanan gelirler, ÖİB’ye devredilen kuruluşlara sağlanan finansmandan elde edilen gelirler ve diğer mevzuat ile tahsis edilen kaynaklar belirlenmiştir.²³⁷

Özelleştirme Fonunda toplanan kaynakların kullanımı ise kanunun 10. Maddesinde düzenlenerek karar altına alınmıştır. Özelleştirme kapsamındaki kurumlara ilişkin bu kullanım alanları şu şekildedir: a) İş kaybı tazminatlarına ilişkin tüm ödemeler b) Personel atama ve nakillerine ilişkin ödemeler c) Kanunun 24 üncü maddesi gereğince yapılacak ödemeler d) Özelleştirmeye hazırlık çalışmalarının gerektirdiği harcamalar e) idarî, malî ve hukukî yönden yapılacak düzenlemelerin gerektirdiği giderler f) Sermaye artırımları g) Hisse senetleri ile bu kuruluşlara ait her türlü kıymetli evrakın satın alınması h) Özelleştirme uygulamalarının yerine getirilebilmesi için gereken her türlü mal ve hizmet alımı ı) İdareye devredilen kuruluşlara borç olarak finansman sağlanması i) İdarenin bütçesi için gerekli miktarların ayrılması j) Özelleştirilen kuruluşların kalan borçlarının tasfiyesi k) Kanunun 23. Maddesi çerçevesinde, sosyal yardım zammı ödemeleri 1) Mevzuatla İdareye verilen sair görevlerin yerine getirilmesindeki ödemelerdir.²³⁸

Fonun kaynak kullanımı düzenlemeleri içinde yer alan; “Özelleştirme Fonundan genel bütçeye kaynak aktarılmaz. Ayrıca bu Kanunun geçici 8 inci maddesi gereğince

²³⁵ 4046 Sayılı Kanun, Madde 1(B), R.G. 22124, 27.11.1994

²³⁶ 4046 Sayılı Kanun, Madde 9, R.G. 22124, 27.11.1994

²³⁷ 4046 Sayılı Kanun, Madde 9, R.G. 22124, 27.11.1994

²³⁸ 4046 Sayılı Kanun, Madde 10, R.G. 22124, 27.11.1994

Kamu Ortaklığı Fonuna Yapılacak Aktarmalar hariç, Özelleştirme Fonundan diğer herhangi bir fona aktarma yapılmaz” şeklindeki hükmü ile genel bütçeye fondan kaynak aktarımı kısıtlanmıştır.²³⁹

Ancak, 4568 sayılı “*Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun*” un 2. Maddesi ile bu hüküm değiştirilerek, “*Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinesin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir. Özelleştirme Fonundan diğer herhangi bir fona aktarma yapılmaz.*” şeklinde yeniden düzenlenmiş, böylece özelleştirme gelirlerinin borç ödemelerinde kullanılmasına olanak sağlanmıştır.²⁴⁰

2.4.2 Kamu Ortaklığı Fonu

Özeleştirme işlemleri sırasında, ihraç edilecek gelir ortaklığı senetleri ve her türlü kıymetli evrakın satışı, altyapı tesislerinin işletilmesi ve işletme hakkı verilmesinden sağlanan gelirler ile diğer mevzuatla tahsis edilen kaynakların belirli bir fonda toplanması amacıyla, 4046 sayılı kanunun 28. Maddesi ile T.C. Merkez Bankası’nda, “Kamu Ortaklığı Fonu” kurulmuştur. Bu fon Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca yönetilmektedir.²⁴¹

Kamu Ortaklığı Fonunun kullanım alanları ise, ilgili kanunun 29. Maddesinde şöyle belirtilmiştir: a) Kamu Ortaklığı Fonundan finanse edilecek tesislerin işletme, bakım, onarım, idame ve benzeri her türlü masraflarının karşılanmasında b) Gelir ortaklığı senedi çıkarılacak veya işletme hakkı verilecek altyapı tesisleri ile diğer tesislerin finansmanında, c) Gelir ortaklığı senetleri için yapılacak her türlü ödemelerde d) Gerekli görülen hallerde, piyasaya arz edilmiş olan gelir ortaklığı senetlerinin ve her türlü kıymetli evrakın satın alınmasında e) Kamu Ortaklığı Fonunun mevzuatla belirlenen kullanım alanları ile ilgili her türlü işlemin yürütülebilmesi için gerekli harcamalarda kullanılır.²⁴²

Bu kullanım alanlarına ek olarak, Kamu Ortaklığı Fonu gelirlerinin asgari % 10'u Organize sanayi bölgelerinin kamulaştırma ve inşaat yatırımları ile kalkınmada öncelikli yörelerdeki alt yapı ve istihdamı artırıcı yatırımların finansmanında

²³⁹ 4046 Sayılı Kanun, Madde 10, R.G. 22124, 27.11.1994

²⁴⁰ 4568 Sayılı Kanun, Madde 2, R.G. 24060, 26.05.2000

²⁴¹ 4046 Sayılı Kanun, Madde 28, R.G. 22124, 27.11.1994

²⁴² 4046 Sayılı Kanun, Madde 29, R.G. 22124, 27.11.1994

kullanılabilmesine de imkân tanınmıştır. Ayrıca fonun bakiyelerinin bir kısmının ya da tamamının, kamu bankalarında nemalandırılmasına ilişkin usul ve esaslar, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca, kamu bankaları dışında nemalandırılmasına ilişkin usul ve esaslar ise Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarının teklifi üzerine, Başbakanın onayı ile belirlenebilmektedir.²⁴³

2.5 Özelleştirme Uygulama ve Esasları

Özelleştirme uygulamalarına ilişkin esasları, Özelleştirme Prosedürü ve Özelleştirme Yöntemi şeklinde iki başlık altında değerlendirerek ele almak mümkündür.²⁴⁴

2.5.1 Özelleştirme Prosedürü

Özelleştirme prosedürü, 4046 sayılı “*Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun*” çerçevesinde, 3. Maddenin (a) bendinde, “kapsama alma” ve “programa alma” şeklinde ikili bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur.²⁴⁵

Özelleştirme kararı verilen kuruluşlardan, kısa sürede özelleştirilebilir nitelikte olmayan kuruluşlar, kapsama alınarak hazırlık sürecine tabi tutulmaktadır. Hazırlık sürecini tamamlayan ya da hazırlık süreci gerektirmeyen kuruluşlar, programa alınarak özelleştirme prosedüründeki sistem işletilmektedir.²⁴⁶

4046 sayılı kanunun 17. Maddesi uyarınca ve özelleştirme prosedürü, doğrultusunda, ÖYK kararı ile programa alınarak ÖİB’ye devredilen kuruluşların, bilgi derlemesi sonrasında devir işlemleri yapılır. Ardından, özelleştirme sürecini takip etmek üzere mali danışman ve denetim firmalarının seçimi yapılarak, yüksek planlama kurulu tarafında hazırlanan özelleştirme stratejisi uygulamaya konulur. Uygulama sonunda ihalenin gerçekleştirmesi ile özelleştirme prosedürü sonuçlandırılarak özelleştirilen kuruluş izlemeye alınır. (Bkz. Şekil 1.1.)

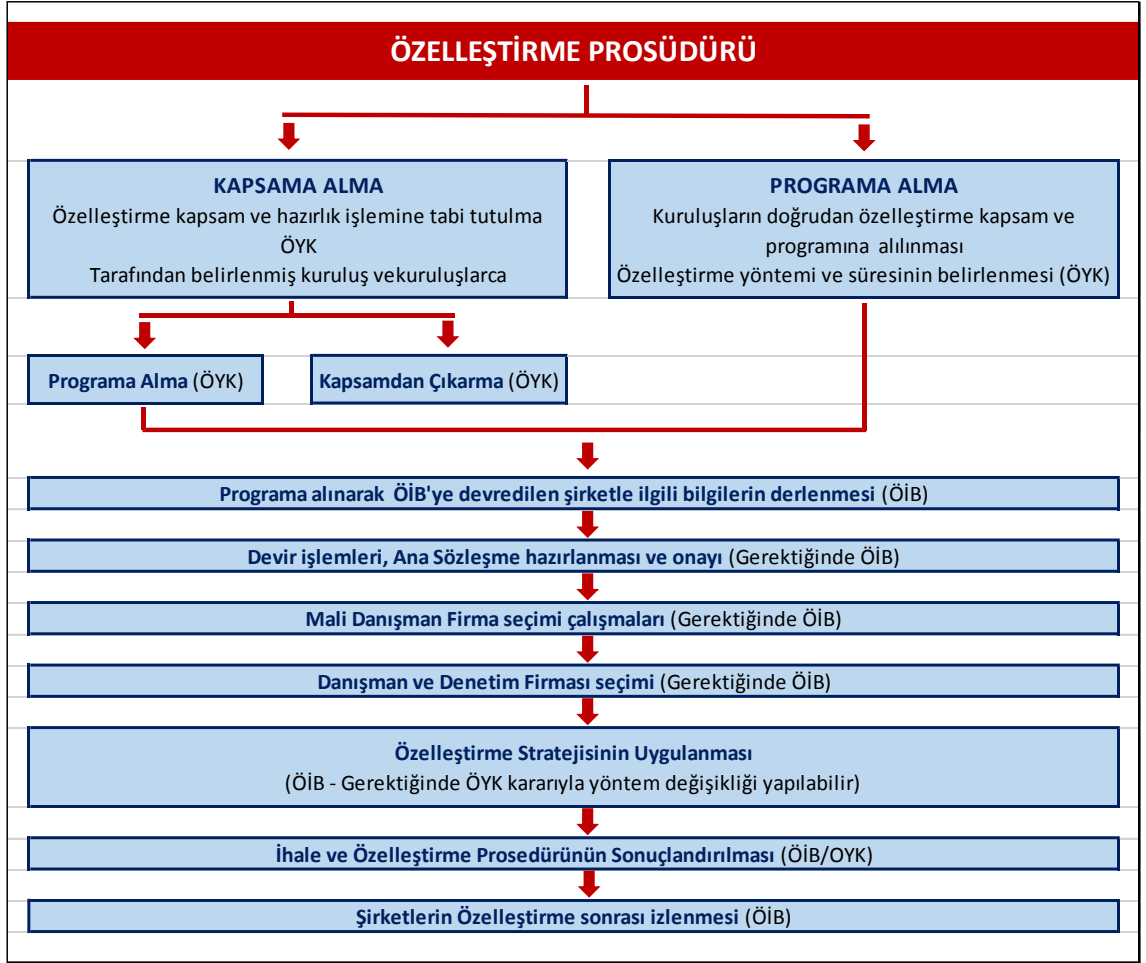
²⁴³ 4046 Sayılı Kanun, Madde 29, R.G. 22124, 27.11.1994

²⁴⁴ Öztürk, N., *a.g.e.*, s. 51.

²⁴⁵ 4046 Sayılı Kanun, Madde 3(a), R.G. 22124, 27.11.1994

²⁴⁶ 4046 Sayılı Kanun, Madde 3(a), R.G. 22124, 27.11.1994

Şekil 1.1. Özelleştirme Prosedürü



Kaynak: ÖİB, http://www.oib.gov.tr/baskanlik/ozellestirme_prosedur.htm (30.04.2014)

2.5.1.1 Kapsama Alma:

Kapsama alma işlemi; 4046 sayılı kanunun 1. Maddesinde belirtilen kuruluşların özelleştirme sürecine hazırlanmasını amaçlamaktadır. ÖİB'nin teklifi üzerine, özelleştirme kapsamına alınan bu kuruluşlardan, hangilerinin özelleştirilmek üzere doğrudan özelleştirme programına alınacağı, hangilerinin mali ve hukuki yönden özelleştirmeye hazırlık işlemine tabi tutulacağı, özelleştirmenin hangi yöntemle ve hangi süre içinde gerçekleştirileceği, ÖYK tarafından karara bağlanmaktadır.²⁴⁷

Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlardan, mali ve hukuki yönden özelleştirmeye hazırlanmalarına karar verilenlerin, bu hazırlık işlemleri tamamlanıncaya kadar, bunların bağlı bulundukları bakanlık veya kurumlar ile ilgileri ve önceki statüleri aynen devam etmektedir. Mali ve hukuki yönden özelleştirmeye hazırlık işlemleri,

²⁴⁷ 4046 Sayılı Kanun, Madde 17(A)(d), R.G. 22124, 27.11.1994

ÖYK'ca belirlenecek kuruluş veya kuruluşlar tarafından yürütülmekte, özelleştirmeye hazırlık işlemleri tamamlananlar, ÖYK'nın vereceği yeni bir karar ile özelleştirme programına alınmaktadırlar.²⁴⁸ Burada yapılan düzenleme, özelleştirme sürecinde gerek özelleştirme konusu kuruluşun ve gerekse diğer ilgili kurumların katılımının ve katkısının sağlanması açısından son derece önemlidir.²⁴⁹

Kapsama alınan kuruluşlardan zaman içinde değişen şartlar da dikkate alınarak, özelleştirme kapsamından çıkarılmaları gerekli görülenlerin eski statülerine iadeleri yada gerekli görülenlerin küçültülmesine, faaliyetlerinin süreli veya süresiz olarak durdurulmasına, kapatılmasına veya tasfiyesine ÖYK karar vermektedir.²⁵⁰

Kuruluşlardan kapsama alınarak hazırlık işlemleri tamamlananların özelleştirme programına alınmalarına ve özelleştirme uygulamaları sonucu nihaî devir işlemlerinin ÖİD tarafından onaylanması sonrasında, Resmî Gazetede yayımlanır.²⁵¹

2.5.1.2 Programa Alma:

Özelleştirme kapsamına alınarak hazırlık işlemleri tamamlanan kuruluşlar ÖYK'nın vereceği yeni bir kararla özelleştirme programına alınmaktadır.²⁵² Programa alınması ile kuruluşun özelleştirme işlemleri başlatılmaktadır. Özelleştirme programına alınan kamu iktisadi kuruluşlarının ve bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile varlıklarının özelleştirme programına alınmalarına, ÖYK tarafından karar verilir. Bunların, mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerle yapılacak özelleştirme işlemleri ÖİD tarafından yürütülür. Ancak, kuruluşların mülkiyetinin bağlı bulundukları kurum veya kuruluşlara aidiyeti ve statüleri aynen devam eder.²⁵³

Özelleştirme kapsamında iken, özelleştirme hazırlık işlemleri tamamlanarak özelleştirme programına alınanlar ile doğrudan özelleştirme programına alınanlar, ÖYK kararının alındığı tarihte başka bir işleme gerek olmadan ve bedel alınmaksızın ÖİB'ye devredilmiş sayılmakta, bağlı bulundukları Bakanlık veya kurumla ilişkileri kesilerek Özelleştirme İdaresine bağlanmaktadır.²⁵⁴

²⁴⁸ 4046 Sayılı Kanun, Madde 17(B), R.G. 22124, 27.11.1994

²⁴⁹ Öztürk, N., *a.g.e.*, s. 52.

²⁵⁰ 4046 Sayılı Kanun, Madde 17(D), R.G. 22124, 27.11.1994

²⁵¹ 4046 Sayılı Kanun, Madde 17(F), R.G. 22124, 27.11.1994

²⁵² 4046 Sayılı Kanun, Madde 3(a), R.G. 22124, 27.11.1994

²⁵³ 4046 Sayılı Kanun, Madde 17(C), R.G. 22124, 27.11.1994

²⁵⁴ 4046 Sayılı Kanun, Madde 17(B), R.G. 22124, 27.11.1994

2.5.2 Özelleştirme Yöntemi

Özelleştirmede kullanılacak özelleştirme yöntemlerine ilişkin esaslar, 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” ’un 18. Maddesi ile düzenlenmiştir.²⁵⁵ Ancak, 4046 sayılı kanunun 18. maddesi, Anayasa Mahkemesinin iptali gerekçesiyle,²⁵⁶ 4232 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile İmar Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile yeniden düzenlemiştir.²⁵⁷ En son değişiklik ise, 21 Temmuz 2005 tarihinde 5398 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile yapılmıştır. Yapılan son düzenlemeyle beraber, 4046 sayılı kanunun 18. Maddesinde ki değer tespit komisyonları ile ihale komisyonlarının teşkili ve görevleri ayrıntılı olarak yeniden belirlenmiştir.²⁵⁸

Özelleştirmede tercih edilecek yöntem, ÖYK’nın görevlerini düzenleyen 4046 sayılı kanunun 3. Maddesi uyarınca, ÖYK tarafından belirlenmektedir.²⁵⁹ Uygulamada ise, ÖYK kararlarında alternatifli olarak belirlenen yöntemlerden bir veya bir kaçının uygulanabilmesi konusunda, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı yetkilendirilmiştir.²⁶⁰

²⁵⁵ 4046 Sayılı Kanun, Madde 18, R.G. 22124, 27.11.1994

²⁵⁶ 4046 sayılı Yasanın değer tespit ve ihale usullerini düzenleyen 18. Maddesinin B ve C fıkraları Anayasa Mahkemesi’nin 08.08.1997 tarih, 23074 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan 09.04.1997 tarihli Kararıyla Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Bunun üzerine söz konusu maddeler 03.04.1997 tarih ve 4232 sayılı kanun ve 21.07.2005 tarih ve 5398 sayılı kanunlarla yeniden düzenlenmiştir.

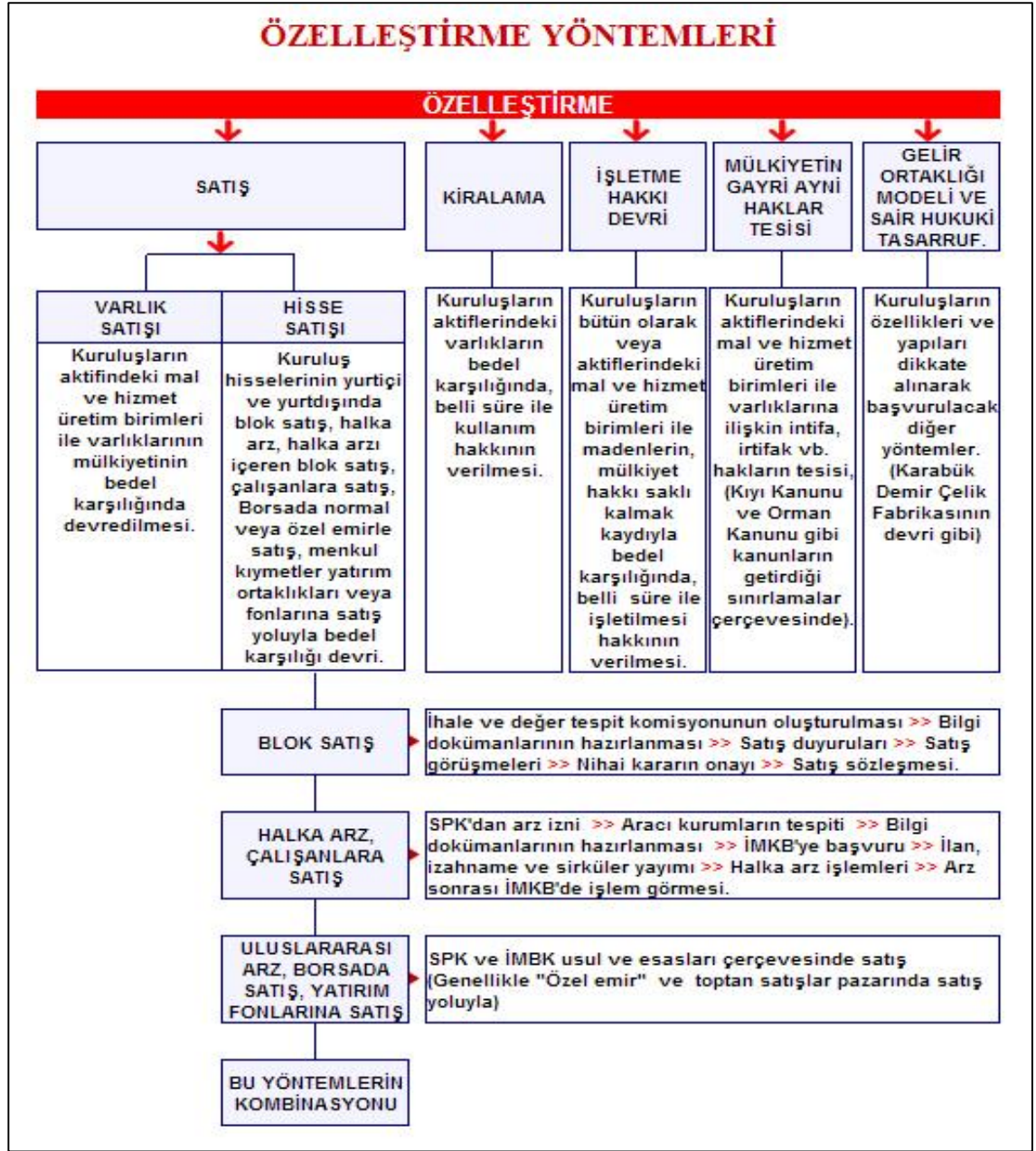
²⁵⁷ 4232 Sayılı Kanun, Madde 2, R.G. 22958, 08.04.1997

²⁵⁸ 5398 Sayılı Kanun, Madde 5, R.G., 25882, 21.13.2005

²⁵⁹ 4046 Sayılı Kanun, Madde 3(c), R.G. 22124, 27.11.1994

²⁶⁰ 4046 Sayılı Kanun, Madde 4(g), R.G. 22124, 27.11.1994

Şekil 1.2. Özelleştirme Yöntemleri

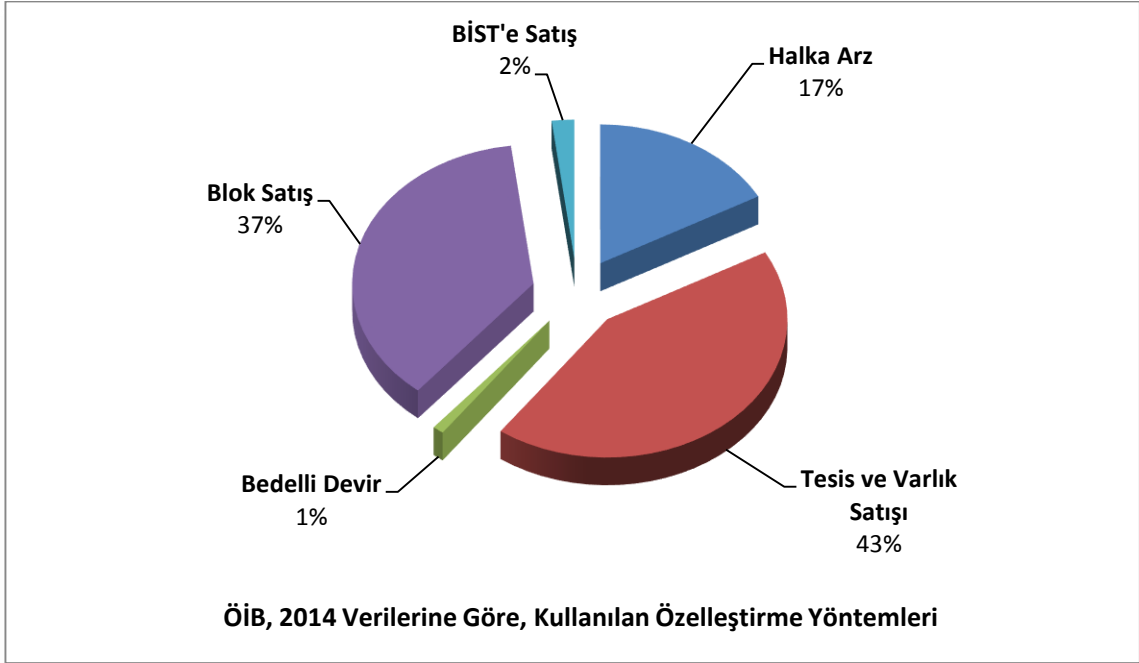


Kaynak: ÖİB, http://www.oib.gov.tr/baskanlik/ozellestirme_prosedur.htm (30.04.2014)

Özelleştirme programına alınan kuruluşlar, 4046 sayılı kanunun 18 Maddesinin (A) bendinde belirtilen “satış, kiralama, işletme hakkının verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hakları tesisi, gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar” yöntemlerinin birinin veya bir kaçının birlikte uygulanması şeklinde özelleştirilmektedirler.²⁶¹

²⁶¹ 4046 Sayılı Kanun, Madde 18(A), R.G. 22124, 27.11.1994

Şekil 1.3. Yöntemler İtibariyle Özelleştirme İşlemleri



Bkz: ÖİB, 2014 Verileri, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (01.05.2014)

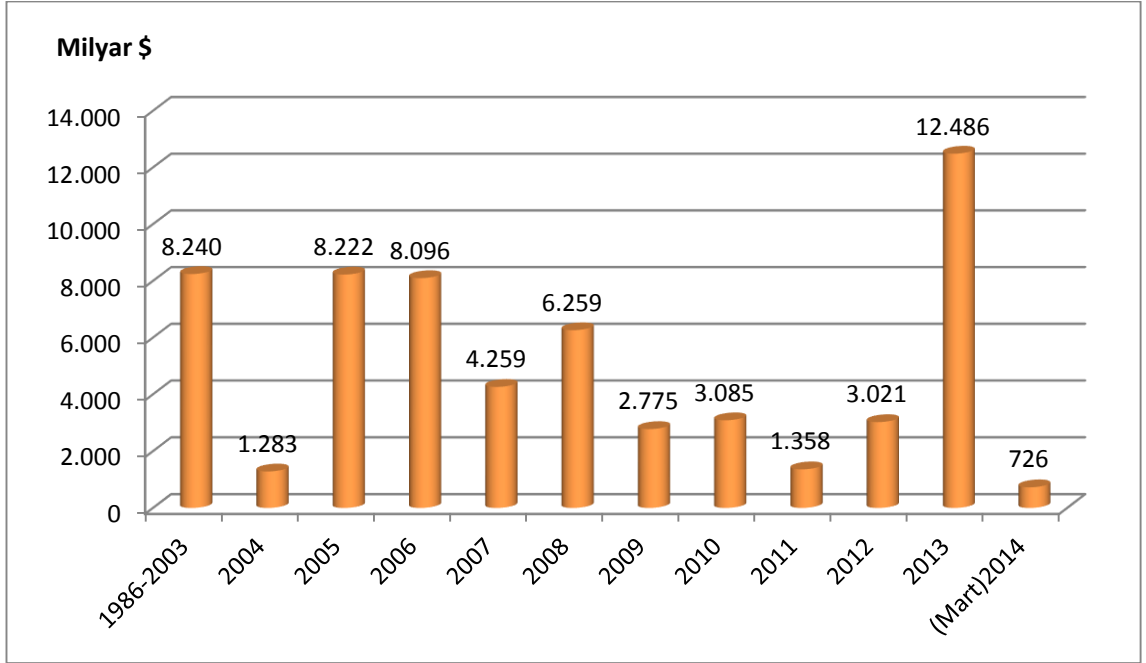
Türkiye’de bugüne kadar yapılan özelleştirmelerde Şekil 1.3’ göre **en çok kullanılan yöntem, blok satış ve varlık satışı olmak üzere % 80’lik oranla satış yöntemidir. Özelleştirme amaçlarında yer alan sermayenin tabana yayılabilmesi için uygulanan halka arz yönteminin tercihi ise %17’lik oranla satış yönteminin oldukça gerisinde kalmıştır.**

2.6 Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları

Türkiye’de özelleştirme çalışmaları başlangıcı, 1984 yılında kamuya ait yarım kalmış tesislerin tamamlanması amacıyla özel sektöre devredilmesidir. 1986 yılından itibaren hız kazanan ve tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması yoluyla yürütülen program çerçevesinde, ÖİB tarafından bugüne kadar 204 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 194’ünde hiç kamu payı kalmamıştır.²⁶²

²⁶² ÖİB, (2014), *a.g.y.*, s.10.

Şekil 1.4. Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri



Bkz: ÖİB, 2014 Verileri, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (01.05.2014)

Özelleştirme işlemlerinin mali getirisi ele alındığında, ÖİB Mart 2014 verilerine göre, hisse senedi ve varlık satış işlemlerinden, Mart 2014 itibariyle 52 milyar \$ net özelleştirme uygulaması geliri elde edilmiştir. Bunun yanında özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan 4,7 milyar \$ temettü geliri, 851 milyon \$ faiz geliri, 451 milyon \$ teminatların nakde çevrilmesi ile elde edilen gelir, 27 milyon \$ şartname geliri ve 192 milyon \$ diğer kalem gelirleri elde edilmiştir.²⁶³

Toplam 59 milyar \$ düzeyine ulaşan bu gelirler içinde diğer yıllara göre 2013 yılı dikkat çekmektedir. TEDAŞ özelleştirmeleri son bölümündeki satış ve devirlerin 2013 yılında tamamlanması nedeniyle, özelleştirme gelirinin yıl itibari ile, en yüksek seviyeye ulaştığı görülmektedir.

²⁶³ ÖİB, 2014 Verileri, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (01.05.2014)

Tablo 1.1. 1985- 2014 Dönemi Gerçekleştirilen Özelleştirme İşlemleri

ÖZELLEŞTİRME İŞLEMİ	1985 - 2012	2013	2014	TOPLAM
	(\$)	(\$)	(\$)	(\$)
- Özelleştirme Programındaki Kuruluşların Hisse Satışları	20.443.586.639	1.306.693.523	0	21.750.280.162
- Özelleştirme Programındaki Kuruluşlara ait Bağlı Ortaklık, İştirak, Tesis ve Varlık Satışları	14.090.221.826	11.159.609.257	725.019.833	25.974.850.916
- Özelleştirme Programındaki Kuruluşların Halka Arzı	9.572.899.869	0	0	9.572.899.869
- Özelleştirme Programındaki Kuruluşların İMKB'de Satışı	1.261.053.768	67.283	2	1.261.121.053
- Yarım Kalmış Tesis Satışı	4.368.792	0	0	4.368.792
- Özelleştirme Programındaki Kuruluşlar veya Kuruluşlara ait Bağlı Ortaklık, İştirak, Tesis ve Varlıkların Bedelli Devirleri	722.506.460	19.178.263	1.030.638	742.715.361
TOPLAM	46.094.637.354	12.485.548.326	726.050.473	59.306.236.153
* 1995 uygulamalarına METAS'ın rehinli hisse satışı olan 57.900.000 \$ dahildir.				
* Tablolarda yer alan rakamlar, ilgili yılda gerçekleştirilen uygulama tutarlarını gösteren satış miktarıdır.				

Bkz: ÖİB, 2014 Verileri, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (01.05.2014)

ÖİB 2014 verileri genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye'de 1986 – Mart 2014 dönemi özelleştirme uygulamalarından, toplam 59.3 milyar \$ düzeyinde kaynak sağlandığı görülmektedir. Bu özelleştirme gelirinin 50.2 milyar \$'ı son on yıl içinde gerçekleşmiştir.

Bu genel özelleştirme kayıtları ele alınarak, son 10 yıl içindeki (2004-2013) Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BUMKO) 'nın verilerindeki genel devlet gelirleri²⁶⁴ ile ÖİB'nin verilerindeki özelleştirme gelirlerinin karşılaştırması ile hazırlanan Tablo1.2'ye göre özelleştirme gelirinin, genel gelir içindeki yeri ve oranı şu şekildedir:

Tablo 1.2. 2004- 2013 Genel Bütçe Geliri İle Özelleştirme Geliri Rakamları

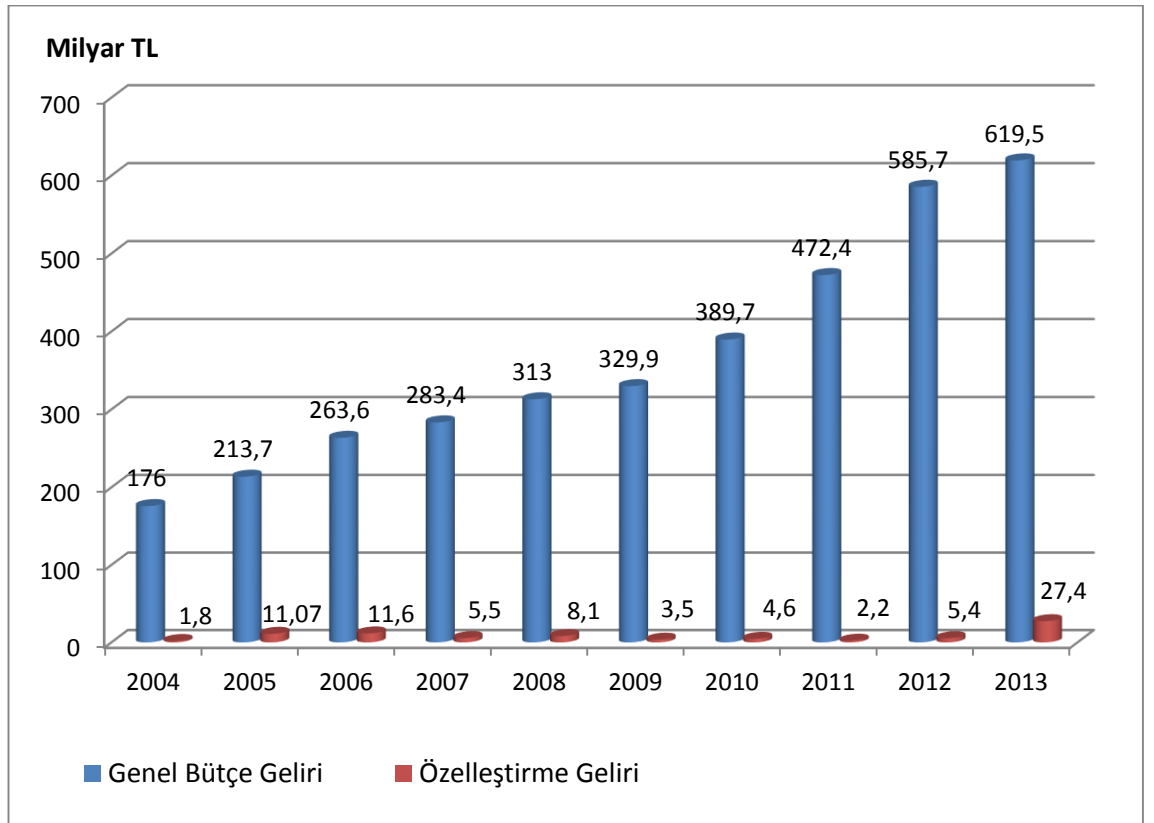
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOPLAM
Genel Bütçe Gelirleri (Milyar TL)	176	213.7	263.6	283.4	313	329.9	389.7	472.4	535.7	619.5	3.596,9 (Trilyon TL)
Özelleştirme Gelirleri (Milyar TL)	1,83	11,08	11,64	5,57	8,13	3,54	4,65	2,28	5,44	27,4	81,56 (Milyar TL)
Özelleştirme Gelirlerinin Genel Gelire Oranı %	% 1,03	% 5,12	% 4,42	% 1,96	% 2,59	% 1,02	% 1,19	% 0,48	% 1,01	% 4,42	% 2,26
* Özelleştirme gelirlerinin hesaplanmasında, Merkez Bankasının yıllara göre ortalama döviz kuru dikkate alınmıştır.											

Bkz: ÖİB, 2014 Verileri, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (01.05.2014) ve BUMKO, Verileri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,184/genel-yonetim-butce-dengesi.html> (01.05.2014)

²⁶⁴ BUMKO, Verileri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,184/genel-yonetim-butce-dengesi.html> (01.05.2014)

Tablo 1.2’de ki veriler dikkate alınarak yapılan genel değerlendirmeye göre, son on yıl içinde Türkiye genel bütçe gelirlerinin düzgün bir ivme ile artış göstererek e katlandığı görülmektedir. Buna karşın belirli bir ortalama bandında seyreden zelleştirme gelirlerinin, giderek artan genel bütçe içindeki payı azalmıştır.

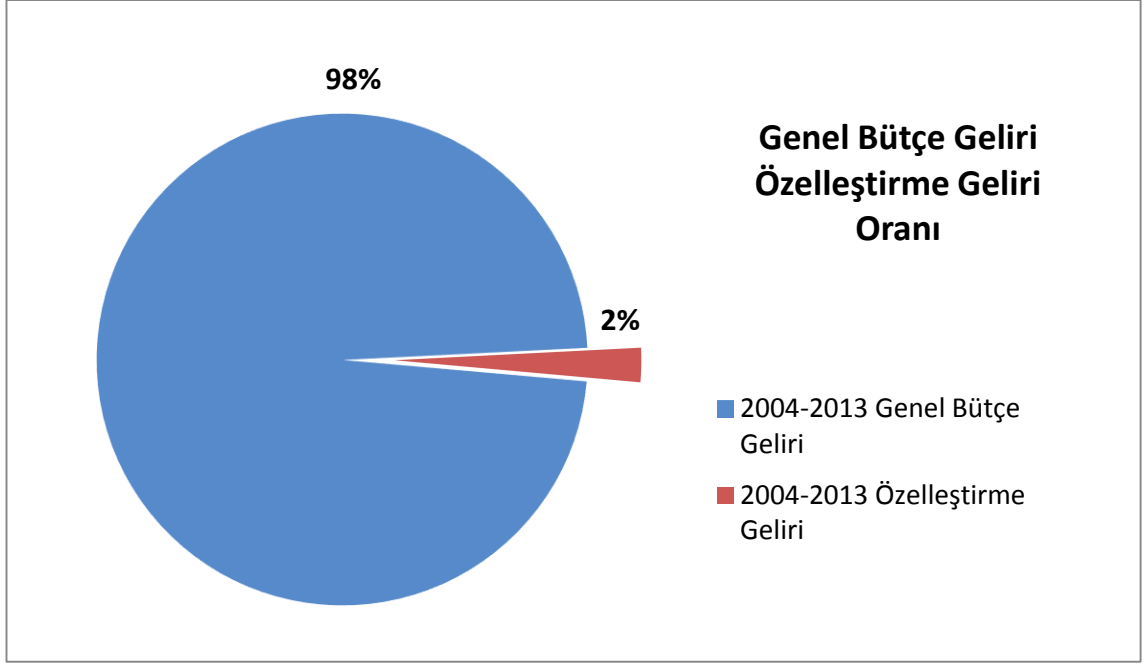
şekil 1.5. Yıllara Göre Genel Bütçe Geliri İle zelleştirme Geliri Oranları



Bkz: ÖİB, 2014 Verileri, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (01.05.2014) ve BUMKO, Verileri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,184/genel-yonetim-butce-dengesi.html> (01.05.2014)

şekil 1.5’de ki verilere göre: yıllar itibari ile son on yıldaki Türkiye bütçesinin genel gelirlerinin büyük bir kısmının vergi gelirlerinden sağlanmış olup, özelleştirmeden sağlanan gelir ise, genel gelir içinde kk bir paya sahiptir.

Şekil 1.6. Son 10 Yılda, Genel Bütçe Geliri İle Özelleştirme Geliri Payları



Bkz: ÖİB, 2014 Verileri, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (01.05.2014) ve BUMKO, Verileri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,184/genel-yonetim-butce-dengesi.html> (01.05.2014)

Türkiye’de Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verilerine göre son 10 yıldaki genel bütçe gelirlerinin toplamının **3 trilyon 646 milyar TL** olduğu görülmektedir.²⁶⁵ Aynı dönemde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı verilerine göre son on yılda elde edilen özelleştirme geliri ise (59,3 milyar \$) **81,5 milyar TL**’dir.²⁶⁶ **Bu veriler doğrultusunda, son on yılda ki başarılı özelleştirme gelirlerine karşın, son on yıldaki Türkiye genel bütçe gelirlerinin sadece %2’nin özelleştirme ile elde edilen gelirlerden sağlandığı görülmektedir. Bu sonuç, elde edilen devlet gelirlerinin önemli bir kısmının özelleştirme ile sağlandığına ilişkin varsayımları da çürütmektedir.**

²⁶⁵ BUMKO, Devlet Bütçesi Verileri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,184/genel-yonetim-butce-dengesi.html> (01.05.2014)

²⁶⁶ ÖİB, 2014 Türkiye’de Özelleştirme Verileri, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (01.05.2014)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜ ÖZELLEŞTİRME SÜRECİ

3 ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME

Elektrik enerjisi, topluma ve toplumun gittikçe artan ihtiyaçlarını karşılayan sanayilere hayat veren bir kandır. Elektrik enerjisi sektörü, son derece önemli bir sosyoekonomik hizmeti yürüten ve yüksek sermaye gerektiren yoğun bir teknik iş koludur. Özelleştirme ise, artık günümüzde tüm dünyanın farkına vardığı temel bir iktisadi tercih ve bu nedenle de, politik bir gereksinimdir. Elektrik enerjisi sektörünün yüksek kamu finansmanı gerektirmesi ve ulusal ekonomiye zarar vermesi nedeniyle, bu sektörün özelleştirmesi öncelikli bir hedeftir.²⁶⁷

3.1 Türkiye Elektrik Enerjisi Sektörü

Elektrik enerjisi üretim bazında ikincil enerji kaynağı olarak, kömür, sıvı yakıt, doğal gaz vb. enerji kaynaklarından dönüştürülerek elde edilir. Elektrik enerjisi, hem sanayinin temel girdisi olması hem de kaynaklarının kısıtlılığı nedeniyle, gerek sanayileşme açısından gerekse ülkenin gelişmişlik göstergesi olarak önemini giderek artırmaktadır. Kullanım kolaylığı, temizliği ve atık bırakmaması nedeniyle, diğer enerji kaynaklarına göre elektrik enerjisi tüketiminin genel enerji tüketimi içindeki payı, daha çok sanayileşmiş ülkelerde olmak üzere hızla yükselmektedir.²⁶⁸

Bu bağlamda, bir ülkenin ekonomik gelişme süreçlerinde elektrik enerjisi talebi önemli bir göstergedir. Bu önem, elektriğin temelde ekonominin diğer sektörleri ile olan yapısal bağlılığından kaynaklanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde elektrik talebi ile ekonomik büyüme arasındaki güçlü ilişkinin, gelişmiş ülkelerde daha zayıf olduğu görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde elektrik kullanımı uluslararası standartların oldukça gerisinde kalmakla birlikte, bu ülkelerdeki sanayileşme çabaları, gelirin artması

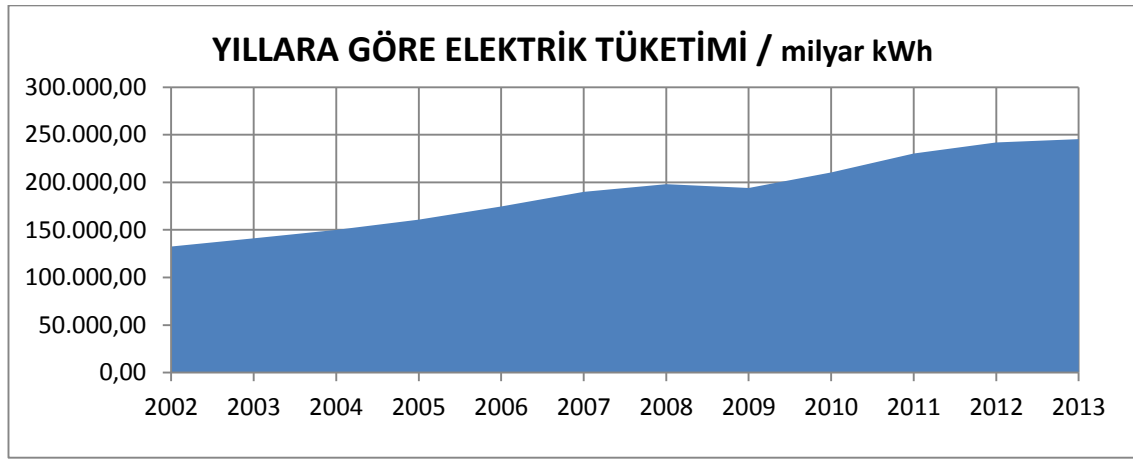
²⁶⁷ David Meyers, “Elektrik Sektöründe Özelleştirme, İngiltere’nin Gerçekleştirdiği Tarihi Aşama ve Türkiye’nin Önündeki Tarihi Fırsat”, Elektrik Mühendisleri Odası Elektrik Mühendisliği Dergisi, 1993/2, S. 392, s.139-140.

²⁶⁸ Sibel Cengiz, “Türkiye’nin Elektrik Enerjisi Piyasasında Yeniden Yapılanma”, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Yönetim Bilimleri Dergisi, 2006, c.4, S.1, s.30.

ve elektrikli ev aletlerinin kullanımının yaygınlaşmasıyla elektriğe olan talep artış göstermektedir.²⁶⁹

Elektrik enerjisi sektörü, Türkiye ekonomisinin büyüyen ve sürekli gelişim gösteren sektörleri arasında yer almaktadır. Geçmiş dönemlere göre giderek yükselen elektrik talebi, sektörün Türkiye ekonomisinden aldığı payın önemli ölçüde artmasını sağlamıştır.²⁷⁰

Şekil 2.1: Türkiye’de Yıllara Göre Elektrik Tüketimi



Bkz: ETKB, Dünyada ve Türkiye’de Enerji Görünümü, s.16

http://www.enerji.gov.tr/yayinlar_raporlar/Dunyada_ve_Turkiyede_Enerji_Gorunumu.pdf (02.05.2014)

2002 yılında 132.552,60 milyar kWh olan ülkemizdeki elektrik tüketiminin, 2013 yılı son verilerine göre 245.438,7 milyar kWh’a yükselerek, %85’lik bir artış gösterdiği görülmektedir.

Türkiye elektrik enerjisi sektörü, kaydedilen ekonomik büyüme paralelinde, dünyanın en hızlı büyüyen enerji piyasalarından biri haline gelmiştir. Türkiye Elektrik Dağıtım Şirketi’nin tahminlerine göre, Türkiye’nin elektrik ihtiyacı 2009 ile 2023 yılları arasında yılda % 6 oranında artacaktır. Türkiye’nin artan enerji ihtiyacının yanı sıra, pazarın serbestleşmesi ve ülkenin kendi bölgesinde bir enerji üssü haline gelmesi öngörülmektedir.²⁷¹

²⁶⁹ İhsan Kulalı, “Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması”, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Uzmanlık Tezi, 1997, s. 28.

²⁷⁰ ÖİB, Türkiye Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirmesi, Tanıtım Dokümanı, 2010, s. 9.
<http://www.oib.gov.tr/2010/dosyalar/TEDAS%20Teaser%20T%C3%BCrk%C3%A7e%20v05-comments%20removed.pdf>, (08.12.2013)

²⁷¹ Invest In Turkey-T.C. Başbakanlık Türkiye Yatırım ve Destek ve Tanıtım Ajansı-Sektörler-Enerji
<http://www.invest.gov.tr/tr-tr/sectors/Pages/Energy.aspx>, (05.06.2013)

Türkiye, elektrik talep artışında, dünyada Çin'den sonra ikinci, Avrupa'da birinci sırada yer almaktadır.²⁷²

Tablo 2.1: Türkiye’de Yıllara Göre Elektrik Enerjisi Görünümü

YILLAR	ÜRETİM (milyar kWh)	İTHALAT (milyar kWh)	İHRACAT (milyar kWh)	TÜKETİM (milyar kWh)
2002	129.399,50	3.588,20	435,1	132.552,60
2003	140.580,50	1.158,00	587,6	141.150,90
2004	150.698,30	463,50	1144,3	150.017,50
2005	161.956,20	635,90	1798,1	160.794,00
2006	176.299,80	573,20	2235,7	174.637,30
2007	191.558,10	864,30	2422,2	190.000,20
2008	198.418,00	789,40	1122,2	198.085,20
2009	194.812,90	812,00	1545,8	194.079,10
2010	211.207,70	1.143,80	1917,6	210.434,00
2011	229.395,10	4.555,80	3644,6	230.306,30
2012	239.102,60	4.339,00	1489,3	241.946,80

Bkz: TETAŞ 2012 Yılı Sektör Raporu, s.18 http://www.tetas.gov.tr/Uploads/2012Sektor_Raporu.pdf (02.05.2014)

2002 yılından 2012 yılına kadar ki enerji verilerine göre, Türkiye’nin elektrik üretimi %85, elektrik tüketimi % 82, elektrik ithalatı %21 ve elektrik ihracatı ise % 242 arttığı görülmektedir.²⁷³ Bu artışlarla beraber Türkiye, dünya enerji ölçeğinde yükselişe geçmiştir.²⁷⁴

Enerji ve Tabii Bakanlığı tarafından bu alanda yaptığı araştırmaya göre, Türkiye'nin, Çin'den sonra dünyada en fazla elektrik tüketim artışının yaşandığı ülke olduğunu ortaya çıkarmıştır. Gelir arttıkça elektrik tüketiminin de artması nedeniyle, aynı ivme ile ekonomik büyümenin devam etmesi durumunda, Türkiye’nin 100. kuruluş yıl dönümü olan 2023’te, 25 bin dolar kişi başı olan milli gelire karşılık, yıllık kişi başı 6 bin kWh elektrik tüketimi gerçekleştireceği öngörülmektedir. Nüfus artışı da dikkate alındığında, Türkiye’de 230 milyar kWh olan mevcut elektrik tüketiminin, 2023 yılında 500 milyar kWh’a kadar çıkacağı tahmin edilmektedir.²⁷⁵

²⁷² ETKB, Nükleer Güç santralleri ve Türkiye, Nükleer Enerji Proje Uygulama Daire Başkanlığı Yayınları, Yayın No:2, s.8, http://www.nukleer.gov.tr/files/yayinlarimiz/Nukleer_Enerji_ve_Turkiye.pdf (09.05.2014)

²⁷³ Tablo 2.1.

²⁷⁴ ETKB, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Dünya’da ve Türkiye’de Enerji Görünümü, http://www.enerji.gov.tr/yayinlar_raporlar/Dunyada_ve_Turkiyede_Enerji_Gorunumu.pdf (12.06.2013)

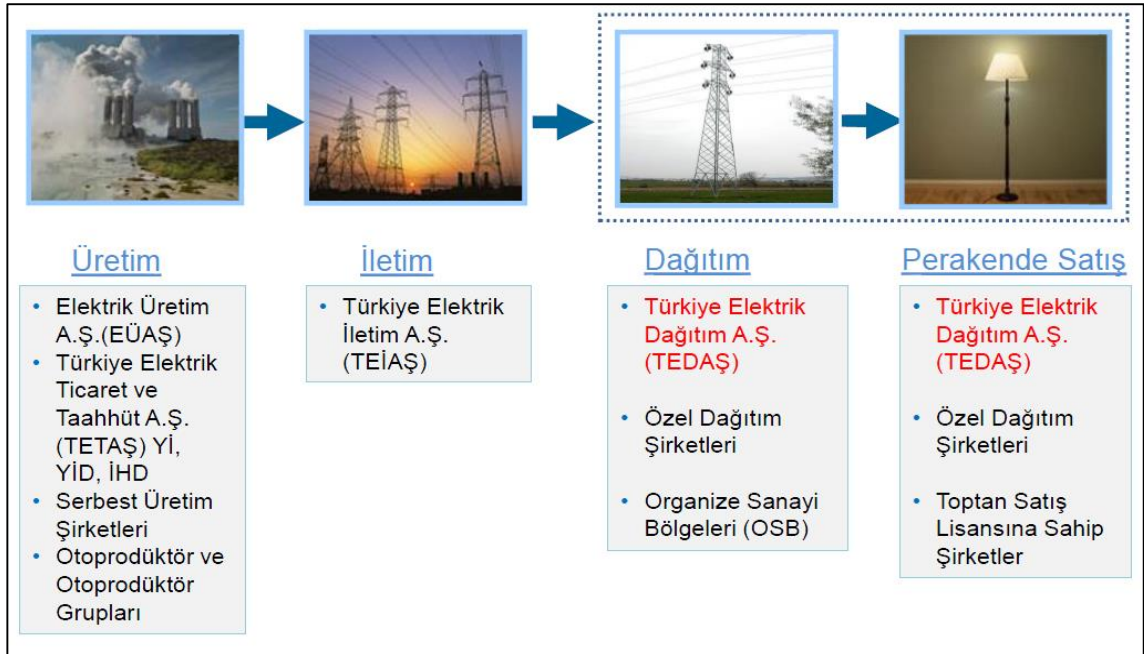
²⁷⁵ Enerji Dergisi, <http://www.enerjidergisi.com.tr/haber/2012/11/yillik-7-2-milyar-enerji-ithalatindan-kurtaracak>, (02.05.2014)

3.1.1 Elektrik Enerjisi Sektörünün Yapısı

Türkiye’de 14 Mart 2013 tarihinde kabul edilen 6446 sayılı “*Elektrik Piyasası Kanunu*” ile elektrik enerjisi sektörü yeniden yapılandırılmıştır. Yürürlüğe giren 6446 sayılı kanun ile ülkemizde elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde toplumun kullanımına sunulması hedeflenmektedir. Bu hedef doğrultusunda rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin yapılmasının sağlanması amaçlanmaktadır.²⁷⁶

Bu amaçla Türkiye’de elektrik enerjisi sektörünün yapısı, üretim faaliyeti, iletim faaliyeti, dağıtım faaliyeti, toptan veya perakende satış faaliyetleri, piyasa işletim faaliyeti ve ithalat ve ihracat faaliyeti, organize sanayi bölgelerince yürütülebilecek faaliyetler ve lisanssız yürütülebilecek faaliyetler, şeklinde düzenlenmiştir.²⁷⁷

Şekil.3.1: Türkiye Elektrik Enerjisi Sektörünün Yapısı



Kaynak: Bilal Şimşek, Fotovoltaik Çalıştayı Sunumu, s.4.

<http://www.fmo.org.tr/wp-content/uploads/2013/01/calistay-sunumlari/2-oturum/bilal-simsek.pdf>
(18.01.2013)

²⁷⁶ 6446 Sayılı Kanun, Madde 1, R.G. 28603, 30.03.2013

²⁷⁷ 6446 Sayılı Kanun, Madde 4, R.G. 28603, 30.03.2013

3.1.1.1 Üretim Faaliyeti:

Elektrik üretim faaliyeti, 4046 sayılı kanunun 1. Fıkrasına göre, gerekli lisansı almış olan kamu ve özel sektör üretim şirketleri ile organize sanayi bölgesi tüzel kişiliği tarafından yürütülebilmektedir.²⁷⁸

Elektrik üretim şirketi, lisansı kapsamında, tedarik şirketlerine, serbest tüketicilere ve özel direkt hat tesis ettiği kişilere elektrik enerjisi veya kapasitesi satışı yapabilmektedir. Ayrıca elektrik enerjisi veya kapasite ticareti faaliyetini de yürütebilmektedir. Bu faaliyetlerin yanında, tedarik etmekle yükümlendiği elektrik enerjisi veya kapasitesini, EPK tarafından belirlenen oranını aşmamak kaydıyla satın alabilmektedir.²⁷⁹

Rüzgâr veya güneş enerjisine dayalı elektrik üretim tesisi kurularak üretim yapılması ise ilgili kanun ile belirlenen esaslara uygun olarak yapılabilir.²⁸⁰

3.1.1.2 İletim Faaliyeti:

Türkiye’de, elektrik enerjisinin üretim ve kullanım alanları arasındaki iletim faaliyetini yürütmek üzere, iletim lisansının tek sahibi olan Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ) görevlendirilmiştir. TEİAŞ, 6446 sayılı kanunla belirtilen faaliyetler dışında başka bir faaliyet yürütemez.²⁸¹

TEİAŞ’ın yürüteceği iletim faaliyetleri, 6446 sayılı kanunu 8. Maddesinin 2. Fıkrası ile şu şekilde belirlenmiştir.²⁸² TEİAŞ, yeni kurulacak iletim tesislerinin planlama ve kuruluşunu yapar, iletim sistemini, rekabet ortamına uygun şekilde işletir ve gerektiğinde iletim sisteminde ikame ve kapasite artırımı yatırımı yapmakla sorumludur.²⁸³ Bu görevlerin yanı sıra, kanun kapsamında tarife tekliflerini hazırlamak, yönetmeliklerin uygulanmasını gözetmek, iletim ağındaki yük dağıtımı ve frekans kontrolünü gerçekleştirmek, yan hizmetler piyasasını ve dengeleme güç piyasasını işletmek, uluslararası iletim bağlantı çalışmalarını yapmak, sistem kullanıcılarına iletim ve bağlantı hizmeti sunmak, iletim sisteminin güvenliğini ve kalitesini sağlamak TEİAŞ’ın diğer iletim faaliyeti görevleridir.²⁸⁴

²⁷⁸ 6446 Sayılı Kanun, Madde 7(1), R.G. 28603, 30.03.2013

²⁷⁹ 6446 Sayılı Kanun, Madde 7(2), R.G. 28603, 30.03.2013

²⁸⁰ 6446 Sayılı Kanun, Madde 7(4), R.G. 28603, 30.03.2013

²⁸¹ 6446 Sayılı Kanun, Madde 8(1), R.G. 28603, 30.03.2013

²⁸² 6446 Sayılı Kanun, Madde 8(2), R.G. 28603, 30.03.2013

²⁸³ 6446 Sayılı Kanun, Madde 8(2)(a), R.G. 28603, 30.03.2013

²⁸⁴ 6446 Sayılı Kanun, Madde 8(2)(b)(c)(d)(e), R.G. 28603, 30.03.2013

3.1.1.3 Dağıtım Faaliyeti:

Elektrik enerjisi dağıtım faaliyeti; elektrik enerjisinin ulusal iletim hatlarından TEİAŞ tarafından taşınmasının ardından, şehir veya daha geniş coğrafi bölgelerde kurulu olan yerel şebeke üzerinden nihai kullanıcıya ulaştırılması faaliyetidir.²⁸⁵ Bu faaliyet, 6446 sayılı kanun çerçevesinde lisans alan, dağıtım şirketleri tarafından, lisansla belirlenen bölgede yürütülmektedir. Dağıtım şirketi, lisansında belirlenen bölgede sayaçların okunması, bakımı ve işletilmesi hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumludur.²⁸⁶

Dağıtım şirketi, lisansında belirtilen bölgedeki dağıtım sistemini işletmek, tesisleri yenilemek, kapasite ikame ve artırım yatırımlarını yapmak, dağıtım sistemine bağlı tüm dağıtım sistemi kullanıcılarına hizmet sunmakla yükümlüdür.²⁸⁷ Ayrıca EPK tarafından onaylanan talep tahminleri doğrultusunda yatırım planları ile dağıtım tesislerinin projelerinin hazırlanması, gerekli iyileştirme veya inşa edilmesi görevi, ilgili dağıtım şirketine aittir.²⁸⁸

Bu görevlerin yanında, dağıtım sistemine bağlı tüketicilerin sayaçlarının kurulumu, işletilmesi ve bakımı ile dağıtım bölgesinde, genel aydınlatmadan ve bunlara ait gerekli ölçüm sistemlerinin tesis edilmesi ve işletilmesinden dağıtım şirketi sorumludur.²⁸⁹

(Dağıtım faaliyeti, çalışmanın dördüncü bölümünde daha detaylı ele alınmaktadır.)

3.1.1.4 Toptan ve Parkende Satış Faaliyetleri:

Elektriğin toptan ve perakende satış faaliyetleri, 6446 sayılı kanunun 10. Maddesi uyarınca, üretim şirketleri ile tedarik lisansı kapsamında kamu ve özel sektör tedarik şirketleri tarafından yürütülmektedir. Tedarik şirketlerinin, herhangi bir bölge sınırlaması olmaksızın serbest tüketicilere toptan veya perakende elektrik satışı yapması mümkündür.²⁹⁰

²⁸⁵ Rekabet Kurulu Kararı, 13-62/856-364, 06.11.2013, s.2

www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2FDocuments%2FGerekçeli+Kurul+Kararı%2F13-62-856-364.pdf (02.05.2014)

²⁸⁶ 6446 Sayılı Kanun, Madde 9(1), R.G. 28603, 30.03.2013

²⁸⁷ 6446 Sayılı Kanun, Madde 9(2), R.G. 28603, 30.03.2013

²⁸⁸ 6446 Sayılı Kanun, Madde 9(5), R.G. 28603, 30.03.2013

²⁸⁹ 6446 Sayılı Kanun, Madde 9(7)(9), R.G. 28603, 30.03.2013

²⁹⁰ 6446 Sayılı Kanun, Madde 10(1)(2), R.G. 28603, 30.03.2013

Perakende satış faaliyeti, dağıtım şirketleri tarafından yürütülmektedir. Görevli tedarik şirketi, ilgili dağıtım bölgesinde perakende satış tarifeleri üzerinden elektrik enerjisi satışı yapabilmektedir. Görevli tedarik şirketinin piyasada rekabete aykırı davranış veya ilişkilerinin tespiti hâlinde, EPK’ca öngörülecek tedbirlere uymakla yükümlüdür.²⁹¹

3.1.1.5 Piyasa İşletim Faaliyeti ve EPİAŞ’ın Kuruluşu:

Elektrik piyasası işletim faaliyeti, organize toptan elektrik piyasalarının işletilmesi ve bu piyasalarda gerçekleştirilen faaliyetlerin mali uzlaştırma işlemleri ile diğer mali işlemlerdir.²⁹²

6446 sayılı kanun ile 13/1/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ve özel hukuk hükümlerine tabi, Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi (EPİAŞ) kurulmuştur.²⁹³ EPİAŞ, piyasa işletim lisansı kapsamında, Borsa İstanbul Anonim Şirketi ile TEİAŞ tarafından işletilen piyasalar dışındaki organize toptan elektrik piyasalarının işletim faaliyetini yürütmekle görevlendirilmiştir.²⁹⁴

EPİAŞ, piyasanın gelişimi doğrultusunda organize toptan elektrik piyasalarında, yeni piyasalar kurulmasına yönelik çalışmaları yapmak, kurulan uluslararası elektrik piyasası işletmecisi kuruluşlara ortak veya üye olmak, kurumun belirlediği usul ve esaslar çerçevesinde piyasa işletim tarifelerini belirleyerek EPK’ya sunmakla yükümlüdür.²⁹⁵

3.1.1.6 İthalat ve İhracat Faaliyeti:

Elektrik enerjisinin, uluslararası bağlantı şartı oluşmuş ülkelere ihracatı veya ülkelerden ithalatı, tedarik lisansı sahibi şirketler ve üretim şirketleri tarafından, Bakanlığın uygun görüşü ve 6446 sayılı kanun uyarınca yapılabilir.²⁹⁶

Elektrik ithalat ve ihracat faaliyetlerine ilişkin usul ve esaslar EPK tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenmektedir.²⁹⁷

²⁹¹ 6446 Sayılı Kanun, Madde 10(4)(7), R.G. 28603, 30.03.2013

²⁹² 6446 Sayılı Kanun, Madde 11(1), R.G. 28603, 30.03.2013

²⁹³ 6446 Sayılı Kanun, Madde 11(2), R.G. 28603, 30.03.2013

²⁹⁴ 6446 Sayılı Kanun, Madde 11(5), R.G. 28603, 30.03.2013

²⁹⁵ 6446 Sayılı Kanun, Madde 11(7), R.G. 28603, 30.03.2013

²⁹⁶ 6446 Sayılı Kanun, Madde 12(1)(2), R.G. 28603, 30.03.2013

²⁹⁷ 6446 Sayılı Kanun, Madde 12(5), R.G. 28603, 30.03.2013

3.1.1.7 Organize sanayi bölgelerince yürütülebilecek faaliyetler:

Organize sanayi bölgeleri tüzel kişilikleri, EPK'nın yönetmelikle belirleyeceği şartlara ve 6102 sayılı kanun hükümlerine göre, şirket kurma şartı aranmaksızın, onaylı sınırları içerisinde, lisans alarak üretim veya dağıtım faaliyetlerinde bulunabilmektedirler.²⁹⁸

Dağıtım lisansı sahibi olmayan organize sanayi bölgesinde ki dağıtım faaliyeti ise o bölgede ki ilgili dağıtım şirketi tarafından yürütülmektedir. Organize sanayi bölgesi tüzel kişiliği, katılımcılarının elektrik ihtiyacını karşılamak amacıyla serbest tüketici sayılmaktadır.²⁹⁹

3.1.2 Elektrik Enerjisi Sektörünün Toplumsal ve Sosyal Yönü

Elektrik enerjisi ile insanoğlunun tanışması ve elektriğin toplumsal hayatta kullanılması, 19. yüzyılın son çeyreğine rastlamaktadır. İlk yıllarda elektrik kullanımı çok yaygın olmamakla birlikte daha sonraki yıllarda öneminin anlaşılması ile özellikle sanayileşmenin gelişmesine büyük katkı sağlamıştır.. Nüfus artışı, teknolojik gelişme ve sanayileşme ile birlikte, elektriğin kullanım alanı 20. yüzyıldan itibaren yaygınlaşmıştır. Bir asır önceki yaşam ile günümüzdeki yaşam koşulları kıyaslandığında, artık elektriksiz bir sosyal hayatın ne kadar zor olduğu ve elektriğin vazgeçilemez bir enerji gereksinimi haline geldiği görülmektedir.³⁰⁰ Bu yüzden toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında, enerji türleri içinde elektrik enerjisi, öncül bir enerji haline gelmiş ve her geçen gün daha fazla talep edilmektedir. Bilgi ve bilişim çağının enerji kaynağı olarak elektrik enerjisi, artık toplumların kaderini belirleyecek bir öneme sahiptir.³⁰¹

Günümüzde ülkelerin ekonomik kalkınmaları, küresel ekonomide rekabet gücü elde edebilmeleri ve toplumsal gelişme sağlayabilmelerinin en önemli gereklerinden biri enerjidir. Aynı zamanda enerji, temel ihtiyaçların karşılanması ve yaşamın sürdürülebilmesi açısından vazgeçilmez bir sosyal unsurdur.³⁰² Bu bağlamda elektrik enerjisi tüketimi sosyoekonomik kalkınma için kullanılan göstergeler arasında önemli

²⁹⁸ 6446 Sayılı Kanun, Madde 13(1), R.G. 28603, 30.03.2013

²⁹⁹ 6446 Sayılı Kanun, Madde 13(2)(6), R.G. 28603, 30.03.2013

³⁰⁰ Cem Doğru, "Türkiye'de Elektrik Piyasasının Yeniden Yapılanması Sürecine Bir Bakış", Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri Dergisi, 2010, S.1, s. 7

³⁰¹ Emre Akbaş, "Milenyum Çağının Enerji Problemi: Elektrik Çatışmaları", Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, 2008, c.XXIV, S.1, s.82.

³⁰² Erkan Aktaş, Osman Alioğlu, "Türkiye'de Enerji Sektörü Analizi: Marmara Bölgesi Termik Santraller Örneği", Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2012, c.21, S.1, s. 282

bir yer tutmaktadır. Elektrik tüketimi sadece sanayinin gelişmesindeki temel girdi olmasından değil aynı zamanda insanların hayat kalitesini artıran temel bir faktör olarak sosyoekonomik kalkınmada önemli bir rol oynamaktadır.³⁰³

Ekonomik kalkınma ile birlikte artan elektrik enerjisi ihtiyacı, elektriği ekonomik ve sosyal yaşamın vazgeçilemez bir ögesi konumuna getirmiştir. Satın alma tercihinin modaya bağlı olmaması ile malın elde kalma riskinin olmaması, depo antrepo gibi ilave mekânlara, ambalaj gibi ilave masraflara ve geleneksel taşıma vasıtalarına gerek göstermemesi, müşterinin daima aynı yerde hazır ve sunulan elektriği satın almak zorunda olması, sektörün cazibesini artırmaktadır. Ancak ikame edilme güçlüğü, yüksek maliyeti, stoklama olanağı bulunmaması, üretildiği an tüketilmesi gerekliliği, üretiminin kesintisiz olma mecburiyeti, sadece kablolarla iletilebilir ve dağıtılabılır olması nedenleriyle, rekabetçi uygulama sağlanabilmesi en zor sektörlerdendir. Bununla beraber, yoğun sermaye gerektirmesi ve tesislerin kurulmasının uzun zaman alması, finansman ihtiyacının karşılanma güçlüğü, kamu yatırımlarında ki yetersizlikler, elektrik enerjisi sektörünü toplumsal açıdan önemli bir sorun haline getirmektedir.³⁰⁴

Ayrıca elektrik enerjisi, şebeke endüstrisi gerektirdiği için, toplumsal ihtiyacın karşılanması bakımından doğal tekel özelliği olan bir sektördür. Çünkü şebeke endüstriler de, mal ve hizmetin nihai kullanıcıya dağıtımı için sabit altyapıya ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sabit elektrik şebekesinin kurulabilmesi ise büyük miktarlarda yatırım gerektirir. Bu nedenle belli bir coğrafyada, şebekeye sahip tek firmanın hizmet sunması daha az maliyetlidir.³⁰⁵

Ancak doğal tekel özelliği gösteren elektrik enerjisi sektörünün, geleneksel dikey bütünleşik tekeli yapısının ayrıştırılması ve doğal tekel özelliği göstermeyen dağıtım gibi alt sektörlerinin rekabete açılması mümkündür. Bu çerçevede kamu finansman ve yatırımlarında ki yetersizlikler, özel kesim kaynaklarının sektöre yönlendirilmesiyle aşılabilmektedir. Böylelikle güvenilir ve istikrarlı bir piyasanın oluşturulması ile topluma yeterli, devamlı ve çevreyle dost bir şekilde ucuz ve kaliteli enerjinin sağlanması öngörülmektedir.³⁰⁶

³⁰³ Murat Ertuğrul, “Türkiye’de Elektrik Tüketimi Büyüme İlişkisi”, *Enerji, Piyasa ve Düzenleme Dergisi*, 2011, C.2, s.51.

³⁰⁴ Kulalı, *a.g.e.*, s. 29-31.

³⁰⁵ Yeşim Reel, “Elektrik Sektörünün Regülasyonu” *Enerji, Piyasa ve Düzenleme Dergisi*, 2010, C.1, S.2, s.205.

³⁰⁶ Ertuğrul, *a.g.m.*, s.55-56.

3.1.3 Elektrik Enerji Sektörü 'nün Tarihsel Gelişimi

İnsanoğlu, makine öncesi devirlerde, ısınma için; odun, saman ve tezek, ulaşım için; at ya da rüzgâr, tarla veya işleri için ise hayvan, su ve rüzgâr enerjisinden yararlanmıştır. Ancak Sanayi Devriminin getirdiği makineleşme ve sanayileşme ile birlikte bu enerji kaynaklar yetmemeye başlamıştır. 1800'lerin başında, James Watt tarafından icat edilen kömürle işleyen buhar motorları çok geçmeden lokomotifleri, fabrikaları ve tarım makinelerini çalıştırdı. Giderek artan enerji ihtiyacı sonrasında kömürden elde edilen enerji, binaların ısıtılmasında, demir-çelik sanayisinde ve ilk defa 1880'de elektrik jeneratöründe kullanıldı. Ardından, Thomas Edison'un New York'ta kurduğu tesis, bu kente ilk elektriği sağlamıştır.³⁰⁷

19. Yüzyılın sonlarında bulunan bu yeni enerjinin, günlük hayatta kullanılmaya başlamasıyla birlikte, ilk elektrik santrali 1882 yılında İngiltere'nin başkenti Londra'da kurulmuştur. Dünyada ki bu gelişmelere paralel olarak Türkiye'de ise ilk elektrik, 15 Eylül 1902'de II. Abdülhamit döneminde Tarsus'ta kullanılmıştır. İlk organize elektrik üretimi ise 1910 yılında, Osmanlı Elektrik Anonim Şirketi adı altında, Silahtarağa Santrali'nde yapılmıştır.³⁰⁸

Bu ilk gelişmelerle başlayan Türkiye'de elektrik enerjisi sektörünün tarihsel gelişimi, literatürde ki incelemeler ışığında yeni dönem güncellemeleri de eklenerek, Osmanlı döneminden bugüne kadar 8 dönemde ele alınarak değerlendirilmiştir;

- 1- Osmanlının Son Döneminde İmtiyazlar 1902 – 1923
- 2- Cumhuriyetin İlk Döneminde İmtiyazlar 1923 – 1930
- 3- Devletçilik Uygulamaları 1930 – 1950
- 4- Özel Sektör Katılımını Teşvik Çabaları 1950 – 1960
- 5- Planlı Kalkınma Dönemi 1960 – 1980
- 6- Sektörde Serbestleşme Dönemi 1980 – 2000
- 7- Reform Dönemi 2001 - 2013
- 8- 2013 ve Sonrası Yeniden Yapılandırma Dönemi

³⁰⁷ Nejat Tamzok, "Kamu Politikası Analizi: Elektrik Enerjisi Sektörü", Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara 2007, s. 73.

³⁰⁸ Mert Karamustafaoğlu, *Küresel Enerji Politikaları ve Türkiye Gerçeği*, EMO Yayınları, Ankara, 2008, s. 406-407.

3.1.3.1 Osmanlının Son Döneminde İmtiyazlar 1902 – 1923

Osmanlının elektrik teknolojisi ile tanışması, 20. Yüzyılın ilk çeyreğinde Batı ile kurulan temaslar sırasında olmuştur. Batı da elektriğin henüz teknolojik üretim alanına yansımadan önceki kullanım alanı olan “aydınlatma” ya dair bilgiler, kısa süre içerisinde Osmanlı topraklarına ulaşmıştır.³⁰⁹

Osmanlı Devleti’nin son dönemine denk gelen bu bilgi akışıyla, elektrik, gerek halka hızlı ve görünür bir fayda sağlaması, gerekse dünya ekonomisi ile bütünleşme çabası olarak, önde gelen bir modernleşme arayışı olmuştur. Bu dönemde kirliliği az, verimi yüksek bir enerji olarak elektrik, aynı zamanda bir prestij kaynağı olarak görülmektedir. Osmanlıda elektriğin kullanımı, ilk olarak İstanbul’da saray ve sokakların aydınlatmasında, sonrasında ise tramvay işletmeciliğinde, ev içi ve endüstriye yönelik harcamalarda kullanılması şeklinde gündeme gelmiş, Ankara, İzmir ve Adana gibi belli başlı diğer Anadolu kentleri için de elektrik santrallerinin yapımı söz konusu olmuştur.³¹⁰

Bu doğrultuda 1902 yılında İçel’in Tarsus ilçesinde ilk defa kullanılması ile başlayan Osmanlıda ki elektrik hizmetleri, özel sektöre imtiyazlar verilerek yürütülmeye çalışılmıştır. Tarsus belediyesinde çalışan Avusturyalı Dörfler’in aracılığı ile İsviçre-İtalya ortak girişimi tarafından, Berdan Nehri Bentbaşı mevkiine bağlanan 2kW’lık bir dinamo ile Tarsus’a elektrik verilmeye başlanmıştır. Tarsus’un sokaklarının ve bazı evlerinin elektrikle aydınlatılmasının ardından, bazı Osmanlı şehirleri özel sektör girişimcileri tarafından elektrikle tanıştırılmıştır.³¹¹

Osmanlı dönemindeki ilk düzenli uygulama; 1910 yılında verilen imtiyazla İstanbul’a elektrik hizmetinin verilmesi olmuştur. 10 Haziran 1910 tarihinde “*Menafî-i Umumiye Mûteallik İmtiyazat Hakkında Kanun*” ile ilk yasal düzenleme yapılarak Macar Ganz Anonim Şirketi’ne imtiyaz verilmiştir. İmtiyaz hakkını alan bu şirket Belçika Bankasıyla ortaklaşa Osmanlı Anonim Elektrik Şirketi’ni kurmuş ve İstanbul’da elektrik üretim ve dağıtım yetkisini kullanmıştır. Bu yetki çerçevesinde kurulan Silahtarağa termik santrali, 1914 yılından 1950 yılına kadar İstanbul’un elektrik

³⁰⁹ Serhat Küçük, “Osmanlıların Modern Teknoloji İle Karşılaşması: Elektrik Örneği” Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi, 2013, C.1, S.18, s.80.

³¹⁰ Ali Cengizkan, “Türkiye’de Fabrika Ve İşçi Konutları: İstanbul Silahtarağa Elektrik Santrali” ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi, 2000, C.20, S.1-2, s.32.

³¹¹ TEİAŞ, Elektrik Tarihi, <http://www.teias.gov.tr/eBulten/makaleler/2009/okulyeni2/tarih.html>, (05.05.2014)

ihtiyacını karşılamıştır. Üretilen elektrik İstanbul tramvaylarına ve o dönemde Osmanlı sultanlarının ikamet ettiği Dolmabahçe Sarayı'na verilmiş, ayrıca bazı ana caddelerin aydınlatılmasında da kullanılmıştır³¹²

3.1.3.2 Cumhuriyet'in İlk Döneminde İmtiyazlar 1923 – 1930

Cumhuriyetin kurulmasından sonra, sanayi alanında yaşanan gelişmeler elektriğe olan ihtiyacı arttırmış, bu nedenle Cumhuriyetin ilk yıllarında elektrik üretim ve tüketim değerleri yükselmiştir. Bu yükselişle beraber, Osmanlı Devleti'nin elektrik imtiyazları politikası, yetişmiş kalifiye personelin yetersizliği, kaynak ve sermaye sıkıntısı ile teknik yetersizlik nedenleriyle, Cumhuriyet döneminde de sürdürülmüştür. Bu politika doğrultusunda, Ankara Hükümeti çoğunluğu yabancı sermaye olan Ankara, Adana, Balıkesir, Bursa, Edirne, Gaziantep, Malatya, Tekirdağ, Urfa'da elektrik üretim ve satış imtiyazlarını devam ettirmiştir.³¹³

1923 yılında İzmir İktisat Kongresinde Atatürk, ülke ekonomisinin kalkınması kendi kaynak ve gelirleriyle kalkınması için elektrik şebeke ve yatırımlarına önem verilmesi gerektiğini altını çizmiştir. Bu tarihten sonra ülkede elektrik enerjisine önem verilmiş, yapılan çalışmalar sonrasında 1925 yılında, ülke genelinde 18 şehirde elektrik hizmetleri verilir duruma gelmiştir ve elektrik kurulu gücü 33 MW'a elektrik üretimi ise 45 MW'a ulaşmıştır.³¹⁴

Bu çalışmalar doğrultusunda İstanbul'da elektrik imtiyazına sahip olan Osmanlı Anonim Şirketi ile Cumhuriyet hükümeti arasında 17 Haziran 1923'de sözleşme yapılmıştır. Sözleşme uyarınca, İstanbul'da elektrik dağıtım imtiyazını, aynı şirket adını Türk Elektrik Anonim Şirketi şeklinde değiştirerek tekrar almıştır.³¹⁵

Ankara'ya ise, 1925 yılında Alman MAN ve AEG şirketleri tarafından dizel bir jeneratör vasıtasıyla, ilk defa elektrik verilmiştir. Bu dönemde elektrik sektörü genellikle Alman, Belçika, İtalyan ve Macar ortaklığındaki yabancı şirketler tarafından

³¹² Yakup Gönen, *Türkiye'de Elektrik Kamu Hizmetinin Yürütülmesi ve Lisans Usulü*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2011, s. 100-101.

³¹³ Naziye Özdemir, *"Türkiye'de Elektrik Tarihsel Gelişimi 1900-1938"*, Elektrik Mühendisleri Odası Yayınları, (Yayın No: EK/2012/506), Ankara, 2012, s. 105.

³¹⁴ Yasin Uzun, "Türkiye'nin Elektrik Talebi Gelişimine Tarihsel Bir Bakış" *Enerji Piyasası Bülteni Dergisi*, 2013, C.3, S.27-28, s.49.

³¹⁵ Mustafa Esenduran, *Türkiye'de Elektrik Üretiminin Tarihçesi*, <http://www.haberortak.com/Haber/Teknik-Makale/17112010/Turkiye-8217de-elektrik-uretiminin-tarihcesi.php>, (06.05.2014)

yürütülmüştür. Ancak 1926 yılında Kayseri ve Civarı Elektrik Türk A.Ş. kurularak ilk yerli sermaye elektrik sektöründe yerini almıştır.³¹⁶

Cumhuriyetin ilk döneminde, ülke bazındaki kurulu elektrik üretim tesisleri ele alındığında, elektrik sektöründe ülkede 3 tanesi taşkömürlü termik, 11 tanesi hidrolik, 27 tanesi dizel, 4 tanesi buhar makinalı (lokomobil), 3 tanesi gaz motorlu olmak üzere 37'si özel kişi ve ortaklıklara, 11'i belediyelere ait toplam 48 üretim santrali bulunduğu görülmektedir. Bu dönemde Türkiye'nin kurulu gücü 74.8 MW, elektrik üretimi 106.3 GWh ve kişi başına yıllık elektrik tüketimi 6.2 kWh'dır. Aynı yıllarda dünya ekonomisinde ortaya çıkan krizle birlikte, Türkiye'de 1926'da başlayan ve 1929'da şiddetlenen ekonomik bunalım nedeniyle, enflasyonist ortamda elektrik fiyatları aşırı yükseltilmiştir.³¹⁷

Elektrik fiyatlarında yaşanan bu artış, birçok sanayii kuruluşunu kendi elektriğini üretme yoluna götürmüş ve elektrik sektöründe otoprodüktör sanayinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Buna örnek olarak, Karabük Demir-Çelik, İzmit SEKA ve SÜMERBANK otoprodüktör sanayii kuruluşları olarak gösterilebilir.³¹⁸ Bu gelişmeyle beraber, ekonomik bunalımında da etkisiyle imtiyazı alan şirketlerin yükümlülüklerini yerine getirmekte zorlanması üzerine, devlet altyapı yatırımları gerçekleştirmeye başlamış ve zaman içinde bu şirketler devletçilik uygulamaları ile millileştirilmiştir.³¹⁹

Ancak, Osmanlı'nın son döneminde ve Cumhuriyet'in ilk döneminde uygulanan özel sektör imtiyazlarına dayalı elektrik enerjisi politikasına, 2000'li yıllarda ki reformlar ile tekrar dönülmüştür. Günümüzde özellikle elektrik dağıtım sektörü, özel sektöre imtiyazlar yöntemiyle devredilmiştir.

3.1.3.3 Devletçilik Uygulamaları 1930 – 1950

Cumhuriyet'in ilk yıllarında elektrik sektöründe sürdürülen imtiyazlar politikasından bu dönemde vazgeçilerek, 1930'lu yıllarda devletçi bir politika izlenmeye başlamıştır. Bu değişimin gerekçesi olarak; imtiyazlar eliyle yeni yatırımlar

³¹⁶ TÜSİAD, *21. Yüzyıla Girerken Türkiye'nin enerji Politikasının Değerlendirilmesi*, TÜSİAD Yayınları (Yayın No. TUSÜAD-T/98-12/239), İstanbul, 1998, s. 244

³¹⁷ TÜSİAD, *a.g.e.*, s. 244

³¹⁸ Leyla Dolun, "Türkiye'de Elektrik Enerjisi Üretimi Ve Kullanılan Kaynaklar", Türkiye Kalkınma Bankası, Araştırma Müdürlüğü Raporu, s.2, http://www.kalkinma.com.tr/data/file/raporlar/ESA/SA/2002-SA/SA-02-06-18_Elektrik_Enerjisi_Sektoru.pdf, (06.05.2014)

³¹⁹ Uzun, *a.g.m.*, s. 49

için gerekli sermaye birikiminin sağlanamaması, yeni kurulmuş bir ülkede nüfus yoğunluğunun az, ekonomik faaliyetlerin yetersiz ve pazarın dar olmasından dolayı yabancı sermayenin isteksizliği, yükümlülüklerini yerine getirmemesi ve yüksek elektrik fiyatları olarak gösterilebilir. Ancak en önemli gerekçe; dış kaynaklı olarak 1926 yılında dünyada ortaya çıkan büyük ekonomik bunalım ile tüm ülkelerle birlikte Türkiye’de de devletçi politikanın ağırlık kazanmasıdır. Bu gelişmeler doğrultusunda, elektrikle ilgili faaliyetlerin merkezi bir yönetim eliyle yürütülmesi ilkesi benimsenerek, imtiyaz hakkını elinde bulunduran şirketlerden tesisler satın alınarak devletleştirilmiştir. 1938–1944 yılları arasında İstanbul, Ankara, Adana, Bursa, Mersin, Balıkesir, Gaziantep, Tekirdağ, Edirne, İzmir, Antalya, Trabzon ve Malatya şehirlerindeki işletmeler de çıkarılan kanunlarla satın alınmışlardır.³²⁰

Elektrik sektöründeki imtiyazlı şirketlerdeki tesislerin devlet tarafından satın alınması sürecinde, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu³²¹ ile belediyelere kendi sınırları içinde tesis kurma ve işletme hakkı tanınmıştır. Belediyelere bu alanlarda kaynak sağlamak üzere ise Belediyeler Bankası kurulmuştur. Böylelikle özel şirketlerin devletleştirilmesi ile imtiyaz dönemi sona ermiştir. 1933 yılında yürürlüğe giren Birinci Sanayi Planı çerçevesinde devletin elektrik üretiminde aktif rol oynaması öngörülmüş ve bu amaçla 1935 yılında Etibank, Maden Teknik Arama Enstitüsü (MTA) ve Elektrik İşleri Etüt İdaresi (EİEİ) kurulmuştur. Devletçi politikalar neticesinde 1938 – 1944 yılları arasında elektrik sektöründeki tüm yabancı ortaklı imtiyazlar devletleştirilmiş sadece Kayseri ve Civarı Elektrik Türk A.Ş. adlı yerli özel sektör şirketi, faaliyetine devam etmiştir.³²²

3.1.3.4 Yerli Özel Sektörü Teşvik Dönemi 1950 – 1960

1950 sonrası değişen hükümet politikaları doğrultusunda, yerli sermayeye dayalı elektrik üretimi girişimleri başlamıştır. Bu doğrultuda 1953 yılında 1. Enerji İstişare Kongresi ile birlikte elektrik enerjisi politikalarında enterkonnekte sistem ve bölgesel termik ve hidrolik santrallerin kurulması kararlaştırılmış ve özel sermayeli dört anonim şirket kurulmuştur. Bu şirketlerden Çukurova Elektrik A.Ş. (ÇEAŞ) Adana ve İçel bölgesinde , Kepez Elektrik A.Ş., Antalya bölgesinde faaliyette bulunmuştur. Kuzeybatı

³²⁰ Emine Erol, "Türkiye’de Elektrik Enerjisinin Tarihi Gelişimi 1902-2000", İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul 2007, s. 76-77.

³²¹ 1580 Sayılı Belediye Kanunu, R.G. 1471, 14.04.1930.

³²² Gönen, *a.g.e.*, s. 101-102

Anadolu Elektrik A.Ş. ve Ege Elektrik A.Ş. ise faaliyetlerinde başarılı olamayınca kısa sürede tasfiye edilmişlerdir.³²³

Ayrıca istişare kararları neticesinde elektrikte merkezi bir sisteme geçilmesi yönünde adımlar atılmış, termik olarak üretilen enerjiye ek olarak hidroelektrik santrallerinden elektrik üretilmesi hedeflenmiştir. Bu doğrultuda büyük barajların yapılması ve hidroelektrik üretiminin gerçekleştirilebilmesi için 1953 yılında Devlet Su İşleri (DSİ) kurulmuştur. 1956 yılında Sarıyer Barajı Hidroelektrik Santrali (HES), 1956 yılında Hirfanlı barajı HES'i, devreye girmiştir.³²⁴ 1950 yılında 389.9 MW olan termik kurulu güç, 1960 yılında 860.5 MW'a ulaşırken, 1950 yılında 17.9 MW olan hidrolik kurulu güç, 1960 yılında 411.9 MW'a ulaşmıştır. Böylece ülkedeki toplam kurulu güç 1272.4 MW olmuştur.³²⁵

3.1.3.5 Planlı Kalkınma Dönemi 1960 – 1980

Bu dönem, 1961 Anayasasının 41. Maddesi uyarınca, milli tasarrufun artırılarak yatırımların toplum yararına devlet tarafından yapıldığı ve planlı kalkınmanın başlatıldığı bir dönemdir.³²⁶ Bu doğrultuda Anayasanın "*Kalkınma, Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı*" başlıklı 129. Maddesi ile iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmanın, planlamalara göre gerçekleştirileceği ve bu sürecin Devlet Planlamama Teşkilatı (DPT) tarafından yürüteceği, hükme bağlanmıştır.³²⁷

Planlı kalkınma döneminin başında, elektrik sektöründe ki genel durum ve gündem ise şöyledir: Şehir merkezlerinin ve yerleşim alanlarının enterkonnekte sistemle birbirine bağlanması gündemdedir. Keban Barajı ve Hidroelektrik Santrali inşaatı ile elektrik sıkıntısının büyük ölçüde giderilebileceği düşünülmektedir. Ancak santralin yatırımındaki gecikme ciddi elektrik sıkıntılarına sebep olmuştur. Planlı dönemin başı olan 1963 yılında toplam elektrik üretimi 3983,4 GWh ve nüfusun sadece 36,6'sı elektrikten yararlanmaktadır. Elektrikli köy oranı %0.70'dir ve elektriksiz köylerin elektrikleştirilmesi çalışmaları da planlı dönem ile birlikte hız kazanmıştır.³²⁸

³²³ Pınar Akşar, "Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirme ve Regülasyon", Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 2006, s. 51-52.

³²⁴ Gönen, *a.g.e.*, s. 103

³²⁵ TÜSİAD, *a.g.e.*, s. 246.

³²⁶ TBMM, 1961 Anayasası, Madde 41,

http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc044/kanunkmc044/kanunkmc04400334.pdf (07.05.2014)

³²⁷ TBMM, 1961 Anayasası, Madde 129.

³²⁸ Erol, *a.g.t.*, s. 90-91.

Devletçilik yanı ağır basan karma ekonominin ilkeleri uygulanan bu dönemde DPT tarafından, beşer yıllık üç kalkınma planı tamamlanmış ve dördüncüsüne başlanmıştır. Yapılan planlarda kalkınma öne çıkarılmış, sanayideki kalkınmanın ön koşulu olan enerji yatırımlarına devlet eliyle ağırlık verilmiştir.³²⁹

3.1.3.5.1 Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi

1963 – 1967 yılları arasında uygulanan, Birinci Beş yıllık Kalkınma Planına göre elektrik enerjisine ilişkin Türkiye'nin genel durumu şöyledir: Ülke nüfusun yüzde 30,5 i elektrikten yararlanmaktadır. 67 il merkezinde 420 ilçe ve bucakta, 182 köyde elektrik tesisatı vardır. Ülke genelinde iki büyük enterkonnekte sistem, birkaç bölgesel sistem kurulmuş, geri kalan yerler dizel santralleri ile beslenmektedir. Elektrik iletim ve dağıtımı, 2000 Km.'lik yüksek gerilimli hat 3312 Km. lik orta gerilimli hat 10.850 Km.'lik alçak gerilimli şebeke ile yapılmaktadır. Kendi elektriğini üretenlerin dışında kalan elektrik tesisleri, çoğunlukla Devlet eliyle, az bir kısmı ise özel kesim tarafından işletilmektedir.³³⁰

Birinci plan ile belirlenen dönemin genel enerji politikasında, ülkenin enerji kaynaklarını en uygun şekilde kullanmak amacıyla, ekonomik olan birincil enerji kaynaklarından daha fazla yararlanılması hedeflenmiştir. Elektrik enerjisi konusunda ise, ülkede ki hidroelektrik potansiyel değerlendirilerek, elektrik enerjisinden daha fazla yararlanılması ve elektrik tesislerinin daha ekonomik hale getirilmesi yönünde ilkeler belirlenmiştir. Bu ilkeler doğrultusunda, yeni santrallerin, enerji iletim ve dağıtım hatlarının ve dağıtım şebekelerinin kurulması, eskilerinin ise bakımı ve genişletilmesi yönünde yatırım planlamaları yapılmıştır. Ayrıca alınacak tedbirler çerçevesinde, elektrik işlerinin tek elden yürütülmesi için Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) kurulması, standart etüt ve projelerin hızlandırılması, elektrikten alınan vergilerin basitleştirilmesi benimsenmiştir.³³¹

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde elektrik sektöründe reform çalışmaları başlatılmıştır. Öncelikle enerji sektöründeki dağınkılığı gidermek için 1963 yılında Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı kurulmuştur. 1967 yılında DSİ'nin elindeki

³²⁹ Serdar Peker, “Enerji Politikaları ve Özelleştirmeler” Elektrik Mühendisliği Dergisi, 2011, S.441, s.77.

³³⁰ DPT, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1963-1967, s.379-380

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf> (08.05.2014)

³³¹ DPT, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1963-1967, s.372-383

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf> (08.05.2014)

HES'ler Etibank'a devredilmiş, mahalli idarelerin bünyesindeki işletmeler aynen devam etmiştir.³³² Birinci planın en önemli hedeflerinden olan ve elektrik işlerinin tek elden yönetilmesini amaçlayan TEK'in kurulması ise, bu plan döneminde gerçekleştirilememiştir.

3.1.3.5.2 İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi

1968 – 1972 yılları arasında uygulanan, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile ülkedeki elektrik sektörünün gelişimi ve sorunları şöyle değerlendirilmiştir: Birinci plan dönemi sonunda, genel üretim, iletim ve dağıtım kapasitesi %12'lik yıllık artış göstermiş, elektrik talebi ise %14'lük yıllık artış göstererek, 1962 yılında 3 milyon KWh düzeyinden, 1967 yılında, 5 milyon KWh. düzeyine ulaşmıştır. Ancak, sektörde ki organizasyon bozukluğu ve koordinasyon noksanlığı önemli bir problem olarak devam etmektedir. Kanunlaşma aşamasında olan TEK'in bu sorunların çözümünü sağlayacağı beklenmektedir. Sektörde yatırım gecikmeleri ve üretim, iletim dağıtım tesisleri arasındaki yatırım dengesizliği, önemli tikanıklıklar yaratmıştır. Ayrıca elektrik sektörü, vergi ve faizlerin düzensizliği, teknik eleman yetersizliği, işletmelerdeki idari ve mali güçlükler ile karşı karşıyadır.³³³

İkinci Plan döneminde, Türkiye'nin enerji ihtiyacının dar boğazlar oluşturmayacak şekilde karşılanması, genel enerji ilkesi olarak benimsenmiştir. Bu doğrultuda, süratle gelişen imalat sanayii sektörünün bol ve ucuz enerjiye olan ihtiyacının ve hızlı şehirleşme nedeniyle yükselen enerji talebinin karşılanması hedeflenmiştir. Bu doğrultuda elektrik enerjisi talebinin karşılanmasında darboğaz yaratmamak için, üretim, iletim ve dağıtım imkânlarının mevcut talep seviyesinin üzerinde olacak şekilde geliştirilmesi, enterkonnekte şebekenin hızla ülke sathına yayılması, enerji ihtiyacının karşılanmasında önceliğin su kaynaklarına verilmesi kararlaştırılmıştır. Bu kararlar çerçevesinde, elektrik sektöründeki vergi ve resmi faizlerin gözden geçirilerek uygun hale getirilmesi, organize sanayi bölgelerinde özel elektrik tariflerinin uygulanması ve nükleer enerji kaynaklarından faydalanma imkânlarının araştırılacak ve nükleer enerji santralleri kurulması için çalışmaların

³³² Gönen, *a.g.e.*, s. 104-105.

³³³ DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968-1972, s.558.,
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf> (08.05.2014)

yapılması benimsenmiştir.³³⁴ Günümüzde Türkiye’inde, elektrik enerjisi sıkıntılarına çözüm olarak geliştirilen ve yapımına başlanan Nükleer Enerji santrallerinin, ikinci kalkınma planı ile ülke gündemine girdiği görülmektedir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı doğrultusunda, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticaretine ilişkin faaliyetlerin entegre bir sistem içerisinde ve bir kamu kurumu çatısı altında birleştirilmesi amacıyla yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu doğrultuda 1970 yılında çıkarılan 1312 sayılı “*Türkiye Elektrik Kurumuna Dair Kanun*” un 1. Maddesi ile TEK kurularak elektrik sektöründe düzenleme ve tesislerin standardizasyonu faaliyetleri başlatılmıştır.³³⁵

3.1.3.5.3 Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi

1973 – 1977 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının 5. Bölümünde enerji sektörü ele alınmıştır. Üçüncü Plan döneminde, elektrik enerjisi iletim tesisleri, önceki plan hedeflerine uygun olarak gerçekleştirmiş ancak, üretim tesislerinin gecikmesi, sanayileşmenin ihtiyacı olan enerji talebinin karşılanmasında sıkıntı yaşanmasına sebep olmuştur. Sanayi talebinin artması yanında, şehirleşmenin hızlanmasının da elektrik enerjisi üretimini zorlamıştır. Bu dönemde, Dünyada kişi başına ortalama elektrik enerjisi tüketimi, 1969 yılı itibari ile 1265 Kwvh iken, Türkiye’de ise, kişi başına düşen elektrik enerjisi tüketimi 1962 de 118 Kwh’dan, 1972 yılında 294 Kwh ‘a yükselmesine karşın, dünya ortalamasının çok altındadır. Elektrik sistemi açısından bakıldığında, Kuzey-Batı ve Orta Anadolu’yu kapsayan alt sistemin, Batı Anadolu ile bağlantısını sağlayan eniterkonnekte sistem, 1963 yılında kurulmuştur. 1971 yılında 56 il, 336 ile 449 belediyeli kasaba bu sistemden beslenmekte olup, 11 il, 233 ile ve 90 belediye kasabanın da müstakil elektriği vardır. 1971 yılında elektriği olmayan 206 belediyen yerleşim biriminden, 144 nün tesisleri yapım halindedir. 1972 yılı sonunda elektrikli köy sayısı 4300 e ulaşacaktır. Elektrik enerjisi üretimi ise plan döneminde yılda ortalama %15 artarak 1972’de 11.000 Gwha ulaşmış, yıllık üretim düzeyleri Plan hedeflerinin ortalama % 5 gerisinde kalmıştır.³³⁶

³³⁴ DPT, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1968-1972, s.553-558.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf> (08.05.2014)

³³⁵ 1312 Sayılı Kanun, Madde 1, R.G., 13559, 25.07.1970

³³⁶ DPT, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1973-1977, s.565-578.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf> (08.05.2014)

Üçüncü Plan doğrultusunda Türkiye’de elektrik enerjisi üretiminin on beş yılda ortalama %12 dolayında artması ve 1987 de fert başına elektrik üretiminin 1090 Kwh dolayında olması, elektrik üretiminin ise 10 milyar kw/saatten 125 milyar kw/saate çıkarılması hedeflenmiştir. Elektrik enerjisi üretimi için linyit yatakları ile stratejik madenlerin kullanılması öngörülmüştür. TEK Genel Müdürlüğünün, 1971 yılı sonunda işletmekte olduğu 11.934 km.’lik şebekenin, 1977 yılı sonunda 27.672 km.’ye ulaştırılması, elektrik enerjisi üretim tesislerinin kapasitesinin, 11.932 Gwh’dan 22.466 Gwh.’a çıkarılması hedeflenmiştir. Bu yatırımlarla, elektriksiz tüm belediyeler ile 5000 köyün de elektrikleştirilmesi, ayrıca 460 beldenin dağıtım şebekesi tevsi ve ıslah edilmesi planlanmıştır.³³⁷

Dönem içerisinde mevcut plan hedefleri doğrultusunda devlet kurumları tarafından da elektrik enerjisi yatırımları yapılmıştır. Bu bağlamda DSİ tarafından 1973 yılında Eskişehir’e, 278,4 MW’lık Gökçekaya, 1974 yılında Elazığ’a, 1330 MW’lık Keban barajı ve hidroelektrik santrali kurulmuştur. TEK ise 1972 yılında 600 MW’lık Seyitömer, 50 MW’lık Hopa ve 1975 yılında 180 MW’lık Aliğa Termik Santrallerini hizmete sunmuştur.³³⁸

Ayrıca, elektrik enerjisi talebinin belirlenerek uzun dönemli amaç ve hedefleri gerçekleştirecek şekilde karşılanmasını sağlamak üzere “Master Planı” hazırlanmıştır. Kaynakların rasyonel kullanımına imkân vermek için yapılan Master Planı 15 yıllık dönemi kapsamaktadır. Palanda, öncelikle öz kaynaklardan yararlanılması, hidrolik aleyhine bozulan termik/hidrolik dengesinin düzeltilmesi, enerjinin devamlılığı, güvenilirliği ve ucuzluğunun sağlanması ilkeleri benimsenmiştir.³³⁹

3.1.3.5.4 Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi

1979- 1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Türkiye’deki enerji sektörü üçüncü bölümde değerlendirilmiştir. Bu bağlamda planlı dönem süresince, kalkınmanın gereksinim duyduğu ölçü ve kalitede enerjiyi zamanında sağlamada, enerji sektörünün yetersiz kaldığı, gerçekleşen artışların, genel olarak hedeflenen düzeylerin altında olduğu tespiti yapılmıştır. Bu tespit çerçevesinde

³³⁷ DPT, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1973-1977, s.565-578.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf> (08.05.2014)

³³⁸ Erol, a.g.t., s. 97.

³³⁹ DPT, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1973-1977, s.570,

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf> (08.05.2014)

Türkiye'deki genel elektrik enerjisi durumu şöyledir: Keban Hidrolik Santralinin işletmeye girmesinden sonra, ülkede ki üretim artışı ortalama %15 düzeyine yükselmiştir. Üçüncü Plan dönemi içinde Bulgaristan'dan alınan enerji ile birlikte, 1977 yılı toplam elektrik enerji arzı 21056 GWh olmuş, yüzde 13,3 oranında elektrik enerjisi artışı sağlanmıştır. 1962 yılında 118 KWh olan kişi başı elektrik enerjisi kullanımı 1977 yılında ise yaklaşık 510 KWh değerine ulaşmıştır. 1977 yılı sonunda Türkiye elektrik üretim tesislerinin kurulu gücü 4556 MW'a ulaşmış, bu gücün %80'i TEK tarafından, %20'si de imtiyazlı şirketler tarafından işletilmiştir. Türkiye ulusal enterkonnekte sisteminin anagerilimi 380 KW. olmuş ve 380 KW'lık iletim hatlarının uzunluğu 2529 km.'yi bulmuştur. Ulusal elektrik sistemi bu dönemde Van, Hakkâri dışındaki bütün il merkezlerine ulaşmış, 64 il ile birlikte 1423 belediye kasaba bu sistemden beslenmektedir. 1977 yılı sonunda ülkede elektriği olmayan 101 belediye yerleşim birimi bulunmaktadır. Üçüncü plan döneminde öngörülen 5000 köyün elektrikleştirilmesi hedefi aşılarak, 1977 yılı sonunda 6683 köye elektrik götürülmüştür. Bu dönemde, köylerin %32'si olan 11159 köy elektriğe kavuşmuştur.³⁴⁰

Dördüncü Plan dönemi hedefler açısından değerlendirildiğinde, Van ilinin 1979'da Hakkâri ilinin de 1980 yılında sisteme bağlanarak ile ulusal enterkonnekte sistem tüm ülkeyi kapsamı öngörülmüştür. Bu dönemde iletim sistemiyle ilgili yatırımların, daha çok enterkonnekte sisteminin yeni bağlantılarla güçlendirilmesi ve kurulma aşamasındaki santralleri sisteme bağlayan hatların yapımı yönünde ve hızla artan köy elektrifikasyonu ve kentleşme nedeniyle daha düşük gerilimlerdeki iletim ve dağıtım hatları yapımı yönünde, yoğunluk kazanması hedeflenmiştir. Ülkenin coğrafi koşulları, 1 MW'lık bir gücün tüketiciye taşınması için 8 km.'lik iletim hattı ile 2,5 MW gücünde trafo merkezinin yapımını gerektirmektedir. Bu bağlamda, 1977 yılı sonunda ülkede var olan 32000 km.'lik iletim şebekesinin 1983 yılı sonunda 50000 km.'yi aşması amaçlanmıştır. Dördüncü Plan dönemi sonunda elektrik enerjisi kapasitesinin, 5007 MW kurulu güç ve 23 068 GWh ortalama enerji eklenmesiyle, toplam kurulu gücün 9657 MW'a, ortalama enerjinin 46500 GW,'a çıkması hedeflenmiştir. Bu dönemde elektriksiz tüm belediye yerleşme alanları ile 12500 köyün de elektrikleştirilmesi

³⁴⁰ DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1979-1983, s.394-399.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf> (08.05.2014)

sağlanması ayrıca belediye yerlerin dağıtım sistemlerini geliştirilmesi ve iyileştirilmesi yönünde planlamalar yapılmıştır.³⁴¹

Dördüncü Dönem yatırımları içinde, DSİ tarafından 1980 yılında Samsun’da 76 MW’lık Suat Uğurlu Hidroelektrik Santrali ve 500 MW’lık Hasan Uğurlu Hidroelektrik Santrali, TEK tarafından ise 1981 yılında 660 MW’lık Soma ve 1982 yılında 630 MW’lık Yatağan Termik Santralleri öne çıkmaktadır.³⁴²

Bu dönem planlamaları doğrultusunda, 2705 sayılı “1312 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi” kanununun 1. Maddesiyle, belediyelere ve mahalli idarelere ait elektrik üretim ve dağıtım tesisleri çalışanlarıyla beraber TEK’e devredilmiştir.³⁴³ Böylelikle elektrik sektöründeki imtiyaz usulü uygulamalarının yerini, planlı dönemde kamu kurumu usulü almış, uygulamalar önce ETİBANK daha sonra TEK tarafından yürütülmüştür.³⁴⁴

Planlı kalkınma dönemi, elektrik sektörü açısından, kalkınma amacıyla yapılan planlar doğrultusunda, yatırım ve gelişmelerin kamu yararına devlet eliyle gerçekleştirildiği bir dönem olmuştur. Yapılan bir dizi yatırım ve çalışmaya karşın, gerekli gelişim ivmesinin sağlanamadığı, enerji politikasına köklü çözümlerin getirilemediği, ülkenin enerji darboğazları yaşadığı ve dünya enerji seyrinin gerisinde kaldığı görülmektedir.

3.1.3.6 Sektörde Serbestleşme Dönemi 1980 – 2000

1980’li yıllara kadar, dünya genelinde elektrik sektörünün ‘doğal tekeli’ özelliğinden dolayı, bu alandaki yatırımların devlet kontrolünde kalması anlayışı benimsenmiştir. Ancak 80’li yıllarda pek çok ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de kamu tekelinden kaynaklanan sorunları gidermeye, rekabet, bölgeler ve uluslararası ticareti artırmaya yönelik düzenlemeler başlatılmıştır. Sektörlerdeki kamu tekelinden kaynaklanan olumsuzlukları gidermek ve özel sektör sermayesinden yararlanmak için, önceki dönemlerde devletleştirilen elektrik sektörünün, özel sektöre açılması fikri yaygınlaşarak, elektrik sektöründe serbestleşme başlatılmıştır.³⁴⁵ Ayrıca, 24 Ocak 1980 kararları ile başlayan Türkiye ekonomisindeki yapısal dönüşüm ve beraberindeki iktidar

³⁴¹ DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1979-1983, s.399-403.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf> (08.05.2014)

³⁴² Erol, *a.g.t.*, s. 90-91.

³⁴³ 2705 Sayılı Kanun, Madde 1, R.G., 17809, 11.09.1982

³⁴⁴ Gönen, *a.g.e.*, s. 104-105.

³⁴⁵ Erol, *a.g.t.*, s. 98.

değişikliği sonrasında, yeniden liberal ekonomiye geçilmiş, bu değişim de serbestleşme sürecini hızlandırmıştır.³⁴⁶

Bu gelişmeler doğrultusunda, elektrik enerjisi sektöründe, TEK dışındaki özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketleri statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketlerin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilebilmesini düzenlemek amacıyla kanuni düzenleme yapılmıştır. Bu bağlamda, 19 Aralık 1984 tarihinde çıkarılan 3096 sayılı “*Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun*” ile elektrik sektöründe ki serbestleştirme ve özelleştirme adına ilk adım atılmıştır.³⁴⁷ Bu kanun ile TEK’in tekel statüsü kaldırılmış; özel sektöre, üretim, iletim, dağıtım ve ticaret yetkisi veren, yap-işlet-devret (YİD) modeline, otoprodüktör uygulamasına ve mevcut tesislerin işletme hakkı devirlerine (İHD) imkân sağlanmıştır.³⁴⁸

3096 sayılı kanunun 3. Maddesi uyarınca, DPT’nin görüşü ve ETKB’nın teklifi üzerine, Bakanlar Kurulu tarafından, yönetmeliklerle belirlenmiş bölgelerde, elektrikle ilgili hizmet vermek üzere kurulmuş olan sermaye şirketlerince, elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesisleri kurulması ve işletilmesi ile ticaretinin, yaptırılmasına karar verebilmektedir.³⁴⁹ Kanunun 4. Maddesi ile de, ETKB ve DPT’nin olumlu görüşünü almak kaydıyla, sadece elektrik üretmek amacı ile kurulacak sermaye şirketlerine, elektrik üretimi yapacak tesisi kurma ve tesisi işletme müsaadesi verebileceği hükme bağlanmıştır.³⁵⁰ Bu kanun mülkiyet devrine düzenleme getirmediği için tam anlamıyla özelleştirme sağlanamasa da, sektörün serbestleşmesi adına önemli bir adım niteliği taşımaktadır.³⁵¹

3.1.3.6.1 Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi

1985 – 1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, gerek genel enerji, gerekse elektrik enerjisi tüketiminin hızla artacağına bu nedenle, enerji

³⁴⁶ Peker, *a.g.m.*, s. 78.

³⁴⁷ 3096 Sayılı Kanun, Madde 1, R.G. 18610, 19.12.1984

³⁴⁸ Peker, *a.g.m.*, s. 78.

³⁴⁹ 3096 Sayılı Kanun, Madde 3, R.G. 18610, 19.12.1984

³⁵⁰ 3096 Sayılı Kanun, Madde 4, R.G. 18610, 19.12.1984

³⁵¹ Gönen, *a.g.e.*, s. 106.

sektörünün, ekonomik gelişmeyi destekleyici bir yapıya kavuşturulmasının bu kalkınma döneminin önemli hedeflerinden biri olacağının altı çizilmiştir.³⁵²

Dördüncü Plan döneminde ortalama %7,3 oranında artan elektrik enerjisi kurulu gücünün Beşinci Plan döneminde %10,4 oranında artması, üretimdeki % 4,7 artış hızının ise %11,2'lik bir seviyeye yükselmesi öngörülmüştür. Talepte Dördüncü Plan dönemindeki %5,2'lik artışa karşı, Beşinci Plan döneminde %9,7 oranında artış tahmin edilmiştir. Beşinci Plan dönemi sonunda, inşaatları devam eden santrallerin zamanında devreye girmesi halinde, elektrik enerjisi kurulu gücü 13.000 MW'a, ortalama üretim kapasitesi 60.000 Gwh'a ulaşabileceği tahmin edilmiştir. Bu üretim artışıyla beraber, geçmiş plan dönemlerinde başlayan termik ve hidrolik santrallerin tamamlanması ile dönem sonunda elektrik enerjisinin ülkenin darboğazı olmaktan çıkacağı öngörülmüştür.³⁵³

Ayrıca, ülkedeki köy elektrifikasyonunda yerel enerji kaynaklarından, özellikle küçük hidrolik kaynaklardan yararlanılması ve plan dönemi sonunda bütün köylerin elektriğe kavuşturulması amaçlanmıştır. Beşinci Plan döneminde, enerji sektörü yatırımlarında, en büyük payın üretim tesislerine ayrılması planlanmıştır. Bu bağlamda ülkenin en büyük hidroelektrik tesisi olan Atatürk Barajı yapımının sürdürülmesi, Karakaya ve Altınkaya Hidroelektrik ve Afşin-Elbistan Termik Santrallerinin bütün üniteleriyle işletmeye alınması hedeflenmiştir.³⁵⁴

3.1.3.6.2 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi

1990 – 1994 yıllarını kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında enerji sektöründeki temel amaç, ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlıklı bir tarzda desteklenebilmesi için, bütün kullanıcı kesimlere, yerinde, zamanında, güvenilir, ucuz ve kaliteli enerjinin sağlanması şeklinde belirlenmiştir.³⁵⁵

Plan döneminde yapılan 20 yıllık elektrik talep çalışması çerçevesinde, ülke elektrik talebinin 1995 yılında 80 ile 105 milyar kwh, 2000 yılında 110 ile 165 milyar kwh ve 2010 yılında 200 ile 400 milyar kwh arasında değişen değerlere yükseleceği

³⁵² DPT, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1985-1989, s.103.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf> (08.05.2014)

³⁵³ DPT, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1985-1989, s.104.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf> (08.05.2014)

³⁵⁴ DPT, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1985-1989, s.104.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf> (08.05.2014)

³⁵⁵ DPT, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1990-1994, s.257.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf> (08.05.2014)

öngörülmüştür. Dördüncü Plan döneminde önemli ölçüde güç ve üretim kapasiteleri oluşturulduğundan, Beşinci Plan döneminde daha düşük bir yatırım artışı planlanmış ve öncelik iletim-dağıtım grubu yatırımlarına verilmiştir. Plan döneminde elektrik santralleri kurulu gücünün, yıllık ortalama %7,9 civarında bir artış göstermesi ve dönem sonunda 22.650 MW'a ulaşması, bu güç artışına paralel olarak santrallerin ortalama üretim kapasitesi de %8,1'lik bir artışla 1994 yılı sonunda 107,8 milyar kwh'a yükselmesi planlanmıştır. Üretimin %40'nın hidrolik, %60'nın termik santrallerden sağlanması, 1988 yılında 893 kwh olan kişi başına brüt elektrik tüketiminin, Plan dönemi sonunda 1.407 kwh'a ulaşması, Atatürk Hidroelektrik Santralı ile ithal kömüre dayalı bir termik santralin işletmeye alınması öngörülmüştür.³⁵⁶

Plan döneminde DSİ tarafından hidroelektrik santral inşasına ağırlık verilmiş ve 1990 yılında Sivas Kılıçkaya, 1991 yılında Samsun Derbent, 1993 yılında Kahramanmaraş Menzelet, 1993 yılında Şanlıurfa Atatürk ve 1994 yılında İçel Gezende barajları işletmeye açılmıştır. Bunların içinde en önemlisi 2400 MW'lık kurulu güce sahip olan Atatürk Barajı'nın işletmeye açılarak, bugünde olduğu gibi ülkenin önemli bir elektrik üretim ihtiyacı karşılanmıştır.³⁵⁷ Tüm birimlerinin tamamlanmasından sonra 1999'da tam kapasiteye ulaşan Atatürk Barajı, dünyada gövde hacmi bakımından 4. ve su hacmi bakımından da 9. sıradadır. Fiziki büyüklüğünün yanında, Türkiye'nin en büyük kaya dolgu barajı olan Atatürk Barajı, 8x300 MW kurulu gücü ile Türkiye'nin en büyük hidroelektrik santralidir.³⁵⁸

Altınca Kalkınma Planında, önceki planlar nezdinde ilk defa özelleştirme için ayrı bir başlık açılmış, elektrik enerjisi özelleştirme çalışmalarının sürdürüleceği belirtilmiştir. Bu çerçevede özellikle kamu finansman yükünün azaltılması amacıyla yatırımlarda özel kesim payını artırıcı girişimler özendirilmesi, elektrik sektöründe kamu ve özel kesim firmalarının bir arada faaliyet gösterebileceği yeni bir yapılaşmaya gidilmesi hedeflenmiştir.³⁵⁹

Elektrik sektöründe ki serbestleşme adımlarına paralel olarak, 15 Eylül 1993 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile TEK

³⁵⁶ DPT, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1990-1994, s.258.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf> (08.05.2014)

³⁵⁷ Erol, a.g.t., s.110.

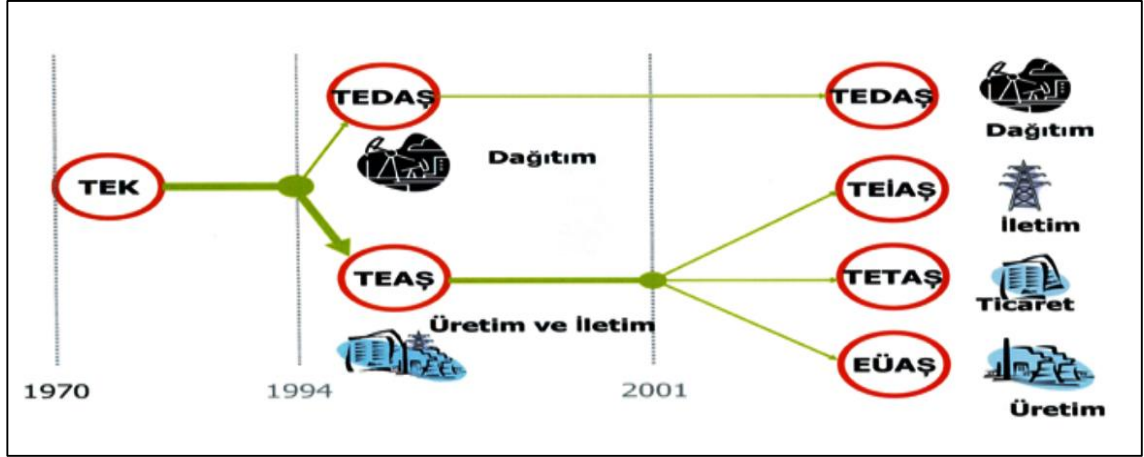
³⁵⁸ Peker, a.g.m., s.78.

³⁵⁹ DPT, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1990-1994, s.259.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf> (08.05.2014)

ikiye bölünerek, Türkiye Elektrik Üretim-İletim A.Ş. (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) adıyla iki kamu işletmesi kurulmuştur. Ayrıca daha sonra özelleştirilmek üzere, TEDAŞ'a bağlı bölgeler bazında 7 adet dağıtım şirketi oluşturulmuştur.³⁶⁰

Şekil.3.2: Türkiye Elektrik Sektörü Tarihi Gelişimi



Kaynak: TEİAŞ, 2011-2015 Stratejik Plan, s. 10. http://www.teias.gov.tr/Dosyalar/TEIAS_Strtj_2011.pdf (08.05.2014)

1994 yılında, kamu kurumlarınca ve iktisadi teşebbüslerince yürütülen, ileri teknoloji ve yüksek maddî kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılmasını sağlamak amacıyla 3996 Sayılı “*Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun*” çıkarılmıştır.³⁶¹ Ancak 1994 yılında çıkarılan 4047 sayılı “*Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” ile elektrik yatırımları Yap-İşlet-Devret kapsamından çıkarılarak 3996 sayılı kanun yeniden düzenlenmiştir.³⁶² 1996 yılında çıkarılan 4180 Sayılı “*3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun*” ile de 3996 Sayılı Kanunun 11. Maddesindeki, modelin uygulanmasındaki kamu garantisi bölümü değiştirilmiştir.³⁶³ Bu değişiklikler sonucunda geliştirilen yeni modellerin iptali ile,

³⁶⁰ 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, R.G. 21959, 13.06.1994

³⁶¹ 3996 Sayılı Kanun, Madde 1, R.G. 21959, 13.06.1994

³⁶² 4047 Sayılı Kanun, Madde 1, R.G. 22130, 03.12.1994

³⁶³ 4180 Sayılı Kanun, Madde 1, R.G. 22747, 04.10.1996

özelleştirme adına beklenen gelişme sağlanamamıştır. 1997 yılında Türkiye'nin kurulu gücü 21 889.4 MW'a, elektrik üretimi 104.3 GWh'a çıkmıştır. Ancak bu dönemde elektrik yetersizliği başladığından 2.5 GWh elektrik ithalatı yapılarak 106.8 GWh elektrik tüketime sunulmuştur.³⁶⁴

3.1.3.6.3 Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi

1996 – 2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, Türkiye'de ki elektrik enerjisi genel durumu şöyle değerlendirilmiştir: Ülkede elektrik tüketimi son dönemde yüzde 11 civarında artış göstermiş, bu yüksek artışa karşın kişi başına birincil enerji ve elektrik tüketim değerleri gelişmiş ülke ortalamalarının oldukça gerisinde bulunmaktadır.³⁶⁵

Elektrik enerjisi kapasitesi bakımından, 1994 sonu itibariyle ülkede elektrik santrallerinin kurulu gücü 20.857 MW'a, üretim kapasitesi ise 101 milyar kWh'e ulaşmıştır, 78 milyar kWh'e yaklaşan talep yüksek bir yedekle ve kesintisiz olarak karşılanabilmiştir. Ancak hızlı artışını sürdüren elektrik talebinin bir sonraki yıllarda da kesintisiz ve emniyetli bir şekilde karşılanabilmesi için yatırımlarda sürekliliğin sağlanması zorunlu görülmüştür. Sektörde, elektrik arzında yetersizliğin bir diğer nedeni olarak, dağıtım hatlarında ve şebekelerde görülen yüksek orandaki kayıp ve kaçakların olduğu tespit edilmiştir.³⁶⁶

Palanda söktürün özelleştirilmesi sürecinde yaşanan sorunlar da belirtilmiştir. Bu bağlamda, sektörde kamu ve özel kesim şirketlerinin bir arada faaliyet gösterebileceği bir yapı oluşturulamadığı, çıkarılan kanunlar ile özelleştirme uygulamaları arasında uyumsuzluklar bulunduğu, özelleştirme sonrasında, rekabetin hangi esaslara ve mekanizmalara göre sağlanacağı konusunda belirsizliklerin yaşandığı, kanun çerçevesinde görevli dağıtım şirketleriyle yapılan sözleşmelerde yeni yatırımların nasıl ve kim tarafından ele alınacağı açık olmadığı, bu nedenle halen özel şirketlere devredilen bölgelerde dahi yatırımların kamu tarafından yapılmaya devam edildiği belirtilmiştir.³⁶⁷

³⁶⁴ TÜSİAD, *a.g.e.*, s. 250.

³⁶⁵ DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1996-2000, s.136.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf> (08.05.2014)

³⁶⁶ DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1996-2000, s.137.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf> (08.05.2014)

³⁶⁷ DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1996-2000, s.137.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf> (08.05.2014)

Yedinci Planda, elektrik enerjisi sektörüne ilişkin amaç ve politikalar şöyle belirlenmiştir: Talebin 2000 yılında 120-130 milyar Kwh ve 2010 yılında 240-270 milyar kWh arası değerlere ulaşacağı, bu doğrultuda hızla artan talebe zamanında cevap verebilecek şekilde elektrik enerjisi yatırımlarına önem verilmesi amaçlanmıştır. Plan döneminde yeni ve büyük kapasiteli santral projelerine başlanması, kayıpların azaltılması ve şebekelerin iyileştirilmesi hedeflenmiştir. Elektrik talebinin Plan döneminde yılda ortalama %8 dolayında bir artışla dönem sonunda 122 milyar kWh'e ulaşacağı öngörülmüş, bu talebi karşılamak üzere, 2000 yılında santrallerin kurulu gücünün 27.930 MW'a, üretim kapasitesinin ise 138 milyar kWh'e yükseltilmesi planlanmıştır. Bu gelişmelerle 2000 yılında kişi başına elektrik tüketiminin 1.825 kWh'e ulaşması hedef olarak belirlenmiştir. Ayrıca enerji sektöründe; özel ve kamu kesimin faaliyetlerini düzenleyecek ve politika ve kararları belirleyecek bir kurumsal yapı oluşturulması kararlaştırılmıştır.³⁶⁸

Özelleştirme ve devlet işletmeciliğindeki yapısal değişim, Yedinci Kalkınma Planında, ayrı bölümler açılarak değerlendirilmiş ve devletin ekonomideki payının küçültülmesi, kaynak tüketen KİT'lerin kapatılması veya özelleştirilmeleri planlanmıştır. Bu bağlamda, elektrik enerjisi sektöründe, devlet işletmeciliğinin elektrik enerjisi üretimi alanında sınırlı kalması, diğer alanların özelleştirilmesi hedeflenmiştir.³⁶⁹

3.1.3.7 Reform Dönemi 2001 – 2013

Türkiye elektrik enerjisi sektöründe, 2001 yılından sonra önemli bir yapısal reform süreci başlamış, elektrik sektöründe özelleştirmenin ve liberal sektör yapısının yeni çerçevesi çizilmiştir. Reformların önemli bir bölümünü elektrik piyasalarında rekabeti sağlamak ve piyasayı özel sektöre açmak amacıyla yapılan yapısal reformlar oluşturmuş, kamusal hizmet olmaktan çıkartılan elektrik enerjisi, alınıp satılan ticari bir mal olarak tanımlanmıştır.³⁷⁰

³⁶⁸ DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1996-2000, s.138.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf> (08.05.2014)

³⁶⁹ DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1996-2000, s.168.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf> (08.05.2014)

³⁷⁰ Peker, a.g.m., s.78.

Tablo 3.1: Elektrik Enerjisi Sektöründe 2001-2013 Reformları

Elektrik Enerjisi Sektöründe Gerçekleştirilen Yapısal Reformlar		
	Tarih	Reform
1	03.03.2001	4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu
2	17.03.2004	2004/3 Sayılı YPK Kararı – Strateji Belgesi
3	18.05.2005	5346 Sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretim Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun
4	02.05.2007	5627 Sayılı Enerji Verimliliği Kanunu
5	21.11.2007	5710 Sayılı Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışına İlişkin Kanun
6	26.07.2008	5784 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Bkz: R.G., 2001-2013, Kanunlar, <http://www.resmigazete.gov.tr/> (07.05.2014)

Kalkınma Bakanlığı, YPK Kararları, http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YPK_Kararlari.aspx(07.05.2014)

Türkiye’de elektrik enerjisi sektörünün reform dönemini kapsayan, 2001-2013 yılları arasında yapılan kanuni düzenlemeler ve köklü planlamalar incelendiğinde, Tablo 3,1’de yer alan altı düzenlemenin yapıldığı görülmektedir.

Özellikle piyasaların rekabete açılarak sektörde serbestleşme ve özelleştirme şeklinde kendini gösteren bu süreçte en önemli adım, 2001 yılında Elektrik Piyasası Kanununun yürürlüğe girmesidir. Bu kanun ile Türkiye’de elektrik sektörünü yeniden yapılandıran, ilk ve en önemli önemli reform yapılmıştır³⁷¹

3 Mart 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4628 sayılı “*Elektrik Piyasası Kanunu*”nın 1. Maddesi ile, ucuz ve kaliteli bir elektriğin, çevreye zarar vermeden yeterli ve sürekli bir şekilde halkın kullanımına sunulması amaçlanmıştır. Amacın gerçekleştirilebilmesi için ise, istikrarlı, şeffaf, mali açıdan güçlü ve rekabete dayalı bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması hedeflenmiştir. Böyle bir piyasanın da bağımsız bir kurum ile denetlenebileceği öngörülmüştür. Bu doğrultuda, 4628 sayılı kanun ile elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı, toptan satışı, perakende satışı, perakende satış hizmeti, ithalat ve ihracatı faaliyetlerine ilişkin gerekli mevzuat düzenlemeleri yapılmış, elektrik üretim ve dağıtım özelleştirilmelerinde izlenecek usuller belirlenmiş,

³⁷¹ H.Murat Ertuğrul, “Türkiye’de Enerji Sektöründeki Yapısal Reformların Enerji Verimliliği Üzerine Etkileri”, Enerji Piyasa ve Düzenleme Dergisi, 2010, c. 1, S.2, s. 147.

karar ve denetim mekanizması olarak da Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) kurulmuştur.³⁷²

Yapısal reform çalışmaları çerçevesinde dönemin en önemli adımlardan birisi, 4628 sayılı kanun ile EPDK'nın kurulmasıdır. Kanunun 4. Maddesi ile EPDK, enerji piyasasında, yetki ve yükümlülükleri sağlayan lisansların verilmesi, sözleşmelerin düzenlenmesi, performansların izlenmesi, standartlarının yönetmeliklerinin oluşturulması, fiyatlandırma esaslarının tespit edilmesi, uygulamaların ve piyasanın denetlenmesi konularında yetkili kılınmıştır.³⁷³ 5398 Sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ’un 21. Maddesi ile EPDK’ya, özelleştirilen dağıtım bölgelerine ilişkin her türlü işletme yatırım planlaması ve uygulamasında onay, değişiklik ve denetim yetkisi de verilmiştir.³⁷⁴

AB’ye üyelik süreci ve uyum çalışmaları da, elektrik piyasasında reform sürecinin başlamasının en önemli nedenlerindendir. Özellikle 1999 yılında Türkiye’nin AB üyelik adaylığının resmen başlamasıyla birlikte elektrik sektöründeki reformlar uyum sürecine uygun şekilde yapılmıştır. Bu çerçevede 2001’de çıkarılan Elektrik Piyasası Kanunu, AB Enerji Müktesebatına uygun olarak düzenlenmiştir. Üyelik müzakerelerinin başlaması kararının alındığı Ekim 2005’ten hemen önce, Türkiye Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi’ni hazırlayarak, 2004’te yayınlamıştır. Bu belge ile elektrik üretim ve dağıtım tesislerinin bir geçiş döneminden sonra nasıl özelleştirileceğine dair yol haritası çizilmiştir.³⁷⁵

3.1.3.7.1 Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi

17 Mart 2004 tarihinde, 2004/3 Sayılı Yüksek Planlama Kurulu (YPK) kararı ile Avrupa Birliği Enerji Müktesebatı doğrultusunda, “*Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi*” yayınlanmıştır. Strateji belgesinde, elektrik enerjisinin tüm tüketicilere yeterli, kaliteli, sürekli ve düşük maliyetli olarak sunulması amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda, elektrik enerjisi sektörünün Avrupa Birliği

³⁷² 4628 Sayılı Kanun, Madde 2, R.G. 24335, 03.03.2001.

³⁷³ 4628 Sayılı Kanun, Madde 4, R.G. 24335, 03.03.2001.

³⁷⁴ 5398 Sayılı Kanun, Madde 21, R.G. 25882, 21.07.2005.

³⁷⁵ Alpaslan A. Başaran – Necmiddin Bağdadioğlu “Türkiye Elektrik Sektöründe Reform Süreci, Regülasyon ve Rekabet Politikası”, Sosyo Ekonomi Dergisi, 2010-EN, 10EN06, s. 144.

topluluk müktesebatına uyum hedefi çerçevesinde serbestleştirilmesi, sektörde gerekli reformların yapılması, devlete ait elektrik işletmelerinin yapılandırılmak suretiyle özelleştirilmesi kararlaştırılmıştır.³⁷⁶

Yayınlanan bu strateji belgesi ile sektöre ilişkin bir dizi faydanın sağlanması öngörülmüştür. Bu bağlamda, reform ve özelleştirmeler sonrasında elektrik üretim ve dağıtımının etkin ve verimli bir şekilde işletilmesi ile maliyetlerin düşürülmesi, elektrik enerjisi üretim güvenliği ve kalitesinin artırılması, dağıtım sektöründe ki teknik kayıpların OECD ülkeleri ortalamalarına indirilmesi ve kaçakların önlenmesi beklenmiştir. Ayrıca gerekli yenileme ve genişleme yatırımlarının da devlete yük olmaksızın, özel sektörde yapılabilmesi, oluşacak rekabet yoluyla ve hizmet kalitesinin düzenlenmesiyle de sağlanan faydanın tüketicilere yansıtılması hedeflenmiştir.³⁷⁷

2004 yılından sonraki elektrik enerjisi sektöründeki reform ve özelleştirme süreci, Strateji Belgesi uyarınca planlanmıştır. Bu çerçevede belgede ki yedi başlık altında, yapılacak olan özelleştirmelerin temel ilkeleri, özelleştirme hazırlık çalışma programı, dağıtım bölgelerinin özelleştirme esasları, yeniden yapılandırma ve gruplandırma stratejisi, piyasa yapılanmaları ve geçiş dönemi uygulamaları, eylem planı şeklinde yer almıştır.³⁷⁸ Strateji Belgesi, yayınlandığı dönemin adeta rotasını belirleyerek, 2004 yılından sonraki elektrik sektörü reformlarına ve özelleştirme çalışmalarına ivme kazandırmıştır.

2005 yılında Elektrik enerjisi sektörüne, yenilenebilir enerji kaynağı açılımı da sağlanarak, 5346 sayılı “Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun” çıkarılmıştır. Kanunun 1. Maddesi ile yenilenebilir enerji kaynaklarının elektrik enerjisi üretimi amaçlı kullanımının yaygınlaştırılması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda kaynakların güvenilir, ekonomik ve kaliteli biçimde ülke ekonomisine kazandırılması, kaynak çeşitliliğinin artırılması, sera gazı emisyonlarının azaltılması, atıkların değerlendirilmesi, çevrenin korunması ve bu amaçların gerçekleştirilmesinde ihtiyaç duyulan imalat sektörünün geliştirilmesi hedeflenmiştir.³⁷⁹

³⁷⁶ Elektrik Piyasası Reformu ve Strateji Belgesi, YPK Kararı, s.1, 2004/3, 17.03.2004
http://www.kalkinma.gov.tr/Igili%20Mevzuat%20Belgeleri/17_03_2004%20tarih%20ve%202004-3%20say%C4%B1%C4%B1%20Y%C3%BCsek%20Planlama%20Kurulu%20Karar%C4%B1.pdf
(08.05.2014)

³⁷⁷ Elektrik Piyasası Reformu ve Strateji Belgesi, YPK Kararı, s.1, 2004/3, 17.03.2004

³⁷⁸ Elektrik Piyasası Reformu ve Strateji Belgesi, YPK Kararı, s.2-6, 2004/3, 17.03.2004

³⁷⁹ 5346 Sayılı Kanun, Madde 1, R.G. 25819, 18.05.2005.

2007 yılında elektrik enerjisi sektöründe verimlilik düzenlemesi yapılarak 5627 Sayılı “*Enerji Verimliliği Kanunu*” yayınlanmıştır. Enerjinin etkin kullanılması, israfının önlenmesi, enerji maliyetlerinin ekonomi üzerindeki yükünün hafifletilmesi ve çevrenin korunması için enerji kaynaklarının ve enerjinin kullanımında verimliliğin artırılması, kanunun 1. Maddesi ile, amaçlanmıştır.³⁸⁰ Kanunun 2. Maddesinde ise enerjinin üretim, iletim, dağıtım ve tüketim aşamalarında, endüstriyel işletmelerde, binalarda, elektrik enerjisi üretim tesislerinde, iletim ve dağıtım şebekeleri ile ulaşımda enerji verimliliğinin artırılmasına ve desteklenmesine, toplum genelinde enerji bilincinin geliştirilmesine, yenilenebilir enerji kaynaklarından yararlanılmasına yönelik uygulanacak olan kanun kapsamındaki usul ve esaslar belirtilmiştir.³⁸¹

Elektrik enerjisi üretiminde, nükleer enerjiden faydalanılması amacıyla, 2007 yılında 5710 sayılı “*Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun*” düzenlenmiştir. Kanunun 1. Maddesinde, enerji plan ve politikalarına uygun biçimde, elektrik enerjisi üretimi gerçekleştirecek nükleer güç santrallerinin kurulması, işletilmesi ve enerji satışına ilişkin usul ve esasları belirlemiştir.³⁸² Bu kanun doğrultusunda, ülkede yaşanan elektrik enerjisi darboğazının nükleer santraller ile çözümlenmesi hedeflenmiş ve Mersin-Akkuyu ve Sinop’ta iki nükleer santralin yapılması projelendirilerek, çalışmalarına başlanmıştır. Bu çerçevede 12 Mayıs 2010 tarihinde Rusya Federasyonu Hükümeti ile Akkuyu Sahası’nda Nükleer Güç Santrali (NGS) yapımı, 3 Mayıs 2013 tarihinde de Japonya Hükümeti ile Sinop’ta NGS yapımı anlaşmaları imzalanmıştır.³⁸³

Elektrik sektöründeki arz güvenliğinin sağlanması için 2008 yılında 5784 sayılı “*Elektrik Piyasası Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” düzenlemesi yapılmıştır. Kanunun 6. maddesi ile arz güvenliğinin sağlanması amaçlanmış, kapasite mekanizmalarının oluşturulması ve bu kapsamda merkezi bir yarışma yoluyla arz tedariki imkânı getirilmiştir. Nihai bir seçenek olarak ise kamunun üretim yatırımı yapması mümkün kılınmıştır. Tüm bu seçenekler için son karar mercii Bakanlar Kurulu olarak belirlenmiştir.³⁸⁴

³⁸⁰ 5627 Sayılı Kanun, Madde 1, R.G. 26510, 02.05.2007.

³⁸¹ 5627 Sayılı Kanun, Madde 2, R.G. 26510, 02.05.2007.

³⁸² 5710 Sayılı Kanun, Madde 1, R.G. 26707, 21.11.2007.

³⁸³ ETKB, Nükleer Enerji Proje Uygulama Dairesi Başkanlığı,
<http://www.nukleer.gov.tr/index.php/nukleer-santral-projeleri> (09.05.2014)

³⁸⁴ 5784 Sayılı Kanun, Madde 6, R.G. 26948, 26.07.2008.

2001 yılından itibaren, bu yapısal reform çalışmaları sonucunda Türkiye enerji sektöründe daha rekabetçi bir ülke haline gelmiştir. Söz konusu yapısal reform süreci 2001 krizinden sonra Türkiye ekonomisinde gösterilen hızlı büyüme sürecine de büyük katkı sağlamıştır.³⁸⁵ Bu dönem, elektrik enerjisi sektörünün serbestleşmesi ve sektördeki darboğazın aşılması adına reformist adımların atıldığı, başarılı uygulamalar ile önemli gelişmelerin sağlandığı bir dönem olmuştur.

3.1.3.7.2 Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi

Reform döneminin hemen başında yayınlanan ve 2001 – 2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planını döneminde, büyüyen ekonomiye, gelişen ve eşitlenen sanayi faaliyetlerine ve değişen demografik yapıya paralel olarak ülkemizin birincil enerji ve elektrik tüketiminde önemli artışlar kaydedilmiştir.³⁸⁶

Elektrik sektöründe, Yedinci Plan döneminin ilk dört yılında kurulu santral gücünün 5.165 MW, üretim kapasitesine 34,3 milyar kWh ilave yapılmıştır. Yatırımı süren ve 2000 yılı içinde işletmeye girecek santraller ile Sekizinci Plan dönemi sonunda kurulu santral gücü 27.391 MW'a, üretim kapasitesi 146,4 milyar kWh'e, toplam elektrik tüketimi ise 126,8 milyar kWh'e ulaşması öngörülmüştür.³⁸⁷

Tamamlanan Atatürk, Karakaya, Kralkızı ve Karkamış Barajları hidroelektrik santrallerinden 15 Ocak 2000 tarihi itibarıyla kümülatif olarak 161.194 milyon kWh enerji elde edilmiştir. 2000 yılı sonu itibarıyla kişi başına elektrik arzı 1.940 kWh'e yükseleceği ancak değerler, 2.200 kWh düzeyinde olan dünya elektrik tüketimleri ortalamalarının halen altında bulunmaktadır.³⁸⁸

Sekizinci Plan döneminde, elektrik üretim ve dağıtım sisteminin özel kesime devrine paralel olarak, daha etkin bir sistem hizmeti verilmesi hedef alınmıştır. Bu doğrultuda elektrik dağıtım sisteminde kayıp ve kaçak miktarlarında azalma, tahsilat oranında artış hedeflenmiştir. Elektrik maliyetlerinin tarifeye yansıtılması ve kaçak

³⁸⁵ Ertuğrul, a.g.m., s.147

³⁸⁶ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 2001-2005, s.142.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf> (08.05.2014)

³⁸⁷ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 2001-2005, s.13.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf> (08.05.2014)

³⁸⁸ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 2001-2005, s.65-77.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf> (08.05.2014)

tüketimin engellenmesiyle daha etkin ve tasarrufu özendirici bir tüketim yapısına ulaşılması öngörülmüştür.³⁸⁹

3.1.3.7.3 Dokuzuncu Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi

2007 – 2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planında, enerji sektörünün mevcut durumu önceki planın sonuçlarına göre değerlendirilmiştir. Bu bağlamda serbestleştirme çalışmaları kapsamında, elektrik sektöründe faaliyet gösteren kamu kuruluşları yeniden yapılandırılmış, 2004 yılında Stratejisi Belgesi hazırlanarak uygulamaya konulmuş, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile EPDK kurulmuştur. Elektrik enerjisi tüketiminde önemli artışlar kaydedilmiş, ekonominin istikrar kazandığı ve 2001 krizinin etkilerinin hafiflediği 2003 sonrası dönemde ise bu artışlar daha belirginleşmiş, elektrik tüketimi % 6,7 oranında büyümüştür.³⁹⁰

Dokuzuncu Plan döneminde, elektrik talebinin, ağırlıklı olarak sanayi üretim ve hizmetler sektöründeki gelişmelere paralel olarak, yılda ortalama yüzde 8,1 oranında artış göstereceği öngörülmüştür. Kamu yatırım programında yer alan, özellikle hidroelektrik santral projelerinin en düşük maliyetlerle ve hızlı bir şekilde tamamlanarak ekonomiye kazandırılması, elektrik sektörünün serbestleştirilmesi çerçevesinde, en düşük maliyetle enerji üretecek bir sistemin oluşturulması hedeflenmiştir.³⁹¹

3.1.3.8 2013 ve Sonrası Yeniden Yapılanma Dönemi

Elektrik piyasası reformu çerçevesinde çıkarılan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun, ana amaçları olan sektördeki rekabetin önündeki engellerin kaldırılması ve rekabetin oluşacağı bir piyasa yapısının ve kurallarının hüküm süreceği bir çerçevenin oluşturulması; rekabetin mümkün olmadığı alanlarda ise tüm taraflara eşit yaklaşımı temin eden tarafsız bir düzenleme oluşumunu sağlamıştır. Ancak mevcut kanunun nihai amacı olan tüketicilere en düşük maliyetli elektriğin sağlanması ve arz güvenliğini garanti altına alacak bir yatırım ortamının temini olduğudur. Bu nihai amaç göz önüne alındığında 4628 sayılı Kanunun mevcut haliyle ve içerdiği düzenlemeler ile piyasa aktörlerinin ve düzenleyici kurumların 2001 yılından sonra kat edilen gelişmeleri

³⁸⁹ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 2001-2005, s.152.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf> (08.05.2014)

³⁹⁰ DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, 2007-2013, s.25.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf> (08.05.2014)

³⁹¹ DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, 2007-2013, s.59-69.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf> (08.05.2014)

kapsayamadığı görülmüştür. Ayrıca enerji konusunun Dünya gündemine oturduğu ve Türkiye gündemindeki ağırlığını koruduğu son on yıl içinde, elektrik piyasası büyük ve hızlı bir gelişme kaydetmiş ancak mevzuat bu gelişmelerin gerisinde kalarak yol gösterici niteliğini yitirmiştir. Diğer taraftan müktesebatına uyum süreci devam eden Avrupa Birliği, mevcut kanunun yürürlük tarihi olan 2001 yılından sonra üç defa yönerge çıkarmış, enerji ve özellikle elektrik piyasası mevzuatında yeni amaç ve hedeflere yönelen yeni bir piyasa yapılanması öngörmüştür. Bu çerçevede ulusal mükellefiyetlerin yerine getirilmesi hususundaki tereddütleri gidermek amacıyla bazı hususların kanunda düzenlenmesinde hem yatırım ortamının geliştirilmesi hem de hukuki belirlilik ilkesinin temini bakımından yeniden yapılanma gerekliliği ortaya çıkmıştır.³⁹²

Bu doğrultuda, sektördeki mevcut gelişmelere cevap verebilecek nitelikte yeniden yapılanmayı sağlamak üzere 30 Mart 2013 tarihinde 6446 sayılı yeni “*Elektrik Piyasası Kanunu*” çıkarılmıştır. “*Elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin yapılmasının sağlanması...*”³⁹³ amacıyla çıkarılan 6446 sayılı Elektrik piyasası kanunu “*Elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı, toptan veya perakende satışı, ithalat ve ihracatı, piyasa işletimi ile bu faaliyetlerle ilişkili tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini...*”³⁹⁴ kapsamaktadır.

Yeniden yapılanma döneminde, Türkiye Cumhuriyeti’nin 59, 60 ve 61 inci hükümetlerinin başbakanı olan Recep Tayyip Erdoğan, 28 Eylül 2013 tarihli konuşmasında, enerji tüketimindeki artışın, bir ülkenin refah seviyesindeki yükselişi gösterdiğine işaret ederek, elektrik enerjisi sektöründeki yapılan özelleştirme çalışmalarını şöyle dile getirmiştir: “*11 yıl önce 31 bin 845 megavat olan kurulu enerji gücümüz yaklaşık 2 kat artmak suretiyle 61 bin 151 megavata ulaştı. Santral sayımız 300’den 861’e çıktı. Bugün ülkemiz 1 milyon kilometrelik elektrik iletim ve dağıtım hattıyla Avrupa’nın önde gelen ülkelerinin arasına girmiştir. İktidarımızla 2002 de elektrik üretiminin yüzde 60’ını kamu sektörü gerçekleştiriyordu. Biz özel sektörümüzü*

³⁹² 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu Genel Gerekçesi, 17.02.2012

³⁹³ 6446 Sayılı Kanun, Madde 1, R.G. 28603, 30.03.2013

³⁹⁴ 6446 Sayılı Kanun, Madde 2, R.G. 28603, 30.03.2013

*destekledik, özelleştirmelerimizi yaptık, bir yandan kamuyu yükten arındırırken, kurtarıırken bir yandan da sektörün daha sağlıklı işlemlerini sağladık."*³⁹⁵

Dönemin Başbakanı tarafından da dile getirilen, elektrik sektöründeki son dönem değişim ve gelişimleri, ülkedeki kalkınma ve sanayideki gelişimin de göstergesi durumundadır. Özellikle, sektördeki devletçi anlayışın yerini son dönemde serbest piyasa ekonomisinin alması ile gözle görülür bir iyileşme ve gelişimin sağlandığı görülmektedir. Bu değişimde, cesaretle yapılan ve uygulanan reformların, önemli bir payının olduğu da unutulmamalıdır. Elektrik sektörü dağıtım özelleştirilmelerinin bu dönemde başlayarak tümünün sonuçlandırılması, bu gelişim ve değişimin en büyük kanıtıdır.

3.1.3.8.1 Onuncu Kalkınma Planında Elektrik Enerjisi

2014 – 2018 yıllarını kapsayan Onuncu Kalkınma Planında, küresel enerji sistemine ilişkin gelecek projeksiyonu, enerji üretimi ve tüketiminde küresel ekonomik ve jeostratejik dengelerin yeniden tanımlanmasına sebep olabilecek önemli değişiklikler yaşanacağı yönündedir. Bu bağlamda Türkiye'nin birincil enerji arzında büyük oranda yurtdışından karşılanan petrol ve doğal gaz kaynaklarına olan yüksek bağımlılığının devam ettiği, özellikle elektrik üretiminde doğal gaz payının giderek yükseleceği, bunun da sınırlı sayıda ülkeye olan yüksek bağımlılık nedeniyle arz güvenliğini riske ettiği görülmektedir. Bu kapsamda, arz tarafında linyit başta olmak üzere yerli kaynakların daha fazla değerlendirilmesi, nükleer enerjinin elektrik üretimi amacıyla kullanılması ve yenilenebilir enerji kaynaklarının enerji üretimindeki payının yükseltilmesi önem taşımaktadır.³⁹⁶

Dokuzuncu Plan dönemi, enerji sektöründe serbestleştirme politikası çerçevesinde piyasalaşma sürecinin hızlandığı bir dönem olmuştur. Enerji yatırımlarına ilgisi artan özel sektörün elektrik enerjisi kurulu güç içerisindeki payı 2006 yılı sonundaki yüzde 41,5'den 2012 yılı sonu itibarıyla yüzde 56,6'ya, elektrik üretimindeki payı ise yüzde 51,9'dan yüzde 62'ye yükselmiştir. Kamu elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesi kapsamında özellikle dağıtım alanında büyük ilerleme sağlanmıştır. Elektrik enerjisi tüketimi ise 2007-2012 döneminde yıllık ortalama yüzde

³⁹⁵ Başbakanlık, <http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pActualDetail.aspx> (30.09.2013)

³⁹⁶ DPT, *Onuncu Kalkınma Planı*, 2014-2018, s.15.

http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu_Kalk%C4%B1nma_Plan%C4%B1.pdf (08.05.2014)

5,6 artmıştır. Türkiye ekonomisinde krizin etkilerinin hafiflemeye başladığı 2009 yılı sonrasında ise bu artışlar daha belirgin bir nitelik kazanmıştır. Yenilenen Elektrik Piyasası Kanunuyla, enerji borsasının kurulması öngörülmüş, yatırımların hızlandırılması için ön lisans mekanizması getirilmiş, yatırımcılara sağlanan teşviklerin süresi uzatılmıştır.³⁹⁷

Onuncu Kalkınma Planında, elektrik enerjisi sektörüne ilişkin politika ve hedefler şöyle belirlenmiştir: Kamu elektrik üretim tesislerinin önemli bir bölümü ile dağıtım varlıklarının tümünün özelleştirilmesi tamamlanması öngörülmüştür. Kamu kesimi özelleştirmelerin dışında tuttuğu santrallerle elektrik üretimine devam edeceği ve iletim ve toptan satış faaliyetlerini sürdüreceği belirtilmiştir. Enerji Verimliliği Stratejisi etkin bir şekilde uygulanması ve enerjinin tüm sektörlerde verimli bir şekilde kullanımı sağlanması planlanmıştır. Kamu elinde kalması öngörülen termik ve HES'lerin rehabilitasyonları tamamlanması, elektrikte kayıp-kaçak oranları en alt düzeye indirilmesi hedeflenmiştir. Enerji sektöründe hızlı ve etkin bir piyasa gözetimi ve denetimi sağlanacağı, serbest piyasada yatırım ve işletme kararları için bir referans fiyat oluşturması beklenen enerji borsasının oluşumu tamamlanacağı ve sağlıklı bir şekilde işlemesi temin edileceği belirtilmiştir. 2018 yılında Türkiye'de elektrik enerjisi talebinin, 341.000 GWh, kişi başı elektrik enerjisi tüketiminin 4241 kwh, elektrik kurulu gücünün ise 78000 MW düzeyine ulaşacağı öngörülmüştür.³⁹⁸

3.2 Elektrik Enerjisi Dağıtım Sektöründe Özelleştirme

2001 sonrasında reformlarla başlayan elektrik sektörü serbestleştirmesinde özelleştirme önceliği dağıtım sektörüne tanınmıştır. Dağıtım hizmetinin, özel sektör tarafından kamuya göre daha verimli sunulabileceğinin öngörülmesi, her yıl yapılması gereken yatırımların devlet bütçesine önemli bir yük getirmesi, dağıtım tesislerine de gerekli yatırımlar yapılamadığından sıklıkla elektrik kesintileri yaşanması, kayıp/kaçak

³⁹⁷ DPT, *Onuncu Kalkınma Planı*, 2014-2018, s.116.

http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu_Kalk%C4%B1nma_Plan%C4%B1.pdf (08.05.2014)

³⁹⁸ DPT, *Onuncu Kalkınma Planı*, 2014-2018, s.118.

http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu_Kalk%C4%B1nma_Plan%C4%B1.pdf (08.05.2014)

sorunu ve hizmetlerin yürütülmesindeki kalite sorunları, dağıtım hizmetlerinin özelleştirilerek özel sektöre aktarılmasının öne çıkan nedenleri olarak görülmektedir.³⁹⁹

Öte yandan elektrik enerjisi sektörünün, devam eden AB uyum sürecinde müktesebata uyumunu sağlama gerekliliği de ortaya çıkmıştır. Bu amaç doğrultusunda ve Avrupa Birliği topluluk müktesebatına uyum hedefi çerçevesinde 2004 yılında Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından yayınlanan Elektrik Piyasası Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi'nde serbestleştirilmenin sağlanacağı bildirilmiştir. Bu doğrultuda strateji belgesi ile elektrik sektöründe gerekli reformların yapılmasını teminen, kamu mülkiyetindeki elektrik işletmelerinin yeniden yapılandırılması suretiyle elektrik enerjisi üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesinin gerçekleştirileceği ve elektrik enerjisi üretim ve dağıtım varlıklarının zamanında ve başarılı bir şekilde özelleştirilmesi, serbestleştirmenin sağlanması açısından büyük önem taşıdığı beyan edilerek özelleştirmede ki yol haritası çizilmiştir.⁴⁰⁰

Strateji Belgesi'nde yayınlanan eylem planında ise elektrik dağıtım sektöründe yapılacak özelleştirmelerin takvimi belirlenmiştir.⁴⁰¹ Plan doğrultusunda özelleştirme hazırlıklarının tamamlanmasının ardından, 31 Aralık 2006 tarihine kadar tüm dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi hedeflenmiştir. Yapılacak özelleştirmelere dağıtım bölgelerinden başlanacağı ve 1 Temmuz 2006 itibarıyla TEAŞ tarafından oluşturulacak Piyasa Yönetim Sisteminin isler halde olması şartıyla portföy üretim şirketleri/grupları için özelleştirme sürecinin başlatılacağı belirtilerek dağıtım özelleştirmelerinin takvimi belirlenmiştir.⁴⁰²

Belirlenen takvim doğrultusunda, eylem planına uygun olarak, özelleştirme başlangıç adımı hızla atılmış, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 02.04.2004 tarih ve 2004/22 sayılı kararı ile elektrik dağıtım sektöründe faaliyetleri yürüten TEDAS, kararın resmi gazetede yayınlanmasının ardından, özelleştirme programına alınarak, dağıtım sektörü özelleştirme süreci başlatılmıştır.⁴⁰³

³⁹⁹ Emre Börü, "Türkiye Elektrik Sektörü Serbestleştirmesi ve Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirmeleri", Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 2009, s. 94.

⁴⁰⁰ Elektrik Piyasası Reformu ve Strateji Belgesi, YPK Kararı, s.1, 2004/3, 17.03.2004

⁴⁰¹ Berat Buket Öztüncer, "Türkiye'de Elektrik Enerjisi Dağıtımının Özelleştirmesinde İşletme Hakkı Devrine Dayalı Hisse Satış Yöntemi ve Finansal Boyutları: Kiler Grup Örneği", Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kütahya 2009, s. 84.

⁴⁰² Elektrik Piyasası Reformu ve Strateji Belgesi, YPK Kararı, s.4, 2004/3, 17.03.2004

⁴⁰³ ÖYK, 2004/22 Sayılı Kararı, R.G. 25422, 03.04.2004

DÖRÜNCÜ BÖLÜM

ELEKTRİK DAĞITIM SEKTÖRÜ ÖZELLEŞTİRMESİ

4 TEDAŞ ÖZELLEŞTİRMESİ

Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, (TEDAŞ) sahibi olduğu dağıtım şirketleri vasıtasıyla, Türkiye’de ki elektrik dağıtımıyla, elektriğin tüketicilere perakende satışıyla ve tüketicilere perakende satış hizmeti vermek üzere kurulmuş bir kamu iktisadi teşebbüsüdür. 2005 yılı itibari ile yaklaşık 28 milyon müşterisi, toplam 93 milyar kWh elektrik satışı ve elektrik dağıtımında ülke genelinde %98’lik pazar payı ile TEDAŞ, Türkiye’nin en büyük kamu teşebbüslerinden biridir.⁴⁰⁴

Elektrik sektöründe önemli bir yeri olan bu büyük teşebbüsün, sektöre yönelik yapılan reformalar çerçevesinde, elektrik dağıtım ve perakende satış sektöründe rekabete dayalı bir ortamın oluşturulması amacıyla özelleştirilmesine karar verilmiştir. Bu doğrultuda, TEDAŞ, 02.04.2004 tarih ve 2004/22 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır.⁴⁰⁵

4.1 Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ)

1970 yılında elektrik sektöründeki dağınık yapıyı ortadan kaldırmak ve işletme bütünlüğünü sağlamak amacıyla çıkarılan 1312 sayılı “*Türkiye Elektrik Kurumu Kanunu*” ile Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) kurulmuştur. O dönemde imtiyazlı şirketlerin görev bölgeleri ve belediye sınırları dışında tüm yurttaki elektriğin üretim, iletim, dağıtım ve satış hizmetleri TEK bünyesinde toplanmıştır.⁴⁰⁶ 1993 yılında hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sürdürülebilmesi amacıyla ve özelleştirme politikaları çerçevesinde TEK, Bakanlar Kurulunun 12.08.1993 tarih ve 93/4789 sayılı Kararı ile, Türkiye Elektrik Üretim-İletim A.Ş. (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) adı altında iki ayrı Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) olarak yeniden yapılandırılarak 1994 yılında TEAŞ ve TEDAŞ tüzel kişilikleri oluşturulmuştur.

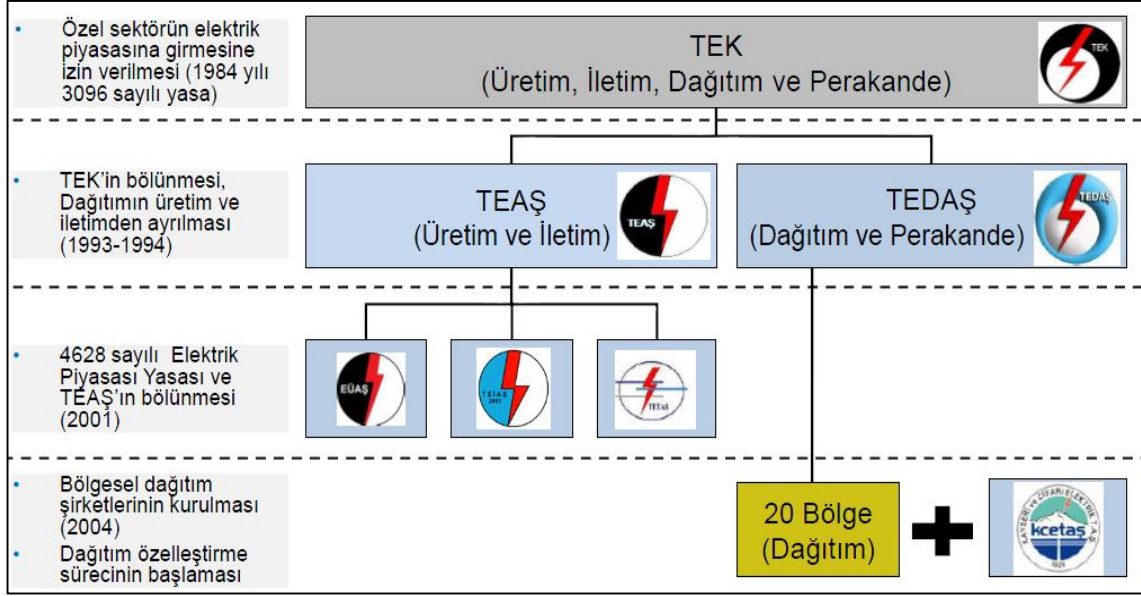
⁴⁰⁴ ÖİB, (2010), *a.g.y.*, s. 1.

⁴⁰⁵ TEDAŞ, Kurum Hakkında, <http://www.tedas.gov.tr/Sayfalar/Hakkimizda.aspx> (25.07.1970)

⁴⁰⁶ 1312 Sayılı Kanun, R.G. 13559, 25.07.1970

Böylelikle TEDAŞ elektrik dağıtım sektöründe Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. olarak faaliyete başlamıştır.⁴⁰⁷

Şekil 4.1: TEDAŞ Yapılanma Süreci



Kaynak: Bilal Şimşek, Fotovoltaik Çalıştay Sunumu, s.6.

<http://www.fmo.org.tr/wp-content/uploads/2013/01/calistay-sunumlari/2-oturum/bilal-simsek.pdf>
(18.01.2013)

2000'li yıllara kadar TEDAŞ tarafından devlet tekelinde yürütülen elektrik dağıtım hizmetleri, 2001 yılından sonra sektördeki yapısal reform çalışmaları, 2003 yılından sonra da Dünya Bankasının istekleri ile IMF'ye verilen niyet mektubunda da yer alan enerji üretim ve dağıtım tesislerinin özelleştirilmesi işlemlerini gerçekleştirmek üzere, 21 adet dağıtım bölgesinin, özelleştirme çalışmaları başlatılmıştır.⁴⁰⁸ Bu doğrultuda 3 Nisan 2004 tarihinde TEDAŞ, ÖYK kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır.⁴⁰⁹

Dağıtım sektöründeki tüm bölgelerin 2013 yılında özelleştirmesinin ardından, TEDAŞ'ın dağıtım sektöründeki hizmet görevi sona ermiştir. Yeni dönemde de kurumsal kimliğini koruyarak sektörde denetim ve takip sorumluluklarını yürütmekte olan TEDAŞ, günümüzde Özelleştirme İdaresinin kendisine verdiği sorumluk dairesinde,

⁴⁰⁷ TEDAŞ, Kurumsal Bilgi, <http://www.tedas.gov.tr/Sayfalar/Hakkimizda.aspx>, (21.06.2013)

⁴⁰⁸ Betül Oğuz İrkiçatal, "Elektrik Dağıtım Sektöründe Özelleştirme ve Regülasyon Çerçevesinde Dünya Örnekleri İle Türkiye Uygulaması", Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara 2009, s. 88.

⁴⁰⁹ ÖYK, 2004/22 Sayılı Kararı, R.G. 25422, 03.04.2004

dağıtım şirketlerinin kısmi denetimi ve performanslarının takibi yönünde, EPDK ile görev paylaşımı içinde faaliyetini sürdürmektedir.⁴¹⁰

4.2 TEDAŞ'ın Özelleştirme Süreci

1980'li yıllardan itibaren dünyada birçok ülke kamu hizmetleri üzerindeki kontrollerini özelleştirme yöntemleriyle azaltmaya başlamışlardır. Bu kapsamda rekabetin sağlanması amacıyla, kamu hizmeti niteliğindeki şebeke ekonomilerinin, dikey bütünleşik yapılardan ayrıştırılarak, özelleştirilmesi gündeme gelmiştir.⁴¹¹ Bu doğrultuda Türkiye'de 2001 yılından sonra yapılan elektrik sektörü reformu ve serbestleştirilmesi çalışmalarında, öncelik dağıtım sektörüne tanınmıştır. Bu bağlamda dağıtım sektöründeki özelleştirmenin temel dayanakları, bu hizmetin kamudan daha verimli sunulabileceği, her yıl yapılması gereken yatırımların devlet bütçesinde yarattığı ağırlık, dağıtım tesislerine de gerekli yatırımlar yapılamadığından sıklıkla elektrik kesintilerinin yaşanması, kayıp/kaçak sorunu ve hizmetlerin yürütülmesindeki kalite sorunları olarak öne çıkmaktadır.⁴¹²

Özelleştirme sürecinin hazırlık aşamasında; ilk olarak sektöre girişteki engellerin kaldırılarak serbestleşmesi, böylece sektörün rekabet edebilecek bölümlerinin rekabete açılarak, sektörün şirketleştirilmesini ve ticarileştirilmesi hedeflenmiştir. Daha sonra sektörün yapısal ve teknolojik özelliklerini düzenleyen yeniden yapılanma süreci ve paralel olarak özelleştirme yöntemi ile özelleştirme sonrası sektörde uygulanacak kural ve aranacak standartları içeren düzenlemeler planlanmıştır. Bu bağlamda elektrik sektöründeki özelleştirme süreci, özelleştirme sonrası sektörün üretim, iletim ve dağıtım bölümleri ile tüketici arasında sürekli koordinasyon, gözetim ve denetimin sağlanmasını gerektiren dinamik bir süreçtir.⁴¹³

3 Mart 2001 tarihinde çıkarılan 4628 nolu Elektrik Piyasası Kanunu'na göre özelleştirme süreci sonrasında dağıtım sektörünün, EPDK tarafından verilen dağıtım

⁴¹⁰ Taner Yıldız, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, 07.12.2010 tarihli basın açıklaması, "Özelleştirme Sonrası TEDAŞ'ın Yeni Rolü" <http://ekonomi.haber7.com/ekonomi/haber/657783-ozellestirme-sonrasi-tedasin-yeni-rolu>, (14.07.2013)

⁴¹¹ Irkıcıtal, *a.g.t.*, s. 60.

⁴¹² Börü, *a.g.t.*, s. 94.

⁴¹³ Sait Arslan, "Elektrik Enerjisi Sektöründe Serbestleşme, Yeniden Yapılanma, Özelleştirme Uygulamaları ve Dünya Örnekleri", Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara 2008, s. 86.

lisanslarıyla bölgesel tekeller olarak işletileceği belirlenmiştir.⁴¹⁴ 17 Mart 2004 tarihli Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi ile Türkiye'nin dağıtım şebekesi coğrafi yakınlık, yönetsel yapı, enerji talebi ve diğer teknik/mali etkenler dikkate alınarak 21 dağıtım bölgesine bölünmüştür.⁴¹⁵ Bunlardan 20'sinin sahibi olan TEDAŞ bünyesinde, bölgelerin her birinde anonim şirket statüsünde dağıtım şirketi kurularak özelleştirme programına alınmıştır.⁴¹⁶

4.2.1 Elektrik Dağıtım Sektörünün Yapısı

Elektrik dağıtım sektörü, elektriğin son tüketiciye ulaştırılması işlevi olan dağıtım faaliyeti, bu faaliyeti yürüten dağıtım şirketi, faaliyetin tesis ve şebekesini içeren dağıtım sistemi ile dağıtım faaliyetinin tesis ve teçhizatını oluşturan dağıtım tesisi unsurlarından oluşmaktadır.⁴¹⁷

4.2.1.1 Dağıtım Faaliyeti:

Elektrik dağıtım faaliyeti, ulusal iletim şebekesi üstündeki yüksek gerilim seviyesindeki elektrik enerjisinin alınıp, gerilim seviyesinin 36 kV ve altına düşürülmesi sonrasında, hatlar üzerinden naklinin sağlanarak tüketicinin hizmetine sunulmasıdır.⁴¹⁸ Son tüketiciye kadar elektriğin taşınmasının yanında, tüketici elektrik sayaçlarının okunması, bakımı ve işletilmesi hizmetleri de dağıtım faaliyeti kapsamında yer almaktadır. Faaliyete ilişkin bu hizmetler, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 9. Maddesi ile verilen lisans kapsamında, dağıtım şirketi tarafından, lisansında belirlenen dağıtım bölgesinde yürütülebilmektedir.⁴¹⁹

Bu hüküm dağıtım faaliyetinin doğal tekel olmasının bir sonucudur. Bu bağlamda, kendi dağıtım bölgesinden başka elektrik temin imkânı bulunmayan tüketicilerin ve iletim sistemine doğrudan bağlı olmayan serbest tüketicilerin, elektrik tedariki garanti edilmekte aynı zamanda şirkete bölgede tekel statüsü sağlanmaktadır. Çünkü dağıtım faaliyeti yoğun sermaye, batık maliyet ve doğal tekel koşulları ile

⁴¹⁴ 4628 Sayılı Kanun, Madde 3, R.G. 24335, 03.03.2001

⁴¹⁵ Elektrik Piyasası Reformu ve Strateji Belgesi, YPK Kararı, s.2, 2004/3, 17.03.2004

⁴¹⁶ ÖİB, (2010), *a.g.y.*, s. 1.

⁴¹⁷ 6446 Sayılı Kanun, Madde 3, R.G. 28603, 30.03.2013

⁴¹⁸ 6446 Sayılı Kanun, Madde 3, R.G. 28603, 30.03.2013

⁴¹⁹ 6446 Sayılı Kanun, Madde 9, R.G. 28603, 30.03.2013

karakterize edilen niteliklere sahiptir. İletim faaliyetine göre tek farkı ise, hizmetin bölgesel ve yerel olmasıdır.⁴²⁰

4.2.1.2 Dağıtım Şirketi:

Elektrik dağıtım şirketi, belirlenmiş bir bölgede, elektrik dağıtım hizmet hakkını, EPDK tarafından verilen lisans ile devralan tüzel kişiliktir.⁴²¹

Dağıtım şirketi, dağıtım faaliyetleri ile birlikte, lisansında belirtilen bölgedeki dağıtım sistemini, elektrik enerjisi üretimi ve satışında ki rekabet ortamına uygun şekilde işletmek, bu tesisleri yenilemek, kapasite ikame ve artırım yatırımlarını yapmak, dağıtım sistemine bağlı veya bağlanacak olan tüm dağıtım sistemi kullanıcılarına ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda, ayırım gözetmeksizin, hizmet sunmakla yükümlüdür.

Ayrıca, kurul tarafından onaylanan talep tahminleri doğrultusunda yatırım planlarının hazırlanması ve EPK onayına sunulması, onaylanan yatırım planı uyarınca yatırım programına alınan dağıtım tesislerinin projelerinin hazırlanması ile gerekli iyileştirme ve kapasite artırımı yatırımlarının yapılması veya yeni dağıtım tesislerinin inşa edilmesi görevi ilgili dağıtım şirketine aittir.⁴²²

4.2.1.3 Dağıtım Sistemi:

Elektrik dağıtım sistemi, dağıtım şirketinin, lisansında belirlenmiş dağıtım bölgesinde, işlettiği elektrik dağıtım tesisleri ve şebekesini içermektedir.⁴²³ Bu sistem 36 kV gerilim altında çalışan trafo, hat ve şebeke tesislerinden oluşmaktadır. Sistemde genellikle 33 kV ile 0.4 kV gerilim arası dağıtım hatları bulunmaktadır. Trafolar bu gerilimler arasında enerji geçişlerini sağlamaktadır.⁴²⁴

Tablo 4.1: Türkiye Elektrik Dağıtım Sistemi Hat Uzunlukları (km)

	33 kV	15,8 kV	10,5 kV	6,3 kV	Diğer	OG Toplamı	0,4 kV	TOPLAM
HAVAİ HAT TOPLAMI	348281	26244	421	5094	0	380041	522928	902968
YERALTI KABLOSU	27079	3853	3479	1391	90	35892	48784	84676
TOPLAM	375359	30097	3900	6486	91	415933	571711	987644

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Enerjisi 10 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonu,2012, s.32-33. http://www.epdk.gov.tr/documents/elektrik/rapor_yayin/Elk_Yayin_Uretim_Kapasite_Projeksiyonu_2012_2021.pdf (12.08. 2013)

⁴²⁰ Irkıcıtal, *a.g.t.*, s. 62.

⁴²¹ 6446 Sayılı Kanun, Madde 3, R.G. 28603, 30.03.2013

⁴²² 6446 Sayılı Kanun, Madde 9, R.G. 28603, 30.03.2013

⁴²³ 6446 Sayılı Kanun, Madde 3, R.G. 28603, 30.03.2013

⁴²⁴ Irkıcıtal, *a.g.t.*, s. 62.

Türkiye coğrafyasındaki 81 il, 919 ilçe, 19.737 belde/köyden oluşan elektrik dağıtım hizmet alanında; 987.644 km orta ve alçak gerilim dağıtım hattı şebekesi ile yaklaşık 32,6 milyon abone hizmet almaktadır. Mevcut elektrik dağıtım siteminde, 2012 itibari ile toplam 344.814 adet dağıtım trafosundan oluşan 114.536 MVA kurulu güç bulunmaktadır.⁴²⁵

Tablo 4.2: Türkiye Elektrik Dağıtım Sistemi Trafo Sayısı ve Kurulu Gücü

PRİMER GERİLİM	SEKONDER GERİLİM	SEKONDER GERİLİM					TOPLAM
		15,8 kV	10,5 kV	6,3 kV	DİĞER	0,4 kV	
33 kV	ADET	464	242	430	78	300.670	301.884
	GÜÇ (MVA)	4.165	3.597	3.065	897	84.522	96.246
15.8 kV	ADET			2	2	29.889	29.893
	GÜÇ (MVA)			6	1	8.941	8.947
10.5 kV	ADET				1	7.473	7.474
	GÜÇ (MVA)				0,04	6.572	6.572
6.3 kV	ADET				4	5.549	5.553
	GÜÇ (MVA)				15	2.589	2.604
DİĞER	ADET				9	1	10
	GÜÇ (MVA)				167	0,4	167
TOPLAM	ADET	464	242	432	94	343.582	344.814
	GÜÇ (MVA)	4.165	3.597	3.070	1.080	102.624	114.536

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Enerjisi 10 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonu,2012, s.32-33. http://www.epdk.gov.tr/documents/elektrik/rapor_yayin/Elk_Yayin_Uretim_Kapasite_Projeksiyonu_2012_2021.pdf (12.08. 2013)

Özelleştirme öncesinde TEDAŞ işletmesinde olan, Türkiye elektrik dağıtım sistemine ilişkin Dünya Bankası tarafından, Elektrik Dağıtım ve Rehabilitasyon Projesi kapsamında yapılan araştırmalarda, dağıtım sisteminin kötü durumda olduğu, sistemin güvenilirliğinin giderek azaldığı ve uzun süredir gerekli yatırımların yapılmadığı tespit edilmiştir. Hızlı şehirleşme ve ülke genelinde giderek artan elektrik talebi nedeniyle, mevcut dağıtım sisteminin aşırı yüke maruz kalarak eskidiği, buna bağlı olarak da şebeke ve arz kalitesinin düştüğü belirtilmiştir. Dağıtım sistemindeki güvenilirliğin artırılması, dağıtım aksaklıklarının giderilmesi için sistemin rehabilitasyonu ve

⁴²⁵ TEİAŞ, Türkiye Elektrik Enerjisi 10 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonu,2012, s.32-33. http://www.epdk.gov.tr/documents/elektrik/rapor_yayin/Elk_Yayin_Uretim_Kapasite_Projeksiyonu_2012_2021.pdf (12.08. 2013)

geniştirilmesinin gerekli görüldüğü araştırmada, bunun için özelleştirmenin çözüm olabileceği öngörülmüştür.⁴²⁶

Günümüzde, elektrik dağıtım sistemindeki sorunların çözümü ile sistemin iyileştirilmesi, enerji piyasası kanunu ile özelleştirilen bölgelerdeki şirketlere devredilmiştir. Ancak dağıtım sistemindeki gelişim ve iyileştirmenin sürekliliği, özel sektör çalışmalarının takibi ve yaptırımların devlet tarafından sıkı bir şekilde denetlenmesine bağlıdır.

4.2.1.4 Dağıtım Tesisi:

Elektrik dağıtım tesisi, iletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait elektrik dağıtım istasyonunun çıkış noktasından başlamaktadır. Bu noktadan sonraki elektrik direklerinden, alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktalarına kadar, bina giriş ve sayaç arası hariç, elektrik dağıtımını için teçhiz edilmiş tesis ve teçhizat ile dağıtım şirketince teçhiz edilen ya da devralınan sayaçlar, elektrik dağıtım tesisi olarak değerlendirilmektedir⁴²⁷

4.2.2 Dağıtım Sektörünün Özelleştirme Nedenleri

Bir ülkenin ekonomik büyümesi ve genişlemesi, yeterli ve güvenilir elektrik kapasite ve yapısına bağlıdır. Elektrik kapasitesi ve dağıtım sistemi de büyük miktarda sermaye, yoğun bir ekonomik aktivite ve büyük yatırımlara bağlıdır. Bu kapsamda elektrik sektöründe ki özelleştirmelerin nedenleri her ülkenin ekonomik ihtiyaçlarına ve siyasi koşullarına göre değişim göstermektedir. Ancak birçok ülkedeki elektrik sektörü özelleştirme nedenlerinin; planlama yetersizliği ile işlem etkinliğindeki düşüşler olduğu görülmektedir. Ülkemizde, yapılan mevzuat düzenlemelerinde de; “ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak için” özelleştirme yapılacağı belirtilerek, nihai olarak ekonomik etkinlik ve arz güvenliği temel neden olarak gösterilmiştir.⁴²⁸

Bu temel nedenlerden yola çıkarak elektrik dağıtım sektörü özelleştirmesi nedenleri; sektörde yaşanan kayıp kaçaklar, dağıtım hizmeti kalitesindeki yetersizlikler,

⁴²⁶ The World Bank, Türkiye Elektrik Dağıtım ve Rehabilitasyon Projesi, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYINTURKISHEXTN/0,,contentMDK:22638420~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:455688,00.html>, (15.05.2014)

⁴²⁷ 6446 Sayılı Kanun, Madde 3, R.G. 28603, 30.03.2013

⁴²⁸ Irkıcıtal, a.g.t., s. 64.

elektrik enerji kalitesindeki düşüşler, gerekli yatırım ve finansman sıkıntıları ile dağıtım sektörünün rekabete açılması olarak sıralanabilir.

4.2.2.1 Dağıtım Sektöründe Kayıp-Kaçaklar

Dağıtım sektöründe, sistem içinde iki farklı türde kayıp-kaçak sorunu yaşanmaktadır. İlki abonelere elektrik iletmek için tesis edilen orta gerilim enerji nakil hatları ve kablolarında, OG/AG trafo postalarında, alçak gerilim ve kablo hatlarında, elektriğin yapısı gereği meydana gelen teknik kaçaklardır. Elektrik dağıtım sistemini oluşturan tesis ve cihazların neden olduğu bu kayıplar teknik kayıp olarak nitelendirilmektedir. Diğer ve asıl soruna yol açan kayıp-kaçak türü ise, teknik olmayan kayıplar yani elektriğin sayaçlar yada dağıtım hatları üzerinden illegal yöntemlerle bedelsiz kullanımını yani enerji hırsızlığını ifade etmektedir.⁴²⁹

Türkiye’de elektrik dağıtım sektörünün kayıp-kaçak sorunun en önemli nedenleri; uygunsuz ölçme, eksik faturalandırma ve tahsil edilemeyen faturalandırma olarak öne çıkmaktadır. Dağıtım sektöründeki aşırı kayıp, geçmiş yıllarda TEDAŞ’ta ciddi mali zafiyetler oluşturmuştur.⁴³⁰ Bu nedenle kronik hale gelen kayıp-kaçak sorununun özelleştirme yöntemiyle çözümü hedeflenmiştir.

Dağıtım şirketlerinin tamamı TEDAŞ portföyüne dahil olduğu 2008 yılında ortalama kayıp-kaçak oranı %14,4 iken, bu oran 2011 yılında %25,1’e yükselmiştir. Geçmiş yıllara göre 2011 yılında kayıp-kaçak payının daha fazla oranda artmasına diğer etkilerin yanında özellikle, geçmiş yıllarda kayıp-kaçak oranı düşük olan şirketlerin özelleştirilmesiyle TEDAŞ portföyünden çıkması ve kayıp-kaçak oranı yüksek olan bölgelerin TEDAŞ bünyesinde kalmasıdır.⁴³¹

TEDAŞ, 2011 yılına kadar şebeke kaybı ile kaçak elektrik kullanımının asgari seviyelere çekilmesi ve alacakların tahsil edilebilmesi yönünde önleyici çalışmalar yapmıştır. Bu doğrultuda elektrik dağıtım şirketleri bünyesinde Düzenleyici Kurum ve Müşteri İlişkileri Müdürlükleri kurulmuştur. Bunun yanında şirketler bünyesinde mobil ekipler oluşturularak, kaçak elektrik kullanımının önlenmesi için denetimler sıklaştırılmıştır. Özellikle kırsal kesimde endeks okuma ve enerji bedellerinin

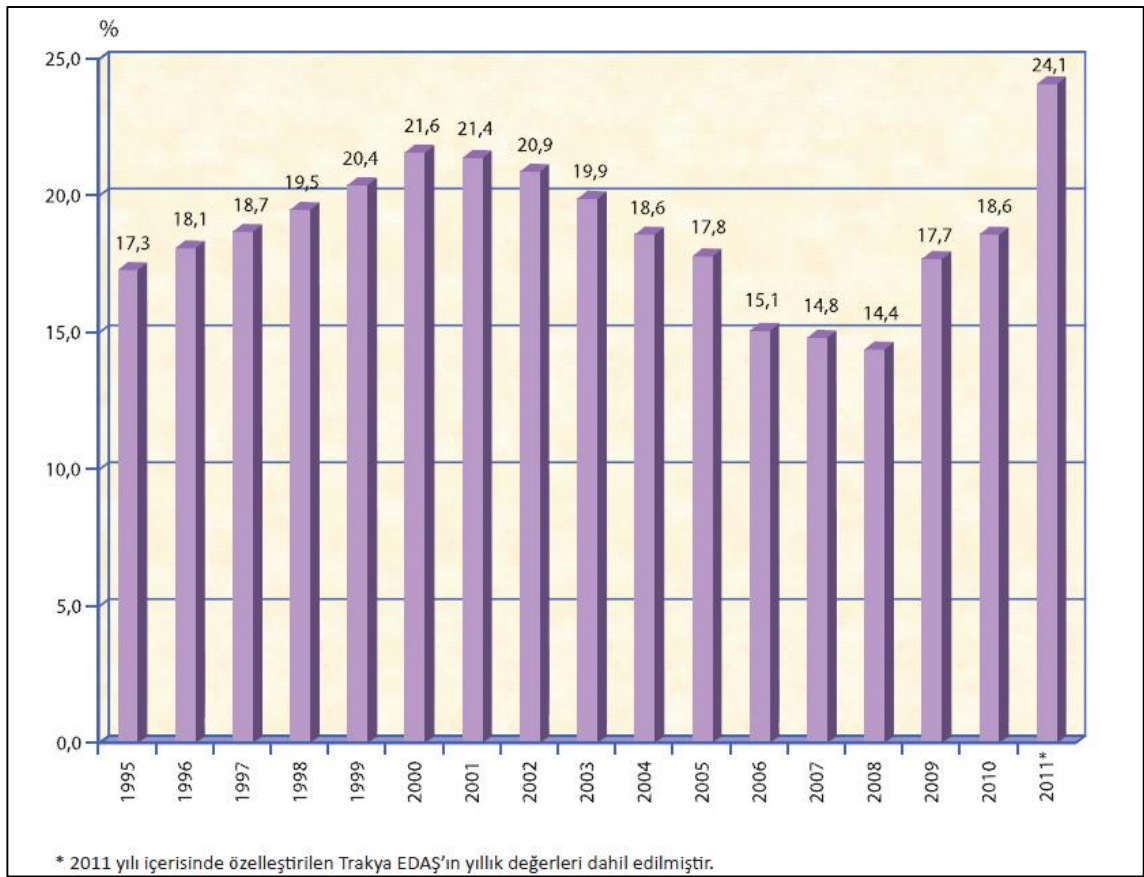
⁴²⁹ Irkıcıtal, *a.g.t.*, s. 65.

⁴³⁰ Esat Ferhat Güney, “Türk Elektrik Sanayiinde Yeniden Yapılandırma, Rekabet ve Düzenleme” *Türkiye’de Rekabetçilik ve Düzenleme*, Tepav Yayınları, Ankara, 2007, s. 282.

⁴³¹ Sayıştay Başkanlığı Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) 2011 Yılı Raporu, s.X. <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kit/25Tedas2011.pdf> (19.08.2013)

tahsilatında köy muhtarlıkları ve belediyelerden yardım alınmıştır. Bu çalışmalar çerçevesinde Tedaş Kaçak - Takip ekiplerince 2011 yılında toplam 3.718.278 adet abone taranmış, 101.335 abonenin kaçak elektrik kullandığı tespit edilmiştir. Bu abonelere tahakkuk ettirilen 229,6 milyon TL'nin 36,5 milyon TL'si yıl içerisinde tahsil edilmiş, yıl içerisinde kaçak elektrik kullandığı tespit edilen 53.663 abone savcılığa sevk edilmiştir. Bu çalışmalar sonrasında 2011 yılında şebeke kaybı ve kaçak kullanım oranı %24.1 olarak gerçekleşmiştir.⁴³²

Şekil 5.1: Yıllara Göre Kayıp-Kaçak Oranları (TEDAŞ)



Kaynak: TEDAŞ, 2011 Yılı Faaliyet Raporu, 2012, s.39.

<http://www.tedas.gov.tr/BilgiBankasi/KitaplikIstatistikBilgiler/2011%20y%C4%B1l%C4%B1%20faaliyet%20raporu.pdf> (14.08.2013)

Dağıtım sistemindeki kayıp-kaçak sorunu ile mücadele ve sistemden kaçak kullanımının önlenmesi için tedbirler alınmasına rağmen, bazı kamu görevlilerinin

⁴³² TEDAŞ, 2011 Yılı Faaliyet Raporu, 2012, s.15-16.

<http://www.tedas.gov.tr/BilgiBankasi/KitaplikIstatistikBilgiler/2011%20y%C4%B1l%C4%B1%20faaliyet%20raporu.pdf> (14.08.2013)

menfaat elde ederek bu kirli çarka bulaşmış olması nedeniyle, etkin çözüm üretilmemiştir. Buna karşılık bu çıkar çarkının içinde yer almayan ve ülke menfaati yönünde büyük riskler alarak bu soygunu önlemeye çalışan kamu görevlileri, bu onurlu davranışlarını hayatlarıyla ödemişlerdir.⁴³³

Tablo 5.1: Dağıtım Bölgelerine Göre Kayıp-Kaçak Oranları (2008)

#	BÖLGELER	Alınan Elektrik (GWh)	Satılan Elektrik (GWh)	Kayıp ve Kaçak (GWh)	Kayıp ve Kaçak (%)	Abone Sayısı Milyon
1	DİCLE EDAŞ.	14.576	5.214	9.362	64,2%	1,05
2	VANGÖLÜ EDAŞ.	2.580	1.137	1.443	55,9%	0,40
3	ARAS EDAŞ.	2.274	1.656	618	27,2%	0,73
4	ÇORUH EDAŞ	2.538	2.268	270	10,7%	0,99
5	FIRAT EDAŞ	2.396	2.145	250	10,5%	0,66
6	ÇAMLIBEL EDAŞ	2.290	2.088	202	8,8%	0,73
7	TOROSLAR EDAŞ	15.263	13.905	1.358	8,9%	2,60
8	MERAM EDAŞ	6.394	5.859	535	8,4%	1,53
9	BASKENT EDAŞ	12.167	11.161	1.005	8,3%	3,08
10	AKDENİZ EDAŞ	6.646	6.049	597	9,0%	1,47
11	GEDİZ EDAŞ	14.797	13.862	935	6,3%	2,34
12	ULUDAĞ EDAŞ	11.643	10.941	702	6,0%	2,28
13	TRAKYA EDAŞ	5.886	5.473	413	7,0%	0,77
14	AYEDAŞ	9.491	8.672	819	8,6%	2,10
15	SAKARYA EDAŞ	9.349	8.760	588	6,3%	1,31
16	OSMANGAZİ EDAŞ	5.320	5.042	278	5,2%	1,28
17	BOĞAZİÇİ EDAŞ	21.282	18.948	2.335	11,0%	3,83
19	MENDERES EDAŞ	3.982	3.815	167	4,2%	1,51
20	GÖKSU EDAŞ	3.562	3.303	260	7,3%	0,49
21	YEŞİLIRMAK EDAŞ	4.467	4.063	405	9,1%	1,48
	TOPLAM	156.901	134.360	22.542	14,4%	30,62

Kaynak: ÖİB, Türkiye Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirilmesi Tanıtım Dokümanı, 2010, s. 16.
<http://www.oib.gov.tr/2010/dosyalar/TEDAS%20Teaser%20T%C3%BCrk%C3%A7e%20v05-comments%20removed.pdf> (14.08.2014)

Türkiye elektrik dağıtım sektöründe ki kayıp-kaçak sorunu, özelleştirme süreci öncesindeki 2000’li yıllarda, Şekil. 5.1’e göre Türkiye genelinde ortalama %21 olduğu, Tablo 5.1’e göre ise bazı bölgelerde ise %64 seviyelerine kadar çıktığı görülmektedir. Bu rakamlar değerlendirildiğinde, ülkemizde genel kayıp kaçak oranlarının, dünya genelinde %7-8 olan OECD ortalamalarının neredeyse üç katına ulaştığı görülmektedir.

Dağıtım sektörünün en öne çıkan kayıp-kaçak sorunu, gerek sosyal devlet anlayışı, gerek kamu hizmet yapısının getirdiği dezavantajlar nedeniyle etkili bir şekilde çözüme kavuşturulamamış ve tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de özelleştirme ile çözülmesi öngörülmüştür. Bu doğrultuda kayıp-kaçakların dünya ortalaması değerlerine

⁴³³ Aykut Başçıl, *Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Özelleştirilmesi, Öncesi ve Sonrası Yükümlülükleri*, Babıali Kültür Yayıncılık, İstanbul, 2008, s. 54.

düşürülmesi amacı, özelleştirme çalışmalarının en önemli nedenleri arasında yer almıştır.

Bu bağlamda, özelleştirme uygulamaları sonrasındaki elektrik kayıp-kaçak oranları, Şekil. 5.2' de görüldüğü üzere, ciddi oranda düşüş göstermiştir. 2000'de yaklaşık olarak %22 olan kayıp kaçak oranı, 2012 yılında %14'lere gerilemiştir. Kayıp kaçak oranında bölgesel farklılıkların çok yüksek olduğu ülkemizde, 2012 yılı verilerine göre kayıp kaçak oranının en yüksek olduğu şehir % 78,6 ile Şırnak iken en düşük olduğu şehir %6 ile Isparta'dır.⁴³⁴

Tablo 5.2: Dağıtım Bölgelerinde Yıllara Göre Kayıp-Kaçak Oranları

ŞİRKET	KAYIP-KAÇAK GERÇEKLEŞME ORANLARI					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Akdeniz	9,72%	9,40%	9,29%	8,30%	8,47%	9,78%
Akedaş	7,95%	7,84%	8,44%	8,17%	8,17%	7,15%
Aras	29,32%	27,16%	27,67%	25,47%	25,70%	27,67%
Aydem	7,36%	11,92%	10,28%	8,69%	8,41%	8,00%
Ayedaş	9,14%	8,71%	7,47%	6,92%	6,91%	6,88%
Başkent	8,63%	8,48%	8,88%	8,55%	9,17%	8,67%
Boğaziçi	12,15%	10,84%	9,56%	9,75%	10,76%	10,59%
Çamlıbel	8,76%	9,21%	8,10%	7,31%	9,20%	8,32%
Çoruh	11,98%	10,63%	11,44%	11,57%	10,60%	10,00%
Dicle	64,81%	64,54%	73,39%	65,48%	71,07%	70,70%
Fırat	10,99%	10,44%	13,61%	12,24%	10,39%	10,98%
Gediz	10,23%	7,48%	8,89%	8,84%	8,10%	7,97%
Kayseri	11,14%	10,27%	10,70%	8,74%	7,20%	7,01%
Meram	8,27%	8,80%	9,01%	9,64%	9,55%	9,77%
Osmangazi	6,26%	5,64%	6,78%	9,11%	7,14%	7,15%
Sedaş	6,53%	7,55%	8,04%	6,41%	7,52%	7,31%
Toroslar	10,61%	9,85%	9,84%	8,92%	11,80%	13,28%
Trakya	7,61%	7,18%	7,11%	6,80%	7,76%	5,87%
Uludağ	8,59%	7,52%	7,30%	7,38%	9,46%	8,03%
Vangölü	56,19%	55,91%	55,56%	57,15%	52,10%	53,29%
Yeşilirmak	9,09%	9,24%	10,86%	12,89%	7,81%	7,26%
Ortalama	15,0 %	14,7 %	15,3 %	14,7 %	14,6 %	14,6 %

Kaynak: TBMM, Soru Önergesi Cevabı, <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-24154c.pdf>, (03.10.2013)

⁴³⁴ Ankara Strateji Enstitüsü, Elektrikte Kayıp-Kaçak Oranı, <http://www.ankarastrateji.org/haber/elektrikte-kayip-kacak-orani-1158/> (15.05.2014)

Özelleştirme için 21 bölgeye ayrılan ve TEDAŞ'a ait 20 bölgenin özelleştirme sürecindeki 2012 kayıp-kaçak oranları Şekil 5.3'de görüldüğü üzere, ülkenin doğusunda yer alan bölgelerde yüksek düzeydedir. Bu oranların doğu bölgelerinde yüksek oluşunun temel nedenleri olarak dağıtım sistemindeki yetersizlik ile bölge insanının ekonomik durumu öne çıkmaktadır.

Elektrik kayıp kaçak oranı; terör gibi şiddet olayları ile doğru, okuryazarlıkla ters orantılıdır. Eğer bir bölgede okuryazar oranı düşük terör olayları yüksekse o bölgede gelir düşük olduğu için elektrik kayıp kaçak oranı yüksektir. Türkiye'de terör ve şiddet olaylarının en yoğun olduğu bölgelerde elektrik kayıp kaçak oranı, diğer bölgelere göre daha yüksektir. Bu nedenledir ki, 2012 verilerine göre elektrik kayıp kaçak oranının en yüksek olduğu iller olan Şanlıurfa (%63), Mardin (%76), Şırnak: (%78); TÜİK, Nisan 2013 eğitim verilerine göre, okuma yazma oranının en düşük olduğu üç şehirdir. Ayrıca doğu bölgelerinde, yönetim ve denetleme mekanizmalarında yaşanan problemler de bu bölgelerde ki kayıp-kaçak oranını olumsuz etkilemektedir.⁴³⁵

Şekil 5.2: Dağıtım Bölgelerine Göre Kayıp-Kaçak Oranları (2012)



Bkz: Şekil 5.2

⁴³⁵ Ankara Strateji Enstitüsü, Elektrikte Kayıp-Kaçak Oranı, <http://www.ankarastrateji.org/haber/elektrikte-kayip-kacak-orani-1158/> (15.05.2014)

Elektrikte kaçak kullanım yani elektrik hırsızlığının ahlaki, ekonomik, sosyolojik ve psikolojik nedenleri de vardır. Kaçak kullanımın oranının yüksek olduğu yerler incelendiğinde, kaçak kullanımın sosyolojik ve psikolojik nedenlerinden biri olarak bedelsiz kullanım alışkanlığı görülmektedir. Tüketicilerin bedelsiz kullanım alışkanlığı kazanmasında en büyük etkenin, TEDAŞ tarafından uzun yıllar faturasını ödemeyen müşterilerin üzerine gidilmemesidir. Ayrıca kaçak kullanımın yüksek olduğu söz konusu yerlerde, tüketicilerin bedel ödememenin verdiği rahatlıkla tüketim alışkanlıklarının değiştiği ve tüketim miktarlarının arttığı gözlemlenmektedir.⁴³⁶

Yaşanan bu artış ve bedelin ödenmemesi ile ortaya çıkan devletin mali kaybına ilişkin sorunların, ödeme sorumluluğunu yerine getiren diğer bölgelerdeki tüketicilere yüklenerek adaletsiz bir şekilde çözümlenmeye çalışıldığı, ülke kamuoyu tarafından da bilinmektedir. Bu durumun, bölgelerdeki dağıtım hizmetinin, birbirinden bağımsız özel şirketlerce verilmesi ile çözümlenebileceği öngörülmektedir. Ayrıca, özel sektör işletmesinin, verdiği hizmetin karşılığındaki bedeli, devlete göre daha ciddi bir şekilde takip etmesi kaçınılmazdır. Bunun yanında vatandaşın, devlet tarafından sunulan hizmetin bedeline ilişkin bakışı “devlet ücretsiz sunar” şeklinde iken, özel sektöre bakış aynı şekilde değildir.

Kayıp-kaçak sorununun özelleştirme yapılarak çözümlenmesi hedeflenmiştir, ancak özelleştirme sürecinin yeni tamamlanması nedeniyle, sorunun çözümüne ilişkin uzun vadeli sonuçlar, henüz bilinmemektedir. Buna karşın kısa vadede belirlemeye başlayan rakamlar incelendiğinde, Şekil 5.2 ‘ye göre, 2012 elektrik kayıp-kaçak ortalaması on yıl önceki %21 seviyesinden, %14 seviyelerine gerilemiştir. Bunun yanında özelleştirmesi daha önce yapılan bölgeler bazında, kayıp-kaçak değerlerinde düşüler görülmeye başlamıştır. Örneğin, Şekil 5.3’e göre, 2010 yılında özelleştirilen Trakya bölgesinde, özelleştirme öncesi kayıp-kaçak oranı %7,11 iken, 2012’de %5.87’ye gerileyerek, OECD ortalamalarının da altına inmiştir. Bu doğrultuda, özelleştirmesi yeni tamamlanan ve kayıp-kaçak oranının en yüksek olduğu doğu bölgelerinde, kayıp-kaçak oranının ciddi oranda düşmesi öngörülmektedir.

Türkiye’de en yüksek kayıp kaçağın olduğu Dicle Elektrik Dağıtım Bölgesi’nin özel sektöre devri 28 Haziran 2013 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme sonrası işletme hakkını satın alan şirket her yıl bu oranı yüzde 10 azaltmayı taahhüt etmiştir.

⁴³⁶ Aydın Tarakçı, " Elektrik Dağıtım Faaliyetinde Tarife Düzenlemelerinin İncelenmesi", Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara 2010, s. 80

Bunun gerçekleşmesi halinde devletin kasasına her yıl 350 milyon lira girmesi beklenmektedir.⁴³⁷

TEDAŞ özelleştirmesinde kayıp-kaçak sorunlarını çözebilmek ve devletin yaşadığı mali kayıpları azaltmak, en önemli hedefler arasındadır. Özelleştirme ile güdülen bu temel amacın gerçekleşip gerçekleşmeyeceği 2013 yılı sonrası kayıp- kaçak oranları tetkik edilmek suretiyle ortaya konabilecektir.

4.2.2.2 Dağıtım Hizmet Kalitesi

Dağıtım sektöründe talep edilen elektrik yükü arttıkça hizmette kalitenin sağlanması yatırımların gerçekleştirilmesine bağlıdır. Tüketicilere sabit gerilim altında elektrik verilmesi, iletim ve dağıtım sisteminde yeterli dağıtım kapasitesinin, yani sistemde tüketicilerin güç taleplerine cevap verebilecek ölçüde, yeterli sayıda ve kapasitede hat kablo ve trafonun mevcut olması anlamına gelmektedir. Sabit frekans ise, sistemin değişik yüklenme koşullarında frekansının değişmemesi, yani sistemin çeşitli yüklenme durumlarına karşılık yeterli kapasitede üretim ünitesinin mevcut olmasıdır.⁴³⁸

Dağıtım hizmetinde kesintisiz elektrik sunumu sistemde yeterli sayıda ve kapasitede jeneratör birimi olması, yedek hat kablo ve trafo olması, sistemin sürekli ve düzenli bir şekilde bakımının yapılması gerekmektedir. Ayrıca zaman içerisinde güvenilirliğini yitirmiş sistem elemanlarının yenilenmesi ve sistem işletmesi üzerinde son derece etkin bilgisayara dayalı izleme ve kontrol mekanizmalarının kurulması işleminin tamamını kapsamaktadır.⁴³⁹

Bu kapsam doğrultusunda, devlet tarafından işletilen elektrik enerjisi dağıtım sektöründeki öne çıkan hizmet problemleri şöyledir. Niteliksiz personel istihdamı ile beraber teknik elemanların yetersizliği, personelin verimsiz kullanılması, yatırımların taleplere göre ve verimli olarak değerlendirilememesi, tahakkuk ve tahsilatta tam otomasyona geçilememiş olması, trafoların güçlerinin verimli kullanılmaması, sayaçların uzaktan okunabilmesinin sağlanamamış olması sonucu insan faktörlü problemlerin yaşanması, para yönetiminin yetersiz olması, kayıp-kaçak konusunda yeterli mücadelenin sağlanamaması, arızalara zamanında ve yeterli müdahalenin

⁴³⁷ Canan Sakarya, <http://www.dunya.com/elektrikte-kayip-kacak-orani-yuzde-14ler-seviyesine-geriledi-199037h.htm> (15.05.2014)

⁴³⁸ Kulalı, *a.g.t.*, s. 37.

⁴³⁹ Kulalı, *a.g.t.*, s. 37.

yapılamaması, müşteri hizmetlerinin yetersiz olması ve ödeme kolaylıklarının sağlanmamış olmasıdır.⁴⁴⁰

Ayrıca personel politikasındaki siyasi baskı ve rant kollama aktiviteleri, kamu kuruluşlarının etkin çalışmasına engel olmaktadır. Bununla birlikte kamu çalışanlarının yasal statüsü gereği, yaşam boyu iş ve ücret garantisinin olması, daha iyi performans gösterenin ödüllendirilmemesi ya da kötü hizmetin cezalandırılmaması, çalışanların daha kaliteli hizmet sunmasını teşvik etmemektedir. Personel seçimi siyasi baskılar doğrultusunda yapıldığı için performansa göre ücret dağılımı yapılamamakta ve aşırı istihdama karşı etkin personel sıkıntısı yaşanmaktadır.⁴⁴¹

Bu nedenlere bağlı olarak, devlet tarafından yürütülen dağıtım hizmetlerinde yeterli dağıtım hizmeti kalitenin sağlanamamaktadır. Sektörün özelleştirilerek, eğitilmiş ve nitelikli personeller ve rekabet ortamında etkili yönetim anlayışıyla, mevcut dağıtım hizmeti kalitesinin yükseltilmesi öngörülmüştür.

4.2.2.3 Elektrik Enerjisi Kalitesi

Bir ülkede ekonomik gelişmeye paralel olarak, sanayi üretiminin kaliteli ve verimli olmasının ön şartlarından birisi temel girdi olan elektriğin kaliteli olmasıdır. Elektrikte kalite, tüketicilere elektrik hizmetlerinin sabit gerilim ve frekans aralığında kesintisiz olarak sağlanması şeklinde tanımlanmaktadır. Tüketicie sunulan elektriğin gerilim ve frekansının belli alt ve üst limitler içinde kalarak dağıtım hizmetinin kusursuz yapılması gerekmektedir. Kesintisiz hizmet ise, tüketicie her türlü işletme koşullarında elektriğin sunulması, elektriğin hiçbir zaman kesilmemesi için yeterli teknik altyapı ve dağıtım altyapısına sahip olmak şarttır.⁴⁴²

Türkiye’de dağıtım hizmeti ile sunulan elektriğin kalite standartları, EPDK tarafından, “*Elektrik Dağıtım ve Perakende Satışına İlişkin Hizmet Kalitesi Yönetmeliği*”nin 5. Maddesi ile belirlenmiştir. Yönetmelik uyarınca, elektrik enerjisindeki kalite standartları, tüketicinin talebi olan elektrik tedarikinin, kesintisiz ve sürekli olarak sunulabilmesi, yüksek hizmet standardı bakımından ticari kalitesinin yeterli olması ve sunulan elektriğin teknik olarak kaliteli olmasıdır.⁴⁴³

⁴⁴⁰ Başçıl, *a.g.e.*, s. 55.

⁴⁴¹ Irkıcıtal, *a.g.t.*, s. 68.

⁴⁴² Arslan, *a.g.t.*, s. 86-87.

⁴⁴³ EPDK, Elektrik Dağıtım Hizmet Kalitesi Yönetmeliği, Madde 5, R.G., 28504, 21.12.2012

4.2.2.3.1 Tedarik Sürekliliği:

Elektrik enerjisinin kalite standartlarından tedarik sürekliliği, dağıtım sistemi kullanıcılarına ekonomik olarak kabul edilebilir maliyetlerle ve mümkün olan asgari kesinti süresi ve sıklığı ile elektrik enerjisi sunabilme kapasitesidir.⁴⁴⁴ Elektrikte tedarik sürekliliği, tüketicilerin maruz kaldığı kesinti süresi ve sayısı ile hesaplanmaktadır. Bu hesaplamalarda ise sürekliliğinin kalite göstergesi olarak, sistem ortalama kesinti sıklığı endeksi, sistem ortalama kesinti süresi endeksi ve müşteri ortalama kesinti süresi endeksleri ile takip edilmektedir. Tedarik sürekliliğini engelleyen kesintilerinin büyük orandaki sebebi dağıtım düzeyinde oluşmaktadır.⁴⁴⁵

Elektrik Piyasası Kanununun amaçları arasında yer alan elektriğin tüketiciye sürekli ve düşük maliyetli bir şekilde sunulması hedefi, tedarik sürekliliğinin, elektrik enerjisinin kalitesi bakımından önemini ortaya koymaktadır.⁴⁴⁶

4.2.2.3.2 Ticari Kalite:

Elektrik enerjisinde ticari kalite; dağıtım sistemi kullanıcılarına, bağlantı anlaşması veya perakende satış sözleşmesi kapsamında hizmet veren dağıtım hizmeti sağlayıcısının, enerji satışı veya hizmetin sunumuna ilişkin olarak meydana gelecek ilişkilerin tüm evrelerinde ki işlemleri, kalite standartlarına uygun şekilde, yerine getirilebilme kapasitesidir.⁴⁴⁷

Ticari kalite, elektrik enerjisini sunan kurum ile elektrik enerjisini talep eden tüketici arasındaki hizmet ilişkisinin kalitesi ile ilgilidir.⁴⁴⁸ Bu ilişki potansiyel müşterinin şirketten bilgi talep ettiği veya bağlantı talebini ilettiği anda başlamaktadır. Ticari kaliteyi ilgilendiren ilişkilerden bazıları standartlar ve ortalamalar vasıtasıyla ölçülebilmektedir. Genel standartlar ve garantili standartlar şeklinde ayrılan bu ilişkilere örnek olarak tüketicinin sisteme bağlanması, ölçüm aletlerinin tesis edilmesi, faturalama ve sayaç okuma gibi işlemlerdir.⁴⁴⁹

⁴⁴⁴ EPDK, Elektrik Dağıtım Hizmet Kalitesi Yönetmeliği, Madde 7, R.G., 28504, 21.12.2012

⁴⁴⁵ Engin Göktaş, "Elektrik Arz Kalitesi ve Türkiye Uygulamaları", Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara 2006, s. 18

⁴⁴⁶ Tarakçı, *a.g.t.*, s. 71.

⁴⁴⁷ EPDK, Elektrik Dağıtım Hizmet Kalitesi Yönetmeliği, Madde 18, R.G., 28504, 21.12.2012

⁴⁴⁸ Tarakçı, *a.g.t.*, s. 76.

⁴⁴⁹ Göktaş, *a.g.t.*, s. 18.

4.2.2.3.3 Teknik Kalite:

Elektrik enerjisinde teknik kalite, dağıtım sisteminde ki kullanıcıların elektrik enerjisi talebinin; gerilimin frekansı, genliği, dalga şekli ve üç faz simetrisi açısından kabul edilebilir değişim sınırları içerisinde kesintisiz ve kaliteli bir şekilde karşılanabilme kapasitesidir.⁴⁵⁰ Bir diğer tanımda teknik kalite, gerilim ve frekansın izin verilen sınırlar içerisinde kalabilme ölçüsü olarak da ifade edilebilmektedir.⁴⁵¹

Birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de teknik kalite önemli bir sorun olmaya başlamıştır. Tüketicilerin kullandığı elektrikli eşyaların gerilim ve frekans değişimlerine karşı hassasiyetinin artması nedeniyle, teknik kalitenin tüketiciler açısından önemi de artmıştır. Bilgisayar, televizyon gibi çok pahalı elektronik aletler gerilimdeki değişimlerden zarar görebilmektedir. Sanayi sektöründe özellikle üretim kayıplarına ve ayıplı mallara neden olmaktadır.⁴⁵²

Bu standartlar bağlamında, elektrik enerjisinin kalite standardını belirleyen, tedarik sürekliliği, ticari ve teknik kalite göstergeleri, dağıtım sektörünün doğal tekel yapısından olumsuz etkilenmektedir. Ayrıca dağıtım sektöründe sunulan elektrik enerjisi kalitesi, barınma ihtiyaçları ve sanayi gerekleri açısından oldukça önemlidir. Bu nedenlerle devlet eliyle verilen dağıtım hizmetlerindeki düşük elektrik enerjisi kalitesinin, sektörün özelleştirilmesi yöntemiyle yüksek standartlara ulaştırabilmesi mümkündür. Anacak özelleştirme sonrası kalitenin sağlanması, sektörde devletin teknik düzenleme ve denetimlerinin sürekliliğine bağlıdır.

4.2.2.4 Dağıtım Sektörü Yatırım ve Finansmanı

Tüm dünyada son yıllardaki hızlı sanayileşme, nüfus artışı ve şehirleşme ile birlikte elektrik enerjisine olan talep gün geçtikçe artmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin yıllık ortalama elektrik talep artışı 1970’lerde yıllık ortalama %10, 1980’lerde yıllık ortalama %7, 1990’larda yıllık ortalama %6,7 seviyesinde gerçekleşmiştir. Çin ve Hindistan gibi ülkelerin enerji talebinde ise 2000’li yıllardan itibaren patlama yaşanmıştır.⁴⁵³

Her geçen gün artan bu talebi karşılamak için de çok büyük miktarlarda yatırım gerekmektedir. Bu yatırım gereksinimine karşılık, son yıllarda Dünya Bankası başta

⁴⁵⁰ EPDK, Elektrik Dağıtım Hizmet Kalitesi Yönetmeliği, Madde 21, R.G., 28504, 21.12.2012

⁴⁵¹ Tarakçı, *a.g.t.*, s. 75.

⁴⁵² Göktaş, *a.g.t.*, s. 67.

⁴⁵³ Börü, *a.g.t.*, s. 68.

olmak üzere uluslararası finans kuruluşlarının elektrik enerjisi sektörüne ayırdıkları finansmanda büyük azalmalar gözlenmektedir. Bu büyüklükteki finansman ihtiyacının devlet kaynaklarından karşılanması, çoğu ülkede olduğu gibi Türkiye’de de kamu açıkları nedeniyle mümkün değildir. Bu nedenle, özel sektör kaynaklarının elektrik enerjisi yatırımlarına yönlendirilmesi ve sektörün özel kesime açılması, devlet açısından bir tercih olmaktan çıkarak zorunluluk haline gelmektedir.⁴⁵⁴

Ayrıca devletin, dağıtım sektöründe ki gerekli yatırımları yeterince yapamaması nedeniyle oluşan problemler elektrik arzını ve kalitesini ciddi düzeyde etkilemektedir. Yaşanan arz kesintileri ve yetersiz fonlar elektrik sektöründe reform ve özelleştirmenin en önemli nedenlerindendir. Bu yüzden 1980’den itibaren yapılan serbestleşme girişimleri gerekli yatırımları sağlamak için araç olmuş, özelleştirme ile talepteki büyümenin arz tarafından yakalanması amaçlanmıştır. Özelleştirme çalışmaları ile kredibilitenin artacağı, böylelikle potansiyel yatırımcı sayısında ve yabancı sermaye girişlerinde artış meydana geleceği, devletin finansman ihtiyacının ortadan kalkacağı, iç ve dış borçlarında azalmalar olacağı, bunların sonucunda da devletin daha verimli olacağı düşünülmektedir.⁴⁵⁵

Günümüz Türkiye’sinde hızlı şehirleşme ve sanayileşmeye bağlı olarak artan elektrik talebi doğrultusunda, daha hızlı bir şekilde artan dağıtım sektörü yatırım ve finansman ihtiyacının, salt devlet kaynaklarından karşılanmasının iktisadi açıdan mümkün olmadığı görülmektedir. Bu bağlamda dağıtım sektörünün bölgelere ayrılarak küçültülmesi ve özelleştirmesi ile her bölgede ki gerekli yatırım ve finansmanın farklı özel sektör kaynaklarınca sağlanması, en akılcı çözüm olarak görülmektedir.

4.2.2.5 Dağıtım Sektörünün Rekabete Açılması

Günümüzde serbest piyasa ekonomisi tüm dünyada genel kabul görmüş bir iktisadi sistem haline gelmiştir. Bu sistemin varlığı ise stratejik bir öneme sahip olan rekabet unsuruna bağlıdır. Çünkü rekabet ile iktisadi etkinliğin gerçekleşmesi sağlanmakta; bununla birlikte sosyal ve siyasal faydalar ortaya çıkmaktadır. Rekabetin var olduğu sektörde, etkinliğin sağlanması yoluyla arz güvenliği ve sürdürülebilirliği de mümkün olmaktadır.⁴⁵⁶

⁴⁵⁴ Arslan, *a.g.t.*, s. 87.

⁴⁵⁵ Irkıcıtal, *a.g.t.*, s. 69.

⁴⁵⁶ Hesna Yaşar, "Elektrik Piyasasında Manipülasyon", Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara 2009, s. 27.

Buna karşın, kamu işletmelerinin tekel olarak yer aldığı ve rekabetin olmadığı sektörlerde gözlenen, modern ve verimli işletmecilik anlayışından uzak bir yönetim anlayışı ile personel atamalarında politik tercihlerin ön planda tutulması gibi uygulamalardır. Kamunun bulunduğu sektörde; iş garantisi sağlanması, rekabet ve diğer çağdaş motivasyonların bulunmamasından kaynaklanan, isteksiz çalışma koşulları, performansla ilişkisi olmayan maaş sistemi gibi hususlar, performansın ve verimliliğin istenilen seviyelere çıkartılamamasına sebep olmaktadır. Bütün bunlar kamu işletmelerinin bulunduğu sektörün özel kesime devredilerek rekabete açılması gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.⁴⁵⁷

Ayrıca, elektriğin fiyatlandırılması, yatırım yeri seçimi, boyutu ve yatırımın zamanlaması gibi konularda ekonomik, teknik ve finansal gerçeklerden çok politik tercihlere göre planlama yapılması sonucu kamu işletmesi gelişim ve ilerleme yerine sürekli zarar eden bir işletme haline gelmektedir. Ayrıca etkinlik ve verimlilik artışı yerine zararların fiyat artışı yoluyla telafi edilmesi, keyfi fiyat artışları ile de enflasyonun tetiklenmesi gibi genel iktisadi yapıya zarar veren problemler ortaya çıkmaktadır. Bu nedenlerle bahsi geçen sektörel problemlerin çözümü için rekabet ortamı şarttır.⁴⁵⁸

Özelleştirme ile dağıtım sektöründe oluşan rekabet sonucu ekonomide iç dinamizm ve verimliliğin artacağı beklenmektedir. Devletin makroekonomik dengeleri sağlaması sonrasında ki ekonomik sistem daha düzenli işleyecek, özelleştirilen kamu kuruluşlarının rekabet şartları altında devletin ilgili organları tarafından düzenli olarak kontrolü ve denetimi ile de kalite artışının sürekliliği sağlanabilecektir. Rekabet ortamı ile müşteri memnuniyetinin sağlanması için gerekli şartlar oluşacak, kaliteli mal ve hizmet daha ucuza temin edilebilecektir. Aynı zamanda gerek özel sektörün ve gerekse özelleştirilmeyen kamu kuruluşlarının keyfi fiyat arttırmalarının da önüne geçilmiş olacaktır. Serbest piyasa koşullarında çalışan Türk özel şirketlerinin güç kazanarak dünya pazarlarında daha başarılı olma olasılıkları artacak ve dolaylı olarak ülke ekonomisinin dünya ölçeğinde büyümesine ivme kazandıracaktır.⁴⁵⁹

⁴⁵⁷ Arslan, *a.g.t.*, s. 88.

⁴⁵⁸ Börü, *a.g.t.*, s. 68.

⁴⁵⁹ Irkıcıtal, *a.g.t.*, s. 70-71.

4.2.3 TEDAŞ'ın Özelleştirme Amaçları

Türkiye’de özelleştirmelerin genel amaçları devletin iktisadi alandaki ticaret ve sanayi faaliyetlerinin en aza indirilerek özel sektörün yer aldığı rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulmasıdır. Böylelikle devletin bütçesi üzerindeki kamu teşebbüslerinin oluşturduğu mali yükün azaltılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi, atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması ve bu yolla elde edilecek kaynakların ülkedeki altyapı yatırımlarının finansmana aktarılması şeklindedir. Bu doğrultuda belirlenen özelleştirme amaçları sıralanırken mikroekonomi ve makroekonomi açısından ele alınarak bir ayrıma gidilmektedir. Kamu teşebbüslerinin daha etkin ve verimli çalışmasının hedeflenmesi mikroekonomi amacı olarak gösterilirken, piyasa ekonomisinin daha da yaygınlaştırılarak devletin ekonomideki payının azaltılmaya çalışılması ise makroekonomi amacı olarak ifade edilmektedir.⁴⁶⁰

Bu genel amaçlar doğrultusunda Türkiye’de 2004 yılında yayınlanan Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Strateji Belgesi ile elektrik enerjisi sektörü reformu ve özelleştirmelerinde beklenen faydalar doğrultusunda tespit edilen temel amaçlar şöyledir: ⁴⁶¹

- Elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının etkin ve verimli bir şekilde işletilmesi suretiyle maliyetlerin düşürülmesi,
- Elektrik enerjisi arz güvenliğinin sağlanması ve arz kalitesinin artırılması,
- Dağıtım sektöründeki teknik kayıpların OECD ülkeleri ortalamalarına indirilmesi ve kaçakların önlenmesi,
- Gerekli yenileme ve genişleme yatırımlarının kamu tüzel kişilerine herhangi bir yükümlülük getirilmeden özel sektörce yapılabilmesinin sağlanması,
- Elektrik enerjisi üretimi ve ticareti faaliyetlerinde oluşacak rekabet yoluyla ve hizmet kalitesinin düzenlenmesiyle sağlanan faydanın tüketicilere yansıtılmasıdır.

Türkiye’de kamuya ait elektrik tesislerinin özelleştirilmesinin en önemli amaçlarından birisi, başta yıllık ortalama yüzde 10 civarında artan elektrik talebinin kesintisiz karşılanabilmesidir. Nüfus artışının ve hızlı şehirleşme nedeniyle oluşan yatırım ihtiyacının kamu kaynaklarınca finanse edilmesi mümkün görülmemektedir. Önümüzdeki 10 yıl için yapılan elektrik talep projeksiyonları, yıllık ortalama yüzde 6

⁴⁶⁰ Irkıcıtal, *a.g.t.*, s. 71.

⁴⁶¹ Elektrik Piyasası Reformu ve Strateji Belgesi, YPK Kararı, s.1, 2004/3, 17.03.2004

oranında büyüyen ekonomimizin elektrik ihtiyacının karşılanabilmesi için, aynı dönemde 50 milyar dolarlık bir yatırım gerektiğini ve bu yatırımın 20 milyar dolarının ilk beş yılda, kalan 30 milyar dolarlık bölümünün ise ikinci beş yılda yapılmasının kaçınılmaz olduğunu göstermektedir.⁴⁶²

Bu genel değerlendirmeler ışığında elektrik dağıtım sektöründeki özelleştirme amaçları şöyle sıralanabilir: Elektrik enerjisi dağıtım sektöründe verimliliği arttırmak ve maliyetleri azaltmak için serbest piyasa rekabeti oluşturmak. Giderek artan elektrik talebinin kıt kamu kaynaklarınca karşılanması yerine yerli ve yabancı sermayenin sektöre yatırım yapmalarını sağlayarak elektrik arz güvenliğini temin etmek. Kuruluşlar üzerindeki politik otoritenin etkisini ortadan kaldırarak dağıtım sektörünü işletme ve planlama politikalarında daha özgür bir konuma getirmek. İletim ve dağıtım hatlarındaki kayıp ve kaçakları en az düzeye indirmek. Devletin denetleme kurulları tarafından denetlenen bir rekabet ortamı içinde, elektrik tarifelerinde fiyat istikrarını sağlamak. Belirli bir süre sonunda tüketicilere elektriği istedikleri dağıtım şirketinden satın alma hakkını sunmak. Üretim, iletim ve dağıtımın tüm aşamalarında maliyeti düşürücü, etkinliği artırıcı ve bütün bunların elektrik fiyatlarına yansımaları sağlayan bir mekanizmanın oluşması ile ülke sanayisinin küresel rekabet gücünü artırmak.⁴⁶³

Bu amaçların gerçekleştirilmesi halinde, gelişmiş birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de, elektrik dağıtım sektöründe iktisadi verimliliği ve sosyal gelişmeyi sağlayacak kalıcı bir çözüm üretilmiş olacaktır.

4.2.4 TEDAŞ Özelleştirme Yöntemi

Türkiye elektrik dağıtım sektörünü işletme yükümlüsü olarak görevlendirilen kamu teşebbüsü TEDAŞ’ın özelleştirilmesi yöntemi için, 4046 sayılı “*Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun*” ‘un 15. Maddesi esas alınmıştır. Bu madde çerçevesinde yapılacak olan özelleştirmelerde, kamu hizmeti gören tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri üreten kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin, imtiyaz sayılan faaliyetleri ile ilgili olarak yapılacak

⁴⁶² Yelim Nur Şirin, “Elektrik Sektöründe Özelleştirmeye Genel Bir Bakış ve Öneriler”, Ege Bölgesi Enerji Forumu, Denizli, 2009, s. 28.

⁴⁶³ Başçıl, *a.g.e.*, s. 56.

anlaşma ve sözleşmeler imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri niteliğinde olup, imtiyaz süresi 49 yılı geçemez.⁴⁶⁴

4.2.5 TEDAŞ Özelleştirmesinde Ana Esaslar

TEDAŞ özelleştirme sürecinin koordinasyonu amacıyla, ÖİB tarafından, *“Türkiye Elektrik Dağıtım Sektörü Tanıtım Dokümanı”* yayınlanmıştır. Tanıtım dokümanında, özelleştirme sürecinin ana esasları, İHS modeli, tarifelerde genel esaslar, enerji satış anlaşmaları, yatırım yükümlülükleri ve yatırım değerlendirmesi başlıkları ile tespit edilmiştir.⁴⁶⁵

4.2.5.1 İHS Modeli (İmtiyaz Hisselerinin Satış Modeli)

Bu kanun doğrultusunda, TEDAŞ özelleştirmelerinde genel olarak işletme hakkı devrine (İHD) dayalı, işletme hisse satış yöntemi (İHS Modeli) uygulanmıştır. Bu modele göre yatırımcı, özelleştirilen dağıtım şirketinin bulunduğu bölgedeki elektrik dağıtım lisansına sahip tek şirket olmaktadır. Yatırımcı, dağıtım şirketinin hisselerinin sahibi olarak, TEDAŞ ile imzalanmış olan İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi (İHD Sözleşmesi) çerçevesinde dağıtım varlıklarının işletme hakkını elde etmektedir.⁴⁶⁶

Dağıtım hizmeti özelleştirmelerinde kullanılan İHS modelinin amacı, yatırımcıya, işler durumdaki bir dağıtım şirketini devretmektir. Özelleştirme süreci kapsamında, dağıtım şirketinin kurulması, İmtiyaz Hakkının Devri (İHD) Sözleşmesi’nin imzalanması, dağıtım ve perakende satış lisansının verilmesi ve enerji satış anlaşmalarının imzalanması işlemleri, İHS modelinin uygulanabilmesi için gerekli adımları oluşturmaktadır. İHS modelinde, mevcut varlıklar ile özelleştirme sonrası yatırımcı tarafından gerçekleştirilecek yatırımlar sonucu oluşacak yeni varlıkların mülkiyeti TEDAŞ’ta kalırken, yatırımcı, dağıtım tesislerinin ve bu tesislerin işletilmesinde varlığı zorunlu diğer unsurların işletme hakkı ile birlikte tüm yeni yatırımları gerçekleştirme yükümlülüğünü üstlenmektedir.⁴⁶⁷

⁴⁶⁴ 4046 Sayılı Kanun, Madde 15, R.G. 22124, 27.11.1994

⁴⁶⁵ ÖİB, (2010), *a.g.y.*, s. 3-8.

⁴⁶⁶ ÖİB, (2010), *a.g.y.*, s. 1.

⁴⁶⁷ ÖİB, (2010), *a.g.y.*, s. 1.

4.2.5.2 Tarifelerde Genel Esaslar

TEDAŞ özelleştirmesi ile elektrik dağıtım sektöründe uygulanacak olan tarifelere ilişkin yapı Strateji Belgesi'nde yer alan temel esaslara göre belirlenmiştir. Bu bağlamda belgede, elektrik enerjisi sektöründeki düzenlemeye tabi faaliyet alanlarında maliyetleri yansıtan bir fiyatlandırma sisteminin uygulanacağı, dağıtım bölgeleri arasında tüketicilere uygulanacak satış fiyatı eşitlemesini sağlamak üzere bir mekanizma geliştirileceği, geçiş dönemi uygulaması niteliğindeki bu eşitleme mekanizmasının, asgari olarak ilk tarife uygulama dönemi boyunca yürürlükte olacağı, tarife esasları olarak belirlenmiştir.⁴⁶⁸

Bu çerçevede, planlanan yapısal gereksinimlere cevap vermesi amacıyla yeni bir tarife metodolojisi geliştirilmiştir. Elektrik piyasasında hedeflenen liberal yapının temel amacı, sistemin verimliliğini artırarak tarifelerin düşürülmesini sağlamaktır. Bu bağlamda, tarifeler, maliyet tabanlı olarak, kayıp/kaçığa ve işletme verimliliğine ilişkin önceden tespit edilmiş ve iyileştirme öngören hedefler çerçevesinde belirlenmiştir.⁴⁶⁹

4.2.5.3 Enerji Satış Anlaşmaları

Özelleştirme süreci ile birlikte, dağıtım şirketlerinin dağıtım bölgelerindeki elektrik enerjisi talebinin %85'ini TETAŞ'tan ve EÜAŞ'ın bölünmesiyle ortaya çıkan portföy üretim şirketlerinden temin edecekleri, geçiş dönemi olan özelleştirmeden sonraki ilk 5 yıl enerji satış anlaşmalarının bu çerçevede yapılacağı, sözleşmelerin bitimi ile de, serbest piyasanın sağlanacağı, Strateji Belgesi'nde belirtilmiştir.⁴⁷⁰

Bu doğrultuda yapılan düzenlemeler ile, dağıtım şirketleri, TETAŞ ve EÜAŞ portföy şirketleri ile özelleştirme öncesinde imzalanmış olan ve bölgenin elektrik ihtiyacını büyük ölçüde garanti altına alan enerji satış anlaşmalarını elinde bulundurmaktadır. Enerji satış anlaşmaları, düzenlenmiş fiyatlar üzerinden yapılmıştır. Şirketler, bu sözleşmelerin sürelerinin bitiminde, serbest piyasa şartlarına tabi olarak istediği kaynaklardan, ikili anlaşmalar yoluyla enerji tedarik edebilecektir. TEİAŞ tarafından işlerlik kazandırılmış olan piyasa mali uzlaştırma mekanizması, günlük piyasa dengesizliklerini giderme hedefini gözetmektedir.⁴⁷¹

⁴⁶⁸ Elektrik Piyasası Reformu ve Strateji Belgesi, YPK Kararı, s.5, 2004/3, 17.03.2004

⁴⁶⁹ ÖİB, (2010), *a.g.y.*, s. 3.

⁴⁷⁰ Elektrik Piyasası Reformu ve Strateji Belgesi, YPK Kararı, s.3, 2004/3, 17.03.2004

⁴⁷¹ ÖİB, (2010), *a.g.y.*, s. 6.

4.2.5.4 Yatırım Yükümlülükleri

Elektrik dağıtım sektörü özelleştirmenin öncelikli amaçlarından biri de dağıtım sistem ve şebekesi üzerinde gerçekleştirilmesi gereken yatırımların özel sektör tarafından karşılanması ve bu sayede devlet bütçesi üzerindeki yükün azaltılmasıdır. Elektrik dağıtımında sürekliliğin ve yüksek hizmet kalitesinin sağlanabilmesi için yatırımlar büyük önem taşımaktadır. 20 dağıtım bölgesine ilişkin yatırımlar, her birinde gerekli olan yıllık genişleme, yenileme ve iyileştirmeye ilişkin yatırım harcamaları olmak üzere üç kapsamdan oluşmaktadır.⁴⁷²

Genişleme yatırımları ve kamulaştırma maliyeti: Mevcut şebekenin kapasitesinin artırılması için gerekli yatırım harcamaları ve bunlara bağlı olarak ödenmesi gereken kamulaştırma ve geçiş hakkı bedelleri.

Yenileme yatırımları: Mevcut şebekede ekonomik ömrünü tamamlamış varlıkların yenilenmesi için gerekli yatırım harcamaları.

İhalesi yapılmış ve halen devam eden yatırımlar: Halen yapımı devam etmekte olan ve ihalesi özelleştirme süreci öncesinde yapılmış projelerin tamamlanması için gerekli yatırım harcamaları

4.2.6 Yatırım Değerlenmesi

Elektrik dağıtım sektörünün özelleştirme süreci, dağıtım sektörüne yapılan yatırımların değer kazanmasını sağlayacak şekilde düzenlenmiştir. EPDK tarafından hâlihazırda onaylanmış olan tarifeler, dağıtım şirketinin, gerçekleştireceği perakende satış ve elektrik dağıtım aktiviteleri ile yapılması öngörülen yatırımlar üzerinden makul bir getiri kazanmasını öngörerek belirlenmiştir. Bununla beraber, yatırımcılar, kayıp/kaçak ve işletme verimliliği gibi performans parametrelerinde belirlenen hedeflerin ötesinde bir iyileştirme sağlayarak öngörülen makul seviyenin üzerinde değer yaratma imkânına sahiptirler. Yatırımcı açısından yeni dağıtım sistemin sunduğu fırsatlar ve kazanımlar, aynı zamanda enerji sektörünün gelişimine de önemli katkı sağlayacaktır.⁴⁷³

Özelleştirme sonrasında, dağıtım şirketlerinin genel işletme verimliliğinin artışı, faturalama, tahsilat gibi ana süreçlerin optimizasyonu, bölümler arası koordinasyonun etkinleştirilmesi, bilişim sistemlerinin geliştirilmesi, altyapı yetersizliklerinin

⁴⁷² ÖİB, (2010), *a.g.y.*, s. 7.

⁴⁷³ ÖİB, (2010), *a.g.y.*, s. 8.

giderilmesi ve çalışanların verimliliğinin yükseltilmesi ile yatırımların daha da değerlendirileceği öngörülmektedir. Ayrıca, ülkede ki özelleştirme ve liberalleşme çalışmaları, yatırımcılar açısından yeni fırsatlar da barındırmaktadır. Bu bağlamda hızlı ve istikrarlı büyüyen enerji sektörü ve stratejik konumu ile Türkiye, Avrupa'nın en önemli elektrik pazarlarından biri konumundadır. Sağlam bir piyasa yapısının oluşturulması ve etkin düzenleme mekanizmalarının devreye girmesi sayesinde elektrik sektörünün gelecek yıllardaki büyüme potansiyeli daha da artmıştır.⁴⁷⁴

4.2.7 Lisanslama Uygulaması

Elektrik dağıtım sektörü lisanslama uygulaması, 6446 sayılı “*Elektrik Piyasası Kanunu*” ‘un 5. Maddesinde “Lisans Esasları” başlığı altında belirlenmiştir. Bu Kanun hükümleri uyarınca lisans: dağıtım bölgelerinde lisansta belirtilen piyasa faaliyetlerinin yapılabilmesi için tüzel kişilere verilen izin belgesidir. Bu belge, dağıtım bölgesinde en az 10 en çok 49 yıl faaliyet göstermek üzere EPDK tarafından verilmektedir.⁴⁷⁵

Elektrik piyasasındaki lisanslama uygulamalarına ilişkin usul ve esaslar ile lisans sahiplerinin hak ve yükümlülüklerinin belirlenmesi amacıyla EPDK tarafından “*Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği*” yayınlanmıştır.⁴⁷⁶

Dağıtım lisansı kapsamında, lisans sahibinin hakları; yönetmeliğin 33. Maddesi ile belirlenmiştir: Yönetmelik çerçevesinde, dağıtım lisansı sahibi, lisansında belirlenen dağıtım bölgesinde dağıtım faaliyetinde bulunma, faaliyeti için enerji satın alma fazlasına satma, bölgesinde 154 kV gerilim seviyesinde tesis kurabilme ve işletme haklarına sahip olmaktadır.⁴⁷⁷

Dağıtım lisansı sahibinin yükümlülükleri ise, 33. Maddenin 2. Fıkrasında şöyle belirlenmiştir: Lisans sahibi özetle, lisansında belirlenen bölgedeki dağıtım gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin sayaçlarının kurulumu, bakımı ve işletilmesi hizmetlerini yürütmek, söz konusu bölgede yer alan sayaçları okumak ve dağıtım sistemini, elektrik enerjisi üretimi ve satışında rekabet ortamına uygun şekilde işletmek ile sorumludur. Ayrıca, dağıtım bölgesine ilişkin kurulca onaylanan projeleri hazırlamak, gerekli iyileştirme, yenileme ve kapasite artırımı yatırımlarını yapmak ve/veya yeni dağıtım tesislerini inşa etmek, yatırımları yapmak, dağıtım sistemi

⁴⁷⁴ ÖİB, (2010), *a.g.y.*, s. 8.

⁴⁷⁵ 6446 Sayılı Kanun, Madde 5, R.G. 28603, 30.03.2013

⁴⁷⁶ Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, Madde 1, R.G. 28809, 02.11.2013

⁴⁷⁷ Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, Madde 33(1), R.G. 28809, 02.11.2013

kayıplarını asgari seviyeye indirmek ve dağıtım bölgesinin genel aydınlatmasını sağlamak ile yükümlüdür.⁴⁷⁸

Bu yönetmelik doğrultusunda, EPDK tarafından, Türkiye’de 21 dağıtım bölgesi için, Tablo 6.1’de ayrıntıları belirtilen 21 ayrı lisans verilmiştir ve bu lisansların yürürlüğü günümüzde de devam etmektedir.

Tablo 6.1: Dağıtım Lisansı Verilen İşletmeler

	Şirket Adı	Tesis Yeri	Lisans Tarihi	Lisans No.
1	Akedaş Elektrik Dağıtım A.Ş.	Adıyaman-Kahramanmaraş İlleri	27.12.2010	ED/2958-2/1769
2	Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş.	Kayseri	15.07.2009	ED/2174-1/1527
3	Aydem Elektrik Dağıtım A.Ş.	Aydın-Denizli-Muğla	17.07.2008	ED/1678-1/1215
4	İstanbul Anadolu Y. Elektrik Dağ. A.Ş.	İstanbul Anadolu Yakası	01.09.2006	ED/874-39/697
5	OSMANGAZİ Elektrik Dağıtım A.Ş.	Afyon-Bilecik-Eskişehir-Kütahya-Uşak	01.09.2006	ED/874-43/699
6	FIRAT Elektrik Dağıtım A.Ş.	Bingöl-Elazığ-Malatya-Tunceli	01.09.2006	ED/874-21/685
7	VANGÖLÜ Elektrik Dağıtım A.Ş.	Bitlis-Hakkari-Muş-Van	01.09.2006	ED/874-15/679
8	Akdeniz Elektrik Dağıtım A.Ş.	Antalya-Burdur-Isparta	01.09.2006	ED/874-31/691
9	ARAS Elektrik Dağıtım A.Ş.	Ağrı-Erzincan-Erzurum-Kars-Bayburt-Ardahan-Iğdır	01.09.2006	ED/874-17/681
10	ULUDAĞ Elektrik Dağıtım A.Ş.	Balıkesir-Bursa-Çanakkale-Yalova	01.09.2006	ED/874-35/695
11	GEDİZ Elektrik Dağıtım A.Ş.	İzmir-Manisa	01.09.2006	ED/874-33/693
12	DİCLE Elektrik Dağıtım A.Ş.	Diyarbakır-Mardin-Siirt-Şanlıurfa-Batman-Şırnak	01.09.2006	ED/874-13/677
13	TOROSLAR Elektrik Dağıtım A.Ş.	Adana-Mersin-Osmaniye-Hatay-Gaziantep-Kilis	01.09.2006	ED/874-25/689
14	Trakya Elektrik Dağıtım A.Ş.	Tekirdağ-Kırklareli Edirne	01.09.2006	ED/101-20/027
15	Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş.	Sakarya-Bolu-Düzce-Kocaeli	01.09.2006	ED/101-23/030
16	Enerjisa Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Ankara-Bartın-Çankırı-Karabük-Kastamonu-Kırıkkale-Zonguldak	01.09.2006	ED/101-21/028
17	MEDAŞ Meram Elektrik Dağıtım A.Ş.	Kırşehir-Nevşehir-Niğde-Aksaray-Konya-Karaman	01.09.2006	ED/101-25/032
18	ÇAMLIBEL Elektrik Dağıtım A.Ş.	Sivas-Tokat-Yozgat	01.09.2006	ED/874-23/687
19	Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş.	Artvin-Giresun-Gümüşhane-Rize-Trabzon	01.09.2006	ED/874-19/683
20	YEŞİLIRMAK Elektrik Dağıtım A.Ş.	Amasya-Çorum-Ordu-Samsun-Sinop	01.09.2006	ED/874-51/705
21	BEDAŞ Boğaziçi Elektrik Dağıtım A.Ş.	İstanbul Avrupa Yakası	01.09.2006	ED/101-22/029

Bkz: EPDK,

<http://lisans.epdk.org.tr/epvys-web/faces/pages/lisans/elektrikDagitim/elektrikDagitimOzetSorgula.xhtml>
(10.09.2013)

⁴⁷⁸ Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, Madde 33(2), R.G. 28809, 02.11.2013

4.2.8 TEDAŞ Özelleştirme Sonucu

Türkiye elektrik dağıtım sisteminde, serbest piyasa düzenine geçiş çalışmaları çerçevesinde, TEDAŞ özelleştirme süreci, Yüksek Planlama Kurulu’nun 17 Mart 2004 tarihinde çıkarılan 2004/3 nolu kararı ile onaylan “Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi” nin yayınlanması ile başlamıştır.⁴⁷⁹

Strateji Belgesinde yer alan bu eylem planına uygun olarak ÖYK’nın 02.04.2004 tarih ve 2004/22 sayılı Kararı ile TEDAŞ özelleştirme programına alınmış ve yapılandırma başlatılmıştır.⁴⁸⁰ Yapılandırma sonucunda, TADAŞ dağıtım şirketleri ve kapsadığı iller aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

Tablo 7.1: Dağıtım Şirketleri ve Kapsadığı İller

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

Bkz: ÖYK, 2004/22 Sayılı Kararı, R.G. 25422, 03.04.2004

⁴⁷⁹ Elektrik Piyasası Reformu ve Strateji Belgesi, YPK Kararı, s.1, 2004/3, 17.03.2004

⁴⁸⁰ ÖYK, 2004/22 Sayılı Kararı, R.G. 25422, 03.04.2004

TEDAŞ özelleştirme süreci 2013 yılı güz döneminde %100'ü tamamlanmış olup sürecin sonucuna ilişkin değerlendirme şu şekildedir: 4046 sayılı “*Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun*” çerçevesinde TEDAŞ'ın hissedarı olduğu 18 elektrik dağıtım şirketine ilişkin olarak özelleştirme ihaleleri yapılmıştır. 18 adet elektrik dağıtım şirketinin (Başkent, Sakarya, Meram, Osmangazi, Çamlıbel, Uludağ, Çoruh, Yeşilirmak, Fırat, Trakya, Boğaziçi, Akdeniz, Gediz, Aras, Dicle, İstanbul Anadolu Yakası, Toroslar ve Vangölü Elektrik Dağıtım A.Ş.) özel sektöre devir işlemleri tamamlanmıştır. Kayseri ve Civarı Elektrik T.AŞ.deki %20 oranındaki hissenin satışı için açılan ihale 06.04.2012'de sonuçlandırılmış olup, 21.09.2012 tarihinde imzalanan sözleşme ile Kayseri ve Civarı Elektrik T.AŞ.deki %20 oranındaki hissenin devri gerçekleşmiştir.3096 sayılı Kanuna göre devredilen iki bölge (Aydın-Denizli-Muğla ve Adıyaman-Kahramanmaraş Dağıtım Bölgeleri) dâhil bugüne kadar 21 elektrik dağıtım bölgesinin özelleştirmesi tamamlanmıştır. **30 Eylül 2013 tarihinde imzalanan son devir sözleşmesi ile birlikte TEDAŞ özelleştirme süreci sona ermiştir. Böylelikle elektrik dağıtım piyasasının %100'ü özelleştirilmiş, toplam 12 milyar 914 milyon 750 bin dolar ihale bedeli ile 30 yıllık lisans haklarıyla, özel sektöre aktarılmıştır.**⁴⁸¹

Böylelikle, 17 Mart 2004 tarihinde, strateji belgesi ile eylem planı yapılarak başlayan TEDAŞ özelleştirme süreci, 30 Eylül 2013 tarihinde nihai olarak sona ermiş, devlet dağıtım sektörü işletmecisi olmaktan çıkmış, denetleyici konuma geçmiştir.

Bu bağlamda, dağıtım sektörü özelleştirmelerinin gerçekleştirilip sonuçlandırıldığı dönem hükümetleri başbakanı Recep Tayyip Erdoğan, 28 Eylül 2013 tarihinde yaptığı bir konuşmasında elektrik dağıtımının tamamının özel sektörün gerçekleştirdiğini aktararak şu değerlendirmelerde bulunmuştur:⁴⁸²

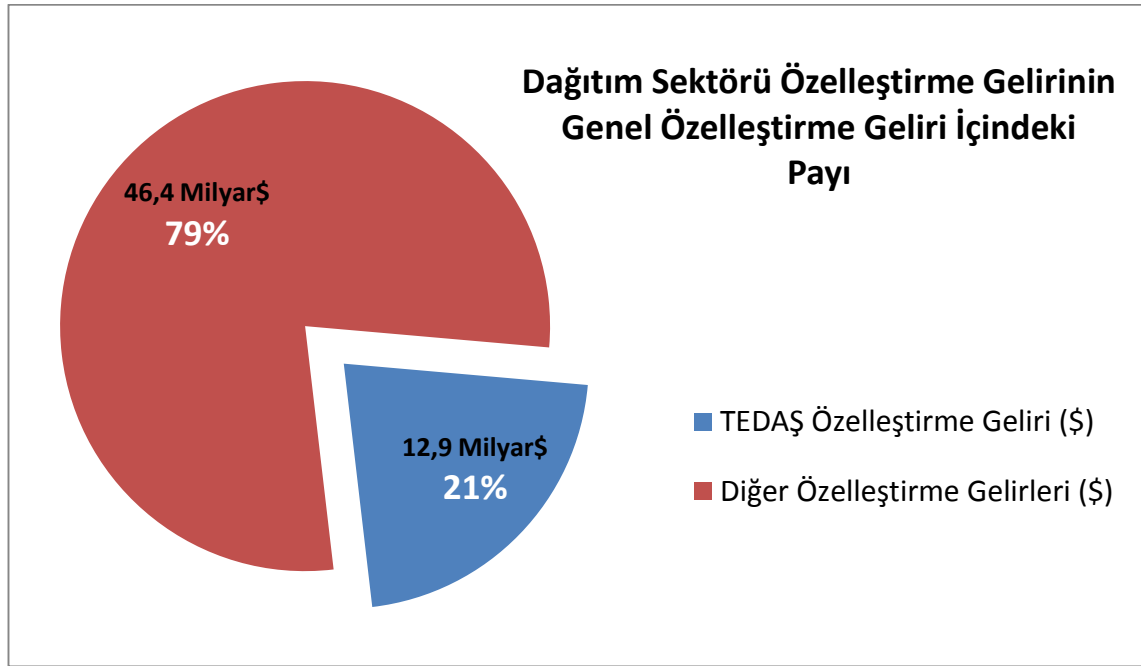
"Devlet artık dağıtımla uğraşmıyor, devlet zamanla aksayan, yavaşlayan hizmetlere kaynak ayırmak zorunda kalmıyor. Burada elde ettiğimiz karı milletimize geri döndürerek, eğitime, sağlığa, adalete, emniyete, enerjiye, tarıma ayırmak suretiyle sosyal politikalarda verdiğimiz destekle, güçle Türkiye'yi sağlıklı kalkınma temelinde büyütüyoruz"

⁴⁸¹ ÖİB, 86039450-622 sayılı resmi yazı, 2013 (Bilgi Edinme Talebine Cevap)

⁴⁸² Başbakanlık, <http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pActuelDetail.aspx> (30.09.2013)

TEDAŞ özelleştirmesi, Türkiye geneli yapılan tüm özelleştirmeler ile karşılaştırıldığında, Tablo 1.1’de belirtilen 1985-2014 dönemi özelleştirme işlemleri neticesinde toplam 59,3 milyar \$ gelir elde edildiği görülmektedir. Bu gelirin içindeki TEDAŞ özelleştirme payı ele alındığında ise, Tablo 7.2’ye göre 12,9 milyar \$’nın, dağıtım sektörü özelleştirmesinden yani TEDAŞ’a ait 21 bölgenin özel sektöre devredilmesi ile elde edilmiştir.

Şekil 6.1: Dağıtım Sektörü Özelleştirmesi ile Genel Özelleştirme Oranı



Bkz: Tablo 1.1 ve Şekil 6.1

Bu verileri yorumlandığında, Türkiye’de 1985’den bu yana gerçekleştirilen tüm özelleştirme işlemleri ile elde edilen toplam gelirin, Şekil 6.1’de görüldüğü üzere **%79’nun diğer özelleştirme işlemlerinden, %21’nin ise TEDAŞ özelleştirmesinden elde edildiği tespit edilmiştir.** Söz konusu bu rakamlar özelleştirme gelirleri içerisinde önemli bir paya sahip olan TEDAŞ özelleştirme sürecinin önemini ortaya koymaktadır.

4.2.9 Dağıtım Sektöründe Özelleştirilen Bölgeler

Özelleştirme Strateji Belgesi'nde yer alan eylem planı çerçevesinde, TEDAŞ özelleştirme çalışmaları başlatılarak 21 adet görev bölgesinin şirketleştirilmesi ile ilgili olarak, 4046 Sayılı Yasa'nın 4. Maddesi çerçevesinde bölge şirketleri kurulmuştur. Koordinatörlük olarak faaliyet gösteren İstanbul Anadolu Yakası, anonim şirkete dönüştürülmüştür. TEDAŞ'ın mevcut bağlı ortaklıklarından Karaelmas Elektrik Dağıtım A.Ş. ile müesseselerinden Kastamonu Elektrik Dağıtım Müessesesi, Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş. bünyesinde birleştirilmiştir. Körfez Elektrik Dağıtım A.Ş. Sakarya Dağıtım A.Ş. bünyesinde tek bir şirket olarak birleştirilmiş, Kırşehir, Nevşehir, Niğde, Aksaray Elektrik Dağıtım Müesseseleri Meram Elektrik Dağıtım AŞ'ye bağlanmıştır.⁴⁸³

⁴⁸³ Öztuncer, *a.g.t.*, s. 86.

Bu çerçevede Türkiye Elektrik A.Ş.’nin hissedarı olduğu ve dağıtım, perakende satış ve perakende satış hizmeti yürütülen bölgeler aşağıda belirtilen tarih aralıklarında ihale edilerek ihale tutarları karşılığında özel şirketlere devredilmiştir.

Tablo 7.2: Dağıtım Şirketlerinin Özelleştirme Durumu

	ELEKTRİK DAĞITIM ŞİRKETİ	İHALE TARİHİ	YATIRIMCI	İHALE TUTARI (\$)	DEVİR TARİHİ
1	Göksu Elektrik Dağıtım A.Ş.	07.01.1999	AKEDAŞ	60.000.000	23.06.2000
2	Menderes Elektrik Dağıtım A.Ş.	17.07.2008	AYDEM	110.000.000	17.07.2008
3	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	01.07.2008	ENERJİSA-VERBUND	1.225.000.000	28.01.2009
4	Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş.	01.07.2008	AKCEZ	600.000.000	11.02.2009
5	Meram Elektrik Dağıtım A.Ş.	25.09.2008	ALORKO-CENGİZ	440.000.000	30.10.2009
6	Osmangazi Elektrik Dağıtım A.Ş.	06.11.2009	ETİ GÜMÜŞ	485.000.000	31.05.2010
7	Çamlıbel Elektrik Dağıtım A.Ş.	18.02.2010	LİMAK-KOLİN-CENGİZ	258.500.000	31.08.2010
8	Uludağ Elektrik Dağıtım A.Ş.	18.02.2010	LİMAK-KOLİN-CENGİZ	940.000.000	31.08.2010
9	Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş.	06.11.2009	AKSA ELEKTRİK	227.000.000	30.09.2010
10	Yeşilirmak Elektrik Dağıtım A.Ş.	06.11.2009	ÇALIK ENERJİ	441.500.000	29.12.2010
11	Fırat Elektrik Dağıtım A.Ş.	18.02.2010	AKSA ELEKTRİK	230.250.000	31.12.2010
12	Trakya Elektrik Dağıtım A.Ş.	09.08.2010	IC HOLDİNG	575.000.000	30.12.2011
13	Akdeniz Elektrik A.Ş.	12.11.2012	LİMAK-KOLİN-CENGİZ	546.000.000	28.05.2013
14	Boğaziçi Elektrik Dağıtım A.Ş.	14.12.2012	LİMAK-KOLİN-CENGİZ	1.960.000.000	28.05.2013
15	Gediz Elektrik Dağıtım A.Ş.	19.12.2012	ELSAN-TÜMAŞ-KARAÇAY	1.231.000.000	29.05.2013
16	Aras Elektrik A.Ş.	25.09.2008	KİLER ALIŞVERİŞ HİZ.	128.500.000	28.06.2013
17	Dicle Elektrik Dağıtım A.Ş.	15.03.2013	İŞKAYA-DOĞU	387.000.000	28.06.2013
18	İstanbul Anadolu Yakası Elektrik D. A.Ş.	15.03.2013	ENERJİSA	1.227.000.000	01.09.2013
19	Toroslar Elektrik Dağıtım A.Ş.	15.03.2013	ENERJİSA	1.725.000.000	01.09.2013
20	Vangölü Elektrik Dağıtım A.Ş.	15.03.2013	TÜRKERLER	118.000.000	01.09.2013
TOPLAM:				12.914.750.000	

Kaynak: ÖİB, 86039450-622 sayılı resmi yazı, 2013 (Bilgi Edinme Talebine Cevap)

Türkiye Elektrik dağıtım sektöründe faaliyet gösteren 21 dağıtım bölgesinin özelleştirme durumu Tablo 7.2'nin de yorumlanması ile özelleştirme devir tarihi sırasına göre ayrı ayrı değerlendirilmiştir:

4.2.9.1 Göksu Elektrik Dağıtım A.Ş.

Kahramanmaraş ve Adıyaman illerini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan GÖKSU Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 60 Milyon dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek AKEDAŞ dağıtım şirketine devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.1: Göksu Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

İşletmeye, 3096 sayılı Kanun ve bağlı yönetmelik uyarınca Kahramanmaraş-Adıyaman illerini kapsayan görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile AKEDAŞ arasında 07.01.1999 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile AKEDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 23.06.2000 tarihinde imzalanmış ve şirket elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

4.2.9.2 Aydem Elektrik Dağıtım A.Ş.

Aydın, Denizli ve Muğla illerini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan Menderes Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 110 Milyon dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek AYDEM dağıtım şirketine devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.2: Aydem Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

İşletmeye, 3096 sayılı Kanun ve bağlı yönetmelik uyarınca Aydın-Denizli-Muğla illerini kapsayan görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile AYDEM arasında 17.07.1998 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile AYDEM arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 15.08.2008 tarihinde imzalanmış ve şirket elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

4.2.9.3 Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.

Ankara, Kırıkkale, Zonguldak, Bartın, Karabük, Çankırı ve Kastamonu illerini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan BAŞKENT Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 1 Milyar 225 Milyon dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek BAŞKENT EDAŞ adıyla Eerjisa-Verbund şirketlerine devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.3: Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

İşletmeye, görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile BAŞKENT EDAŞ arasında 01.07.2008 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile BAŞKENT EDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 28.01.2009 tarihinde imzalanmış ve şirket elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

4.2.9.4 Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş. (SEDAŞ)

Sakarya, Bolu, Düzce ve Kocaeli illerini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan SAKARYA Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 600 Milyon dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek SEDAŞ adıyla Akcez şirketine devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.4: Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

İşletmeye, görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile SEDAŞ arasında 01.07.2008 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile SEDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 11.02.2009 tarihinde imzalanmış ve şirket elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

4.2.9.5 Meram Elektrik Dağıtım A.Ş.

Konya, Nevşehir, Niğde, Aksaray, Kırşehir ve Karaman illerini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan MERAM Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 440 Milyon dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek MERAM EDAŞ adıyla Alorko-Cengiz konsorsiyumuna devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.5: Meram Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

İşletmeye, görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile MERAM EDAŞ arasında 25.09.2008 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile MERAM EDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 30.10.2009 tarihinde imzalanmış ve şirket elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

4.2.9.6 Osmangazi Elektrik Dağıtım A.Ş.

Eskişehir, Afyon, Bilecik, Kütahya ve Uşak illerini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan OSMANGAZİ Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 485 Milyon dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek OSMANGAZİ EDAŞ adıyla Eti Gümüş şirketine devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

İşletmeye, görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile OSMANGAZİ EDAŞ arasında 06.11.2009 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile OSMANGAZİ EDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 31.05.2010 tarihinde imzalanmış ve şirket

elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.6: Osmangazi Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

Ancak, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun 01.08.2013 tarihinde yapılan toplantısında alınan kararla Osmangazi Elektrik Dağıtım AŞ ve Osmangazi Elektrik Perakende Satış AŞ'nin, Elektrik Piyasası Kanunu'nun 16. maddesinin 4.fıkrası gereğince faaliyetlerini yerine getiremediği belirlenerek şirket yönetimine el konulmuştur. Hizmet bölgesinde yatırımların devamlılığını sağlamak, tüketicilere nitelikli ve kesintisiz hizmet verilmesini sürekli kılmak gibi amaçlarla EPDK tarafından tedbiren şirketlerin mevcut yönetim kurulu yerine yeni atamalar yapılmış ve dağıtım şirketi ile ilgili hukuki ve idari süreç devam etmektedir. (Bkz: Tablo 7.2)

4.2.9.7 Çamlıbel Elektrik Dağıtım A.Ş. (ÇEDAŞ)

Sivas, Tokat ve Yozgat illerini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan ÇAMLİBEL Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 285 Milyon 500 bin dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek ÇEDAŞ adıyla Limak-Kolin-Cengiz şirketlerine devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

İşletmeye, görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ÇEDAŞ arasında 18.02.2010 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile ÇEDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 31.08.2010 tarihinde imzalanmış ve şirket elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.7: Çamlıbel Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

4.2.9.8 Uludağ Elektrik Dağıtım A.Ş.

Bursa, Balıkesir, Çanakkale ve Yalova illerini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan ULUDAĞ Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 940 Milyon dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek ULUDAĞ EDAŞ adıyla Limak-Kolin-Cengiz şirketlerine devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.8: Uludağ Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

İşletmeye, görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ULUDAĞ EDAŞ arasında 18.02.2010 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile ULUDAĞ EDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 31.08.2010 tarihinde imzalanmış ve şirket elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

4.2.9.9 Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş.

Trabzon, Artvin, Giresun, Gümüşhane ve Rize illerini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan ÇORUH Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 227 Milyon dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek ÇORUH EDAŞ adıyla Akse Elektrik şirketine devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.9: Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

İşletmeye, görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ÇORUH EDAŞ arasında 06.11.2009 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile ÇORUH EDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 30.09.2010 tarihinde imzalanmış ve şirket elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

4.2.9.10 Yeşilirmak Elektrik Dağıtım A.Ş.

Samsun, Amasya, Çorum, Ordu ve Sinop illerini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan YEŞİLIRMAK Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 441 Milyon 500 bin dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek YEŞİLIRMAK EDAŞ adıyla Çalık Enerji şirketine devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

İşletmeye, görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile YEŞİLIRMAK EDAŞ arasında 06.11.2009 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile YEŞİLIRMAK EDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 29.12.2010 tarihinde imzalanmış ve şirket

elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.10: Yeşilirmak Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

4.2.9.11 Fırat Elektrik Dağıtım A.Ş.

Elâzığ, Bingöl, Malatya ve Tunceli illerini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan FIRAT Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 230 Milyon 250 bin dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek FIRAT EDAŞ adıyla Aksa Elektrik şirketine devredilmiştir.. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.11: Fırat Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

İşletmeye, görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile FIRAT EDAŞ arasında 18.12.2010 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile FIRAT EDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış

Anlaşması 31.12.2010 tarihinde imzalanmış ve şirket elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

4.2.9.12 Trakya Elektrik Dağıtım A.Ş. (TREDAS)

Edirne, Kırklareli ve Tekirdağ illerini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan TRAKYA Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 575 Milyon dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek TREDAS adıyla IC Holding firmasına devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.12: Trakya Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAS, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

İşletmeye, görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile TREDAS arasında 09.08.2010 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAS ile TREDAS arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 30.12.2011 tarihinde imzalanmış ve şirket elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

4.2.9.13 Akdeniz Elektrik Dağıtım A.Ş.

Antalya, Burdur ve Isparta illerini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan AKDENİZ Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 546 Milyon dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek AKDENİZ EDAŞ adıyla Limak-Kolin-Cengiz konsorsiyumuna devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

İşletmeye, görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile AKDENİZ

EDAŞ arasında 12.11.2012 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile AKDENİZ EDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 28.05.2013 tarihinde imzalanmış ve şirket elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.13: Akdeniz Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

4.2.9.14 Boğaziçi Elektrik Dağıtım A.Ş. (BEDAŞ)

İstanbul ili Rumeli yakasını kapsayan bölgede oluşturulmuş olan BOĞAZİÇİ Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 1 milyar 960 Milyon dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek BEDAŞ adıyla Limak-Kolin-Cengiz konsorsiyumuna devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.14: Boğaziçi Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

İşletmeye, görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile BEDAŞ

arasında 14.12.2012 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile BEDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 28.05.2013 tarihinde imzalanmış ve şirket elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

4.2.9.15 Gediz Elektrik Dağıtım A.Ş.

İzmir ve Manisa illerini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan GEDİZ Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 1 milyar 231 Milyon dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek GEDİZ EDAŞ adıyla Elsan-Tümaş-Karaçay konsorsiyumuna devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.15: Gediz Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

İşletmeye, görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile GEDİZ EDAŞ arasında 19.12.2012 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile GEDİZ EDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 29.05.2013 tarihinde imzalanmış ve şirket elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

4.2.9.16 Aras Elektrik Dağıtım A.Ş.

Erzurum, Ağrı, Ardahan, Bayburt, Erzincan, Iğdır ve Kars illerini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan ARAS Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 128 Milyon 500 bin dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek ARAS EDAŞ adıyla Kiler Alışveriş Hizmetleri firmasına devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

İşletmeye, görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ARAS EDAŞ arasında 25.09.2008 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile ARAS EDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 28.06.2013 tarihinde imzalanmış ve şirket elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.16: Aras Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

4.2.9.17 Dicle Elektrik Dağıtım A.Ş.

Diyarbakır, Şanlıurfa, Mardin, Batman, Siirt ve Şırnak illerini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan DİCLE Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 387 Milyon dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek DİCLE EDAŞ adıyla İşkaya-Doğu ortak firmasına devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.17: Dicle Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

İşletmeye, görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile DİCLE EDAŞ arasında 15.03.2013 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile DİCLE EDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 28.06.2013 tarihinde imzalanmış ve şirket elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

4.2.9.18 Vangölü Elektrik Dağıtım A.Ş.

Van, Bitlis, Muş ve Hakkari illerini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan VANGÖLÜ Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 118 Milyon dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek VANGÖLÜ EDAŞ adıyla Türkerler firmasına devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.18: Vangölü Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

İşletmeye, görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile VANGÖLÜ EDAŞ arasında 15.03.2013 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile VANGÖLÜ EDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 26.07.2013 tarihinde imzalanmış ve şirket elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

4.2.9.19 İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım A.Ş. (AYEDAŞ)

İstanbul ili Anadolu yakasını kapsayan bölgede oluşturulmuş olan ANADOLU YAKASI Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 1

milyar 227 Milyon dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek AYEDAŞ adıyla Enerjisa firmasına devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.19: Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

İşletmeye, görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile AYEDAŞ arasında 15.13.2013 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile BEDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 31.07.2013 tarihinde imzalanmış ve şirket elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

4.2.9.20 Toroslar Elektrik Dağıtım A.Ş.

Adana, Gaziantep, Hatay, Mersin, Osmaniye ve Kilis illerini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan TOROSLAR Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 1 milyar 725 Milyon dolar ihale bedeli ile özelleştirilerek TOROSLAR EDAŞ adıyla Enerjisa firmasına devredilmiştir. (Bkz: Tablo 7.2)

İşletmeye, görev bölgesinde elektrik dağıtım hizmeti faaliyetlerini yürütme görevinin verilmesine ilişkin olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile TOROSLAR EDAŞ arasında 15.03.2013 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunun üzerine TEDAŞ ile TOROSLAR EDAŞ arasında İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve Enerji Satış Anlaşması 30.09.2013 tarihinde imzalanmış ve şirket elektrik dağıtım ve perakende satış hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başlamıştır. (Bkz: Tablo 7.2)

Şekil 7.20: Toroslar Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

4.2.9.21 Kayseri ve Civarı Elektrik Türk A.Ş. (KCETAS)

Kayseri illini kapsayan bölgede oluşturulmuş olan KAYSERİ VE CİVARI Elektrik Türk Anonim Şirketi, Cumhuriyet tarihinin ilk özel dağıtım şirketi olarak tarihi geçmişi ve yapısı şu şekildedir: Kayseri ve çevresindeki yerleşim birimlerinin elektrik enerjisi üretimi, iletimi, dağıtımını ve ticareti hizmetlerini yapmak üzere 18 Ağustos 1926 tarih ve 4022 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesine istinaden 11.10 1926 tarihinde imzalanan İmtiyaz Sözleşmesi ile Kayseri ve Civarı Elektrik Türk Anonim Şirketi olarak Cumhuriyetin ilânından hemen sonra 10 Haziran 1326 (Miladi 1910) tarihli “Menâfi-i Umumiye Mûteallik İmtiyazat Hakkında Kanun” a istinaden kurulmuştur. Ülkemizde elektrik üretim ve dağıtım şirketlerinin öncülerinden olan şirket o tarihten bu yana halen faaliyetini sürdüren tek şirkettir.⁴⁸⁴

Şekil 7.21: Kayseri ve Civarı Elektrik Dağıtım A.Ş. Hizmet Alanı



Bkz: TEDAŞ, <http://www.tedas.gov.tr/Sirketler/Sayfalar/Anasayfa.aspx>, (14.09.2013)

⁴⁸⁴ <http://www.kcetas.com.tr/?kanal=tarihce>, (10.09.2013).

Şirketin görevli şirket olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına yapmış olduğu başvurular ve talepleri uygun bulunmuş ve 27.11.1988 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile gerekli izin verilerek 12.Ocak 1989 tarihinde “Görev Verme Sözleşmesi” ile 08.01.1990 tarihinde İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ve 09.02.1990 tarihinde “ Enerji Satış Anlaşması” imzalanarak 1.Mart.1990 tarihinde işletme hakkı KCETAŞ şirketine devredilmiştir. Kayseri ve Civarı Elektrik T.AŞ.deki TETAŞ’a ait %20 oranındaki hissenin satışı için açılan ihale 06.04.2012’de sonuçlandırılmıştır. 21.09.2012 tarihinde imzalanan sözleşme ile Kayseri ve Civarı Elektrik T.AŞ.deki %20 oranındaki hissenin KCETAŞ’a devri gerçekleştirerek, şirketin %100’ü özelleştirilmiştir.⁴⁸⁵

⁴⁸⁵ <http://www.kcetas.com.tr/?kanal=tarihce>, (10.09.2013).

SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Seksenli yıllarda, teknolojideki hızlı gelişim ve ticari alandaki küreselleşme neticesinde, tüm dünyayı etkileyen sosyo ekonomik dönüşümler yaşanmıştır. Aynı zamanda, global krizin etkisiyle yaşanan kamu yönetimlerindeki sıkıntılar, ülkelerdeki reformist adımları tetiklemiştir. Serbest piyasa ekonomisi anlayışının yaygınlaşması ile tüm ülkelerde devletçi anlayış sorgulanmaya başlamış ve bu doğrultuda adımlar atılmıştır. Böylelikle kamu sektörünün yeniden yapılandırılarak ticaretin ve finansın serbestleşme süreci başlamıştır. Bu gelişmeler neticesinde ise devletin ekonomi içindeki payının küçültülerek, iktisadi alanların özel sektöre bırakılması için özelleştirme politikası ortaya çıkmıştır.

İlk defa İngiltere’de Margaret Thatcher ve hemen ardından ABD’de Ronald Reagan tarafından uygulamaya konulan özelleştirme politikası tüm dünyada hızla yayılmıştır. Bu doğrultuda özelleştirme, Fransa’da sosyalist Mitterrand ile başlayarak, Yeni Zelanda’dan Çin’e, İspanya’dan Meksika’ya kadar dünyadaki birçok sol hükümet tarafından da ideolojik kaygı gözetilmeksizin faydacı bir anlayışla uygulamaya konulmuştur.

Ulusal ekonomideki etkinliği ve verimliliği artırmak genel amacıyla tüm dünyada kabul gören özelleştirme, Türkiye’de 1950’li yıllarda düşünsel olarak kabul görmesine karşın ancak 1983 sonrasındaki hükümetlerin ekonomi programlarında iktisadi çözüm olarak sunulmuştur. 2000’li yıllara kadar stratejik kalkınma planlarında sadece politika olarak yer alabilen özelleştirmenin, en büyük uygulama adımları ise 2001 kriz sonrasında atılmıştır. Günümüze kadar devam eden bu süreçte, Türkiye ekonomisindeki verimi artırarak kalkınmayı sağlamak amacıyla özelleştirme çalışmalarına ağırlık verilmiştir.

Bu bağlamda devletin ticari alandaki verimsiz ve yük getiren faaliyetlerini özel sektöre aktararak, düzenleme ve denetim rolünü alması yönünde özelleştirme uygulamaları yapılmıştır.

Uygulamalar çerçevesinde, 1985 yılından günümüze kadar, kamu sektöründe toplam 59.3 milyar dolarlık özelleştirme yapılmıştır. Bu özelleştirmenin 50,2 milyar doları son 10 yıl içinde gerçekleştirilmiştir. Bu başarılı özelleştirme gelirlerine karşın, son dönemde artış gösteren Türkiye bütçe gelirinin, sadece %2’sinin özelleştirme ile

elde edilen gelirlerden sağlandığı görülmektedir. Bu sonuç, sağlanan yüksek devlet gelirlerinin özelleştirmeden elde edildiğine ilişkin varsayımları çürütmektedir.

Türkiye’de yürütülen özelleştirme politikaları doğrultusunda, elektrik sektöründeki hizmet veriminin artırılması ve problemlerinin çözümlenmesi amacıyla sektörün rekabete açılarak serbestleşmesi öngörülmüş ve 2004 yılında Elektrik Piyasası Reformu ve Strateji Belgesi yayınlanmıştır.

Strateji belgesinde yayınlanan eylem planına uygun olarak 2 Nisan 2004 tarihinde elektrik dağıtım sektöründeki faaliyetleri yürüten TEDAŞ, özelleştirme programına alınarak özelleştirme süreci başlatılmıştır. Bu çerçevede elektrik dağıtım sektörü 21 dağıtım bölgesine bölünerek şirketleştirilmiştir. Program dahilindeki sıra ile her dağıtım bölgesinin imtiyazları, ayrı ayrı ihale edilerek özel sektöre aktarılmıştır. 30 Eylül 2013 tarihinde son devir sözleşmesinin de yapılması ile TEDAŞ özelleştirme süreci sona ermiştir. Böylelikle elektrik dağıtım piyasasının %100’ü özelleştirilmiş, toplam 12 milyar 914 milyon 750 bin dolar ihale bedeli ve 30 yıllık lisans haklarıyla, özel sektör teşebbüslerine devredilmiştir.

Türkiye’de 1985’den bu yana gerçekleştirilen tüm özelleştirme işlemleri göz önüne alındığında elde edilen toplam özelleştirme gelirin, %79’unun diğer özelleştirme işlemlerinden, %21’nin ise TEDAŞ özelleştirmesinden elde edildiği tespit edilmiştir. Söz konusu bu rakamlar özelleştirme gelirleri içerisinde beşte bir gibi önemli bir paya sahip olan ve bu çalışma ile ele alınan TEDAŞ özelleştirme sürecinin önemini ortaya koymaktadır.

Bu öneme binaen hazırlanan tez çalışmasında temel amaç; Türkiye enerji piyasasında kurulduğu günden bu güne enerji dağıtım sektöründe önemli bir yere sahip olan TEDAŞ özelleştirme sürecini tüm ayrıntılarıyla ortaya koymaktır. Bu temel amaç doğrultusunda çalışmada söz konusu bu iktisadi devlet teşebbüsünün özelleştirilmesi sürecinde kullanılan özelleştirme yöntemlerinin açıklanmış, özelleştirme sürecinde takip edilen usul ve esaslar sistematik bir şekilde irdelenmiş, özelleştirme sürecinin sosyoekonomik bağlamda Türkiye ekonomisi ve sosyal dinamikleri açısından etkileri değerlendirilmiştir.

Çalışmada araştırma yöntemi olarak belirlenen içerik analizine dayalı nitel araştırma metodolojisi uygulanmıştır. Bu çerçevede başta Özelleştirme İdaresi Başkanlığı verileri, TEDAŞ faaliyet raporları, konuya ilişkin kanun ve yönetmeliklerin

verileri, kalkınma planları ve hükümet programları, içerik analizinde birincil veri kaynağı olarak kullanılmıştır. Ayrıca konu üzerine yazılmış kitaplar, bilimsel makaleler, süreli yayınlar, Sayıştay raporları ve sektör raporları ikincil kaynak olarak sistematik analiz içinde dikkate alınmıştır.

Çalışmanın içerik analizinde araştırma modeli olarak örnek olay araştırma modeli benimsenmiş ve TEDAŞ Özelleştirmesi örnek olay olarak ele alınmıştır.

Araştırma metodolojisi çerçevesinde dört bölümden oluşturulan çalışmada; konunun teorisi ve sürecine ilişkin değişkenler derinlemesine incelenerek, neden ve nasıl ilişkileri ortaya konulmuştur. Bu inceleme ve ilişkilere dayanılarak örnek olay hakkındaki en güncel veri ve kayıtlar rapor şeklinde sunulmuş, sonuç ve öneriler çıkarılmıştır.

Günümüzde elektrik toplumsal hayatın ve sosyal yaşamın en önemli enerji kaynağı haline gelmiştir. Ülkelerin gelişimine paralel olarak yükselen bir ihtiyaç haline gelen elektrik enerjisi, kullanım kolaylığı, rahatlığı ve kalitesi bakımından diğer enerji türlerinin önüne geçmektedir. Buna karşın, tüketilmeden üretilmeyen, ikame edilmesi güç, maliyeti yüksek, altyapı yatırımları zor ve dağıtımında doğal tekel olma özellikleri gösteren bir enerji türüdür. Bu nedenle dünya genelinde genellikle devlet tarafından sunulan elektrik enerjisi, artık bugün, kamu giderlerini azaltarak yatırım ve verimi artırma amaçlarıyla birçok ülkede serbestleştirilmiştir.

Türkiye’de elektrik sektörü açısından bugün gelinen noktada yeniden yapılanma ve reform kapsamında sektörel ayrıştırma tamamlanmış ve dağıtım sektörü serbestleştirilmesi yolunda kamu teşebbüsü olan TEDAŞ’a ait elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirme çalışmaları sona ermiştir.

30 Eylül 2013 tarihi itibarı ile sona eren özelleştirme sürecinin başlangıcında, belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde sürecin yürütülmesi öngörülmüştür. Bu doğrultuda *“Elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması”*⁴⁸⁶ amaçlanmıştır. Bu amaca göre kamu giderini azaltma ve sektör verimini artırmak için başlatılan özelleştirme sürecinde, öngörülen hedeflerin

⁴⁸⁶ 4628 Sayılı Kanun, Madde 1, R.G. 24335, 03.03.2001

bugünkü sonuçlarla karşılaştırılması ile özelleştirme sürecinin başarısı değerlendirilebilir.

Türkiye elektrik dağıtım sektöründe ki kayıp-kaçak sorununun çözümü, sektörün özelleştirilmesinin en başta gelen hedeflerindendir. Özelleştirme süreci öncesinde dağıtım sektörü kayıp-kaçak oranı %21 seviyelerine kadar çıkarak, %7-8 olan OECD ortalamalarının neredeyse üç katına ulaşmıştır. Bu sorun özellikle doğu bölgelerinde %64'lere kadar çıkmış ve dağıtım sektörünün verimsizliğine neden olarak devlet ile tüketicilere büyük bir yük getirmiştir. Problemin devletçi anlayışla çözülememesi, dünya genelinde olduğu gibi ülkemizde de özelleştirme ile çözülmesini gündeme getirmiştir.

Özelleştirme sürecinin yeni tamamlanması nedeniyle, uzun vadede ki sonuçların ortaya çıkmamasına karşın, kısa vadede olumlu rakamlar belirmeye başlamış, 2012 elektrik kayıp-kaçak ortalaması on yıl önceki %21 seviyesinden %14 seviyelerine gerilemiştir. Halen OECD ortalamasının iki katı olan bu oranın, kayıp-kaçak oranı yüksek bölgelerin özelleştirmesinin yeni tamamlanması nedeniyle, uzun vadede daha da düşeceği öngörülebilir. Bu öngörünün özelleştirmesi daha önce yapılan bölgelerde gerçekleşmeye başladığını da görmekteyiz. 2010 yılında özelleştirilen Trakya bölgesinde, özelleştirme öncesi kayıp-kaçak oranının %7,11 iken, 2012'de %5.87'ye gerileyerek OECD ortalamalarının da altına inmiştir. Bu bağlamda özelleştirilen bölgelerde uzun vadede kayıp-kaçak oranının düşeceği öngörüsüne göre dağıtım sektöründeki kayıp-kaçak sorununun özelleştirme ile çözülmesi hedefinin gerçekleştirilebileceğini söyleyebiliriz.

Devlete ait teşebbüs bünyesinde yer alan dağıtım sektöründe, yaşanan hizmet ve enerji kalitesi sorunlarının özelleştirme ile çözümlenmesi hedeflenmiştir. Özelleştirme öncesindeki dağıtım sektöründe; yetersiz yatırımlar, sistemdeki problemler, devlet kurumu anlayışı nedeniyle eksik denetim, niteliksiz, verimsiz personel, müşteri memnuniyetine gösterilen hassasiyet eksikliği gibi nedenlerle hizmet kalitesi sorunu süregelmiştir. Bununla birlikte enerji kalitesindeki düşüklük, tedarik sürekliliği, teknik kalite ve ticari kalite göstergelerinde başarısızlık olarak görülmektedir. Belirtilen bu kalite sorunlarının birçok devlet teşebbüsünde yaşanıyor olması, özel sektörde ise bu sorunların özel teşebbüs ruhu nedeniyle görülmemesi yadsınamaz bir gerçektir. Bu

doğrultuda dağıtım sektöründeki kalite sorunlarının özelleştirme ile çözülebileceği rasyonel bir gerçeklik olarak değerlendirilebilir.

Gelişmekte olan ülkelerde elektrik ihtiyacı bu gelişime paralel olarak artmaktadır. Türkiye’de de son yıllardaki iktisadi gelişim ile elektrik ihtiyacı %82 artış göstermiştir. Hızla artan bu ihtiyacı karşılamak için ise büyük yatırım ve finansman gerekmektedir. Bu yatırım ve finansmanın devlet yerine özel sektör tarafından yapılarak sağlanması ile devletin üzerindeki yükün azalacağı, ekonominin canlanacağı öngörülür, özelleştirme hedefine de yansımıştır. Özelleştirme çalışmalarının tamamlanması ile de bu hedefe ulaşıldığını, devlet üzerindeki yatırım ve finansman yükünün özel sektöre 12,9 milyar dolar gibi yüksek bir gelir karşılığında aktarıldığını görmekteyiz. Ancak, özelleştirme sonrası, vaat edilen sektöre yönelik yatırım ve finansmanın, devlet tarafından takibi ve denetimi ile süreç kontrol altında tutulmalıdır.

Birçok ülkede kabul görmüş olan serbest piyasa ekonomisinin gereği olarak da rekabet ortamının oluşturulması şarttır. Bu doğrultuda devletin dağıtım sektöründen çekilerek, piyasanın rekabete açılması, TEDAŞ özelleştirmesinin en önemli hedefleri arasındadır. Serbest piyasa şartlarının kamusal ve iktisadi alan ile tüketici boyutundaki getireceği kazanımların, uzun vadede ortaya çıkacağı öngörüsüyle, dağıtım sektörünün özelleştirilerek rekabete açılması hedefi sağlanmıştır. Ancak bu hedefin nihai amacı olan, hem devletin, hem vatandaşın hem de özel sektörün kazandığı bir sistemin kurulması şarttır. Bunun için özelleştirme sonrası, kar amacının güvenlik ve hizmetin önüne geçmesini engelleyen, insan haklarını ve sağlığını gözeten, hukukun üstünlüğünü ve adaleti sağlayan, devlet çıkarlarını koruyan ve aynı zamanda özel kesimin gelişmesini de destekleyen, düzenleme ve denetimlerin devlet tarafından yapılması gerekmektedir.

Özelleştirmenin genel amaçları arasında yer alan sermayenin tabana yayılması hedefi, elektrik dağıtım sektörü özelleştirmelerinde tam anlamıyla gerçekleşmemiştir. ÖİB, 2014 verilerine göre, ülkemizde yapılan özelleştirme işlemlerinde, en çok kullanılan yöntem % 80’lik oranla satış yöntemi olmuştur. Özelleştirme amaçlarında yer alan sermayenin tabana yayılabilmesi için uygulanan halka arz yönteminin tercihi ise %17’lik oranla satış yönteminin oldukça gerisinde kalmıştır. Bu bağlamda satış yöntemiyle yapılan TEDAŞ özelleştirmesi de, sosyal adaleti sağlama ve refahı

yaygınlaştırma doğrultusundaki, sermayeyi tabana yayma hedefine ulaşamamıştır. Bu durum, gelir adaletsizliği ve sektörde tekelleşme risklerini ortaya çıkarmaktadır.

Dağıtım sektörünün özelleştirmesi ile yabancı sermaye yatırımlarını ülkeye çekerek, döviz kazanma amacının kısmen gerçekleştiğini söyleyebiliriz. Özelleştirme yatırımcılarının bazı ortaklarının yabancı sermayedar olduğu ancak bunun genele oranla oldukça düşük kaldığı görülmektedir. Fakat bu olumsuzluk aynı zamanda kritik bir doğal tekel özelliği gösteren elektrik dağıtım sektörünün, yabancılara kontrolüne geçmesi riskini de önlemektedir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin kronik problemleri haline gelen; hazine ve merkez bankası üzerindeki yükleri, görev zararları, verimsiz ve siyasi personel yapısı gibi ciddi problemlerin kökten çözümü doğrultusunda, dağıtım sektörü özelleştirmesinde hedeflenen bu durum gerçekleşmiştir. Özellikle TEDAŞ bünyesindeki aşırı ve verimsiz istihdam sorunu çözümlenmiş, fakat mevcut personelin diğer kurumlara aktarılmasında bir dizi sıkıntılar yaşandığı gözlemlenmiştir. Diğer devlet kurumlarına geçen TEDAŞ personelinin, uzmanlık alanlarına göre değil de, boşluklara ve ikametgâha göre aktarılması, bunun yanında özlük haklarında kayıpların ya da sıkıntıların yaşanması, öne çıkan geçiş problemleridir. Bu bağlamda özelleştirme sonrasındaki kurumsal tasfiye sürecinin yeterince iyi planlanmadığı söylenebilir.

Sektörün özelleştirilmesi ile devlete gelir sağlama bakımından başarılı bir sonuç elde edilmiştir. TEDAŞ bölgelerinin özelleştirilmesi sonrasında, elde edilen 12,9 milyar dolarlık gelir, 1985-2013 yılları arasındaki beşte birlik pay ile en yüksek özelleştirme gelirleri arasındadır. Gelir elde etme açısından başarılı, ancak elde edilen bu gelirin yeni yatırım alanları, altyapı vb. alanlar yerine genellikle dış borçların kapatılmasında kullanılması haklı eleştirileri beraberinde getirmiştir.

Dağıtım özelleştirme uygulamalarına yönelik diğer eleştiriler ve riskler şöyle sıralanabilir: Özelleştirme sonrası sektördeki istihdamın azalması sonucu ortaya çıkan istihdam problemi; sektörde temel amaç olarak belirlenen rekabetin sağlanamaması durumunda, özelleştirilen şirketlerin kamu tekelinden özel tekel haline dönüşmesi; kamu teşebbüslerinin satış yöntemiyle özelleştirilmesi sonucu sermayenin ve mülkiyetin tabana yayılmaması; özelleştirilen bölgeleri devir alan özel sektörün gerekli yatırımları yapmaması ile halkın ve devletin zarara uğraması; şirketlerin verilmiş olan imtiyazlardan kaynaklanan hakim durumlarını kötüye kullanmaları; sözleşmelerde

verimliliğin artırılarak, düşük maliyetli ve kaliteli hizmet ve ürün sunulmasını teşvik edici hususların bulunmaması; fiyatlama mekanizmasındaki boşluklar nedeniyle tüketicilerin zarara uğraması ve şirketlerin haksız kazanç elde etmeleri.

Bahsi geçen eleştiri ve risklere yönelik olarak; özelleştirme ile sektörden çekilen devletin regülasyon çerçevesinde, denetim ve kontrol sürekliliği şarttır. Bu doğrultuda oluşturulan EPDK'nın her türlü baskıdan uzak, tarafsızca denetim ve kontrol sağlaması, özelleştirme sürecinin başarısı açısından temel şarttır. Ayrıca, özelleştirme sonrasında ortaya çıkan riskler ve eleştiriler, yeniden yapılanma ve kanuni düzenlemeler ile boşluklara meydan verilmeksizin bertaraf edilmelidir. Bu bağlamda serbest piyasa mekanizmasını tesis etme ve eşit rekabeti sağlama adına hem tüketicinin, hem şirketlerin, hem de devletin kazanımlarını koruyacak şekilde düzenlemelerin yapılması esastır.

Sonuç olarak, dağıtım sektöründe verimliliği sağlama gayesiyle rekabete açma doğrultusunda başlatılan ve bu çalışmanın yapıldığı sıralarda henüz sonuçlanan özelleştirme sürecinin, usul, esas ve kısa vadeli hedefler bakımından başarılı olduğu görülmüştür. Ancak kısa vadede elde edilen olumlu verilere karşın sürecin başarısının uzun vadede elde edilebilecek verilere göre değerlendirmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda çalışmanın, tamamlanan özelleştirme sürecine ilişkin güncel sonuç verileri içerdiği düşünüldüğünde, bu alanda yapılacak çalışmalar için katkı sağlayabileceği ileri sürülebilir.

KAYNAKÇA

Kitaplar;

- AFŞAR, Muharrem, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Özelleştirme ve Verimlilik İlişkisi**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 1999
- AKKOYUNLU, Pınar Feyzioğlu, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2011
- AKTAN, Coşkun Can, **Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine Özelleştirme**, Doğu Matbaası, Ankara, 1994
- AKTEL, Mehmet, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2003
- ALTINTAŞ, M. Berra, **Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, Ankara, 1988
- ATASOY, Veysel, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu**, Nurol Matbaacılık, Ankara, 1993
- BAŞBAKANLIK, **5 Nisan Kararları ve Nisan-Haziran Dönemi Uygulama Sonuçları**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1994
- BAŞÇIL, Aykut, **Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Özelleştirilmesi, Öncesi ve Sonrası Yükümlülükleri**, Babıali Kültür Yayıncılık, İstanbul, 2008
- BÖKE, Kaan (Editör), **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri**, Alfa Yayınları, 3. Basım, İstanbul, 2011
- ÇETİNKAYA, Özhan, **Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2007
- DOĞAN, M. Necati, **Rakamlarla Özelleştirme**, ÖİB Yayınları, Ankara, 2012
- DRUCKER, Peter F., **Yeni Gerçekler**, (Çeviren: Birtane Karanakçı), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 2000
- ERSÖZ, Halis Yunus vd., **Özelleştirme ve Çalışanların Mülkiyet Sahipliği, : Kardemir Örneği**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2004
- FRIEDMAN, Milton, **Kapitalizm ve Özgürlük**, Plato Film Yayınları, İstanbul, 2008, s. 30-49
- GERİŞ, Nazım, **Türkiye’de Özelleştirme ve Türk Telekom Örneği**, Roma Yayınları, Ankara, 2007

- GÖNEN, Yakup, **Türkiye’de Elektrik Kamu Hizmetinin Yürütülmesi ve Lisans Usulü**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2011
- GÜNEY, E. Serhat, “Türk Elektrik Sanayiinde Yeniden Yapılandırma, Rekabet ve Düzenleme” **Türkiye’de Rekabetçilik ve Düzenleme**, Tepav Yayınları, Ankara, 2007
- KARAMUSTAFAOĞLU, Mert, **Küresel Enerji Politikaları ve Türkiye Gerçeği**, EMO Yayınları, Ankara, 2008
- KARLUK, Rıdvan, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Esbank Yayınları, İstanbul, 1994
- KEPENEK, Yakup, **Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirmeleriyle, Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1993
- KOÇAK, Yüksek, **Neo-Liberalizmin Türkiye’deki Belediye Hizmetlerinin Görülmesi Üzerindeki Etkisi: Özelleştirme**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2011
- ÖNDER, İzzettin vd., **Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme**, Türkiye Maden İşleri Sendikası Yayınları, Ankara, 1994
- ÖZDEMİR, Naziye **Türkiye’de Elektrik Tarihîsel Gelişimi 1900-1938**, Elektrik Mühendisleri Odası Yayınları, (Yayın No: EK/2012/506), Ankara, 2012,
- RUHİ, M. Emin, **1982 Anayasası Çerçevesinde Sosyal Devlet ve Özelleştirme**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003
- SMİTH, Adam, **Milletlerin Zenginliği**, (Çeviren: Haldun Derin), Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1955
- SUIÇMEZ, Halit – Ş.Yıldırım, **Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No:508, Ankara, 1993
- TÜSİAD, **21. Yüzyıla Girerken Türkiye’nin Enerji Politikasının Değerlendirilmesi**, TÜSİAD Yayınları (Yayın No. TÜSİAD-T/98-12/239), İstanbul, 1998
- ÜNAL, Firdevs Feyza, **Özelleştirmenin Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Verimlilik Üzerine Etkisi**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara
- YAŞAR, Süleyman, **Özelleştirme**, Beta Yayınları, 2005

Makaleler;

- ACARTÜRK, Ertuğrul, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2001 c. 4, S. 6, ss. 46-80.
- AKBAŞ, Emre “Milenyum Çağının Enerji Problemi: Elektrik Çatışmaları”, **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2008, c. XXIV, S.1, s.81-103.
- AKTAŞ, Erkan, O. Alioğlu, “Türkiye’de Enerji Sektörü Analizi: Marmara Bölgesi Termik Santraller Örneği”, **Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2012, c.21, S.1, ss.281-298.
- AKTEL, Mehmet, U. Kerman ve M. Okçu “Atatürk ve Devletçilik”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2006, S. 14, s.s 41-54.
- BAŞARAN A. Alpaslan – N. Bağdadioğlu, “Türkiye Elektrik Sektöründe Reform Süreci, Regülasyon ve Rekabet Politikası”, **Sosyo Ekonomi Dergisi**, Özel Sayı: 2010-EN, 10EN06, ss.137-148.
- CENGİZ, Sibel, “Türkiye’nin Elektrik Enerjisi Piyasasında Yeniden Yapılanma”, **Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Yönetim Bilimleri Dergisi**, 2006, c.4, S.1, ss.125-147
- CENGİZKAN, Ali “Türkiye’de Fabrika Ve İşçi Konutları: İstanbul Silahtarağa Elektrik Santrali” **ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi**, 2000, C.20, S.1-2, ss.29-55
- DEMİRBAŞ, Muzaffer, – M. Türkoğlu, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi (SDÜİİBFD)**, 2002, c. 7, S.1, ss.241-264.
- DOĞRU, Cem, “Türkiye’de Elektrik Piyasasının Yeniden Yapılanması Sürecine Bir Bakış”, **Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri Dergisi**, 2010, S.1, ss.1-29.
- EMİR, Mustafa, D. Toksoy, “Özelleştirmenin Amaçları ve Türkiye’deki Uygulama Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Makine Mühendisleri Odası Yayınları**, ss.27-35
- ERTUĞRUL, Murat, (2010) “Türkiye’de Enerji Sektöründeki Yapısal Reformların Enerji Verimliliği Üzerine Etkileri”, **Enerji Piyasa ve Düzenleme Dergisi**, 2010, c. 1, S.2, ss.145-171.
- ERTUĞRUL, Murat, (2011) “Türkiye’de Elektrik Tüketimi Büyüme İlişkisi”, **Enerji, Piyasa ve Düzenleme Dergisi**, 2011, C.2, ss.49-73.

- FALAY, Nihat, “Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunlar” **Ortadoğu Teknik Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü Yayını**, 14-16 Kasım 1990 tarihinde yapılan “Dünyada Türkiye’de Özelleştirme” konulu sempozyumda sunulan bildiriler, Ankara, 1990, ss. 5-12
- KÖKLÜ, Nilgün, Örnek Olay Çalışma Metotları, **Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi**, 1994, c.27, S.2, ss.771-779.
- KÜÇÜK, Serhat “Osmanlıların Modern Teknoloji İle Karşılaşması: Elektrik Örneği” **Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, 2013, C.1, S.18, ss.161-185.
- MEYERS, David, “Elektrik Sektöründe Özelleştirme, İngiltere’nin Gerçekleştirdiği Tarihi Aşama ve Türkiye’nin Önündeki Tarihi Fırsat”, **Elektrik Mühendisleri Odası Elektrik Mühendisliği Dergisi**, 1993/2, S. 392, ss.139-140.
- ORKUNOĞLU, Işıl Fulya “Özelleştirme ve Alternatifleri”, **Akademik Bakış Dergisi**, 2010, S. 22, ss.1-22.
- ÖZTÜRK Şinasi, Nas Fethi, İçöz Ergün, “24 Ocak Kararları, Neo-Liberal Politikalar ve Türkiye Tarımı”, **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2008, c. 1, S.2, ss. 15-32.
- PEKER, Serdar “Enerji Politikaları ve Özelleştirmeler” **Elektrik Mühendisliği Dergisi**, 2011, S.441, ss.76-79.
- REEL, Yeşim, “Elektrik Sektörünün Regülasyonu” **Enerji, Piyasa ve Düzenleme Dergisi**, 2010, C.1, S.2, s. 194-218. “Elektrik Sektörünün Regülasyonu” **Enerji, Piyasa ve Düzenleme Dergisi**, 2010, C.1, S.2, ss.194-218.
- SEZGİN, Şennur, “Piyasa Ekonomisinin Şartları ve Özelleştirme” **Sakarya Üniversitesi Akademik İncelemeler Dergisi (AİD)**, 2010, c. 5, S.2, ss.154-171.
- ŞİRİN, Yelım Nur, “Elektrik Sektöründe Özelleştirmeye Genel Bir Bakış ve Öneriler”, **Ege Bölgesi Enerji Forumu**, Denizli, 2009, ss.27-32.
- TAN, Turgut, KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar, **Amme İdaresi Dergisi**, 25(1) 1992 ss.27-64
- TANDIRCIOĞLU, Haluk, Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, c. 4, S. 3, ss.198-226
- UZUN, Yasin “Türkiye’nin Elektrik Talebi Gelişimine Tarihsel Bir Bakış” **Enerji Piyasası Bülteni Dergisi**, 2013, C.3, S.27-28, ss.49-55.

Tezler;

- AKŞAR, Pınar, **"Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirme ve Regülasyon"**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 2006
- ARSLAN, Sait, **"Elektrik Enerjisi Sektöründe Serbestleşme, Yeniden Yapılanma, Özelleştirme Uygulamaları ve Dünya Örnekleri"**, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara 2008
- BÖRÜ, Emre, **"Türkiye Elektrik Sektörü Serbestleştirilmesi ve Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirmeleri"**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 2009
- EROL, Emine, **"Türkiye’de Elektrik Enerjisinin Tarihi Gelişimi 1902-2000"**, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul 2007
- GÖKTAŞ, Engin **"Elektrik Arz Kalitesi ve Türkiye Uygulamaları"**, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara 2006.
- GÜL, Havin Fatma, **"Özelleştirme ve Sosyal Destek Programları"**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 2004
- IRKIÇATAL, Betül Oğuz, **"Elektrik Dağıtım Sektöründe Özelleştirme ve Regülasyon Çerçevesinde Dünya Örnekleri İle Türkiye Uygulaması"**, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara 2009
- KELEŞ, Zekeriya, **"Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme"**, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Trabzon, 2010
- KİLCİ, Metin, **"Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması"**, DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) Uzmanlık Tezi, Ankara, 1994
- KULALI, İhsan, **"Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması"**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Uzmanlık Tezi, 1997
- ÖZTUNCER, Berat Buket, **"Türkiye’de Elektrik Enerjisi Dağıtımının Özelleştirmesinde İşletme Hakkı Devrine Dayalı Hisse Satış Yöntemi ve Finansal Boyutları: Kiler Gurup Örneği"**, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kütahya 2009

- TAMZOK, Nejat, "**Kamu Politikası Analizi: Elektrik Enerjisi Sektörü**", Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara 2007
- TARAKÇI, Aydın, "**Elektrik Dağıtım Faaliyetinde Tarife Düzenlemelerinin İncelenmesi**", Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara 2010
- YAŞAR, Hesna, "**Elektrik Piyasasında Manipülasyon**", Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara 2009

İnternet Kaynakları;

ADALET VE KALKINMA PARTİSİ, Parti Programı,

http://www.akparti.org.tr/site/akparti/parti-programi#bolum_ (15.01.2013)

ANKARA STRATEJİ ENSTİTÜSÜ, Elektrikte Kayıp-Kaçak Oranı,

<http://www.ankarastrateji.org/haber/elektrikte-kayip-kacak-orani-1158/>
(15.05.2014)

AVRUPA KONSEYİ PARLEMANERLER MECLİSİ, 953 Sayılı Kararı, (3 Ekim 1990, 953/3),

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta90/ERES953.htm>, (05.12.2013)

AYYILDIZ Ebru, “Konsolide Bütçe Transferleri İçinde KİT Transferlerinin Yeri”, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, 2005, s. 29.

<http://www.mud.org.tr/uploads/yuklemeler/EAYyildiz.pdf> (07.04.2013)

BUMKO, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe Verileri,

<http://www.bumko.gov.tr/TR,184/genel-yonetim-butce-dengesi.html> (01.05.2014)

DEMOKRAT PARTİ PROGRAMI, 1946, Madde 44, ss.1-24,

<http://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/200805461%20DEMOKRAT%20PARTI%20PROGRAMI%201946/200805461%20DEMOKRAT%20PARTI%20PROGRAMI%201946.pdf>, (10.04.2014)

DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963-1967

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>
(18.04.2014)

DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968-1972

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf>
(18.04.2014)

DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf>
(18.04.2014)

DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>
(18.04.2014)

- DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985-1989,
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf>
(20.04.2014)
- DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994,
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf>
(21.04.2014)
- DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996-2000,
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>
(21.04.2014)
- DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005,
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>
(21.04.2014)
- DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013,
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf>
(21.04.2014)
- DPT, Onuncu Kalkınma Planı, 2014-2018,
http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu_Kalk%C4%B1nma_Plan%C4%B1.pdf (21.04.2014)
- DOLUN, Leyla “Türkiye’de Elektrik Enerjisi Üretimi Ve Kullanılan Kaynaklar”,
Türkiye Kalkınma Bankası, Araştırma Müdürlüğü Raporu,
http://www.kalkinma.com.tr/data/file/raporlar/ESA/SA/2002-SA/SA-02-06-18_Elektrik_Enerjisi_Sektoru.pdf, (06.05.2014)
- ENERJİ DERGİSİ, <http://www.enerjidergisi.com.tr/haber/2012/11/yillik-7-2-milyar-enerji-ithalatindan-kurtaracak>, (02.05.2014)
- ESENDURAN, Mustafa Türkiye’de Elektrik Üretiminin Tarihçesi,
<http://www.haberortak.com/Haber/Teknik-Makale/17112010/Turkiye-8217de-elektrik-uretiminin-tarihcesi.php>, (06.05.2014)
- ETKB, Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı, Dünyada ve Türkiye’de Enerji Görünümü,
http://www.enerji.gov.tr/yayinlar_raporlar/Dunyada_ve_Turkiyede_Enerji_Gorunumu.pdf (02.05.2014)
- INVEST IN TURKEY-T.C., Başbakanlık Türkiye Yatırım ve Destek ve Tanıtım Ajansı-Sektörler-Enerji
<http://www.invest.gov.tr/tr-tr/sectors/Pages/Energy.aspx>, (05.06.2013)
- KCETAŞ, <http://www.kcetas.com.tr/?kanal=tarihce>, (10.09.2013).

MERİAM-WEBSTER, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/privatization>, (10.09.2012)

MEVZUAT.ADALET, 28/06/1985 tarih ve 3226 nolu Finansal Kiralama Kanunu, Finansal Kiralama Sözleşmesi Tanımı, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/720.html>, (24.01.2013)

ÖİB, (2010), Türkiye Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirmesi, Tanıtım Dokümanı, 2010, <http://www.oib.gov.tr/2010/dosyalar/TEDAS%20Teaser%20T%C3%BCrk%C3%A7e%20v05-comments%20removed.pdf>, (08.12.2013)

ÖİB, (2013/1) Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2009-2013, Türkiye Özelleştirme İdaresi Yayınları, s. 29. <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (11.01.2013)

ÖİB, (2013/2) 2013 Yılı Performans Programı, http://www.oib.gov.tr/2013/sdb/2013_PERFORMANS%20PROGRAMI.pdf (21.01.2013)

ÖİB, (2014) Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiye’de Özelleştirme, Türkiye Özelleştirme İdaresi Yayınları, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (28.04.2014)

ÖZTÜRK, Nursel, Başdenetçi – Özelleştirme Ders Notları, 2003, s. 5. <http://idak.gop.edu.tr/ugurkarakaya/%C3%96ZELLE%C5%9ET%C4%B0RME.doc>, (05/12/2013)

SAKARYA, Canan, <http://www.dunya.com/elektrikte-kayip-kacak-orani-yuzde-14ler-seviyesine-geriledi-199037h.htm> (15.05.2014)

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, Kamu İşletmeleri 2010 Yılı Genel Raporu, s.6. <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor3.asp?id=101> (01.02.2013)

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) 2011 Yılı Raporu, s.X. <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kit/25Tedas2011.pdf> (19.08.2013)

SEFER, İhsan, Osmanlı Devleti’nin 18. ve 19. yy’lar Arası Ekonomik Girişimlerinde Yabancı Sermayenin Etkisi, Politika Dergisi, 2010, <http://www.politikadergisi.com/makale/osmanli-devleti%E2%80%99nin-18-ve-19-yy%E2%80%99lar-arasi-ekonomik-girisimlerinde-yabanci-sermayenin-etkisi> (31.01.2013)

TBMM, Soru Önergesi Cevabı, <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-24154c.pdf>, (03.10.2013)

TBMM, 1950-1951 Hükümet Programı, Demokrat Parti,

<http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP19.htm>, (17.04.2014)

TBMM, 1961 Anayasası, Madde 41,

http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc044/kanunkmc044/kanunkmc04400334.pdf (07.05.2014)

TEDAŞ, Kurumsal Bilgi,

<http://www.tedas.gov.tr/Sayfalar/Hakkimizda.aspx>,(21.06.2013)

TEİAŞ, Türkiye Elektrik Enerjisi 10 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonu,2012, s.32-33.

http://www.epdk.gov.tr/documents/elektrik/rapor_yayin/Elk_Yayin_Uretim_Kapasite_Projeksiyonu_2012_2021.pdf (12.08. 2013)

THE WORLD BANK, Türkiye Elektrik Dağıtım ve Rehabilitasyon Projesi,

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYINTURKISHEXTN/0,,contentMDK:22638420~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:455688,00.html>, (15.05.2014)

YILDIZ, Taner, Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanı, 07.12.2010 tarihli basın açıklaması,

“Özelleştirme Sonrası TEDAŞ’ın Yeni Rolü”

<http://ekonomi.haber7.com/ekonomi/haber/657783-ozellestirme-sonrasi-tedasin-yeni-rolu>, (14.07.2013)

Kanunlar, Yönetmelikler, Raporlar, Yazılar;

1580 Sayılı Kanun, R.G., 1471, 14.04.1930.

1312 Sayılı Kanun, R.G., 13559, 25.07.1970

2058 Sayılı Kanun, R.G., 2146, 10.07.1932

2064 Sayılı Kanun, R.G., 2150, 14.07.1932

2805 Sayılı Kanun, R.G., 3035, 22.06.1935

2983 Sayılı Kanun, R.G., 18344, 17.03.1984

3096 Sayılı Kanun, R.G., 18610, 19.12.1984

3291 Sayılı Kanun, R.G., 19126, 03.06.1986

3460 Sayılı Kanun, R.G., 3950, 04.07.1938

3987 Sayılı Kanun, R.G., 21931, 11.05.1994

3996 Sayılı Kanun, R.G., 21959, 13.06.1994

4046 Sayılı Kanun, R.G., 22124, 27.11.1994

4047 Sayılı Kanun, R.G., 22130, 03.12.1994

4180 Sayılı Kanun, R.G., 22747, 04.10.1996

4232 Sayılı Kanun, R.G., 22958, 08.04.1997

4628 Sayılı Kanun, R.G., 24335, 03.03.2001

4628 Sayılı Kanun, R.G., 24335, 03.03.2001

5346 Sayılı Kanun, R.G., 25819, 18.05.2005

5398 Sayılı Kanun, R.G., 25882, 21.07.2005

5627 Sayılı Kanun, R.G., 26510, 02.05.2007

5710 Sayılı Kanun, R.G., 26707, 21.11.2007

6446 Sayılı Kanun, R.G., 28603, 30.03.2013

93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, R.G., 21959, 13.06.1994

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, R.G., 28809, 02.11.2013

Elektrik Piyasası Reformu ve **Strateji Belgesi**, YPK Kararı, 2004/3, 17.03.2004

TEDAŞ, **Yıllık Rapor 2011**, 2012, s.15-16.

ÖYK, 2004/22 Sayılı Kararı, R.G., 25422, 03.04.2004

ÖİB, 86039450-622 sayılı resmi yazı, 2013 (Bilgi Edinme Talebine Cevap)

ÖZ GEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER :

Adı ve Soyadı : Murat ERTİLA V

Doğum Yeri ve Yılı : Gölhisar / 1981

Medeni Hali : Evli



EĞİTİM BİLGİLERİ :

Lisans Öğrenimi : 1999-2004 - Ege Üniversitesi İletişim Fakültesi
Halkla İlişkiler ve Tanıtım Bölümü

Yabancı Dil ve Düzeyi : İngilizce (Orta)

İŞ DENEYİMİ :

- 2009 - : Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi,
Gölhisar Meslek Yüksekokulu,
Öğretim Görevlisi
- 2006 - 2009 : Gölhisar Belediyesi
Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürü
- 2004 - 2006 : İzmir Elf Reklam Ajansı
Reklam Direktörü
- 2003 - 2004 : İzmir - Business Center
Eğitim Planlama Sorumlusu