

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT POLİTİKASI BİLİM DALI**

**BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR VE TÜRKİYE'DE
ENERJİ SEKTÖRÜNDE UYGULANMASI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Aytaç UĞURLU**

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. M. Nejat COŞKUN**

Ankara - 2007

ÖNSÖZ

Bağımsız Düzenleyici Kurullar Türk idare yapısının geleneksel işleyişi içinde hükümetler tarafından desteklenmiş olsa bile kurumsal reform karşısında siyasi ve idari kesimlerden gelen güçlü bir direnişten dolayı kurulması kolay olmamıştır. Sahip oldukları geniş yetkiler nedeniyle Türk İdare Teşkilatı içinde nasıl konumlandırılacağı tartışmaların esasını oluşturmaktadır.

Ülkemizde ilk kez doğal tekel niteliğindeki altyapı alanında başlatılan özelleştirme faaliyetinin yürütülmesi amacıyla kurulan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, bağımsız düzenleyici kurul olarak adlandırılan kuruluşlardan birisidir. Bu tezin amacı; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun enerji piyasasında sahip olduğu yetkiler ve enerji piyasasına olan etkileridir.

Bu tezin yazılması sürecinde görüş ve önerilerinden faydalandığım tez danışmanım Doç. Dr. M. Nejat Coşkun'a, her zaman sonsuz destek veren aileme teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR DİZİNİ	vi
TABLolar VE ŞEKİLLER DİZİNİ	viii
GİRİŞ	1

I. BÖLÜM

DOĞAL TEKEL VE REGÜLÂSYON KAVRAMI

1. DOĞAL TEKEL KAVRAMI	5
1.1. Doğal Tekelin Özellikleri	6
1.2. Doğal Tekellerin Düzenlenmesi	8
1.3. Doğal Tekel ve Kalite	9
1.4. Doğal Tekel Olarak Elektrik Sektörü	12
2. REGÜLÂSYONUN TANIMI VE REGÜLÂSYONUN GEREKÇELERİ	13
2.1. Regülâsyon Çeşitleri	18
2.1.1. İktisadi Regülâsyon	18
2.1.2 Sosyal Regülâsyon	19
2.1.3. İdari Regülâsyon	19
2.2. Regülâsyonun Boyutları	20
2.3. Regülâsyonun Hedefleri	23
2.4. Ekonomik Regülâsyon	26
2.4.1. Ekonomik Regülâsyon ve Etkinlik	26
2.4.2. Ekonomik Regülâsyon ve Düzenleyici Kurum İhtiyacı	29
2.5. Elektrik Sektöründe Regülâsyon	30
3. REGÜLÂSYON VE ÖZELLEŞTİRME	33
3.1. Özelleştirmenin Tanımı ve Kapsamı	33
3.2. Regülâsyon Özelleştirme İlişkisi	36
3.3. Özelleştirmenin Amaçları	37

3.4. Özelleştirmede Karşılaşılan Sorunlar	38
3.4.1. Özelleştirmenin Yapısal Sorunları	39
3.4.1.1. Siyasal İstikrarsızlık ve Belirsizlik	39
3.4.1.2. Sermaye Piyasasının Gelişmemiş Olması.....	39
3.4.1.3. Genel Ekonomik Durum	39
3.4.1.4. Tekelci Ekonomik Yapı	40
3.4.2. Özelleştirme Süreç ve Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar.....	40
3.4.3. Özelleştirmede Karşılaşılan Hukuki Sorunlar	41
3.5. Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirmenin Gerekeçleri	41
3.5.1. Elektrik Enerjisinde Kalitenin Sağlanması	41
3.5.2. Sektörde Kamu Tekeli Yapısından Kaynaklanan Olumsuzlukların Giderilmesi.....	41
3.5.3. Sektördeki Yönetim ve Organizasyon Yapısı	42
3.6. Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirmenin Temel Hedefleri	42
3.7. Türkiye’de Özelleştirmenin Prensipleri	43

II. BÖLÜM

BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR ve ULUSLARARASI ÜLKE UYGULAMALARI

1. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR	46
1.1. Bağımsız Düzenleyici Kuruluş Kavramı	46
1.1.1. Bağımsız Düzenleyici Kurul ve Regülasyon İlişkisi	47
1.1.2. Bağımsız Düzenleyici Kuruluşların Ortaya Çıkışı.....	49
1.1.3. Bağımsız Düzenleyici Kuruluşların Genel Özellikleri.....	52
1.1.3.1. Bağımsızlık	52
1.1.3.2. Özerklik.....	54
1.1.3.3. İdari Otorite Niteliği	54
1.1.3.4. Kamusal Yaşamın Duyarlı Alanlarında Faaliyet Gösterme	55
2. ENERJİ SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON VE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR.....	56

2.1. Elektrik Sektöründe Düzenleyici Kurum.....	58
2.1.1. Elektrik Sektörü Düzenleyici Kurumun Bağımsızlığının Önemi.....	58
2.1.2. Elektrik Sektörü Düzenleyici Kurumun Kapsamı.....	59
3. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUL OLARAK ENERJİ PİYASASINDA ULUSLARARASI ÜLKE UYGULAMALARI	60
3.1. ABD Federal Enerji Düzenleme Komisyonu (FERC)	62
3.1.1. ABD Federal Enerji Düzenleme Komisyonu'nun Sorumluluk Alanı	63
3.1.2. ABD Federal Enerji Düzenleme Komisyonu'nun Görevleri	63
3.2. İngiltere Gaz ve Elektrik Piyasaları Dairesi (OFGEM)	64
3.3. Fransa Elektrik Düzenleme Komitesi (CRE)	66
3.3.1. Tarafsızlık ve Özerklik Güvenceleri.....	66
3.3.2. Görev ve Yetkileri.....	66
3.4. İtalya Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu (Autorita).....	67
3.4.1. İtalya Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu'nun Özerkliği.....	68
3.4.2. İtalya Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu'nun Görev ve Yetkileri	68
3.4.3. İtalya Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu'nun Faaliyetleri	70

III. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR VE ENERJİ SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON

1. TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR.....	71
1.1. Türkiye'de BDK'ların Kurulma Nedenleri	72
1.2. Bağımsız Düzenleyici Kuruluşların Düzenlemesinde Yaşanan Sorunlar.....	74
2. TÜRKİYE'DE ENERJİ POLİTİKALARININ GELİŞİMİ VE ENERJİ PIYASASI DÜZENLEME KURULU.....	75

2.1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'na İhtiyaç	
Duyulmasının Sebepleri.....	75
2.1.1. Özelleştirme	76
2.1.2. Rekabet	76
2.1.3. Tüketicinin Korunması	77
2.1.4. AB Direktifleri	78
2.1.5. Piyasa Yapısından Kaynaklanan Sorunlar	81
2.2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun Türk İdari	
Teşkilatındaki Yeri	82
2.3. Türkiye'de Elektrik Sektöründe Serbest Piyasa Uygulamaları	83
2.4. Elektrik Sektöründe Mevcut Durum ve Tespitler	86
2.5. 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile İlgili Olarak,	
Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar	88
2.6. Türkiye Elektrik Piyasasının Değerlendirilmesi	92
SONUÇ	96
KAYNAKÇA	102
ÖZET	108
ABSTRACT	110

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AC	: Ortalama Maliyet
Autorita	: Autorita per l'Energia Elettrica e il Gas (İtalya Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu)
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BDK	: Bağımsız Düzenleyici Kuruluş
BOTAŞ	: Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi
CRE	: Commission de Regulations L'Energia (Fransa Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu)
Der	: Derleyen
DPK	: Doğalgaz Piyasası Teşkilatı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	: Devlet Su İşleri İdaresi Genel Müdürlüğü
Ed	: Editör
EMRA	: Energy Market Regulatory Authority
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (Ayrıca tez içerisinde geçen " Kurum " kelimesi de aksi belirtilmedikçe, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 'nu ifade etmektedir.)
EPK	: Elektrik Piyasası Kanunu
ETKB	: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
EU	: European Union
EÜAŞ	: Türkiye Elektrik Üretim A.Ş.
FERC	: Federal Energy Regulatory Commission (ABD Federal Enerji Düzenleme Komisyonu)
GWH	: Gigawatt Hour (Gigawatt Saat)
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
İHD	: İşletme Hakkı Devri
KİK	: Kamu İhale Kurumu

KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülü
LPG	: Sıvılaştırılmış Petrol Gazı
LPGK	: Sıvılaştırılmış Petrol Gazı (LPG) Kanunu
MC	: Marjinal Maliyet
MW	: Megawatt
OECD	: Organisation for Economic Cooperation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
OFFER	: Office of Electricity Regulation (İngiltere Elektrik Regülasyon Ofisi)
OFGAS	: İngiltere Doğalgaz Düzenleyici Kurumu
OFGEM	: The Office of Gas and Electricity Markets (İngiltere Gaz ve Elektrik Piyasaları Dairesi)
ÖİB	: Özelleştirme Dairesi Başkanlığı
PK	: Petrol Kanunu
PPK	: Petrol Piyasası Kanunu
Quangos	: Quasi autonomous non governmental organisations (Yarı Özerk Hükümet Dışı Kuruluşlar)
RG	: Resmi Gazete
RK	: Rekabet Kurumu
RTÜK	: Radyo Televizyon Üst Kurulu
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TEAŞ	: Türkiye Elektrik Üretim, İletim Anonim Şirketi
TEİAŞ	: Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TEDAŞ	: Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TEK	: Türkiye Elektrik Kurumu
TK	: Telekomünikasyon Kanunu
TETAŞ	: Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş.
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
Yİ	: Yap İşlet
YİD	: Yap İşlet Devret

TABLolar VE ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil - 1 : Tekelin Optimum Kaliteden Uzaklaşması.....	10
Şekil - 2 : Doğal Tekelde Optimum Fiyatlandırma.....	28
Tablo - 1: TŐrkiye'deki Elektrik Kurulu GŐç, Őretim, TŐketim ve Kayıplar İstatistikleri	87

GİRİŞ

Sosyal devlet anlayışının, devletin görev tanımını değiştirmesi ve arttırması, devletin girişimci olarak faaliyet gösterdiği alanlarda verimlilikle ilgili yaşanan sorunlar ile kamu işletmeciliğinin rekabetçi çözümler sağlamakta yetersiz olması üzerine, regülasyona dönük devlet müdahaleciliğine geçişler yaşanmaya başlanmıştır.

Dünyada ve Avrupa Birliği'nde enerji sektöründe başlayan yeniden yapılanma süreci kamu tekelinde olan bu alanın özelleştirmeler sonucunda özel sektöre açılması gereğini ortaya çıkarmıştır. Ülkeler değişen piyasalara uyum sağlamak için kendi regülasyon tekniklerini geliştirmekte, rekabetin sağlanması, ucuz enerji üretimi gibi amaçlarla bu piyasada yeni düzenlemeler yapmaktadırlar.

Sektörlerde rekabetin sağlanması, özelleştirmeden elde edilecek gelirin artırılması, artan yatırım talepleri, temel hizmetlerin hızla yayılması, hizmet fiyatlandırmasında dağıtım faktörleri ve devletin sektörün kontrolünü elden bırakmaktaki isteksizliği gibi birbiriyle çatışan pek çok amaç, etkin bir düzenleme sistemi kurmanın zorluğunu iyice artırmaktadır. Hükümetler düzenlemeyi kısa dönemli politik amaçlara ulaşmak için bir araç olarak görmekte ve etkinlik, yatırımcılar açısından ortaya çıkacak sorunlar ve maliyet ve performansla ilişkin enformasyon asimetrisine gereken önemi vermeden düzenleme faaliyetine girişmekte; bunun sonucunda da düzenleme sistemi hükümetlerin etkisi altında gelişerek güvenilirliği ve sistemin toplumsal refaha katkısını azalmaktadır. Enformasyon ve sorumluluk problemleri en iyi niyetli düzenleyicilerin gayretlerini bile boşa çıkarabilmektedir.

Bu nedenlerle, üzerinde çok tartışılması gereken bir konu olan doğal tekeller ve düzenleyici kurumların, ülkenin öncelikli gündem maddelerinden birisi haline getirilmesi ve kalkınmadaki öneminin kavranması için bu alana yönelik bilgi birikiminin acilen artırılması gerekmektedir.

Bu bağlamda, elektriğin ve doğalgazın yeterli kaliteli, düşük maliyetli ve çevre uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması ve piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması için Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) kurulmuştur.

Ülkemizde enerji sektöründe, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (EPK) ile elektrik piyasasını düzenlemek üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) kurulmuş, 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu (DPK) ile doğalgaz piyasasını düzenleme görevi de bu kuruma verilmiştir. Ayrıca; 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu (PPK) ile petrol piyasasını düzenleme görevi kurumun görevleri arasına dâhil edilmiş, son olarak 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu (LPGK) ile sıvılaştırılmış petrol gazlarının kullanıcılara sunumuna ilişkin piyasa faaliyetlerini düzenleme görevi de EPDK'nın görev ve yetkisine verilmiştir. Tüm bu piyasalardan sorumlu tek kurum olarak düzenlenen EPDK, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB)'nin pek çok yetkisine sahip olmuş; bu kanunları çıkarılmasıyla ETKB'ye sadece piyasada stratejik planlamaların, politikaların belirlenmesi ve makro hedeflerin tespiti konulara kalmıştır.

Bağımsız Düzenleyici Kurulların başlıca işlevi faaliyet gösterdiği alanlarda düzenleme yapmak, piyasa aktörlerinin düzenleme kurallarına uygun faaliyet gösterip göstermediğinin gözetimini denetimini yapmak, uyarısızlık tespit ettikleri durumlarda yaptırım uygulamak, piyasa aktörlerinin uyuşmazlıklarında hakemlik görevi üstlenmek ve piyasaları geliştirmek için araştırma yapmak ve danışmanlık hizmeti sunmaktır.

Türkiye'nin mevcut düzenleyicileri ürün piyasaları mekanizmaları ile uyumlu değildir. Türkiye'nin dünyanın sayılı ülkeleri arasına girebilmesi için mevcut düzenleyici kurum ve kurallarını süratle ve rasyonel bir şekilde yenilemesi gerekmektedir. Düzenleyici işlevlerin uygun şekilde yerine getirilebilmesi için, Türkiye'nin öncelikle düzenleyicileri ile düzenlenenler

arasındaki asimetriyi ortadan kaldırması uygun olacaktır. Bu asimetrinin varlığının en önemli nedeni ise düzenleyen devletin aynı zamanda düzenlenen piyasalarda baş aktör olarak varlığıdır. Devlet özellikle piyasalara kan akışını sağlayan mali sektör ile reel sektördeki ağırlığını diğer gelişmiş ülkeler düzeyine çekmeli, düzenleme işlevini ise uzun vadeli politikalar oluşturarak tekrar elden geçirmelidir.

Mali piyasalar; elektrik, doğalgaz ve telekomünikasyon gibi önemli batık maliyetler içeren ve ekonomideki çarpan etkileri büyük olan sektörlerinde iktisadi faaliyetlerden beklenen etkinliğin en üst düzeyde gerçekleşebilmesi için belirsizliklerin en az düzeyde olması gerekmektedir. Bu sektörlerin kurula dayalı bir yönetim anlayışı çerçevesinde, saydam ve hesap verebilir bir ortamda çalışan uzman kurumlar tarafından yönetilmesi gerekmektedir. Yeni kamu yönetimi ve yeni düzenleyici iktisat yazınındaki son dönemdeki gelişmeler çerçevesinde ise piyasa aksaklıklarının hüküm sürdüğü alanlarda ekonomik düzenlemeleri yapmak ve uygulamak konusunda öne çıkan kamu yönetimi organları, bağımsız düzenleyici kurumlardır.

Bu çalışmada da bağımsız düzenleyici kurumların incelemesi ve Türkiye’de enerji sektörü içinde yer alan elektrik endüstrisi üzerinde uygulanması üzerine bir değerlendirme yapılacaktır. Elektrik, hem neredeyse bütün ürün ve hizmetlerin üretilmesinde girdi olması, hem de hane halkı tarafından tüketilen nihai bir ürün olması dolayısıyla ekonomide hayati öneme sahip bir üründür.

Elektrik piyasalarının serbestleşmesi sürecinin başarısı açısından elektrik dağıtım faaliyeti önemli bir konumdadır. Elektrik dağıtım şebekesi doğal tekel nitelikleri göstermektedir. Doğal tekel nitelik ve nicelik itibarıyla toplum için en optimum sonucu vermemektedir. Bundan dolayı doğal tekeller çeşitli yönlerden toplum için refah kaybına neden olmaktadır. Tekellerin neden olduğu refah kayıpları kaliteyi de kapsadığı bilinen bir ekonomik teoridir. Tekelci firmanın kalite tercihi genel olarak sosyal optimum ile örtüşmemektedir, bu da toplum için refah kaybına neden

olmaktadır. Ekonomik ve teknik düzenlemeler neticesinde sunulan hizmetin fiyatının ve kalitesinin optimum seviyeye getirilmesi çalışılmaktadır.

“Doğal Tekel ve Regülasyon” başlığını taşıyan birinci bölümde, doğal tekel ve regülasyon kavramı, regülasyon gerekçeleri ve türleri açıklanarak, ekonomik regülasyon ve özelleştirme olgusu ele alınmaktadır.

İkinci bölümde Bağımsız Düzenleyici Kurul kavramı, genel özelliklerine değinilerek regülasyon ile ilişkisi açıklanmıştır, enerji sektöründe bağımsız düzenleyici kurulların sahip olabilecekleri role ve nasıl bir regülasyon gerçekleştirebileceklerine değinilmiştir. Ayrıca, uluslararası karşılaştırmalarla ABD’de enerji sektörü ile AB ülkelerinden İngiltere, Fransa ve İtalya’da enerji piyasası faaliyet gösteren BDK’lar hakkında bilgi verilmiştir.

Üçüncü ve son bölümde ise; Türkiye açısından BDK’lar, kurulma nedenleri, kuruluş aşamasında yaşanan sorunlar ve düzenleyici kurul olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’nun Türkiye uygulaması incelenerek ve EPDK’nın enerji piyasası üzerindeki etkileri açıklanacaktır.

I. BÖLÜM

DOĞAL TEKEL VE REGÜLASYON KAVRAMI

1. DOĞAL TEKEL KAVRAMI

Bazı sektörlerde birden fazla firmanın sağlayabileceği çıktı miktarının tamamının yalnızca bir tek firmanın üretmesi daha etkindir. Eğer bir piyasada toplam çıktı miktarını, bir yerine iki ya da daha fazla firma üretiyorsa ve bu durumda toplam maliyetler yükseliyorsa, bu piyasada sadece etkin üretim yapan tek bir firma doğal tekel olarak adlandırılır (Carlton ve Perloff, 1994). Buna göre, doğal tekel, bir piyasada sadece tek bir firmanın piyasaya arz edilecek miktarı iki ya da daha fazla firmanın arzının birim başına maliyetinden daha düşük maliyetle sağlayabildiği durum olarak tanımlanabilir.

Doğal tekeller özellikle kamu hizmeti niteliğindeki faaliyetlerde kendini gösterir. Su, doğal gaz, elektrik gibi şebeke işletmeciliği gerektiren sektörlerde oluşur. Bu gibi hizmetler tek bir firma tarafından daha etkin şekilde yürütülür.

Doğal tekel için bu genel ifadenin yanında, doğal tekel teorisi literatüründe de sıkça karşılaştığımız gibi, geleneksel ve modern olmak üzere farklı yaklaşımları da vurgulamak, teoriyi anlamak açısından faydalı olacaktır. Doğal tekelin geleneksel yaklaşımı, özellikle son yirmi yıldan önceki dönemde alt yapı sektörleri olarak adlandırılan piyasalar üzerine getirilen yorumları ifade etmektedir. Diğer yandan modern yaklaşım, bu endüstrilerde son yıllarda meydana gelen teknolojik gelişmelerin paralelinde, doğal tekel teorisindeki değişimleri ifade etmektedir.

Doğal tekel özelliği gösteren piyasalarda, malın veya hizmetin tekel tarafından tek başına sunulmasının en verimli üretim biçimi olduğu kabul edilmektedir (Viscusi, Vernon ve Harrington, 1998). Bu zorunluluktan dolayı tekel, ekonomik açıdan her zaman için istenmeyen bir piyasa yapısı değildir. Fakat bu neviden piyasalarda tekelin üretim verimliliği açısından da arzu

edilebilir olması, bu yapının hiç bir sosyal maliyetinin bulunmadığı anlamına gelmez.

Geleneksel olarak doğal tekel, bir firmanın, piyasa tarafından talep edilen çıktı miktarını, daha küçük ölçekli iki firmanın sağlayabileceğinden daha düşük maliyetle sağlayabilecek şekilde, ölçek ekonomilerini gerçekleştirebildiği durum olarak tanımlanır (Depoorter, 2000).

Doğal tekeli tanımlayan modern yaklaşım, ilk kez 1977'de, William J. Baumol tarafından ortaya atılmıştır. Bir endüstride tüm piyasa talebini tek bir firma, iki ya da daha fazla firmanın sağlayabileceğinden (maliyet fonksiyonları toplamından), birim başına daha düşük maliyetle sağlayabiliyorsa; bununla birlikte piyasaya girişler doğal olarak cazip değilse ve rekabetçi başka firmaların piyasada kalabilmesi olası değilse, piyasadaki tek firma doğal tekel olarak adlandırılır (Baumol, 1977).

Doğal tekelin geleneksel ve modern yaklaşımlarını karşılaştırdığımızda, verilmek istenenler daha net olarak anlaşılacaktır. Geleneksel ifadede sadece maliyet avantajının, piyasadaki tek bir firmaya doğal tekel niteliği kazandırdığı görülürken, modern yaklaşımda bir firmanın maliyet avantajına sahip olmasının, tek başına, doğal tekel için yeterli bir neden olmayacağı, bunun yanında piyasaya girişlerin rekabetçi firmalar için cazip olmaması gerektiği ve yine piyasada birden fazla firmanın varlığını sürdürebilmesinin mümkün olmaması gerektiği vurgulanmaktadır.

1.1. Doğal Tekelin Özellikleri

Doğal tekel kavramı hakkındaki terminolojik açıklamalardan sonra, doğal tekelin daha iyi anlaşılabilmesi için ne gibi özellikler taşıdığını irdelenmek faydalı olacaktır.

Geleneksel görüşe göre telefon, elektrik ve su endüstrileri sık sık doğal tekellere örnek olarak verilir. Bu endüstriler nispeten daha yüksek sabit maliyetlerle karşı karşıyadırlar. Küçük bir miktarın üretimi bile yüksek

maliyetler gerektirmektedir. Bir kez ilk yatırım yapıldığında sıra ile her üretilen birimle ortalama maliyetler azalır.

Geleneksel görüşe göre, firmaların çok sayıda olması gereksiz yere sermaye aracının fazladan kullanımına neden olduğu için, bu endüstrilerde rekabet sosyal açıdan arzu edilmez bir durum olarak kabul edilir (Depoorter, 2000).

Ölçek ekonomileri durumu sergileyen ve yüksek batık maliyetler içeren ağ sanayileri de doğal tekel olarak adlandırılmaktadır. Altyapı endüstrileri de denilen ağ sanayileri, herkesin kullanması gereken mal ya da hizmetlerin üretildiği endüstrilerdir. Üretilen mal ya da hizmetlerin temel ihtiyaç maddeleri olması ve yüksek batık maliyetler gerektirmesi nedeniyle, söz konusu mal ya da hizmetler ya devlet tarafından üretilmekte ya da özel kesim mülkiyetinde, fiyat kontrolleri ve düzenlemelere tabi tutulmaktadır.

Birçok otorite elektrik iletim ve dağıtım sektörünün tamamen doğal tekel özellikleri taşıdığına dikkat çekmiş ve doğal tekellerin tipik özelliklerinin aşağıdakiler gibi olduğunu belirtmişlerdir (Berg ve Tschirhart, 1988):

- Ölçek ekonomisi ve sermaye yoğun olması,
- Değişken talepli ve stoklanamıyor olması,
- Yerleşim rantı yaratan yerleşim özelliği,
- Gereklilik veya toplum için zorunluluğu,
- Tüketicisiyle doğrudan bağlantısının olması.

İletim ve dağıtım doğal tekel özellikleri taşıırken üretim ve arz rekabetçi piyasaların özelliklerini göstermektedir. İletim ve dağıtımda rekabet edebilecek ikinci bir hattın kurulması zor olmasına rağmen, bu hatlarda taşınan elektrikle ilgili olarak verilen elektriğin arzı hizmetinin rekabete açılması mümkündür.

1.2. Doğal Tekellerin Düzenlenmesi

Bu sektörlerde, devletin müdahalesi ile firmaların piyasaya girişi kısıtlanarak üretimde etkinlik artırılmaya ve fiyatlar kontrol altında tutularak firmaların pazar gücünü kullanmasıyla oluşacak refah kayıplarını önlenmeye çalışılmıştır. Devletin bu müdahalesine düzenleme denmektedir. Bu düzenlemelerle amaçlanan hakim durumun kötüye kullanılmasından tüketicilerin korunması ve tüketicilerin hizmeti makul bir fiyattan ve optimum kalite seviyesinden alması sağlanmasıdır. Eğer düzenleyici kurul devletten bağımsızsa, o zaman düzenlenen şirketlerin yatırım ve fiyatlama kararlarına devletin rasyonel olmayan müdahaleleri engellenecektir. Düzenleyici kurul, şirketlere yatırım yapabilmeleri için finansal ortam sağlamalı, etkin ve verimli çalışmalarını için şirketlere teşvik edici ortamı hazırlamalıdır. Aynı zamanda, hizmet sağlayıcı şirketlerin, politik etkilerden ve politikadaki ani değişikliklerden korunması da önemlidir. Devletin düzenlemelerden beklediği ise eldeki kaynakların optimum dengede kullanılması ve sosyal, çevresel politikalarla bu endüstrilerin en etkin şekilde işletilmesidir. Düzenleyici kurumlar piyasadaki tüketicilerin, yatırımcıların, hizmet sağlayıcıların ve devletin ortak çıkarlarına göre hareket etmelidir.

Düzenleme, piyasadaki teşebbüsün ya da teşebbüslerin faaliyetlerinin belli kriterlere göre düzenlenmesi önemlidir. Bu kriterler, hazırlanan kanunlar, kararnameler, yönetmelikler, prosedürler ve uluslararası anlaşmalardır. Düzenleme yoluyla piyasanın tam rekabet durumunda olması gereken durumları taklit etmesi ve kaynakların optimum kullanılması amaçlanır (Hertog, 2000).

Düzenlemelerden amaçlanan tüketiciler, yatırımcılar, hizmet sağlayıcılar ve devlet gibi çeşitli grupların çıkarlarını en optimum noktada buluşturmasıdır. Düzenlemenin hedefleri arasında şunlar sayılabilir.

- Tekel konumundaki hizmet sağlayıcılarının, fiyatları artırarak veya kendilerine bağlı müşterilerine düşük kalitede hizmet sunmak yoluyla hâkim durumlarını kötüye kullanmalarına engel olmak.

- Hizmetleri üreten firmaların bu hizmetleri en optimum maliyetle üretmelerini yani maliyet verimliliğini sağlamak.

Devletin düzenleyici rol oynaması gereken durumlarda, yerine getirilmesi gereken iki farklı tür işlev olabilmektedir. İlk olarak teknik düzenlemeler olarak adlandırabileceğimiz düzenlemelerde, düzenleyici otorite hizmetin üretim ve sunumunda bazı teknik ve güvenlikle ilgili standartlara uyulmasını denetlemektedir. Bu düzenlemeler, örneğin elektrik sektöründe, standartlar ve güvenlik konularıyla ilgili ve elektrik üretim ve sunumunu doğrudan ilgilendiren teknik düzenlemelerdir.

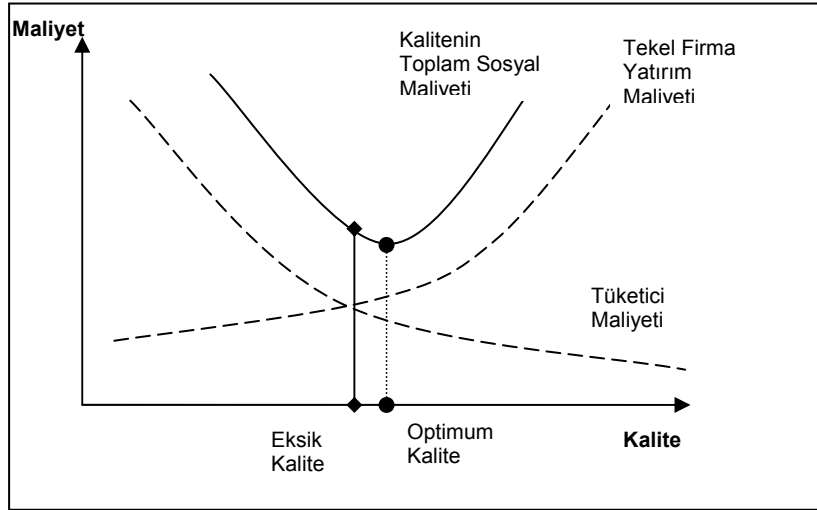
Ekonomik düzenleme, tekel ya da birden çok üretici olmasına rağmen tam rekabetin olmadığı eksik rekabet durumlarında, teşebbüslerin finansal durumları, işletme ve yatırım maliyetleri doğrultusunda fiyatların doğrudan veya dolaylı olarak düzenlenmesidir.

Elektrik sektöründe dağıtım ve iletim kademeleri doğal tekel niteliği taşımaktadır. Elektrik sektörünü düzenleme yönünden analiz ettiğimizde; rekabetin mümkün olduğu kademelerle olmadığı kademeleri bir arada barındıran, bir mal piyasası olarak değerlendirildiğinde, bilinen diğer piyasalardan oldukça farklı, karmaşık bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Bu sektörde üretim, iletim, dağıtım, arz faaliyetlerinin her biri düzenlenebilir; fakat bu tüm faaliyetlerin düzenlenmesi gerektiği anlamına gelmemektedir. Düzenlenmesi mümkün olan her sektörün düzenlenmesi doğru değildir. Yapılan hatalardan biri de gerekenden fazla düzenleme yapmaktır.

1.3 Doğal Tekel ve Kalite

Doğal tekel niteliği taşıyan firmaların fiyat ve miktar düzenlemesine, kalite düzenlemesi konusundan çok daha fazla ilgi gösterilmiştir. Fakat, doğal tekellerden kaynaklanan refah kayıpları sadece fiyat ve miktar ile sınırlı değildir, bu kayıpların içine kalite de dahil edilmektedir. Şekil-1'den de anlaşılacağı gibi doğal tekel olan firmanın kalite seçimi sosyal optimum ile

denk gelmemektedir. Optimum kalite seviyesi Kalitenin Toplam Sosyal Maliyetinin en düşük olduğu noktadır. Tekelci firmanın kendi kalite tercihi ise optimum kalite seviyesinden düşük ya da yüksek olmakta, bu noktalarda toplam sosyal maliyet yükselmektedir. Doğal tekelin kalite tercihleri sosyal refah kaybına neden olmaktadır (Ajodhia, Petrov ve Scarsi, 2004).



Şekil - 1: Tekelin Optimum Kaliteden Uzaklaşması

Swan'ın (1970) doğal tekel olan firmaların uyguladıkları ürün farklılaştırması düzeyleri üzerine yaptığı ilk çalışmada, tam rekabete benzer şekilde optimum çeşitlilik kümesinin üretileceğini bulmuştur. Ancak, White (1977) göstermiştir ki analizlerdeki bu sonuç aşırı dar varsayımlar ile bulunmuştur. Swan'ın bulduğu sonuç ancak tekelin mükemmel şekilde "fiyat farklılaştırması" yapabilmesi halinde doğru olmaktadır. Eğer tekel fiyat farklılaştırmasına gidemiyorsa -ki genelde durum budur- şirket herkese makul bir çeşit kümesi sunamamakta ve bunun yerine şirket bazı tüketiciler için tam uygun olmayan çeşitler üretecek veya bazı tüketici grupları için tatmin edici çeşitler üretmeyecektir.

İlk çalışmalarda, doğal tekel piyasalarında kalite problemi ile düzenlemeler arasındaki bağlantı araştırılmamıştır. Bu sorun, ilk olarak Spence (1975) ve Sheshinski (1976) tarafından yapılan çalışmalarda incelendi. Bu çalışmalarda düzenlemelerin fiyat, miktar ve kalite üzerine etkisi analiz edilmekteydi. Modellerinde, tek bir ürünün üretildiğini ve tüm

tüketicilere eşit kalitede üretim sağlandığını varsaymışlardır. Çalışmalarında tekeli firmanın talebin durumuna göre optimum kalite seviyesinden daha az ya da daha yüksek kalite sağladığını bulmuşlardır. Eğer tüketicilerin kalite için ödemedeki bulunma istekliliği yüksek talep seviyelerinde düşerse (çıkarsa) o halde kalite sosyal optimum noktasından daha düşük (daha yüksek) olacaktır. Bu durumun nedeni, Sheshinski'nin de değindiği gibi şudur: Tekeli yükselttiği kalitesinin değerini her bir tüketiciden geri alabilirse, denge kalite seviyesi sosyal olarak optimum olur, eğer marjinal tüketicilere göre değerlendirme yapılırsa, kararlar sapmaktadır.

Tekel konumundaki şirket marjinal tüketicinin talebini esas alarak karar vermektedir, fakat sosyal refah açısından "ortalama tüketici" önemlidir. Marjinal tüketici ortalama tüketiciyi temsil edemeyeceğinden, tekeli firmanın kalite tercihi genel olarak sosyal optimum ile örtüşmeyecektir.

Mussa ve Rosen (1978) doğal tekellere üretim çeşitliliğini analiz etmişlerdir. Modellerinde, tüketiciler kalite taleplerinde heterojendir ancak üretici satış öncesinde tüketiciler arasında ayırım yapamamakta bu yüzden de fiyat farklılaştırmasına gidememektedir. Bunun yerine, tekeli şirket kalite spektrumu üzerine tüketicileri dağıtmakta, bu şekilde değişen talep yoğunluklarında tüketiciler arasında kısmi fiyat farklılaştırması yaparak, kalite menüsü teklif etmektedir. Alıcıların sadece bir birim mal satın aldığı ve ortada sabit bir üretim maliyeti olduğu varsayımıyla, Mussa-Rosen monopolcünün, rekabet ortamına kıyasla neredeyse her zaman tüketicilere satılan malın kalitesini düşürdüğünü bulmuştur.

Mussa-Rosen modelinin temel sonucu kalite farklılaştırması tekeli firmaya dolaylı olarak farklı karakterdeki tüketiciler arasında ayırma gitme olanağı vermektedir.

Tekelin sonucu, nitelik ve nicelik olarak, toplum açısından en optimum sonuç değildir. Bir taraftan, tüketiciler sosyal olarak en uygun seviyeden daha düşük kalitede satın almaya teşvik edilmekteler diğer taraftan da bazı

tüketiciler de toplu olarak pazardan dışlanabilmektedirler. Bu istenmeyen neticelere muhtemel çareler Besanko, Donnenfeld ve White (1988) tarafından öngörülmüştür. Bunlar üç düzenleyici eylem olan minimum kalite standartları, fiyat tavanı düzenlemesi ve getiri oranı düzenlemesinin özelliklerini analiz etmişlerdir ve bunun sonucunda her üçünün de sosyal refahı artırabileceğini bulmuşlardır. Minimum kalite standartları ve fiyat tavanı düzenlemesi birlikte kullanılması düşük kaliteli ürünü tercih eden tüketicilere sunulan kaliteyi yükseltmekte ve bu tüketicilerin karşılaştıkları olumsuzlukları düşürmektedir. Getiri oranı düzenlemesi ile ilgili olarak da tespit ettikleri, yüksek kaliteli ürünler göreceli olarak sermaye yoğun ise getiri oranı düzenlemesi bütün tüketici gruplarına sunulan kalite seçeneklerini yükseltmektedir. Bu da düşük kaliteli ürün tercih eden tüketicilerin karşılaştığı sapmaları azaltmakta ancak yüksek kaliteli mal tercih eden tüketicilere sunulan kalitede sapmalara neden olmaktadır. Eğer düşük kaliteli ürünler görece olarak sermaye yoğunluklu ise getiri oranı düzenlemesi her iki tüketici tipi için de kalitenin aşağı doğru sapmasına neden olmaktadır. Her iki durumda da getiri oranı düzenlemesi optimum olmayan yüksek sermaye kullanımına neden olmaktadır.

1.4. Doğal Tekel Olarak Elektrik Sektörü

Tüketicilerin kullanımına sunulan elektrik enerjisinin temel olarak “enerji” ve “nakil” olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Yeni piyasa modelinde ticari bir mal olarak elektrik enerjisinin alınıp satılması faaliyeti bu enerjinin iletim ve dağıtım şebekesi üzerinden nakledilmesi faaliyetinden ayrılmıştır. Birinci kısım serbest rekabete açılırken doğal tekel niteliğindeki ikinci kısım kamusal regülasyona tabi olmaya devam etmiştir.

Bir elektrik dağıtım bölgesinde sadece tek bir firma en düşük maliyetle hizmette bulunabileceği için dağıtım şebeke hizmetleri doğal tekel niteliğindedir. Birden fazla firmanın aynı bölgede şebeke hizmetinde bulunması şebeke yatırımlarının tekrarlanmasına ve dolayısıyla kaynak

israfına neden olacaktır. Bu durumun istisnası olarak bazı tesislerin arz güvenliği kaygısıyla dağıtım şebekesine iki hat üzerinden bağlanması gösterilebilir; fakat bu durum genel kuralı değiştirmemektedir. Bunun yanında dağıtım sektöründe sabit maliyetler büyük oranda batık maliyetlerden oluştuğundan yatırım bir kez gerçekleştirildikten sonra aynı veya yakın bir değerle geri kazanmak mümkün değildir. Dolayısıyla dağıtım sektöründe, doğal tekeli rekabetçi fiyata yönlendirecek potansiyel bir rekabet de söz konusu değildir. Bu durumda, kâr maksimizasyonu güdüsü ile hareket eden elektrik dağıtım tekeli, herhangi bir müdahale olmadığı takdirde, daha düşük kalitede hizmeti daha yüksek fiyatla arz edecektir. Bu nedenle özelleştirme ile birlikte elektrik dağıtım faaliyetini yürütmekle görevli firma tamamen serbest bırakılmamış; fiyat, kalite, performans, şebekeye bağlantı vb. yönlerden kamusal regülasyona tabi tutulmuştur.

2. REGÜLASYONUN TANIMI VE REGÜLASYONUN GEREKÇELERİ

Sosyal devlet anlayışını, devletin görev tanımını değiştirmesi ve arttırması, bunun yanında devletin girişimci olarak faaliyet gösterdiği alanlarda verimlilikle ilgili yaşanan sorunlar ile kamu işletmeciliğinin rekabetçi çözümler sağlamakta yetersiz olduğunun görülmesi üzerine, regülasyona dönük devlet müdahaleciliğine geçişler yaşanmaya başlanmıştır.

Toplumun iktisadi açıdan gelişmesi için, iki önemli görevin devlet tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Bunlardan ilki, kâr marjının söz konusu olmadığı ancak kamu düzeninin idamesi için gerekli olan yatırımları yapmaktır. İkincisi ise tam rekabetçi ekonomik koşulların kuralına göre işlemlerini sağlamaktır (Uçar ve Karatepe, 1999).

Majone (1994)'a göre regülasyon olgusuna hangi açıdan bakıldığına bağlı olarak farklı anlamlar yüklenebilmektedir. Düzenleme, bir hukukçunun kelimelerinde devlet ve piyasalar arasındaki sınır; siyaset bilimcinin gözleminde gelişmiş ülkelerde yaygın ve genel kabul görmüş bir olgu; bir

iktisatçının anlayışında ise hükümetin neye, nasıl ve ne düzeyde müdahale edeceğinin ölçüsüdür.

Regülasyon, iktisat literatüründe dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanmaktadır. Dar anlamda regülasyon, hükümetlerin, bireylerin ve firmaların iktisadi ve sosyal açıdan istenmeyen davranışlarını engellemek amacıyla oluşturduğu uygun müeyyidelerle desteklenmiş kurallar bütünü olarak tanımlanmaktadır. Geniş anlamda ise regülasyon, her türlü faaliyetin ve sürecin müeyyide oluşturma imkânına sahip herhangi bir otorite veya mekanizma tarafından oluşturulacak kurallar, telkinler, kısıtlar veya teşvikler yoluyla denetim altına alınması, düzenlenmesi, yönlendirilmesi ve şekillendirilmesi olarak tanımlanmaktadır (Guasch ve Hahn, 1999).

Regülasyonun, devletin piyasa faaliyetlerini ve özel sektörün ekonomi içindeki davranışlarını gözlemleyerek bir hakem gibi davranırken kullanımına sunulan politikaları ifade ettiği görülür. Diğer bir deyişle regülasyonlar, seçilmiş temsilciler tarafından oluşturulan ve öncelikleri yansıtan politik araçlardır.

20. yüzyıl içinde düzenleyici devletin ortaya çıkışı, modern endüstrileşmiş demokrasinin gelişmesi için gereken bir adım olarak kabul edilmelidir. Regülasyon yoluyla devletler büyük boyutlu ekonomik ve sosyal değerlerin korunmasına yönelik önemli kazançlar sağlamışlardır. Günümüzde, ülke yönetiminde etkinliğin sağlanması, büyük ölçüde düzenleyici kurum ve kuralların kalitelerine bağlıdır (OECD, 1998).

Regülasyon kavramına iktisadi açıdan incelendiğinde; uygulamada farklılık olmasına rağmen dünyadaki ülkelerin büyük çoğunluğunun benimsediği piyasa ekonomisi, arz ve talep güçlerinin işleyişine dayanan ekonomik yapıdır. Piyasa ekonomisinde temel ekonomik kararlar, fiyat mekanizmasının işleyişi ile kendiliğinden çözüme kavuşur. Üreticileri yönlendiren temel faktör kâr güdüsü, tüketicilerin tercihlerini belirleyen faktör ise piyasa fiyatlarıdır. Özel mülkiyet hakkı ve girişim özgürlüğü piyasa ekonomisinin temel özellikleridir. Piyasa ekonomilerinde ilke olarak ekonomik

faaliyetler özel kişi ve kuruluşlarca yürütölür. Bununla birlikte devletin belirli ölçülerde müdahalelerde bulunması piyasa mekanizmasına aykırı değildir. Bu müdahalelerin derecesi ölkelere göre farklılıklar gösterir.

Dünya genelinde piyasa ekonomisi sisteminin tercih edilmesinin temel nedeni, rekabet içindeki piyasaların optimum kaynak dağılımını sağlayacağı ve böylece toplumsal refahın artacağı düşüncesine dayanmaktadır.

Rekabete dayalı piyasa ekonomisinin genel tercih olması ve ardından yaşanan bazı olumsuzluklar, oyunun kurallarının belirlenmesine olan ihtiyacı gün yüzüne çıkarmıştır. Bu sebeple birçok ölke regölasyon çalışmalarını başlamış ve kendi regölasyon politikalarını oluşturmuştur.

Regölasyonun önde gelen amacı, hizmetlerin kaliteli bir biçimde, rekabetçi bir piyasada ve tüketicilere eşit şartlarla ulaşmasının sağlanmasıdır. Böyle bir ortamın sağlanmasında en büyük rol regölasyon otoritesine düşmektedir. Eğer bir piyasada rekabetin sağlam temellere dayanması isteniyorsa, piyasada hem tüketiciler hem de yatırımcılar açısından şeffaflık ve istikrarın sağlanması gerekmektedir ki bu da ancak etkili bir regölasyonla gerçekleştirilebilir.

Regölasyon otoritesini bu kadar etkin yapan fonksiyonları şu şekilde sıralayabiliriz:

- Kâr ve fiyat kontrolü
- Hizmetlerin standartlarının tespiti
- Tüketicilere doğru ve işe yarar bir şikâyet hakkı prosedürü
- Çevresel faktörlerin gözden geçirilmesi

Kamusal alanlarda rekabete olanak tanınsa dahi elektrik, su, telekomünikasyon gibi kamu hizmetlerini yürüten şirketlerin, hükümetlerin sosyal tedbirlerini de karşılaması ve gözetmesi gerekmektedir. Rekabet, piyasada seçenekleri artırarak daha ucuz ve geliştirilmiş hizmet sağlasa da, özellikle enerji, gaz ve telekomünikasyonda, tüketici komisyonları ve kamu adına düzenleyici organlar, teknik araştırmalar ve incelemeler yapmak

suretiyle hizmetlerin gerektiği gibi yerine getirilip getirilmediğini kontrol ettiği, tüketicuyu koruduğu ve tüketicie şeffaflaştırılmış bilgi ulaştırabildiği sürece aradaki denge sağlanacaktır.

Hizmet sektöründe neden regülasyona ihtiyaç duyulduğunu anlayabilmek için öncelikle “Kamu Hizmeti” kavramı üzerinde durulması gerekmektedir. Kamu hizmetinin görüldüğü alanlara su, elektrik ve telekomünikasyon sektörleri örnek gösterilebilir. Bu alanlarda kaynaklar “Tabii Tekel” teşkil etmektedir. Bir tekelin varlığından söz edebilmek için genel olarak şu üç durumdan birinin varlığı şarttır;

- Bütün piyasada satış yapan ya da hizmet sunan tek bir üretici ve servis sağlayıcı vardır.
- Satılan mal ya da verilen hizmet, tüketiciler tarafından başka bir mal ya da hizmetle ikame edilemeyecek niteliktedir.
- Diğer işletmelerin bu sektörlere giriş yapmaları engellenmiştir ve bu sektörden çıkış yapmak da oldukça zordur.

Yukarıda sayılan alanlarda kaynakların miktar olarak kısıtlı, ikame edilemez ve ancak çok az sayıda işletmenin hizmet verebileceği ekonomik yeterliliğe sahip oldukları açıktır (Mc Crudden, 1999). Bu doğal tekel sonunu bu alanda faaliyet gösteren bir şirketin kimi zaman kamu menfaatine uygun olmayan davranışlar içine girebilmesi mümkün olmaktadır. Üstelik bu doğal tekelin verdiği rahatlık üretimin verimsiz ve yüksek maliyetle gerçekleşmesine neden olabilmektedir. Bu durum bu alanlarda regülasyonun gerçekliğinin temel nedenini oluşturmaktadır.

Bunların yanında, regülasyonun işlevlerinden biri de sözü edilen hizmetlerin herkese ve belli bir hizmet kalitesinin ve fiyat dengesinin göz önüne alınarak verilmesinin sağlanmasıdır. Çünkü bu doğal tekeli elinde bulunduran işletmelerin tüketicuyu dikkate almadan; yüksek maliyet ve kâr marjıyla faaliyet göstermeleri mümkündür. Tekelci bir piyasayı rekabetçi bir piyasayla karşılaştıracak olursak tekelerde, üretimin daha az, fiyatların daha

yüksek olduğu ve gelirinde tüketiciden üreticiye geçiş yaptığı, gerçeğiyle karşılaşırız.

Yabancı yatırımlar için istikrarlı bir ortam oldukça önemlidir. Hükümetin tam bir sorumluluk altına girmesi gerekmektedir. Bir ülkede sürekli siyasi karışıklıkların olması durumunda, tüm özelleştirme çabaları bekletilip, bunu yerine iç çatışmaya yönlendirilmesi oldukça muhtemeldir.

Yabancı yatırımcıların çekilmesi için teşvikler olmalıdır ve bunları kolaylaştırmanın en başarılı yolu iyi düzenlenmiş bir pazar şeklindedir. Oluşturulacak olan yönetmelikler şeffaf, öngörülebilir ve tutarlı olmalı ve dolayısıyla mali denetlemeyi kolaylaştırmalı ve yatırımcıların güvenini artırmalıdır. Düzenleme aşağıdaki hususları sağlamalıdır:

- Hükümet politikasının açık bir göstergesi, bir başka deyişle, özelleştirmenin ve dolayısıyla rekabetin geliştirilmesinde yabancı sermayeye ilişkin bağlılığı;
- Hızlı, etkin ve maliyeti düşük anlaşmazlıkları çözülemeye ilişkin açık ve uygulanabilir bir çerçeve;
- Kâr ve fiyat kontrollerine ilişkin açık göstergeler.

Bu göstergeler algılanan risklerin düzeyini azaltacak ve dolayısıyla da bir projenin toplam maliyetini önemli ölçüde düşürecektir.

Ancak, özelleştirmenin gelişimi incelendiğinde, birçok gelişen ülkenin kapılarını rekabete açar görünümüne rağmen, ilginç şekilde özelleştirme adımlarının uygulanması konusunda zaman zaman başarısız olduğu gerçeğiyle karşılaşmaktadır. Bunun en önemli nedenlerden biri hükümetin, yabancı kuruluşlar başta olmak üzere, kontrolü başka yatırımcılara devretme konusundaki isteksizliğidir. Bu isteksizlik, sıklıkla giriş ücretlerinin uygulanması şeklinde kendini göstermiştir. Yerel yatırımcılara bu şekilde fayda sağlanırken, yabancı yatırımcılara büyük ölçüde engel olunmuştur.

Özellikle gelişen ülkeler ile sınırlı olmamak üzere, anılan türden davranışın bir başka nedeni ise özelleştirmenin pazar payını ve nihayetinde ise kontrolü azaltacağı inancıdır.

Yukarıda belirtilen gerekliliği karşılamak üzere regülasyon Kurumu ilgili pazarda rekabet ihlallerini tespit edecek ve gerektiğinde cezalandırıcı işlemlerde bulunabilecektir.

2.1. Regülasyon Çeşitleri

Regülasyonlar, düzenleyici kuralların geliştirildiği, güçlendirildiği ve değiştirildiği süreç ve kurumları içeren geniş bir regülasyon sisteminin ürünüdürler.

Regülasyon faaliyetleri üç ana başlık altında toplanabilir (OECD, 1998). Bunlar aşağıdaki alt başlıklarda incelenmektedir.

2.1.1. İktisadi Regülasyon

Düzenleyici devletin, 1930'lu yıllarda yaşanan kriz ile ikinci dünya savaşı sırasında giderek artan asıl gayesi, ekonominin yönetilmesidir. Şu anda mevcut düzenleyici kurum ve kuralların büyük çoğunluğu o dönemde oluşmuş veya daha sonra o dönemde oluşan fikirlerden etkilenmiştir. İşte, piyasaların etkinliğini geliştirmeye yönelik bu türden regülasyonlara "iktisadi regülasyon" denmektedir. İktisadi regülasyonlara örnek olarak; fiyat kontrolleri, ücret kontrolleri (asgari ücret uygulaması gibi), faiz oranının kontrolü, döviz kurunun kontrolü, kira kontrolleri, piyasaya girişin engellenmesi veya sınırlandırılması, kamusal kuruluşlara ve özel kuruluşlara teşvikler sağlanması vb. uygulamaları gösterebiliriz (Aktan, 1998).

İktisadi regülasyonlar genel olarak "yapısal iktisadi regülasyonlar" ve "davranışsal iktisadi regülasyonlar" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Piyasa yapısını düzenlemeye yönelik her türlü düzenleme "yapısal iktisadi regülasyon" olarak adlandırılabilir. Örneğin, eksik rekabet, haksız rekabet,

yıkıcı rekabet yönünde yapılan düzenlemeler bu konuda örnek verilebilir. Bunun dışında piyasa aktörlerinin ve tüm bireylerin davranışlarını düzenleyen kurallar ve yasal düzenlemeler de yapılabilir. Bu türde düzenlemeler ise "davranışsal iktisadi regülasyonlar" olarak adlandırılır. Reklâm ve sinema filmlerinde yapılan devlet düzenlemeleri bu konuda bir örnek teşkil etmektedir (Aktan, 1998). Ekonomik regülasyon, piyasada mevcut aktörler arasında yeterli düzeyde rekabetin oluşmasını sağlayarak piyasaları etkin kılmayı amaçlamaktadır.

2.1.2. Sosyal Regülasyon

Sosyal regülasyonlar, geniş anlamıyla toplumun haklarını korumaya ve refahını artırmaya yönelik Regülasyon faaliyetleridir.

Sosyal regülasyon; çevre, güvenlik, sağlık ve çalışanların durumu gibi konular üzerine yoğunlaşmıştır. Sosyal regülasyon gereksiniminin dayandığı ana düşünce tek tek firmaların, devlet müdahalesi olmaksızın, faaliyetlerinden doğacak sosyal maliyetleri pek dikkate almayacaklarıdır. Örneğin, kâr güdüsü ile hareket edecek bir firmanın iç veya dış baskılar olmaksızın çevreyi kirletme yönündeki eğilimi sürebilir (Guasch ve Spiller, 1999).

Sosyal regülasyonun derecesinin tespiti için regülasyon sonucu ortaya çıkacak faydanın maliyetinin ortaya konması gerekir. Örneğin, çevre kirliliği ile ilgili ve teşebbüslerin hareket alanını kısıtlayan bir düzenleyici kural koyulmadan önce, bu kural sonucu azalan kirliliğin toplumsal refaha ne kadar katkıda bulunduğunu hesaplanması ve bu kural sonucu teşebbüslerin katlanmak zorunda olduğu maliyetlerle karşılaştırılması gerekir.

2.1.3. İdari Regülasyon

Günümüzde devletin işlemleri daha karmaşık ve bilgiye dayalı hale gelmekte ve bu yoğun işlemlerin maliyetlerine katlanmak; bir başka ifade ile

formlar doldurmak, izin istemek, rapor sunmak, bildirimde bulunmak, kayıt tutmak gibi bürokratik işlemleri gerçekleştirmek, üretici ve tüketicilere düşmektedir. İşte devletin müdahil olduğu işlemlerin ne şekilde gerçekleşeceğine ilişkin kurallar bütününe “idari regülasyon” denir. Devletin trafiğin iyi işlemesi için oluşturduğu kurallar ve yaptığı düzenlemeler idari regülasyona bir örnek oluştururlar.

2.2. Regülasyonun Boyutları

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

Birçok ülkede özelleştirme öncesi piyasa yapısı dikey olarak entegre bir hizmet sunucusundan oluşmuştur. Bu hizmet sunucusu hem doğal tekelleşme özelliği gösteren hem de rekabete açılacak faaliyetleri yerine getirmiştir. Genellikle bu firmalar kamu mülkiyetinde ve dolayısıyla fiyatlama, yatırım ve finansman gibi kararlar çeşitli idari mekanizmalar yoluyla alınırdı. Bir anlamda, şirketin her türlü kararı regülasyona tabi olmuştur.

Piyasa yapısına ilişkin ilk önemli karar, özelleştirme sonucunda mevcut yapının yerini nasıl bir yapının alacağı sorunudur. Burada iki ana seçenek vardır: İlk seçenekte hâkim firmaya rekabete açılacak faaliyetlerden el çektirilir ve bu faaliyetlere yeni firmaların girmesine izin verilir. Bu modelde, yeni firmaların hâkim firmaların hizmetlerinden

yararlanması ise hâkim durumun kötüye kullanılmasını önlemek için, düzenlemeye tabi tutulur. Buradaki seçeneğe dikey ayrışma denilir.

Diğer seçenekte ise bir yanda rekabete açılacak faaliyetlerde yeni girişlere izin verilirken, bir yandan o alanlarda hâkim firmanın da faaliyet göstermesine izin verilmesidir. Bu seçeneğe de dikey entegrasyon ve serbestleştirme adı verilebilir. Bu seçenekte hâkim firmanın tüm fiyatları regülasyona tabi tutulabilir.

Toplumsal refah açısından ayrışmayı üstün kılan birkaç faktörden söz edilebilir. Bunların en önemlisi, ayrışmanın olmadığı durumlarda, hâkim firmanın rekabete açılan faaliyetlerde kendine yakın firmaları kayırması veya başka şekillerde hâkim durumu kötüye kullanması ihtimalidir. Hatta hâkim firma, çapraz sübvansiyon yolu ile yeni firmaların rekabetçi alanlara girmesini engelleyebilir ve bu yolla rekabeti kısıtlayabilir. Dolayısıyla ayrışma, rekabetçi faaliyetlerde rekabetin artmasını özendirir. Bunun dışında, ayrışma, hâkim firmanın hesaplarının daha saydam olmasını sağlayabilir, bu da düzenleyici kurumun kararlarını daha elverişli bir bilgi ortamında almasına yol açabilir.

Kuşkusuz kimi şartlar altında entegrasyonun toplumsal refah açısından daha uygun olduğu da savunulabilir. Örneğin, yoğun belirsizlik altında dikey entegre bir yapının daha etkin çalışacağı, ayrışmış yapının ciddi koordinasyon sorunları doğurabileceği öne sürülebilir. Rekabetin artmasının bölüşümsel sonuçları da olacak, mevcut fiziksel varlık ve mukavelelerin bir bölümü değer yitirecek, dolayısıyla bazı şirketler kayba uğrayacaktır (Helm ve Jenkinson, 1997). Bu tür sorunlar, rekabetin kademeli bir biçimde oluşturulmasını gerektirebilir.

Burada vurgulanmak istenen, özelleştirme sırasında yapı konusunda üzerinde düşünülmüş ve bilinçli bir karar verilmesi gerektiğidir. Burada alınacak kararın sektörün bir bütün olarak gelişimini yakından etkileyeceği beklenmelidir. Dolayısıyla, yapı konusunda bugün alınacak kararlar, aynı zamanda gelecekte nasıl bir yapıya ulaşılacak istendiği göz önünde bulundurularak alınmalıdır. İngiltere deneyiminin en önemli sonuçlarından

birinin, reformun uzun dönemli hedeflerinin ve ulaşılmak istenen piyasa tasarımının yeterince önceden düşünülmemiş olduğu söylenmektedir (Helm ve Jenkinson, 1997).

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

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

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

Piyasanın serbestleştirilmesi sonucu yeni şirketlerin sadece kârlılığın yüksek olduğu faaliyetlere girebilmesi ise ikinci faktördür. Normal durumlarda bu sakıncalı değildir, ancak sakıncalı gözükebileceği bazı durumlar düşünülebilir. Örneğin, hâkim firma bazı evrensel hizmet zorunlulukları altında ise kaymağın başka firmalarca kapılması ve kaymak faaliyetlerde kârlılığın çok azalması, evrensel hizmetin finansmanını güçleştirebilir. Bu

durumlarda en azından, rekabetin arttırılmasının yanı sıra ek politikaların düşünülmesi gerekebilir.

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

Davranış regülasyonu; piyasada hâkim durumda bulunan teşebbüslerin fiyatlandırma ve diğer davranışları üzerine getirilen kısıtlamaları veya kuralları içerir. Özellikle doğal tekel faaliyetlerindeki hâkim firmaya uygulanacak fiyat regülasyonudur.

2.3. Regülasyonun Hedefleri

Düzenleme politikalarının hedefi rekabet değildir, rekabeti veya rekabet politikasını bazı amaçlara ulaşmak için kullanılabilecek en önemli araçlardan biri olarak görmek gerekir. Regülasyonun hedefleri arasında ana başlıklar olarak şunlar sayılabilir (Joskow, 1998):

- Sözkonusu hizmetlerin tüketiciler arasındaki dağılımının etkin olmasını sağlamak, hâkim konum durumlarının hizmet dağılımında etkinsizlik yaratmasını önlemek. Buna kısaca fiyatlama etkinliği veya dağılım etkinliği denir.
- Hizmetleri üreten firmaların o hizmetleri en düşük maliyetle üretmelerini, yani maliyet verimliliğini sağlamak.
- Genellikle bu iki ana etkinlik hedeflerine toplumsal nitelikli ve gelir dağılımına ilişkin hedefler eklenir:
- Evrensel hizmet sağlamak, yani hizmetin belki de maliyetini bile karşılayacak durumda olmayan bölgelere veya gelir gruplarına ulaşmasını sağlamak.

- Hizmeti üreten firmaların hâkim konumlarından rant aratmalarını önlemek, yani aşırı kârlarını sınırlamak. Bir başka ifadeyle tüketicilerin ödediği fiyatların makul olmasını sağlamak.
- Son olarak, özel kesimden yatırımcıların bu sektörlere yatırım yapmaları içinde bazı hedeflerin gözetilmesi gerekli:
- Yatırımcıların rekabetçi bir kâr elde edebilmelerini öngörmek.
- Yatırımcıların teknolojik yenilikleri yakından takip edecek biçimde yatırım yapmalarını sağlamak
- Kuralların ileride istikrar göstereceklerine ve kendi aleyhlerine ve belki de adil olmayan bir biçimde değiştirilmeyeceğine ilişkin kurumsal taahhütlerin olması

Bu hedefler çoğu kez birbiriyle çelişebilecek, dolayısı ile regülasyon tasarımı kaçınılmaz olarak bazı dengeler gözetmeye itecektir. Daha da önemlisi, belirsizlik, geleceğin ayrıntılı bir biçimde öngörülememesi ve düzenleyici kurum ile düzenlenen şirketler arasında enformasyon dağılımının dengesiz oluşu (örneğin şirketin düzenleyiciye göre kendi maliyetleri ve bunların azaltılması için ne tür çabaların gösterilmesi gerektiği hakkında daha üstün bilgiye sahip olması), kaçınılmaz olarak, regülasyon kurallarının ve kararlarının çoğu kez "en mükemmel"den uzaklaşmasını, sapmasını gerektirecektir. İktisatçıların deyimiyle regülasyon baştan sona "ikinci hatta üçüncü en iyi" mantığının hâkim olduğu bir dünyadır. Böyle bir dünyada genel optimal çözümler bulmak zordur, hangi çözümlerin optimal olduğu şartlara bağlıdır (Atiyas, 1999).

Regülasyon yazınında bu çelişkilere en basit örnek, fiyat belirleme alanından verilir. Düzenleyici kurumun sektörün hâkim firmanın hizmet sunum fiyatını veya fiyat tespit etme kuralını belirlemeye çalıştığını varsayalım. Fiyat belirlemede, maliyet verimliliğini sağlama hedefi ile aşırı rantları önleme hedefi çelişebilir (Laffont ve Tirole, 1993). Aşırı rantları önlemenin en kestirme yollarından biri, fiyatların belirlenmesinde "maliyet artı" şeklinde bir fiyatlama formülü izlemektir, yani toplam maliyetleri

hesaplayıp bunlara bir de normal kâr oranı ekleyip satış fiyatını buna göre belirlemelidir. Oysa böyle bir formülün, şirketin maliyetleri kısmaya özendirme özelliği çok zayıftır. Şirket maliyetleri ne kadar kısarsa kısın kârı aynı kalacaktır, dolayısıyla maliyetleri kısmaya yönelik faaliyetlerin kendileri maliyetli ise, ki genelde öyledir, şirket bu faaliyetlerden kaçınacaktır.

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

Düzenleyici hem fiyatı hem de maliyet azaltıcı tedbirleri birlikte belirlemelidir. O halde yukarıda değinilen çelişki ortadan kalkar. Aslında pratikte yapılmaya çalışılan büyük ölçüde budur. Ancak, düzenleyicinin bu maliyet azaltıcı tedbirleri ayrıntısı ile bilme ve bu tedbirlerin alınıp alınmadığını eksiksiz izleme imkânı yoktur, yani tam bilgiye sahip değildir. Tam bilgiye sahip olmadığından, düzenleyici, denetimini bir takım performans göstergelerini izlemek ile sınırlı tutmak zorunda kalacaktır. Bu göstergeler bilgi sorununu bir miktar çözer ama tam çözemez. Bu yüzden, etkin bir performans denetimi bile, yukarıda sözü edilen çelişkiyi azaltabilir, ama tam olarak ortadan kaldırmaz.

Yukarıda yer alan hedeflerin bazıları, bu çelişkiyi daha da şiddetlendirebilir. Yine klasikleşmiş bir örnek vermek gerekirse, düzenleyicinin, hâkim firmanın az gelişmiş bölgelere de hizmet vermesini istediğini varsayalım. Hâkim firma o bölgeye hizmet götürmekten zarar edecek ise bu zararı diğer bölgelere verdiği hizmetten daha fazla kâr ederek karşılaması gerekecektir. Bu ise firmaya, az gelişmiş bölgede uğradığı zararı abartması için bir fırsat yaratacaktır. Yani evrensel hizmet zorunluluğu, eksik bilgi sorununu arttıracak, bu ise aşırı kârı sınırlama ve maliyet etkinliğini arttırma hedefleri arasındaki çelişkiyi şiddetlendirecektir.

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

2.4. Ekonomik Regülasyon

Regülasyon esas itibariyle özgürlüklerin kısıtlanması anlamına gelmektedir. Regüle edilen piyasalarda fiyat, kalite, verimlilik vb. gibi önemli konulara ilişkin karar verme yetisi büyük ölçüde piyasa aktörlerinden düzenleyici otoriteye geçmektedir. Train'in ifadesiyle (1997) bu piyasalarda "Regülasyon rekabetin görünmez elini doğrudan müdahale ile -diğer bir deyişle görünür elle- değiştirmektedir".

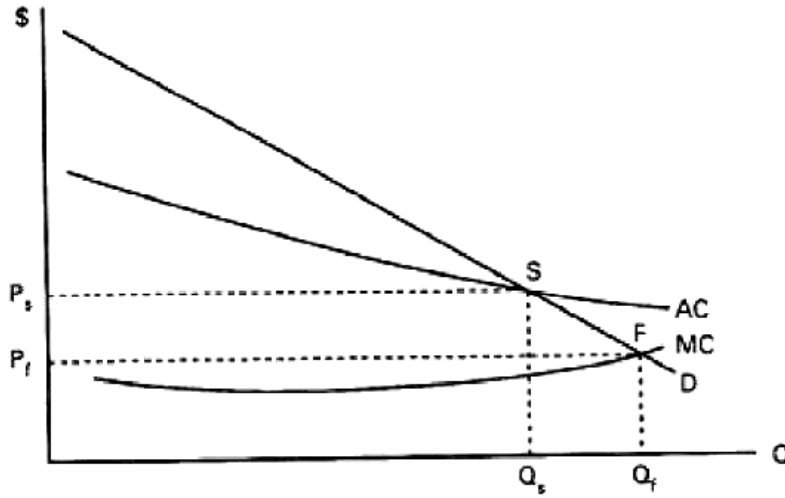
2.4.1. Ekonomik Regülasyon ve Etkinlik

Elektrik piyasasına yönelik rekabetçi piyasa modelinde elektrik dağıtım hizmetinin etkin fiyatlandırması büyük önem taşımaktadır. Zira bireylerin ve firmaların elektrik tüketim ve üretim tercihleri dağıtım hizmetinin fiyatlandırmasından büyük oranda etkilenmektedir. Dolayısıyla rekabetin işleyeceği altyapıyı sağlayan elektrik dağıtım sektörünün performansının aynı zamanda rekabetçi segmentlerin de performansını belirlediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bu nedenle elektrik dağıtım sektörünün ekonomik regülasyonu çok yönlü etkileri olan kapsamlı bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ekonomik regülasyon iki aşamalı bir süreç olarak düşünülebilir. Birinci aşamada regülasyonun hedefleri belirlenmekte; ikinci aşamada ise bu hedefe ulaşmak için en uygun yöntemler geliştirilmektedir.

Bu noktada ekonomik regülasyonun iki temel amacı ekonomik etkinlik ve makul fiyatlandırma olarak sayılabilir.

- **Ekonomik Etkinlik:** Bir toplumda üretilen malların tüketilmek istenen mallarla aynı olduğu ve üretimin en doğru kaynak bileşimi ile gerçekleştirildiği noktada oluşmaktadır. Bu nokta aynı zamanda fiyatın marjinal maliyete eşitlendiği noktadır. Ancak doğal tekellerde firmaları marjinal maliyet fiyatlandırmasına yönlendirecek rekabetçi bir baskı mevcut değildir. Bu nedenle regüle edilen piyasalarda tarife düzeyi belirlenirken uzun dönem marjinal maliyetlerin esas alınması gerekmektedir.
- **Sürdürülebilirlik:** Ancak marjinal maliyet fiyatlandırması doğal tekellerde sürdürülebilir bir durum olarak görülmemektedir. Zira doğal tekellerde marjinal gelir (MR), marjinal maliyet (MC) eşitliğinin sağlandığı durumda ortalama maliyetler (AC) azalmaya devam etmektedir (marjinal maliyet eğrisi ortalama maliyet eğrisinin altında bir noktadadır). Dolayısıyla doğal tekellerde marjinal maliyet fiyatlandırması firmanın zarar etmesiyle sonuçlanacaktır. Şekil 2’de görüleceği üzere F noktasında firma ortalama maliyetin fiyatı aşan kısmı ile çıktı miktarının çarpımına eşit olan alan kadar bir kayba uğramaktadır. Bu noktada regülasyonun ikinci amacı, regüle edilen firmanın yeterli düzeyde gelir elde etmesini sağlamak olarak ortaya çıkmaktadır. Zira sürekli olarak zarar eden firma nihayetinde iflas etmekle karşı karşıya kalacaktır. Şekilde ‘S’ noktası firmanın ortalama maliyetlerinin karşılandığı ve normal kâr elde ettiği fiyat düzeyini göstermektedir.



Şekil – 2: Doğal Tekelde Optimum Fiyatlandırma (Train, 1997)

Ekonomik regülasyon esas itibariyle ekonomik etkinlik ile sürdürülebilirlik arasındaki dengeyi sağlayarak optimum çözüme ulaşmaya çalışır. Optimum çözüm belirlendikten sonra ikinci aşamada bu hedefe ulaşmak için en uygun araçların tespit edilmesi gerekmektedir. Ekonomik regülasyonun en önemli aracı tarifelendirme olmakla birlikte sadece tarifelendirme ile sınırlı olduğunu söylemek doğru değildir. Ekonomik regülasyon bunun yanında piyasa giriş-çıkış, kalite düzenlemesi gibi diğer bazı unsurları da içeren daha geniş bir anlama sahiptir.

Train'e göre etkin bir düzenleyici mekanizmada firma optimum çıktı, fiyat, girdi bileşimini seçtiğinde diğer bütün olasılıklardan daha fazla gelir elde eder. Böylece sosyal faydayı maksimize eden çözüm aynı zamanda regüle edilen firmanın karını da maksimize eder ve dolayısıyla düzenleyici amaçla firmanın çıkarları örtüşmüş olur.

Ancak, hiçbir düzenleyici mekanizma görünmez elin kendisinden daha etkili sonuçlar ortaya koyamaz. Zira serbest piyasada kendi çıkarlarını gözetken çok sayıda alıcı ve satıcının birbirleriyle etkileşimli kararları sonucu meydana gelen ekonomik etkinliğe, sınırlı bilgiyle donatılmış tek bir düzenleyici otoritenin kararları ile ulaşmak mümkün değildir. Zaten regülasyondan beklenen de bu dengeye olabildiğince yaklaşabilmektir. Bu amaçla ekonomik regülasyon özgürlük ile düzenleme arasında doğru

karışımı sağlamaya çalışır. Newberry'nin de belirttiği üzere, "ekonomik regülasyonda temel ilke, mümkün olan her yerde rekabeti işletmek, sadece zorunlu hallerde regüle etmek olmalıdır" (Newberry, 2000).

2.4.1. Ekonomik Regülasyon ve Düzenleyici Kurum İhtiyacı

Ortaya çıkan piyasa aksaklıkları, devletleri sosyal bazı hedeflere ulaşılması amacıyla da piyasalara müdahale etme fikriyle karşı karşıya bırakmıştır. Devletler rekabet ortamının sadece bırakınız yapsınlar yaklaşımı ile yerleştiremeyeceğini düşündükleri için, piyasaları regülasyon adı verilen rekabet politikaları ile düzenlemek istemişlerdir. Devletler sosyal amaçların da göz önünde bulundurulması ile bazen rekabet kurallarından taviz vermeyi de göze alarak, piyasalara müdahale ederek onları çeşitli metotlarla düzenlemişlerdir.

Birçok durumda piyasaya giriş serbestleştirilmesine rağmen, beklenen düzeyde rekabetçi bir yapıya ulaşamamaktadır. Çünkü piyasaya girecek yeterince rakip işletme bulunmaması, özelleştirilen firmanın pazarda önceden beri bulunmanın getirdiği çeşitli avantajları kullanması gibi nedenlerle çoğunlukla güçlü bir piyasa lideri ve onun davranışlarına göre kendilerini ayarlayan bir takım firmalardan oluşan bir piyasa ortaya çıkarmaktadır. Keza, serbestleştirme, ölçek ekonomisinin söz konusu olduğu doğal tekelleşme durumunda da çözüm olmaktan çıkabilmektedir. İşte bu noktada devletin, tekelleşen piyasalardaki özelleştirme uygulamalarında serbestleştirme yanında uygulayabileceği ikinci bir politika; ilgili pazardaki firma ya da firmaların fiyat, karlılık, üretim miktarı, üretim kalitesi gibi parametrelerine ilişkin düzenlemeler yapacak ve uygulamayı denetleyecek düzenleyici kurumların kurulmasıdır. Bu sayede, bu tip piyasalarda da rekabet varmış gibi iktisadi etkinliğe ulaşılacak veya yaklaşılabilecektir (ÖİK Raporu, 2000).

Kamusal mülkiyetin bir "regülasyon tarzı" olarak uğradığı başarısızlık, kamusal çıkarlarla yakından ilgili bulunan iktisadi faaliyet kollarında işletmenin özel sektörün elinde bulunduğu, ama oyunun kurallarının

bağımsız, uzmanlaşmış kurumlar ya da otoriteler tarafından tanımlandığı, yürürlüğe konduğu ve denetlendiği "alternatif" bir regülasyon tarzını gündeme getirmiştir. Bu kurumların "bağımsızlığı", merkezi devlet birimlerinin hiyerarşik kontrol ve vesayetinin dışında, kendilerine yasal olarak verilen yetkilere dayanarak kural koyma, uygulama ve denetleme işlevlerini yerine getiriyor olmalarından kaynaklanmaktadır. Bu regülasyon tarzı, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere, diğer sanayileşmiş ve sanayileşmekte olan ülkelerde iktisat politikalar ve kamu yönetimi alanlarında yeni ufuklar açmıştır (Müftüoğlu, 2001).

80'li yılların başından itibaren, hizmet sağlayan devletten, hizmet sağlanmasını sağlamaya çalışan ve sağlanan hizmeti denetleyen devlet anlayışına geçilmiş ve "aynı anda hem hakem hem de oyuncu olunamaz" fikrinden hareketle, devletin hala birçok ekonomik faaliyeti dolaylı ya da doğrudan üstleniyor olması olgusu karşısında, regülasyon faaliyetinin merkezi idareden bağımsız çalışan kamusal organlar tarafından üstlenilmesinin daha uygun olacağı sonucuna varılmıştır (Ulusoy, 2002).

Türkiye'de 1980'li yıllara kadar uygulanan karma ekonomik sistem, bu tarihten sonra biraz daha gözle görülebilir şekilde piyasa ekonomisine geçmiştir. O yıllara kadar kamu eliyle yürütülen kamu hizmetleri, yapılan özelleştirmeler ile özel kesim tarafından yürütülmeye başlamıştır. Çoğunluğu doğal tekel niteliği arz eden bu kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesi ile kamu tekellerinin yerini özel tekellerin alması ihtimali doğmuştur. Oluşabilecek piyasa aksaklıklarını göz önüne alarak, bu aksaklıkları en aza indirebilmek ve bu piyasaları düzenlemek amacıyla, çeşitli kurallar konulmuş ve bu kuralları uygulamak üzere de kurum ve kurullar oluşturulmuştur.

2.5. Elektrik Sektöründe Regülasyon

Regülasyon, basitçe, bir teşebbüsün aktivitelerinin devlet tarafından düzenlenmesi anlamına gelmektedir. Devlet, düzenleme yaparken, kamu mülkiyetinde olan ya da olmayan teşebbüslerin davranışlarını doğrudan ya

da dolaylı olarak kontrol eder. Regülasyon, koyulan kurallar (kanunlar, kararnameler, yönetmelikler, prosedürler) yoluyla sağlanır (Girdis, 2001).

Regüle edilebilmesi mümkün olan her sektörün/piyasanın regüle edilmesi doğru değildir. Örneğin elektrik sektöründe, üretim, iletim, dağıtım, arz aşamalarının her biri regüle edilebilir; fakat bu tüm piyasaların regüle edilmesi gerektiği anlamına gelmemektedir. Ülkelerin sık yaptıkları hatalardan biri de gerekenden fazla regülasyon yapmaktır.

“Tüm doğal tekeller regüle edilmelidir” gibi kesin bir yargıya varmak da mümkün değildir. Doğal tekelin maliyet avantajı, tek başına, doğal tekel yapısının birden fazla firmanın bulunduğu rekabetçi bir piyasaya göre daha üstün olduğunun göstergesi olmamaktadır. Göz ardı edilmemesi gereken bir konu da regülasyon maliyetleridir. Doğal tekelin regüle edilmesi için gerekli olan maliyet rekabetçi yapı yerine monopolcü yapıda kalınması ile elde edilecek faydadan az ise monopolün regüle edilmesi yoluna gidilmesi mantıklı olmaktadır. Kısaca, herhangi bir doğal tekelin regülasyonunun faydası maliyetinden fazlaysa, bu doğal tekeli regüle etme yolu tercih edilmelidir.

Girdis (2001) regülasyona niçin gerek duyulduğunu şöyle açıklamaktadır:

“Regülasyon için iki önemli sebep bulunmaktadır:

- Birincisi, karmaşık ve rekabetçi ekonomilerde, rekabetçi uygulamalardan emin olmak ve ekonominin herhangi bir sektöründeki pazar katılımcılarının fiyatları bozacak kadar pazar gücüne sahip olmalarının engellenmesi amacıyla biraz regülasyon gerekmektedir.
- İkincisi, gaz ve enerji ağ endüstrilerinin şebeke kısımlarında regülasyona şu konular yüzünden sıkça ihtiyaç duyulmaktadır: hizmet sağlayıcılarının, fiyatları artırarak ve/veya kendilerine bağlı müşterilerine düşük kalitede hizmet sunmak yoluyla hakim/tekelci

durumlarını kötüye kullanmalarına engel olmak; yatırımcıları devletin beklenmedik davranışlarından korumak.”

Regülasyon sistemi değişime ayak uydurmalı ve çeşitli grupların (tüketiciler, yatırımcılar, hizmet sağlayıcılar ve devlet) çıkarlarına uygun olmalıdır. Tüketicinin, hâkim durumun kötüye kullanılmasından korunması gerekmektedir. Ayrıca, tüketiciler hizmeti makul bir fiyattan ve gerekli bir kalite seviyesinden almalıdırlar. Hizmetin kalitesinin düşmemesi için yatırımların teşvik edilmesi gerekmektedir. Regülasyonun, yatırımcıların yapmış oldukları sermaye yatırımlarının kamulaştırılmalarına karşı onları koruması gerekmektedir. Eğer regülasyon devletten bağımsızsa, o zaman söz konusu regüle edilen şirketin yatırım ve fiyatlama kararlarına devletin gereksiz müdahalesi, regülasyonun tampon görevi görmesi ile engellenecektir. İyi bir regülasyonun, aynı zamanda, hizmet sağlayıcılarını, politik etkilerden ve politikadaki ani değişikliklerden koruması da önemlidir. Devletin regülasyondan beklediği ise eldeki kaynakların optimize edilmesi, sosyal politikalardan çevresel politikalara kadar gerekli endüstrilerin en etkin şekilde işletilmesidir.

Değişen ekonomik yapılar karşısında teşebbüslerin aktiviteleri daha fazla olarak pazar güçleri tarafından kontrol edilmeye başlanmıştır. Pazar tarafından kontrol edilemeyenler bağımsız bir şekilde regüle edilmelidirler. Sektörler, genel kapsamlı politikalar altında işlevlerini sürdürmektedirler. Politikalar ve politik prensipler devlet tarafından belirlenirken onların uygulamaları bağımsız regülasyon kurumları tarafından yürütülmelidir. Politikacılar teşebbüsleri etkileyecek olan regülasyon kararlarını alamamalıdırlar, aynı şekilde de regülasyondan sorumlu kurumlar da geniş kapsamlı politikalar üretmemelidirler.

3. REGÜLASYON VE ÖZELLEŞTİRME

Ekonomik hayatta, mal ve hizmet üreten teşebbüslerin kamu mülkiyetinde tutulmasının nedeni olarak, kullanılan teknoloji veya ürünün özellikleri nedeniyle ortaya çıkan piyasa aksaklığının neden olduğu dağılım sorununa doğrudan çözüm bulunması gösterilebilir. Bu durumda, ilgili teşebbüs devlet tarafından görevlendirilen kişiler aracılığıyla idare edilir ve rekabetçi bir firmanın davranışlarını taklit etmeye çalışır (Domberger ve Piggot, 1992). Ancak kamu teşebbüslerinin çalıştığı ortam özel sektöre kıyasla biraz daha karmaşıktır. Çeşitli nedenlerle hammadde ve ara mamul temini konusundaki kararlar, işçi sayısı, borçlanma kararı gibi bir işletmenin devamını etkileyen mekanizmalar özel sektördeki benzer teşebbüslerden oldukça farklılık gösterir. Bu nedenle, çoğu durumda kamu teşebbüslerinin kendilerini rekabetçi pazar baskılarından dışarıda tuttuğunu görürüz.

Birçok ülke, vatandaşlarının hayat standardını artırmak ve daha yüksek büyüme hızlarına ulaşmak için kamu mülkiyetindeki teşebbüsleri özelleştirmeye başlamıştır. Özelleştirme, toplumda devletin rolünü azaltmada önemli bir yapı taşı oluşturmakta; malların ve hizmetlerin doğrudan doğruya devlet tarafından sağlanmasından uzaklaşmaktadır.

3.1. Özelleştirmenin Tanımı ve Kapsamı

Özelleştirme dünya ekonomisinde son 20 yıl içinde en önemli konulardan biri haline gelmiştir. 1970'li yıllarda Şili'de başlayan özelleştirme hareketi, 1979 yılında İngiltere'de Thatcher hükümetinin iktidara gelmesiyle hız kazanmıştır.

Özelleştirme gerek teoride ve gerekse uygulamada tamamen açıklığa kavuşturulamamış bir kavramdır ve konu ile ilgili pek çok yazar tarafından değişik tanımlar yapılması yoluna gidilmiştir. Özelleştirme, bunu gerçekleştiren tüm ülkelerde "dar" ve "geniş" kapsamda tanımlanmaktadır. Geniş anlamda özelleştirme, devletin ekonomik faaliyetlerinin azaltılması amacıyla konu sektörünün denetimi altındaki ekonomik kuruluşların özel

sektöre devredilmesidir. Bu tip özelleştirmede, devletin genel ekonomi içindeki ekonomik faaliyetlerinin en aza indirilmesi veya tamamen ortadan kaldırılması söz konusudur. Geniş anlamda özelleştirme başlıca, şu uygulamaları içermektedir ki bunları “özelleştirme yöntemleri” olarak adlandırmak mümkündür (Aktan, 2000):

Yasal Kurumsal Serbestleşme:

Devletin ekonomiye yaptığı düzenleme ve kontrollerin kaldırılmasını ifade etmektedir. Bu yöntemin temel amacı tüm sektörlerde rekabetin canlanması ve dolayısıyla ekonomide verimliliğin yükseltilmesidir.

Fiyatlama Yöntemi:

Kamusal mal ve hizmetlerin fiyatlarının piyasa mekanizmasına uydurulması ve mümkün olduğu ölçüde hizmetten yararlanan kesimlerin bunun karşılığında bir bedel ödemeleridir.

Tüketicinin Denetlenmesi – Kupon Yöntemi:

Belirli tüketici kesimlerin belirli mal ve hizmetlere olan tüketimini teşvik etmek suretiyle geliştirilmiş bir uygulamadır. Bu yöntemle, devlet gelir düzeyi düşük olan kimselere belirli kamusal mal ve hizmetleri bizzat sunmak yerine bu kimselere sunulacak hizmetin bedelini kapsayan bir kupon vermektedir. Böylece bu kimselerin hizmeti özel kesimden karşılayabilmeleri mümkün olmaktadır.

Sübvansiyonlar:

Sübvansiyonlar, devlet tarafından özel ve kamusal teşebbüslerin üretiminin teşviki ve idamesi için yapılan aynı veya nakdi yardımlardır. Bu sübvansiyonlar; kredi sübvansiyonları, garanti sübvansiyonları, vergi sübvansiyonları, karşılıksız nakit sübvansiyonları, aynı sübvansiyonlar biçiminde sıralanabilir.

İhale Yöntemi:

Devletin bazı mal ve hizmetlerin üretimini ihale yoluyla özel kesime devretmesidir. Bu yöntem ile devlet, mal ve hizmet arzını kendi gerçekleştirmek yerine, bunları özel kişi ve kuruluşlardan satın almaktadır.

İmtiyaz Yöntemi:

Bu yöntemle, doğal tekel söz konusu olan üretim alanları bir sözleşme ile özel kesime devredilmektedir. Diğer bir ifadeyle, mevcut doğal tekel kamu ekonomisinden piyasa ekonomisine geçmektedir.

Ortak Girişim Yöntemi:

Bu yöntemde kamu kesimi ve özel kesim birlikte ortaklık kurarak bazı faaliyetleri yürütmektedir. Ortak girişimler kamu ve özel kesim sermayelerini yapısında bulunduran bir tür şirket biçimidir.

Yönetim Devri Yöntemi:

Devletin, kamu kuruluşları ve teşebbüslerinin “mülkiyet hakkını” kendinde tutarak, yönetimini bir sözleşme ile özel kesime devretmesidir.

Kiralama Yöntemi:

Devlet sahip olduğu işletmeyi bir özel sektöre kiralamakta, özel sektör faaliyetlerini kendi elemanları ile yürütmektedir.

Yap – İşlet – Devret Yöntemi:

Bu yöntem yabancı ülkelerin gelişmekte olan ülkelerde bazı faaliyetlerde bizzat oluşturması, belirli sürelerle işletmesi ve daha sonra devlete devretmesini öngörmektedir.

Geniş anlamda özelleştirme bu yöntemi ihtiva ederken, dar anlamda özelleştirme, kamu mülkiyetinde ki ekonomik kuruluşların ve bir anlamda KİT'lerin yönetim ve mülkiyetinin özel sektöre devredilmesi olayıdır. Burada mutlak olarak mülkiyet devrinin gerçekleşmesi gerekir. Bu anlamda özelleştirme KİT'lerin özel şirket ve şahıslara satılması ile eşanlamalı olup

Türkiye’de özelleştirme denilince bu anlamda bir özelleştirme anlaşılmaktadır.

3.2. Regülasyon Özelleştirme İlişkisi

Çoğu ülkede kamu işletmeleri yasal olarak kurulan kamu kurumları olarak çalışır ve gündelik işlere ilişkin olarak yapılan kamu denetiminden uzaklığına göre faaliyetlerini sürdürürler. Yine de siyasi kanadın, işletmelerin yönetimine etkide bulunmasına olanak tanıyacak pek çok düzenek vardır. Bunlar arasında; yönetim kurullarına üyeler atamak, izlenecek politikaya yönelik yönergeler yayınlamak ve daha çok da planları onaylamak, özellikle de fiyatları belirlemek sayılabilir.

Yönetime siyasal amaçlarla sık sık müdahalede bulunulmasının sonuçlarından biri, ticari hedeflere aykırı olarak, işletmelerin o ülke mallarını almaya zorlanması ya da fiyat ve ücret düzeylerinin denetim altında tutulmasıdır. Bu durum, üretilen ve tüketiciye sunulan mal ve hizmetlerin kalitesinde de hissedilir. Çünkü, etkinliği ve verimliliği artırma yönünde bir baskı olmadığında, hizmetlerin kalitesini artırmaya yönelik bir motivasyon da oluşmaz.

Üretimde mülkiyetin kamudan özel sektöre geçiş süreci, piyasa aksaklığının söz konusu olduğu sektörlerde düzenleme işlevinin de yeniden yapılandırılmasını gerektirmiştir. Devletin bürokratik yapısı içinde üretim ile birlikte dağınık bir şekilde bulunan düzenleyici kural ve kurumların ayrı olarak ele alınmaları ve belirli derecede bağımsızlığa kavuşturulmaları önem kazanmıştır. Bu sebeple düzenleyici kural ve kurumların tam olarak anlaşılabilmesi için çağdaş anlamıyla düzenleyici kurum ve kurallara ihtiyaç duyulmasını gerektiren özelleştirmenin, öncelikle iyi tahlil edilmesi gerekmektedir. Düzenleyici kurum ve kurallara geçişin ön şartını, özelleştirmenin büyük oranda gerçekleştirilmesi oluşturmaktadır. Çünkü regülasyon, kamu tekellerinden rekabetçi pazarlara geçişin, önemli sosyal

değerler korunarak başarıyla gerçekleştirilmesinde kullanılacak en etkin mekanizmadır (OECD, 1999).

3.3. Özelleştirmenin Amaçları

Dünya ekonomisinde özelleştirme programı uygulayan tüm ülkelerde özelleştirmenin bazı ortak amaçları vardır. Bu ortak amaçların dışında, her ülkenin özel durumuna bağlı olarak farklı öncelik ve amaçları olabilmektedir. Ancak asıl olarak bütün dünya ülkelerinde özelleştirme ile yapılmak istenen, ekonomide özel sektör ağırlıklı ve liberal piyasa ekonomisinin düzgün bir şekilde işlediği bir yeniden yapılanmayı sağlamaktır. Bu amaçla kamu sektörünün hacmini küçültmek ve böylece onun daha iyi işlemesine yardımcı olmak hedeflenmektedir. Çünkü kamu sektöründe genelde kıt kaynaklar, düşük verimlilikte kullanılmaktadır.

Özelleştirme ile piyasa güçlerinin etkinliğinin artarak özellikle sanayi sektörünün performansının gelişmesi beklenmektedir. Ayrıca özel sektörün tabana yayılarak, bir anlamda politik özgürlüklerin de garanti altına alınması mümkün olmaktadır.

Türkiye’de özelleştirme tartışmaları ilginçtir; öbür ülkelerde olduğu gibi son 10-15 yılın ürünü değildir. Devletçilik politikasına bir tepki olarak 1950’li yıllarda “kamu hizmeti gören ve ana sanayiye” ait bulunanlarının dışında kalan kamu girişimlerinin bir plan dâhilinde ve elverişli koşullarda özel kesime aktarılması yoluna gidileceği bir hükümet politikası konumuna gelmiştir. Ancak o yıllarda ve sonrasında, 1980’li yılların ikinci yarısına dek kamu kuruluşlarının özel sektöre aktarılması yoluna gidilememiştir. Tam tersine gerek 1950’lerde gerekse onu izleyen yıllarda, tüm özel girişimci görüş ve önerilere karşın, kamu ekonomik kuruluşları geliştirilmiş ve yaygınlaştırılmıştır (Kepenek, 1990).

Ülkemizde özelleştirme uygulamasına 1980’li yılların ortalarında geçilmiştir. Türkiye’de 1980 yılından bu yana izlenen liberal ekonomik politikalar doğrultusunda, ağırlıklı olarak 1986 yılından itibaren uygulamaya

konulan özelleştirme programının amaç ve hedeflerini şu ana başlıklar altında özetleyebiliriz (Karluk, 1999):

- Devletin ekonomide ki sınaî ve ticari faaliyetlerini en aza indirerek rekabete dayalı bir piyasa ekonomisi oluşturmak ve böylece ekonomide devlet payını azaltmak,
- Devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünü hafifletmek,
- Serbest piyasa ekonomisini geliştirmek,
- Devletin asli görevi olan sağlık, eğitim ve milli güvenlikle büyük alt yapı yatırımlarını gerçekleştirmesine imkân sağlamak,
- Özel sektörün faaliyetleri için sağlam ve güvenli bir iş ortamı yaratabilmek,
- Sermayenin tabana yayılmasını sağlayarak daha etkin ve gelişmiş bir sermaye piyasasını oluşturmak,
- Kaynakların daha etkin kullanımını sağlamaktır.

Bu amaç ve önceliklerden, Türkiye’de KİT’lerin özelleştirilmesinde ekonomik ve mali nitelikli amaçların, sosyal, toplumsal ve politik amaçlara göre ön sıralarda geldiği anlaşılmaktadır. Ayrıca özelleştirme ile devlete gelir sağlama amacı da son sıralarda ortaya çıkmıştır.

3.4. Özelleştirmede Karşılaşılan Sorunlar

Ülkemizde özelleştirme çalışmaları büyük umutlarla başlatılmıştır. Fakat zaman içerisinde elde edilen sonuçlar hedeflenen amaçlara ulaşamayacak kadar yetersiz kalmıştır. Bu sayede KİT sisteminin genel ekonomi içerisindeki payında önemli bir değişiklik olmadığı gibi, KİT’lerin bütçe ve genel ekonomiye yükü devam etmiştir (Kilci, 1994). Sonuçların hedeflenen düzeyin çok altında kalması, belli başlı sorunlardan kaynaklanmaktadır. Bu sorunlar, özelleştirmenin yapısal sorunları, süreç ve

uygulamalarında karşılaşılan sorunlar ve hukuki sorunlar olarak üçe ayrılmaktadır.

3.4.1. Özelleştirmenin Yapısal Sorunları

Bu sorunlardan bazıları şu şekilde sıralanmaktadır:

3.4.1.1. Siyasal İstikrarsızlık ve Belirsizlik

Türkiye’ de uzun zaman hiçbir parti tek başına iktidara gelememiş ve çok sık değişen koalisyon hükümetleri kurulmuştur. Bunun sonucunda hiçbir parti kendi programını ortaya koyamamıştır. Bu nedenle özelleştirme gibi siyasal istikrarsızlıktan en çok etkilenen bir konuda iç ve dış yatırımcılar rahat karar verememektedir.

3.4.1.2. Sermaye Piyasasının Gelişmemiş Olması

Türkiye’ de sermaye piyasasının mevcut yapısı, tasarruf kapasitesinin düşük olması, mevcut tasarrufların çoğunun devlet borçlanması nedeniyle kamuya gitmesi yüzünden kapsamlı bir özelleştirmeyi kaldırarak güçte değildir (Barlas, 2002). Türkiye’ de mevcut enflasyon ve faiz oranları ve hızla artan döviz kurları nedeniyle menkul kıymetlere olan talep azdır. Bu da sermaye piyasasının gelişmesini engellemektedir. Özelleştirmenin başarıyla gerçekleştirilebilmesi için gerekli önkoşullardan birinin sermaye piyasasının gelişmiş düzeyde olması olduğundan, özelleştirmenin tam olarak, istenilen düzeyde uygulanması pek mümkün olmamaktadır.

3.4.1.3. Genel Ekonomik Durum

Özelleştirmenin uygulanabilmesi için istikrarlı ve güçlü bir ekonomik yapının varlığı benimsenmelidir. Buna karşın Türkiye’ de böyle bir yapıdan söz etmek pek mümkün olmamaktadır. Türkiye’ de enflasyon ve işsizlik oranı

yüksektir, ekonomik belirsizlik kronik hale gelmiştir ve dış ödemeler bilânçosu sürekli açık vermektedir. Ayrıca iç ve dış borç durumu kamu finansman dengesini olumsuz etkilemektedir. Bu sorunlara çözüm bulmak açısından istikrarlı politikalar uygulanamamaktadır. Tüm bunlara bakıldığında KİT'lerin alınıp işletilmesi özel kesim için cazip hale gelmemektedir. Talip olmaları için bu kuruluşların cazip fiyatlarla öne sürülmeleri gerekmektedir. Böyle bir uygulama ise bu kuruluşların gerçek fiyatının altında bir fiyata satılması anlamına gelmektedir.

3.4.1.4. Tekelci Ekonomik Yapı

Türkiye' de KİT'ler bazı sektörlerde hukuki tekel, bazı sektörlerde ise doğal tekel konumundadır. Bu kurumların özelleştirilmesi ile birlikte özel tekelin ortaya çıkması muhtemeldir. Kontrolsüz bir özel tekel, kamu tekeline göre gerek tüketiciler, gerekse genel ekonomi açısından çok daha zararlı sonuçlar doğurmaktadır. Günümüzde birçok alanda hala özelleştirme çalışmaları devam etmektedir. Dikkat edilmesi gereken nokta ise tekel konumundaki kuruluşun özelleştirilmesi için önce parçalara bölünüp işletilmesi, rakip firmaların piyasaya girmesinin sağlanması ve sübvansiyonlardan vazgeçilerek bu kurumların piyasaya uyumu sağlanmalıdır.

3.4.2. Özelleştirme Süreç ve Uygulamalarında Karşılaşılan

Sorunlar

Özelleştirme uygulamalarında birçok ülkede çeşitli sorunlar ortaya çıktığı bilinmektedir. Özelleştirmenin ne zaman yapılacağı, hangi kamu girişimlerinden başlanacağı, hisse senetlerinin nasıl değerlendirileceği, özelleştirilecek işletmelerdeki çalışanların durumlarının ne olacağı, özelleştirilen KİT'lerle devlet ilişkilerinin ne olacağı, özelleştirme amaçlarına uygun bir şekilde kapsamlı bir özelleştirme uygulanması sorunları önem arz etmektedir (Barlas, 2002).

3.4.3. Özelleştirmede Karşılaşılan Hukuki Sorunlar

Türkiye’ de hukuki alt yapısı oluşturulmadan önce uygulanmaya çalışılan özelleştirme kavramı zaman zaman hukuki sorunlara da yol açmaktadır. Anayasa’ da ve diğer kanunlarda özelleştirmeye yönelik hükümlerin bulunmaması, başlangıçta özelleştirmeye yönelik özel bir kanunun yokluğu bu konudaki sorunların odak noktasını oluşturmaktadır (Barlas, 2002).

3.5. Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirmenin Gerekçeleri

3.5.1. Elektrik Enerjisinde Kalitenin Sağlanması

Sanayi üretiminin kaliteli ve verimli olmasının ön koşullarından birisi temel girdi olan elektriğin kaliteli olmasına bağlıdır. Elektrikte kalite, tüketicilere elektrik hizmetlerinin sabit gerilim ve frekans altında kesintisiz olarak sağlanması şeklinde tanımlanmaktadır. Sabit gerilim ve frekans tüketicilere sunulan elektriğin gerilim ve frekansının belli alt ve üst limitler içinde kalmasıdır. Kesintisiz hizmet ise tüketicilere her türlü işletme koşullarında elektriğin sunulması, elektriğin hiçbir zaman kesilmemesi anlamına gelmektedir. Yük arttıkça hizmette kalitenin sağlanması yatırımların gerçekleştirilmesine bağlıdır.

3.5.2. Sektörde Kamu Tekeli Yapısından Kaynaklanan

Olumsuzlukların Giderilmesi

Genelde kamu işletmelerinde, özelde ise elektrik sektöründe gözlenen, modern işletmecilik anlayışından uzak bir yönetim anlayışı ve personel atamalarında politik tercihlerin ön planda tutulması gibi uygulamalar, personel ve yöneticileri kendi doğrularından çok politikacı doğrularını uygulamaya yöneltmektedir. Sektörde; iş garantisi sağlanması, rekabet ve diğer çağdaş motivasyonların bulunmamasından kaynaklanan, isteksiz çalışma koşulları, performansla ilişkilendirilmeyen ücretlendirme sistemi, netleştirilememiş yetki

sınırları gibi hususlar, performansın ve verimliliğin istenilen seviyelere çıkartılamamasının en önemli nedenleridir. Bütün bunlar kamu işletmelerinin özel kesime açılması gereğini ortaya koyan sebepler arasında sayılabilir.

Elektriğin fiyatlandırılması, yatırım yeri seçimi, boyutu ve yatırımın zamanlaması gibi konularda ekonomik, teknik ve finansal gerekçelerden çok politik tercihlerin ön planda tutulması, fiyatlarda çapraz sübvansiyonların oluşması ya da etkinlik ve verimlilik artışı yerine zararların fiyat artışı yoluyla telafi edilmesi, keyfi fiyat artışları ile enflasyonun kamçılanması gibi uygulamaların önlenmesi, elektrik sektöründe özelleştirmenin gerekçeleri arasında sayılmaktadır (Kulalı, 1997).

3.5.3. Sektördeki Yönetim ve Organizasyon Yapısı

Elektrik sektörünün modern bir yönetim ve organizasyon yapısına kavuşturulması, ancak özelleştirme yoluyla mümkün olacağı iddia edilmektedir. Bu iddia sektörde sağlıksız karar alma ve uygulama mekanizmasının var oluşundan hareketle ortaya atılmaktadır. Buna göre, her yıl bu aksaklıkların, trilyonları bulan kaynak israfına neden olduğu vurgulanmaktadır. Bu açıdan, sektörün modern anlayış ve uygulanmasına geçirilmesi özelleştirme uygulamalarıyla mümkün olacaktır.

3.6. Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirmenin Temel

Hedefleri

Elektrik enerjisi sektöründe özelleştirmenin temel hedefi sektörü rekabete açmaktır. Halen kamu kuruluşları eliyle yürütülen bu faaliyetlere özel teşebbüsün uyumunu sağlayarak ve sektörün piyasa ekonomisi koşullarına açılmasını tesis ederek, sektörde verimlilik ve etkinlik artırılabilecektir. Bu genel çerçeve içerisinde elektrik sektöründe özelleştirmenin temel hedefleri şöyle sıralanabilir (Kulalı, 1997):

- Artan elektrik talebinin karşılanması

- Verimliliği artırmak ve üretim kapasitesini yükseltmek,
- İletim ve dağıtım hatlarındaki kayıp ve kaçakları asgari düzeye indirmek,
- Regülasyonla denetlenen bir rekabet ortamı içinde, elektrik tarifelerinde fiyat istikrarını sağlamak,
- Üretim, iletim ve dağıtımın tüm aşamalarında maliyeti düşürücü, etkinliği artırıcı ve bütün bunları elektrik fiyatlarına yansıtıcı bir teşvik mekanizması geliştirerek sanayinin uluslararası rekabet gücünü artırmak.

Ayrıca, devleti üretici durumundan çıkarıp, yönlendirici ve düzenleyici konumuna sokmak, teknolojik yeniliklerin sektöre uygulanmasını sağlayacak mali ve teknik altyapı oluşturmak ve sermayenin tabana yayılmasını enerji sektörü özelleştirmesinin temel hedeflerini oluşturmaktadır.

Bu bağlamda, bu kadar farklı hedef içeren bir konu olan enerji sektörü özelleştirilmesinin başarıya ulaşıp ulaşmaması, ancak dünyada uygulanmış örnekleriyle karşılaştırılması sonucu belirlenebilecektir.

3.7. Türkiye’de Özelleştirmenin Prensipleri

Devletin piyasaya müdahale etmesinin temel nedeni, serbest çalışan piyasaların bazı durumlarda yetersiz ya da istenmeyen ekonomik sonuçlar meydana getirmesidir. Ancak böylesi bir mantık kamu politikası devlet müdahalesi için gerekli, ancak yeterli olmayan bir koşulu dile getirmektedir. Çünkü bazı durumlarda devlet müdahalesi, piyasaların neden olduğu sorunlardan daha ciddi olumsuz ekonomik sonuçlar doğurabilmektedir. Politika beklenirken piyasa ekonomisinin neden olduğu sorunlar ile bu sorunları düzeltmek için oluşturulan uygulamaların olası yetersizliklerinin karşılıklı olarak incelenmesi gereklidir.

Dünyada 1929 yılındaki büyük buhrandan ve ondan sonraki yıllarda gelen İkinci Dünya Savaşı’ndan dolayı ekonomiler olumsuz etkilenmiştir.

Ülkelerin refah seviyeleri düşmüştür. Bu nedenlerden dolayı devletler mali ve ekonomik sorunları çözmek amacıyla ekonomiye müdahale etmişlerdir. Böylece genişleyen kamu sektörü birçok ülkede kalkınmanın temeli olmuştur.

Türkiye'de bu yılların oluşturduğu şartlarda kurulan KİT'ler çeşitli alanlarda faaliyet göstermişlerdir. KİT'ler Türkiye de belirli nitelikte ve ucuz fiyattan mal ve hizmet arzı, ekonomik istikrar koruma ve sosyal adaletin sağlanması konularında görevlerini yapmışlardır, ilerleyen yıllarda KİT'lerin giderek büyümesinin getirdiği sorunlar, bu kuruluşlarda verimlilik ve etkinlik artırılması sonucunu doğurmuştur. Özelleştirme ile ekonominin artırılması, enflasyonun önlenmesi, piyasa ekonomisinin ve sermaye piyasasının güçlendirilmesi, döviz gelirlerinin artırılması, mülkiyetin tabana yayılması ve kamu finansman yükünün azaltılması amaçlanmıştır.

Özelleştirme Türkiye için gereklidir. Piyasa ekonomisine geçişte köklü adımların başarıya ulaşması ve kaynakların iyi dağılımının gerçekleştirilmesi için devlet, sosyal ve stratejik nitelikte olmayan piyasalardan çekilmelidir. Bu önemde, sosyal ve stratejik nitelikteki kuruluşlar doğru ve sağlıklı bir biçimde kamuoyu da dikkate alınarak tespit edilmeli, istikrarlı bir özelleştirme politikası geliştirilmeli ve özelleştirmeye ilişkin alt yapı hazırlanmalıdır.

Özelleştirmede, finansal, sosyal ve hukuksal altyapı sağlıklı bir biçimde geliştirilmeli; ekonomik ve siyasi istikrar sağlanmış olmalıdır.

Toplumsal uzlaşma sağlayan ve halk desteği alan yönetimler özelleştirme uygulamalarında daha başarılı olacaklardır. Ancak, Türkiye'de toplumsal uzlaşmanın sağlanamaması ve yeterli kamuoyunun oluşturulamaması özelleştirmenin önünde bir engel oluşturmuştur. Kamu malının, özel mülkiyete devredilmesinde siyasi ve toplumsal dirençle karşılaşılması için yapılabilecek en akıllıca uygulama özelleştirmenin yine kamu yararına kullanıldığını göstermektir. Kamuoyunun özelleştirmenin zorunluluğuna, kısa ve uzun vadeli yararlarına inandırılmalıdır ve özelleştirmenin başarılı bir şekilde uygulanması için gereklidir.

Enflasyonun yüksek olduğu, gelirlerin ve tasarrufların azaldığı, işsizliğin arttığı dönemlerde başarılı bir özelleştirme yapılması imkânsız derecede zordur. Oysaki Türkiye'deki özelleştirme çalışmaları yüksek oranlı enflasyon ortamında yapılmaktadır. Kamu gelirlerinin KİT'lerin zararlarını kapatmak için kullanıldığı, enflasyonun kamu açıklarından doğduğu, özelleştirme ile bu zararların kapatılacağı ve kamu borçlanma ihtiyacının azaltılarak enflasyonun önleneyeceği iddia edilmektedir.

Özelleştirme de amaçlar olarak, kaynak kullanımında etkinliği sağlamak, piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırmak ve tekelleştirmeyi ortadan kaldırmak, devlete gelir sağlamak, KİT'leri borç yükünden kurtarmak, sermaye piyasalarını geliştirmek, devleti küçültmek, demokrasiyi güçlendirmek ve uluslar arası para kuruluşlarına taviz vermek gibi ideolojik amaçlar ile gelir ve servet dağılımını düzenlenmesi vardır.

Türkiye ekonomisi ve toplumu için hayati önem taşıyan stratejik öneme sahip sektörlerde geniş kapsamlı ve öncelikli bir özelleştirmeye gidilmesi sakıncalı olacaktır. Yinede bunun yanında stratejik öneme sahip kuruluşların özelleştirilmesinden dolayı tasfiyesi de sakıncalı olacaktır.

II. BÖLÜM

BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR VE ULUSLARARASI ÜLKE UYGULAMALARI

1. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR

1.1. Bağımsız Düzenleyici Kuruluş Kavramı

Teknolojinin ve küreselleşme sürecinin olağanüstü hızı, toplumsal ilişkiler ve klasik devlet yapısı üzerinde etkili sonuçlar doğurmaktadır. Giderek karmaşıklaşan toplum ilişkileri, yeni arayışlara kapıları aralamakta; pozitif hukuk düzenine yeni kurum ve kavramların eklenmesine olanak sağlamaktadır (Akıncı, 1999). Bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin en kapsamlı biçimde korunması arayışları, tüm hukuk sistemleri içinde sürmektedir. Başlangıçta ulusal düzeyde kabul edilen bu usuller, bugün evrensel anlamlarını bulmuş ve yerleşmiştir. Bu arayışların ortaya çıkardığı ürünlerin biri de “Bağımsız Düzenleyici Kuruluş”tur (Soybay, 1994).

İlk olarak ortaya çıktığı yer olan ABD’de “independent regulatory agencies”, İngiltere’de “quangos” (quasi autonomous non-governmental organizations) olarak adlandırılan bağımsız düzenleyici kuruluşlar için “bağımsız idari otoriteler”, “bağımsız üst kurullar” gibi terimler de kullanılmaktadır. Belli bir alana ilişkin olarak yasama, yürütme ve yargı erklerinin kimi özelliklerini taşımaları nedeniyle ülkelerin idari yapılanmalarında karmaşık bir alanı temsil etmektedir.

Türkiye’de Sermaye Piyasası Kurulu’nun (SPK) kurulması ile başlayan BDK tipi yapılanma, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Rekabet Kurumu (RK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Kamu İhale Kurumu (KİK), Telekomünikasyon Kurumu (TK) ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’nun (EPDK) oluşturulması ile devam etmiştir.

Ülkemizde enerji sektöründe, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (EPK)(RG: 3.3.2001–24335) ile elektrik piyasasını düzenlemek üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) kurulmuş, 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu (DPK) (RG: 2.5.2001–24390) ile doğalgaz piyasasını düzenleme görevi de bu kuruma verilmiştir. Ayrıca, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu (PPK) (RG: 20.12.2003–25322) ile petrol piyasasını düzenleme görevi kurumun görevleri arasına dâhil edilmiş, son olarak 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu (LPGK) (RG: 13.05.2005) ile sıvılaştırılmış petrol gazlarının kullanıcılara sunumuna ilişkin piyasa faaliyetlerini düzenleme görevi de EPDK'nin görev ve yetkisine verilmiştir.

1.1.1. Bağımsız Düzenleyici Kurul ve Regülasyon İlişkisi

Regülasyonun esas amacı kamu yararadır ve ana hedefi piyasa etkinliği sağlamaktır. Piyasalarda etkinliği sağlamak ve kamu yararı adına iktisadi ve sosyal hayata yapılan kamu müdahaleleri devletin düzenleyici işlevini oluşturmaktadır. Devlet, bu düzenleyici işlevin yani regülasyon faaliyetini yerine getirirken bağımsız idari otoritelerden yararlanmaktadır.

20. yüzyıl içinde düzenleyici devletin ortaya çıkışı, modern endüstrileşmiş demokrasinin gelişmesi için gerekli bir adım olarak kabul edilmektedir. Ekonomi ve toplum yapısının farklılaşarak karmaşık hale gelmesi sonucu birbiriyle rekabet halindeki menfaatlerin dengelenmesi, yeni hizmetlerin ortaya konması, hızla gelişen ekonominin yarattığı dışsallıkların denetimi için yeni yönetim anlayışlarının uygulanması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Regülasyon yoluyla devletler büyük boyutlu ekonomik ve sosyal değerlerin korunmasına yönelik önemli kazançlar sağlamışlardır. Günümüzde ülke yönetiminde etkinliğin sağlanması ve regülasyonun getirilerinin faydalanılması, büyük ölçüde düzenleyici kurum ve kuralların kalitesine bağlıdır. Regülasyon uygulayan BDK'ları bu kadar etkin yapan fonksiyonları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

- Kâr ve fiyat kontrolü (özelleştirilen kamu hizmeti niteliğindeki kurumlar)
- Hizmetlerin standartlarının tespiti
- Tüketicilere doğru ve işe yarar bir şikâyet hakkı prosedürü
- Çevresel faktörlerin gözden geçirilmesi

BDK'lara verilen farklı görevlerden her biri, yasama erki tarafından zorunlu ve temel hizmet olarak kabul edilen, ancak devlet birimleri tarafından yerine getirilmeleri çok zor olduğu düşünülen görevleridir.

Günümüzde piyasaların aldığı karmaşık yapı neticesinde, saf doğal tekellerin sayısı oldukça azalmış, fakat düzenleyici organların görev alanları da doğal tekeller yanında rekabete yeni açılan sektörleri, ülke ekonomisi için önem arz eden hassas sektörleri içerecek şekilde genişlemiş ve bu sektörlerle ilgili genel düzenleyici organ olan düzenleyici kurulların yani BDK'ların önemi ülkemizde de artmıştır.

Piyasa faaliyetlerinin hem koruma, hem de kontrol gereksinimi, bu faaliyetlerin regüle edilmesi sonucunu doğuracaktır. Bunun nasıl yerine getirileceği sorusunda karşılaşılan seçeneklerden birisi ise yasal düzenlemelerin uygulanmasının bağımsız kurumlar ya da komisyonlar aracılığıyla sağlanması olmaktadır. BDK'ların asıl amacı regülasyon işlevini yerine getirmektir. Bu işlevin yerine getirilmesinde klasik idari yapılanma ve yöntemlerin yetersiz kaldığı ve başarısız olduğu tespit edildiğinden, bu işlevi yerine getirmeye daha elverişli bir idari yapılanma türü olarak BDK'lar ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda bu işlev siyasetin ve siyasetçilerin doğrudan etkisi dışına çıkarılmış, yani idari açıdan bağımsız ve üyelerin kamuoyunda saygınlığı olan akil adamlardan oluşan kurullara bırakılması düşünülmüştür.

Genelde devlet doğal tekelin faaliyetini izlemek ve bu alanlarda regülasyon faaliyetini yürütmek için düzenleyici kurullar oluşturur. Eğer tekeli firmalar kendi haline bırakılırsa, daha yüksek fiyata mal satmak için üretimi kısırlar. Kamu yararını korumak için düzenleme kurulu tekelin talep

edeceği fiyatı sınırlandırır. Ancak tekelci firmalar, bunun dışında daha başka yollarla da piyasa etkinliğinin ortadan kalkmasına yol açan faaliyetlere girişebilir. Bunun önlenmesi için devlet regülasyon yolunu seçmektedir ve bunu da bağımsız idari otoriteler aracılığıyla gerçekleştirmektedir.

Regülasyon görevi; kanun veya bir başka yol ile bir veya birkaç kamu kuruluşuna devredilecek, uygulama bu kuruluşlar ve çalışanları tarafından yapılacaktır. Bu kamu kuruluşlarındaki yetkililerden beklenen toplumsal refahı yansıttığına inanılan hedefleri hayata geçirmesi olacaktır. Bu hedeflerin ne olduğu ise kuruluşu oluşturan kanun veya kanunlarda belirlenmektedir. Regülasyonun ana kuralları, kurumları ve bunları uygulayacak kuruluşlar, uygulayıcılar bu faktörler veri alınınca kanunda belirtilen hedeflere uygun davranmayı özendirecek biçimde tasarlanmalıdır. Regülasyona tabi olan sektörlerin batık maliyeti yüksek sektörler olması nedeniyle yatırım yapıldığında yatırımcıların regülatöre göre pazarlık güçleri azalır. Bu yatırımların yapılabilmesi için yatırımcıların düzenleyici kuralların ileride değişmeyeceğine, bir kere yatırım yapıldıktan sonra idari kurumların artan pazarlık güçlerini kötüye kullanmayacaklarına inanması gerekir (Atiyas,1999).

1.1.2. Bağımsız Düzenleyici Kuruluşların Ortaya Çıkışı

Gelişmiş ülkelerin birçoğunda özellikle 1950'lerden 1980'lere gelinceye kadar iktisat politikalarında ithal ikameci sanayi stratejisi uygulanmıştır. Bu strateji gereği olarak devlet refahı artırmak ve tabana yaymak, büyümeyi ve kalkınmayı hızlandırmak amacıyla ekonominin genelini etkileyen düzenlemelerin çok ötesine geçecek bir biçimde sektörel veya firma bazında doğrudan müdahalelerde bulunan müdahaleci devlet anlayışını sürdürmüştür. Bu devlet anlayışının gerekçesi ise gelişen ülke ekonomilerinin yapısal özelliklerinin fiyatların serbestçe oluşmasına izin vermediği yapısal farklılıklar nedeniyle piyasa aksamalarının da üstesinden gelebilmek için devletin ekonomiye müdahil olması gerektiği şeklinde yaygın kanattır.

1980'lere gelindiğinde ise bu tür hükümet aksamalarının ekonomiye olumsuz etkilerinin üstesinden gelmek amacıyla devletin ekonomideki rolünün en aza indirilmesi yönünde politik görüşler öne çıkmaya başlamıştır.

Ardından tüm dünyada, özellikle gelişmiş ülkelerde 1980'lerde uygulanan yeni liberal anlayışla devletin ekonomi üzerindeki aktif rolü hükümet aksamalarının ekonomik etkinliği düzeltmek yerine bozacağı gerekçesiyle haklı olarak eleştirilmiştir.

1990'lara gelindiğinde ise artık piyasa devletin birbirini dışlar olmadığı, devletin gerekli kurumsal ve hukuki yapı oluşturup piyasaları ayakta tutmadığı durumlarda iktisadi aktörlerin davranışlarının ve piyasaların işleyişinin kontrolden çıkabildiği, iktisadi aktörlerin sadece kendi çıkarları peşinde sosyal faydayı hiç gözetmeksizin devleti kuşatıp kendi amaçları yönünde kullanabildikleri bu sürecin sonunda kurumsal ve hukuki yapının çöküntüye uğradığı " devlet aksaması " durumunun ortaya çıktığı açıkça görülmüştür (Seren, 2003).

Oysa devletin gelişmekte olan ülkelerde hala sosyal refah, sosyal güvenlik, sosyal adalet, gelirin adil bölüşümü gibi konularda üstlendiği çok önemli görevi sürmektedir. Bu ülkelerde devletin iktisadi faaliyetler üzerinde oynadığı tek rol yalnızca rant dağıtıcı müdahalelerde bulunmak değildir. Bu gün devlet piyasa ekonomisinin etkin bir biçimde işleyebilmesi için gerekli kurumsal ve hukuki altyapının oluşturulması ve korunması, piyasaların etkili işleyişinin sağlanması, piyasa aksamalarının oluşmaması için gerekli önlemlerin alınması gibi önemli görevleri üstlenmektedir (Seren, 2003).

Ulus devletin küreselleşmesi anlayışı çerçevesinde sermayenin, malların ve bilginin serbest dolaşımını sağlamak amacıyla düzenleme, denetim ve gözetim işlevini hakkıyla yerine getirmesi amacıyla kendi bünyesinde bir dizi reforma gitmiştir. Yeni yönetim anlayışı çerçevesinde ortaya çıkan kurumsal değişikliklerden birisi de Bağımsız Düzenleyici Kurullar (BDK) olgusudur.

Düzenleyici devletin yapı taşları olarak adlandırdığımız bu yeni kurumlar ilgili oldukları alanda düzenleme yapmak uygulamayı denetlemek üzere tasarlanmamıştır.

Uzmanlığı bulunmayan geleneksel devlet kurumlarıyla bu sektörlerin düzenlenmesinin ve denetlenmesinin mümkün olmayacağının görülmesi üzerine bu kurumların kurulması zorunlu görülmüştür.

BDK'lar ekonomide verimliliği ve etkinliği artırmak, rekabetçi bir yapıya dönüştürmek amacıyla işletmecilik faaliyetinden çekilerek devletin özellikle piyasa aksamalarının olduğu sektörlerde hem piyasa aktörleri hem tüm bireyleri korumak amacıyla düzenleme, denetim ve gözetim işlevini göreceк güçlü ve etkin bir kamu yönetimine duyulan ihtiyacın sonucudur.

BDK'lar piyasa aksamalarının sıkça yaşandığı elektrik, doğalgaz, telekomünikasyon ve ulaştırma gibi alt yapı sektörlerinde, enformasyon sorunları ile finanssal piyasalarda ve genel ekonomik etkinliği olumsuz etkileyen negatif dışsallıkları içselleştirmek amacıyla da kurulan kuruluşlar olmuştur.

Diğer bir taraftan bu kuruluşların oluşmasında önemli faktörlerden biri de politikaya ve politikacıya olan güvensizliktir (Ulusoy, 1999a). Politikacıların popülist yaklaşımları, yolsuzlukların oluşmasına zemin hazırlamaları, rant kollama, kirli siyaset anlayışlarının getirdiği kötü yönetimin önemli bir etkisi olmuştur.

Bu kurumların ortaya çıkmasının bir diğer nedeni olarak da hızla gelişen ve gittikçe karmaşıklaşan temel hak ve özgürlükler, iletişim, rekabet ve finans sektörleri gibi alanların niteliklerinin hassasiyeti nedeniyle siyasi iktidarın etkisinden arındırılması ihtiyacı, bağımsız idari kurumların neden olduğu şeklinde özetlenebilir.

Bu yüzden BDK ' ların asıl misyonu, regülasyon (düzenleyici) işlevini yerine getirmektir. Bu işlevin yerine getirilmesinde klasik idari yapılanma ve yöntemlerin yetersiz kaldığı veya başarısız olduğu tespit edildiğinden, bu işlevi yerine getirmeye daha elverişli bir idari yapılanma türü olarak bağımsız

idari kurumlar ortaya çıkmıştır (Kaboğlu, 1996). Çünkü çağımızda devlete biçilen yeni rol toplumsal yaşama ilişkin faaliyetlerin bizzat üstlenilmesi değil toplumsal yaşamda bir tür hakemlik şeklinde oluşmakta ve bu yeni rol gereğince regülasyon işlevi çok önemli hale gelmektedir (Kaboğlu, 1996).

1.1.3. Bağımsız Düzenleyici Kuruluşların Genel Özellikleri

BDK'ların klasik idari kurumlardan ayrılan özellikleri bulunmaktadır. Bunlar “bağımsızlık”, “özerklik”, “yönetsel otorite” ve “kamusal yaşamın duyarlı alanları” başlıkları altında incelenecektir.

1.1.3.1. Bağımsızlık

“Bağımlılık, itaat ve denetimden özgür olma durumu” anlamına gelen bağımsızlık, hukuk düzenine uygulanabilir bir kavramdır ve “dışsal bir gücün denetim ve sınırlandırmasına tabi olmama durumu” olarak tanımlanabilir (Akıncı, 1999).

BDK'lar açısından bağımsızlık, yargılama, karar verme, danışma, önerme, bilgi verme, soruşturma gibi etkinliklerin yerine getirilmesinde başkalarının açık yönlendirme ve etkilemelerine karşı bağımlı olmama durumunu göstermektedir. Bu kurumlara bağımsızlığın verilmesiyle amaçlanan, bu kurumların faaliyetlerini yerine getirirken, bunları politik güçlerin ve karar alma süreçleri üzerinde etkili olan çeşitli çıkar gruplarının baskı ve müdahalelerinden korumaktır.

BDK'ların bağımsızlığının en önemli güvencesi, organlarının oluşum biçimi ile üyelerinin statüsüdür. Karar organlarını oluşturan üyelerin belirlenmesinde izlenecek yöntemin mümkün olduğu kadar siyasal etkiye kapalı olması tercih edilmektedir (Gözübüyük ve Tan, 1998). Atama belirli bir dönem için ya da daha önce belirlenmiş olan bir emeklilik yaşına kadar olmalıdır ve üyeler haklı bir neden olmaksızın görev süreleri dolmadan görevlerinden alınamamalıdır. Atama süresi üyelerin siyasal iktidarların

değişen eğilimlerine karşı koruyucu bir önlem olarak siyasal iktidarların görev süresinden daha uzun olmalıdır.

Bağımsızlık, iki organ arasındaki ilişkiyi nitelemektedir. Bir BDK'nın bağımsız olabilmesi için bağımsız bir tüzel kişiliğe sahip olması şart değildir; önemli olan yürütme erkinden bağımsızlıktır.

İlk olarak bunların kusurlu hatta kusursuz işlemlerinin sebep olduğu zararlar devlet tarafından karşılanmaktadır. İkinci olarak bunlar ne bir malvarlığına, ne de gerçek anlamda bir mali özerkliği kurmaya imkân tanıyacak kendine özgü kaynaklara sahiptir. Bütçeleri, çalışma alanlarıyla ilgili olan bakanlığın, bazen de başbakanlığın bütçesine tabi olup, burada gösterilen ödeneklerle giderleri karşılanmaktadır. BDK'lar bakanlıkların ya da başbakanlığın örgütlenmesi ile ilgili kararnamelerde ismen sayıldıkları gibi, örgüt şemalarında da gösterilmemektedir (Özel, 1999).

BDK'ların bağımsızlığının en önemli sonucu, bunların merkezi idarenin hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi olmamalarıdır. Ancak bunların bağımsızlığı, hiçbir denetime bağlı olmadıkları anlamına da gelmemektedir. Yargısal denetime ve yasama denetimine tabi oldukları gibi, asgari bazı idari denetime de tabi tutulabilirler (Ulusoy, 1999). Bunların bağımsızlığından anlaşılması gereken, devletin her türlü müdahalesinden soyutlanmış olmak değil (Akıncı, 2001); personelin, özellikle de karar organlarının siyasi baskı, etki ve telkinden arındırılmış bir statü güvencesi taşıması olmalıdır (Erkut, 1998).

Hukuksal düzenlemeler sonucu bir kuruluşa bağımsızlık statüsünün verilmesi, söz konusu kuruluşun bağımsız olduğu, öyle davranacağı anlamına gelmeyebilecektir. Çünkü önemli olan bu kurumların uygulamada ne kadar bağımsız olduklarıdır. Bu kurumlar, siyasal güçlerin, farklı ekonomik çıkar gruplarının ve uluslararası kuruluşların baskı ve taleplerine karşı ne kadar dirençli olurlarsa bağımsızlıkları o kadar fazla olacaktır. Aksi halde hukuki bağımsızlıkları ne kadar yüksek olursa olsun, gerçek bağımsızlıklarından bahsetmek mümkün olmayacaktır.

1.1.3.2. Özerklik

Özerklik, bir idari birimin, belirli görevleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve bunun için gerekli kaynaklara sahip olabilmesidir. Özerk yönetim, kendi hareketlerine hâkim olacak kuralları, yine kendisi düzenleyebilme yetkisine sahiptir (Nalbant, 1998). Özerklik bağımsızlıktan farklıdır. Yerel yönetimler örneğinde olduğu gibi, her özerk kurum bağımsız değildir.

Özerklik, BDK'ların yapıları gereği zorunlu bir koşuldur. BDK'ların özerkliğinin olmaması, bunların işlevlerini yerine getirememesi anlamına gelecektir. BDK'lar örgütlenme özerkliği çerçevesinde personel alımı, bütçe ve harcamaya ilişkin konularda kendileri karar alırken; işlevsel özgürlük çerçevesinde de kamusal yaşamın duyarlı alanlarında düzenleme ve denetleme görevi yürütmektedir. Bunlara işlevlerini yerine getirebilmeleri için hareket yeteneklerini güçlendirmek üzere mali özerklik sağlanmakta, giderleriyle orantılı gelir kaynakları temin edilmektedir (Akıncı, 1999).

1.1.3.3. İdari Otorite Niteliği

BDK'lar yasama, yürütme ve yargı erklerinin kimi niteliklerini bünyelerinde taşımalarına karşın, idari kuruluşlardır. Yaptırım uygulama yetkileri ve bazı kararların "çekişmeli" prosedür uyarınca verilmesi nedeniyle, bunlar için "yargısal", "yarı yargısal" ya da "yargısal benzeri" kuruluş nitelendirmeleri yapılmaktadır. Ancak kararları icrai niteliğe sahip ve yargısal denetime tabi olan BDK'ların işlemleri yargısal işlem olarak kabul edilemez (Duran, 1997).

BDK'lar yargısal ya da yarı yargısal kuruluşlar olarak nitelendirildiği takdirde; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin altıncı maddesindeki adil yargılamaya ilişkin tüm koşulları (kanunilik, orantılılık, kendini savunma hakkı, gerekçe zorunluluğu vb.) yerine getirmeleri zorunlu olacak; ayırt edici özelliklerinden olan acilen harekete geçebilme, düzenleme ve etkin denetim yapabilme gibi işlevleri zarar görebilecek ve salt bir uzmanlık mahkemesi

niteliğine bürünecektir (Ulusoy, 2000). BDK'lar yasama organı olarak kabul edilemez. Bunlar sadece ilgili oldukları alanlarda genel düzenleyici işlemler yapabilirler.

İşlevini yerine getirmek için hukuksal düzenlemeleri ve bireysel durumları değiştirme imkânı verecek şekilde karar alma yetkisine sahip olan kuruluş bir otoritedir (Atay, 2000b) Duran (1997), BDK'ların gerçek birer otorite olarak ortaya çıktığını belirtmektedir. BDK'ların otorite olarak değerlendirilmesinin temel nedeni, temel hak ve özgürlükler ve kamusal yaşamın duyarlı alanlarında kendilerine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve icrai işlemler yapabilmeleridir. Bunları gerçek birer yönetsel otorite yapan ikinci neden, psikolojik etkilerinden kaynaklanmaktadır. Yönetilenlere kurumsal bir özgürlük güvencesi sunma işlevi, BDK'ların karar organlarında yer alan kişilerin seçkin nitelikleriyle olanaklı olmaktadır (Akıncı, 1999).

1.1.3.4. Kamusal Yaşamın Duyarlı Alanlarında Faaliyet Gösterme

Hangi sektörlerin duyarlı olarak belirlenmesi gerektiği sorusuna açık ve net bir yanıt bulmak olanaklı olmamakla beraber (Akıncı, 1999), iletişim, medya, rekabet, bankacılık ve finans gibi çağdaş toplumsal faaliyet alanları “kamusal yaşamın duyarlı alanları” olarak kabul edilmektedir.

Kamusal yarar ön plana alınmadan serbest bırakılan faaliyetler, bir süre sonra “başkasının özgürlüğünü zedeleme faaliyeti”ne dönüşmektedir. Kamusal yaşamdaki duyarlı sektörlerin özel bir rejime bağlanmak istenmesi özünde, demokratik yönetimin açık kararlı ve güvenli yapısını yaşama geçirme isteğinden kaynaklanmaktadır (Soybay, 1994). Kamusal yaşamın siyasi iktidarın politik tercihlerine göre değişmesini önlemek için özerk statülü uzmanlaşmış organlar oluşturulmaktadır (Akıncı, 1999).

2. ENERJİ SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON VE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR

Dünyada ve ülkemizde ekonomik ve sosyal kalkınmanın vazgeçilmez girdilerinden birisi olan enerjinin ihtiyaçları karşılayacak şekilde zamanında ve güvenilir olarak temin edilmesi büyük önem arz etmektedir. Enerji tüketimiyle ekonomik faaliyetler arasında yakın bir ilişki mevcuttur. Dünyada özellikle 1980'lerden sonra hızlı bir şekilde enerji sektörü reform çalışmaları başlatılmıştır. Enerji sektörünün yeniden yapılanması dinamik bir süreçtir ve bu süreçteki ülkeler gerekli altyapı ve hukuki düzenlemeler ile bu süreç içerisinde yeniden yapılanma çalışmalarına devam etmektedirler.

Enerji sektöründe yeniden yapılanmayı; üretimden satışa kadar olan tüm evrelerin tek bir kurum tarafından yürütülmesi uygulanmasından vazgeçilerek sektörde dikey ve yatay bölünmelerin gerçekleştirilmesi aynı zamanda rekabet ortamının oluşturulması, verimliliğin artırılması ve hizmet kalitesinin yükseltilmesi için yapılan çalışmalar olarak tanımlanabilir (Yiğitgüden, 1999). Bütün bunlarla sağlanmak istenen temel amaç ise mümkün olan her aşamada sektörün rekabete açılmasını sağlamaktır (Bayraktar, 2003).

Yeniden yapılanma sonunda sektörün mali ihtiyaçlarının karşılanmasının ötesinde geliştirilecek rekabet ortamına bağlı olarak, hizmette kalite, yaygınlık ve ucuzluğun da sağlanabilmesi gerekmektedir. Yeniden yapılanmanın hedeflerini sıralamamız gerekirse bunları; politik baskılardan arınma, yatırım verimliliğinin artması, yerli yabancı özel sektör katılımının sağlanması, işletme veriminin artması, hizmet standartlarının yükselmesi, kamu yükünün azalması olarak sıralayabiliriz (Yiğitgüden, 1999).

Regülasyon; özellikle kamu hizmeti niteliği taşıyan ve bu sebeple uzunca bir dönem devlet kurum ve kuruluşları tarafından devlet eliyle yürütülen hizmetlerin, liberal ekonomik sistemin benimsenmesi ile özel sektöre açılması neticesinde oldukça ihtiyaç duyulan bir kavram haline gelmiştir. Bu sektörlerde regülasyon da ancak bağımsız karar alma yetkisine

sahip, özerkliğe kavuşturulmuş bir kurum tarafından gerçekleştirileceği belirtilmektedir.

Enerji sektöründe yatırım yapmayı düşünen özel yatırımcılara kendilerini güvende hissettirmesi için sahip olması gereken bazı yapısal ve kurumsal özellikler vardır. Bunlar; iyi ve hızlı işleyen, mülkiyet haklarına saygılı bir sistemi; sektörde ve ekonominin genelinde yüksek büyüme hızları; düzgün çalışan ve siyasi etkilere açık olmayan bağımsız düzenleyici kurumlar ve gelecekte hükümetlerin regülasyon sistemini değiştirme ihtimallerinin düşüklüğüdür. Enerji sektörüne uygulanan regülasyon ve bunu uygulayan BDK; bu sektöre yatırım yapan yatırımcılar için de güven teşkil etmektedir.

Uluslararası alanda; enerjinin yapılanmasında en doğru olan ve tüm ülkelerin kullandığı tek bir metot bulunmamaktadır. Bu düzenleme farklılıkları daha çok; ulusal, politik kültür ve geçmiş tecrübe farklılıklarından kaynaklanmaktadır. Her ülke kendi geçmişine ve amaçlarına en uygun sistemi kurmaya çalışırken bazı ortak ve farklı noktalar da kendini göstermektedir. Metotlar değişse de; son yıllarda genellikle rekabete açılacak özellikteki pazarların rekabete açılarak bunun avantajlarından yararlanılması, doğal tekel yapısından dolayı rekabete açılması mümkün olmayan piyasaların regüle edilmesi yoluna gidilmektedir. Enerji sektöründe yeniden yapılanmanın ülkeden ülkeye farklılık göstermesine rağmen bu çalışmaların temeli olarak; üretim, iletim ve dağıtım fonksiyonlarının birbirinden ayrılması, tekelleşmenin önlenmesi ve bağımsız bir düzenleyici kurulun oluşturması gösterilebilir.

Enerji piyasalarının düzenleyici kurumlar yoluyla düzenlemelerinde sorumlu oldukları alanlar açısından üç model göze çarpmaktadır. Bu modeller; endüstriye özel, sektöre özel ve çok-sektörlü modellerdir.

Endüstriye özel modelde; her bir endüstri için ayrı bir kurum kurulmaktadır. Enerji sektöründeki endüstrilerden elektrik için ayrı bir düzenleyici kurum, doğal gaz için ayrı bir düzenleyici kurum öngörülmektedir. İngiltere'de 2000 yılında yapılan değişiklikten önce elektrik sektörünü

düzenleme görevi, Office of Electricity Regulation (OFFER)'a gaz sektörünü düzenleme görevi ise OFGAS'a verilmişti. Yani, bu ülkede uygulanan model, endüstriye özel model görüntüsündeydi.

Sektöre özel modelde ise daha geniş tanımlanan her bir sektör için bir düzenleyici kurum kurulmaktadır. Yani enerji sektöründe tek bir BDK öngörülmektedir. ABD'de bulunan Federal Energy Regulatory Commission (FERC); elektrik, gaz ve su endüstrisini düzenlemekle sorumludur. EPDK da; elektrik, doğal gaz, petrol ve sıvılaştırılmış petrol gazı piyasasından sorumlu, yani enerji sektörünü regüle eden tek kurum olması sektöre özel modele örnek oluşturmaktadır.

Çok sektörlü modelde ise tek bir düzenleyici kurum bulunmakta ve bu kurum Bolivya'daki ulusal düzenleyici kurum gibi, kamu hizmeti üreten ve regülasyona tabi tutulan sektörlerde faaliyet gösteren şirketlerin oluşturduğu endüstrilerin hepsinden veya hemen hemen hepsinden sorumlu olmaktadır.

2.1. Elektrik Sektöründe Düzenleyici Kurum

2.1.1. Elektrik Sektörü Düzenleyici Kurumun Bağımsızlığının

Önemi

Elektrik sektöründe politika, mülkiyet ve regülasyonun işlevleri birbirinden tamamen ayrıştırılmalıdır. Bir düzenleyici kurumun, sektörle ilgili her durumda sağlıklı kararlar alabilmesi için, devletin ya da piyasada yer alan teşebbüslerin etkisi altında kalmaması çok önemlidir. Özellikle elektriğin politikanın oy kaygılarına alet olması ya da yüksek finansmanlı yatırımlar gerçekleştiren teşebbüslerin düzenleyici kurum üzerinde etkili olmaları elektrik piyasasının iyi çalışmasına engel olacaktır. Bu sebeplerden ötürü düzenleyici kurumların bağımsız olmaları büyük önem taşımaktadır (Girdis, 2001).

Bağımsızlık kavramından ne anlaşılması gerektiği tartışmalıdır. Düzenleyici kurumun elektrik sektörü hakkındaki tüm politika kararlarını

almaya yetkili tek kurum olacağı görüşü yanlıştır. Elektrik sektöründen sorumlu olan bakanlıklar veya kamu kuruluşları, sektörü etkileyen ana politika kararlarını verme yetkisini ellerinde tutmalıdırlar. Bakanlık politika geliştirirken, düzenleyici kurum bunun uygulanmasından sorumlu olmalıdır. Düzenleyici kurul üyelerinin 3-7 yıl arası sabit bir dönem için atanmaları, ki bu durumda hükümet değişikliğinde değişmemeleri ve mali olarak özerk olmaları yani; bu açıdan devlet bütçesinden ödenek almamaları, piyasadaki fonlardan ya da hizmet bedellerinden gelir elde etmeleri düzenleyici kurumların bağımsızlıklarını daha da belirginleştirmektedir.

2.1.2. Elektrik Sektörü Düzenleyici Kurumun Kapsamı

Girdis (2001)'e göre, dünyadaki uygulamalarda, elektrik piyasalarında düzenleyici kurumların sorumlu oldukları alanlar açısından üç model göze çarpmaktadır: endüstriye özel, sektöre özel ve çok-sektörlü modeller. Endüstriye özel modelde, her bir endüstri için ayrı bir düzenleyici kurum kurulmaktadır. Sektör özel modelde ise daha geniş tanımlanan her bir sektör için bir düzenleyici kurum kurulmaktadır. Türkiye'de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun hem elektrik hem de doğal gazdan sorumlu olacak olması bu modele örnek teşkil etmektedir. Çok-sektörlü modelde ise tek bir düzenleyici kurum, örneğin Amerika'daki eyalet seviyesindeki düzenleyici kurumlar gibi, kamu hizmeti üreten şirketlerin oluşturduğu endüstrilerin hepsinden veya hemen hemen hepsinden sorumlu olmaktadır. Endüstriye özel modelden çok-sektörlü modele giderken karşımıza bazı avantajlar ve dezavantajlar çıkmaktadır. Bu avantajlar şunlardır:

- Kaynakların (finansal, insan gücü, vb.) paylaşılması ve etkin kullanımı,
- Endüstriler hakkındaki benzer bilgilerin, özellikle ekonomik regülasyon hakkındaki endüstriyel tecrübelerin paylaşılması,

- Düzenleyici kurumun sorumlulukları arttığı için politik etki altında kalma riskinin azalması,
- Endüstriler arasında sergilenen tutarlı yaklaşımlar sayesinde ekonomik çarpıklık riskinin azalması,
- Birbiri ile alakalı olan endüstriler arasında tutarlı politikalar izlenmesi.

Dezavantajlar ise şunlardır:

- Tek bir düzenleyici kuruma çok fazla yatırım yapılması, dolayısıyla başarısız olunması durumunda, bu başarısızlığın yankılarının yüksek olması,
- Yeterli teknik uzmanlığı bulmanın zor olması,
- Endüstriler arasındaki büyüklük, yapı, gelişim sürecindeki (özellikle özelleştirme süreci) yerleri gibi konular açısından farklılıklar olmasından dolayı her endüstriye yeterli yoğunlukta eğilinmemesi.

Endüstrilerdeki oyuncuların düzenleyici kurumun kararlarını nasıl aldığını anlayabilmesi açısından düzenleyici kurumun şeffaf olması gereklidir. Düzenleyici kurumun yeni mevzuat çıkarmadan ve yeni uygulamalar başlatmadan önce ilgili taraflara duyuruda bulunması ve onların da fikirlerini alması önem taşımaktadır.

3. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUL OLARAK ENERJİ PİYASASINDA ULUSLARARASI ÜLKE UYGULAMALARI

Regülasyon, özellikle kamu hizmeti özelliği taşıyan ve bu sebeple uzunca bir dönem devlet kurum ve kuruluşları tarafından devlet eliyle yürütülen hizmetlerin, liberal ekonomik sistemin benimsenmesi ile özel sektöre açılması neticesinde oldukça ihtiyaç duyulan bir kavram haline gelmiştir. Dünya Bankası'nın çeşitli dünya ülkelerinde edindiği tecrübeler neticesinde özelleştirmeyi; devletin sahip olduğu varlıkları üzerindeki

kontrolünün tamamen ya da kısmen özel sektöre ödeme karşılığı devri olduğunu ve bu, devletin malvarlığının kamu teklifleri ya da özel teklifler şeklinde özel sektör yatırımcılarına satışını içerdiğini belirterek tanımlar (Sarıbrahimoğlu, 2002).

Konu ile ilgili olarak, özellikle Türk yasalarının uyumlaştırma çalışmalarının devam ettiği içinde bulunduğumuz dönemde, ülkemiz için de model teşkil eden Avrupa Birliği düzenlemelerinin de önemi büyüktür. Bu nedenle, enerji regülasyonu konusunda özel önem taşıyan 96/92/EC sayılı Avrupa Birliği elektrik direktifine göz atmakta fayda vardır. Direktif elektrik üretimi, iletim ve dağıtım için ortak kurallar öngörmektedir. 96/92/EC sayılı AB Direktifinin amaçları şu şekilde sıralanabilir:

- Rekabete açık bir elektrik pazarının tamamlanması:
- Üretim, iletim ve dağıtımda verimin artırılması
- Arz güvenilirliğinin ve Avrupa ekonomisinin rekabet edilebilirliğinin güçlendirilmesi
- Çevresel korumaya değer verilmesi
- Üreticiler ve tüketicilerin yararına sistemin emniyet, güvenilirlik ve verimliliğinin sağlanması
- İletim sistemi operatörlerinin objektif, şeffaf ve ayırimsız bir şekilde davranmasının garanti altına alınması
- Teknik kuralların şeffaflığını ve birbirleriyle uyumlu olmasının sağlanması

Direktifin 4. maddesine göre üye ülkeler, yeni üretim kapasitesinin tesisi için iki ayrı usul arasında tercih yapılabilir. Üye devlet, seçtiği usul ne olursa olsun işletmelerini objektif, şeffaf ve ayırimsız kriterlere göre yürütmelidir. Direktifin öngördüğü usullerden biri “yetkilendirme usulü” olup üye devletin yetkilendirmeyi sağlayan kriterleri hazırladığı ve bunu ilan yoluyla duyurduğu ardından da bu kriterlere uyan başvuruları yetkilendirdiği bir usuldür. Diğer usul ise “teklif alma usulü” olup bu usule göre üye devlet

yeni kapasitenin tesisinin planlanmasına izin verir ve objektiflik, şeffaflık ve ayrımsızlık ilkeleri de göz önünde tutularak hazırlanan şartname çerçevesinde sunulan tekliflerin değerlendirildiği ve seçim yapıldığı bir usuldür.

Bu direktifte düzenlenen tüm alanlar “kamu hizmeti yükümlülüklerine” tabidir. Üye devletler bu yükümlülükleri açık bir şekilde tanımlamalı ve yükümlülükler şeffaf, ayrımsız, incelenebilir ve yayımlanmış olmalıdır. Yükümlülükler arz güvenilirliği, düzenleyici, arz kalitesi, arz fiyatı, çevresel korumadan oluşan beş kategoriden birine uymalıdır.

AB üye ülkelerde enerji ile ilgili düzenlemeleri ve uygulamaları şeffaflık, objektiflik ve ayrımsızlık ilkelerine dayandırmayı hedeflemiştir.

Temelde tüketicilerin korunmasını hedefleyen “hâkim durumun herhangi bir suiistimalini önlenmesi için düzenleme, kontrol ve şeffaflığı sağlayacak” bir mekanizmayı kurmak üzere oluşturulacak bir düzenleyici bir kurum modeli öngörülmüştür.

3.1. ABD Federal Enerji Düzenleme Komisyonu (FERC)

Federal Enerji Düzenleme Komisyonu (FERC), resmi olarak Enerji Bakanlığı'nın bir parçası olarak örgütlenmiş olan bağımsız bir hükümet kurumudur.1997 yılında kapatılan Federal Elektrik Komisyonu'nun yerine aynı yıl kurulmuştur (TÜSİAD, 2002).

FERC, kendi gelirlerini kendisinin oluşturması, kurumun dış etkilerden daha fazla korunmasını sağlayan bir unsurdur. Komisyon ücretler ve yıllık ödemelerle düzenlenmiş olduğu endüstrilerden doğrudan ücretler alarak kendi ihtiyaçlarının ödemelerini yapmaktadır.

Komisyon, Kongre'den geçen üç farklı Federal Kanunun yasal yetkisi altında çalışmaktadır. Bu kanunlar; Federal Güç Kanunu; Kamu Yararlanımlarını Düzenleyici Politikalar Kanunu ve Enerji Politikası Kanunudur.

1946 yılında yürürlüğe konan APA, düzenleyici kurumların faaliyetleri sırasında uymak zorunda oldukları temel çerçeve yasadır. En genel ifade ile APA, bağımsız otoritelerin uymak zorunda olduğu asgari açıklık saydamlık ölçülerini belirleyen bir çerçevedir.

3.1.1. ABD Federal Enerji Düzenleme Komisyonu'nun

Sorumluluk Alanı

Federal Enerji Düzenleme Komisyonu (FERC), doğal gazın, petrolün ve elektriğin eyaletler arası naklini düzenleyen bağımsız bir kuruluştur. FERC, doğal gaz ve hidroelektrik projelerini de düzenlemektedir. Doğalgazın eyaletler arası iletimi ve ticareti, petrolün eyaletler arası iletimi, elektriğin eyaletler arası iletimi ve toptan ticareti; FERC'in düzenlemekle yükümlü olduğu alanlardır (TÜSİAD, 2002).

FERC; eyaletler arası ticarete tekrar satış amacıyla doğal gazın naklini ve satışını düzenler; eyaletler arası ticarete elektriğin naklini ve toptan satışlarını düzenler; özel, belediye ve eyalet hidroelektrik projelerinin lisansını verir ve denetler; doğal gaz ve hidroelektrik projeleri ve majör politika girişimleri ile ilgili çevre konularını denetler; muhasebe ve mali raporlama yasalarını ve regüle edilen şirketlerin çalışmalarını yönetir.

3.1.2. ABD Federal Enerji Düzenleme Komisyonu'nun Görevleri

FERC; belirli stok ve açık miktarlarının gerçekleşmesini, zorunluluk ve yükümlülüklerin varsayılmasını ve birleşmeleri denetler. Doğal gaz, petrol ve elektriğin bir yerden bir yere yasalara uygun şekilde nakledilmesini sağlamak anlamına gelen, doğal gaz, petrol ve elektriğin eyaletler arası aktarımını regüle etmekten sorumludur. Enerji pazarlarını izler ve enerji şirketlerinin yasalar dâhilinde çalışmalarını sağlamak için araştırmalar düzenler. Tüketicileri Pazar manipülasyonlarından ve daha yüksek fiyatlardan korumak için enerji pazarlarını ve şirketleri de izler. Elektriğin ve petrolün toptan

satışını, ayrı ayrı eyaletler arası perakende satışları regüle eder ve ayrıca hidroelektrik projelerine lisans verir, teftiş eder.

FERC, enerji şirketleri, diğer örgütler ve kamu arasındaki anlaşmazlıkları da çözümler. Çok karmaşık ve tartışmalı durumlarda, Komisyon genelliklere olguları idari yargı hâkimlerine, avukatlarına ve teknik personele başvurur. Kurum, belirli konuları komisyon düzeyinde ele almadan önce kendi bünyesinde bulunan idari hâkimler aracılığıyla karara bağlama yolunu seçebilmektedir.

Çevreye uyumlu bir piyasanın oluşturulması ve çevreye saygı FERC'in önem verdiği konulardan bir diğeridir. Doğal gaz ve hidroelektrik projelerle ilgili çevre sorunlarını denetler. Komisyon bu görevi, doğal gaz tesisleri ve barajlar inşa etmek için izin verdiği şirketlere lisanslar veya izinler vererek gerçekleştirir. Bu izinleri almak için, şirketlerin projelerinin çevresel etkilerini değerlendireceklerini kanıtlamaları gerekmektedir.

FERC'in; elektrikten istifade, pazar tasarımı ve yapısında yeniden yapılanmayı başlatması, geleneksel olarak bayilikler yoluyla yürütülen yararlanım hizmeti görevlerinden güç açısından müşterilerin tek bir servis sağlayıcıyla bağlı olmadıkları bir açık pazara geçme konusunda sektör açısından önemlidir. Bunu uygulamak için, ABD'de elektrik üretim kaynaklarının daha fazla erişilebilirliğini yaratmak amacıyla endüstriyi yönetmek için bir seri emirleri uygulamaya koymuştur. Dolayısıyla tüketicilerin çeşitli güç alternatiflerine daha fazla erişimini sağlayan ve sağlayacak olan elektrik pazarlarını açmayı sağlamıştır. Ortaya çıkan bu yeni bölgesel iletim örgütleriyle, müşterileri geleneksel elektrik yararlanımı ile hizmet bölgeleri dışındaki satıcılardan elektrik satın alma tercihlerine olanak sağlayacaktır.

3.2. İngiltere Gaz ve Elektrik Piyasaları Dairesi (OFGEM)

Gaz ve Elektrik Piyasaları Dairesi (OFGEM), Gaz ve Elektrik Bürosu olup, İngiltere'de gaz ve elektrik endüstrilerinin düzenleyicisidir. Elektrik sektörünü düzenleyen OFFER ile doğalgaz sektörünü düzenleyen OFGAS'ın

birleştirilmesi sonucu 2000 yılında kurulmuştur. Yani OFGEM; aslında birbirinden ayrı olan gaz ve elektrik düzenleyicilerinin birleştirilmesi sonucu ortaya çıkmış bir kurumdur (TÜSİAD, 2002). OFGEM'in temel amacı, bugün ve gelecekte uygun yerlerde etkili rekabeti teşvik ederek tüketicilerin menfaatlerini korumaktır.

OFGEM şirketleri için uymak zorunda oldukları koşulları belirleyen lisansları vermektedir. Kurum, müşteriler ciddi şekilde zarar gördükleri zaman mali cezaları uygulamayı içeren lisans yaptırımlarına zorlama yetkisine sahiptir.

OFGEM'in görevi, elektrik ticareti düzenlemelerini yapmaktır. 2001 yılında, fiyatların düşen maliyetleri ve artan rekabeti karşılayamadığı anlamına gelen, toptan elektrik satışının ayarlanması için merkezileşmiş ve esnek olmayan Elektrik Havuzu'nun yerini almak üzere, yeni elektrik ticareti düzenlemeleri yapılmıştır.

OFGEM; tekel işlerini de düzenlemektedir. Şirketlerin etkili bir tekel olma durumunu koruduğu rekabeti uygulamanın imkânsız olabildiği gaz ve elektrik endüstrisi bölgeleri bulunmaktadır. Tüketicinin ilgisini korumak amacıyla, fiyat kontrolleri gibi özendirici düzenlemeler uygulanmaktadır

Fiyat kontrolü düzenlemeleri yapmak OFGEM'in diğer bir görevidir. Bu düzenleme, tekellerin pozisyonlarını kötüye kullanmamasını ve statü görevlerini ve lisans zorunluluklarını karşılamak için gelecekte gelir ve uygun özendirme seviyesi olan şirketlerin oluşmasını sağlamak üzere tasarlanmaktadır. Bu kontrol, karları değil fiyatları sınırlar ve şirket içerisindeki verimliliği teşvik eder.

2000 Hizmetler Kanunu, Gaz ve Elektrik Piyasaları Otoritesini ve Gaz ve Elektrik Tüketici Konseyi'ni kurmaktadır. Bu Kanun ile; Gaz ve Enerji Pazarları Otoritesi oluşturulmuştur. Otoritenin ana amacı, uygun olan yerlerde üretim, nakil, dağıtım ve arzda etkili rekabeti teşvik etmek, tüketicilere, kamu yetkililerine ve diğer kişilere tavsiye ve bilgi sağlayarak; tüketici şikâyetlerini inceleyerek ve tüketici meseleleri be bu konulardaki

tüketici görüşleri konusundaki bilgileri elde ederek ve göz önünde bulundurarak, gaz ve elektrik müşterilerinin ilgilerini korumaktır.

3.3. Fransa Elektrik Düzenleme Komitesi (CRE)

Elektrik Düzenleme Komitesi (CRE); 10 Şubat 2000 ve 3 Ocak 2003 tarihli Kanunlarla kurulan bağımsız düzenleyici bir kurumdur. Kuruma; 10 Şubat 2000 ve 3 Ocak 2003 tarihli Kanunlar ile gaz ve elektrik piyasalarını düzenleme ve denetleme görevi verilmiştir (TÜSİAD, 2002).

CRE'nin faaliyetlerini yürütürken izleyeceği usuller, çeşitli kanunlarla belirtilmiştir. CRE'nin izleyeceği usul; kamu elektrik hizmetlerinin geliştirilmesine ve modernizasyonuna ilişkin 20 Şubat 2000 tarihli 2000–108 sayılı yasanın 38.maddesini değiştiren Kamu Enerji, Elektrik ve Gaz Piyasasına ilişkin 3 Ocak 2003 tarihli 2003–8 sayılı yasanın hükümlerince; CRE'de izlenecek usullere ilişkin 11Eylül 2000 tarihli 2000–894 sayılı kararnamece ve CRE'nin iç tüzüğünün 15 Şubat 2001 tarihli kararınca düzenlenmiştir.

3.3.1. Tarafsızlık ve Özerklik Güvenceleri

CRE, bağımsız idari bir kuruluş olup görevi açısından gerekli donanımı, tarafsızlık ve özerklik unsurlarını bünyesinde toplayan bir makam niteliğindedir. CRE'nin 10 Şubat 2000 tarihli yasanın 35. maddesi tarafından memur ve üyelerinin hükümetin veya üçüncü şahısların her türlü talimatlarından bağımsız davranmalarını öngören özerklik sağlanmaktadır.

3.3.2. Görev ve Yetkileri

CRE'nin görevleri ikiye ayrılarak açıklanabilir. CRE'nin ilk görevi; likit gaz depolama birimlerinin, doğal gaz hatlarının ve kamu elektrik şebekelerinin teminidir. Mevcut durumda; kurul elektrik taşıma şebekesi

işletimi konusunda, işletimin bağımsızlığını ve tarafsızlığını güvence altına almak amacıyla özel bir denetim görevini yerine getirmektedir.

CRE'nin ikinci görevi ise piyasanın düzenlenmesidir. CRE'nin görevi elektrik ve gaz piyasasının düzenli işletilmesini sağlamaktır. Bu görevi yerine getirirken kuruma gerekli teklif ve faaliyet raporları sunan ve yasayla kurulmuş birçok kuruluştan, CRE destek almaktadır.

CRE'nin düzenleyici kurum olarak yetkilerinin diğer ülke uygulamalarından daha fazla oranda hükümet ve yasama organıyla paylaştıkları görülmektedir. Elektrik taşıma ve dağıtım şebekelerinden, doğal gaz taşıma ve dağıtım hatlarından ve likit gaz depolama ünitelerinin temininden ve kullanımından kaynaklanan uyuşmazlıkların giderilmesinde Kurula müracaat edilir.

Elektrik iletim-dağıtım ağlarına eşit şartlarda bağlanmayı garanti altına alan düzenlemelerin belirlenmesi CRE'nin tam yetkili olduğu tek konudur. CRE, elektrik ağlarını kullanma tarifelerini hazırladıktan sonra ilgili bakanlığın onayına sunmak durumundadır. Kamu hizmeti niteliğindeki faaliyetlerin toplam maliyetini hesapladıktan sonra bu maliyetlerin nasıl karşılanması gerektiği ve bu amaçla kurulan özel fonun gelirlerine üreticilerin ne kadar katkıda bulunacakları gibi konulardaki öneriler, bakanlık onayına CRE tarafından sunulmak zorundadır.

3.4. İtalya Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu (Autorita)

Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu (Autorita) ;elektrik ve gaz için İtalyan kanun koyucu tarafından elektrik ve gaz sektörlerini düzenlemek ve kontrol için,14 Kasım 1995 tarihli 481 sayılı Kanun ile kurulan bağımsız bir kurum olup 4 Aralık 1996'da kurulmuştur (TÜSİAD, 2002).

Bağımsız Düzenleyici Kurumu, mevcut kurum, işlemler ve tüzüklerin koşulları altında kendi kararlarını veren bir kamu kurumudur. Kurum; kararlarında ve değerlendirmelerinde hükümetten yüksek derecede özerklik sağlamaktadır; tarifelerin ayarlanmasını, hizmet kalitesi standartlarının

tanımlanmasını, normal rekabetçi pazar koşulları ve kullanıcı ve tüketicilerin ilgilerini korumak için pazar becerisini ilgilendiren teknik, yasal ve diğer çelişkilerin bulunduğu hizmetler için ağlara erişim ve bağlantıların teknik ve ekonomik koşullarını tanımlamayı içermektedir.

3.4.1. İtalya Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu'nun Özerkliği

Autorita politik baskı altında kalmadan hareket etme yetkilerine sahiptir. Kurum; hükümet ve parlamento tarafından düzenlenen genel politika kılavuzları dâhilinde ve ilgili Avrupa Birliği Yasalarını hesaba katarak, tam bir özerklik bağımsızlık ile işlemektedir.

Hükümet ve parlamentoya gözlemlerini ve önerilerini sunan Autorita, etkinlikleri konusunda ve düzenlenen hizmetlerin durumu hakkında parlamento ve başbakana yıllık rapor sunar. Koşulların benimsenmesi için kendi işlemlerini formüller ve iç düzenlenmesi, çalışması ve muhasebe işlemleri ile ilgili yasaları düzenlemek için organizasyon özerkliğinden yararlanır.

3.4.2. İtalya Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu'nun Görev ve Yetkileri

14 Kasım 1995 tarihli 481 sayılı yasaya göre elektrik ve gaz için düzenleyici otoritenin temel işlevleri şunlardır:

Tarifelerin Düzenlenmesi:

Kurumun görevlerinden ilki, düzenlenen sektörler için temel tarifeleri ayarlamaktır. Bu (birçok yıl temelinde fiyat değişimelerindeki "tavan" olarak tanımlanan) vergi ve tarife ayarlamalarının maksimum fiyatlarını içermektedir.

Kalite Standartlarının Belirlenmesi:

Kurumun görevlerinden bir diğeri, spesifik ve genel hizmet standartlarının yanı sıra, standartların karşılanmadığı durumlarda kullanıcılar

tüketiciler için otomatik fonlama mekanizmaları ile birlikte, hizmetlerin üretimi ve dağıtımını konusunda kılavuzlar oluşturmaktır.

Lisans Alma:

Lisanslar ve yetkilendirmelerle ilgili olarak hükümet ve parlamento için gözlemler ve önerilerde bulunarak; lisans, uygunluk ve yetkilendirme planları ve mevcut planların değişiklik ve yenilenmesi konusundaki düzenlemeler ile ilgili olarak Sanayi Bakanlığına önerilerde bulunmaktadır.

Muhasebe ve İdari Dağıtım:

Elektrik ve gaz sektörlerinin düzenlendiği çeşitli aktivitelerin muhasebesi ve idari dağılımı için kılavuzlar oluşturmak Autorita'nın görevidir. Dağılım, düzenlenen sektörler içerisinde çalışan şirketlerin yıllık muhasebelerindeki saydamlık ve standardizasyon hedeflerine, elektrik ve gaz maliyetlerinin uygun şekilde rekabet ve verimliliği etkili şekilde teşvik edebilecek uygun olarak dağılabilmesi ve ayrılabilmesine başarmaya yardım eder.

Takip ve Kontrol:

Autorita'ya hizmetlerin sağlandığı koşulları, güç ünitelerinden talep belgelerine ve verilerine kadar koşulları izlemek, teftişleri gerçekleştirmek, peratörlerin kullanıcılar ve tüketiciler için geri ödemeler yapmasını gerektiren durumları belirlemek görevleri verilmiştir.

Bilgi ve Saydamlık:

Piyasa aktörlerinin daha bilinçli tercihler yapması amacıyla maksimum saydamlık, rekabetçi arz koşulları ve olasılıkları sağlamak için hizmetlerin arzı konusunda bilgileri yayınlamak ve yenilemek görevlerini Autorita yerine getirmektedir.

3.4.3. İtalya Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu'nun Faaliyetleri

Autorita'nın gerçekleştirmeyi planladığı hedefler arasında; yıllık hizmet kalitesi için genel kriterlerin tanımlanmasına dayanarak, elektrik ve gaz arzı için hizmet kalitesinin düzenlenmesi; minimum spesifik ve genel standartların zorunlu ve evrensel olarak uygulanabilir oluşu ve uygulamanın yetersiz kaldığı durumlarda otomatik geri ödeme mekanizmalarının uygulamaya konulması; sağlanan kaliteyi birkaç yıl içerisinde tüm ülkede Avrupa standartlarına yakın seviyelere getirmek, İtalya'nın farklı bölgeleri arasındaki arz güvenilirliği ve emniyet koşulları açısından açığı azaltmak için tasarlanan aşamalı teknik kalite geliştirme yer almaktadır.

Elektrik ve gaz gibi pazarlar için AB kurumlarının uluslar üstü politikalarının ve koordinasyonun rolü, Avrupa bütünleşme süreci ve tek pazarın anlaşılması belirleyici önemdedir. Autorita; Avrupa Komisyonu ilgili ülkelerinde liberalizasyon sürecindeki ilerlemeleri izlemek için ulusal otoriteler ile ikili ilişkilerini korumaktadır.

Autorita; tüm Avrupa regülatörleri ile ve özellikle İtalya ile sınırı olan ülkelerin regülatörleri ile karşılıklı enerji ticaretinin düzenleyici yönleri nedeniyle karşılıklı ilişkileri korumaktadır. Ayrıca kurum, enerji pazarlarının açılışı ile ilgili tüm uluslar arası kurumlarla ve kurumsal aktivitelerle ilgili konularda işbirliği yapmaktadır.

III. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR VE ENERJİ SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON

1. TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULUŞLAR

Türkiye, dünya toplumlarındaki gelişmeler sonucu ortaya çıkan BDK tipi idari yapılanmanın etkisinden uzak kalamamıştır. 1980'li yıllarda alınan ekonomik karar ve uygulamalar, idari yapılanmaya da yeni bir açılım kazandırmıştır. Liberal ve dışa açık bir ekonomik yapı ve Avrupa Birliği'ne tam üyelik yolunda atılan adımlarla birlikte, BDK'lara ilişkin olarak dış ülkelerde uzunca bir süredir gözlenen hareketlilik, zorunlu olarak ülkemize de yansımış ve ekonomik altyapıda özerk idari kurumlar ortaya çıkmıştır (Çal, 2001).

BDK'lar gündeme girdiğinden bu yana zaman zaman eleştirilere konu olmaktadır. Duran (1997), "Türkiye'de BDK'ların kamu yararını mı sağladığı, yoksa zaman ve para kaybına yol açan paravan kuruluşlar mı olduğu sorusunun zihinlerde belirebileceği"ni savunmaktadır. BDK'lara ekonomi politikalarıyla ilgili olarak da çeşitli eleştiriler yönelmektedir. Bunların, ekonomi yönetimi açısından bütüncül yapıyı bozacağı endişesi duyulmaktadır. Planlamanın ve DPT'nin sistem dışına itildiği süreçte kurul yapılarıyla ekonomide makro düzeyde kalkınmaya dönük bütüncül politikaların yürütülemeyeceği savunulmaktadır. BDK'lara yönelik eleştiriler esas olarak bunların idari yapı içindeki konumlarının tespitine odaklanmaktadır.

1.1.Türkiye’de BDK’ların Kurulma Nedenleri

Ülkemizde kurulan Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlar aşağıdaki amaçlar için kurulmuştur (Kaya, 2004):

- Devletin özelleştirme sonucu birçok sektörde üretimden çekilmesi özellikle altyapı, enerji ve finans sektörleri gibi piyasa aksaklıklarının hüküm sürmeye devam ettiği sektörlerde iktisadi faaliyetleri düzenleme, gözetim ve denetim işlevini etkin bir biçimde yerine getirmek,
- Klasik hukuki yapıları aşarak, işletme, yönetim bilimi, sosyoloji, politika bilimi ve hukuk disiplinlerini ortak olarak kullanmak suretiyle belli bir alanda belli bir faaliyete ilişkin olarak piyasalarda “oyun kurallarını” belirlemek yani o alanı düzenlemek ve bunu kontrol yani regülasyon işlevini yerine getirmek,
- Bu kural koyma düzenleme ve denetleme işlevini yerine getirirken geleneksel yapı dışına çıkıp idareden bağımsız sadece hukuk kurallarıyla bağlı kalmayıp, hatta hukuk kurallarını olabildiğince az kullanıp sosyal psikolojiye, deontolojiye ve yönetim bilimine ilişkin yöntemlere başvurarak piyasaları işler hale getirip rekabete açmak,
- Türkiye’de minimal devlet yaklaşımı çerçevesinde devletin düzenleyici kapasitesini daha etkin kılmak, piyasa aksamaları denilen eksik rekabeti gidermek, iktisadi aktörlerin hem bilgilenmelerini temin hem de piyasalara güven duymalarını sağlamak,
- Teknolojik gelişmelerin yoğun yaşandığı bazı sektörlerin etkin bir biçimde düzenlenmesinde yüksek düzeyde duyulan uzmanlık ihtiyacının karşılanması,

- AB ülkelerinin yanında son yıllarda gelişmiş OECD ülkeleri ile Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların piyasaların entegrasyonunu sağlamak gibi politik tavsiyelerini yerine getirmesi,
- Türkiye’de aksak işleyen mevcut hukuki ve siyasi yapıyı günün şartlarına dönüştürmek, ekonomik ve sosyal kalkınmayı hızlandırmak, AB üyeliğini gerçekleştirilmesi,
- Siyaset, bürokrasi, medya ve özel çıkar gruplarının piyasaları ve devleti kuşatmalarının önlenmesini temin etmek, piyasaların siyasi iktidarın kısa vadeli ve popülist politikalarından etkilenmelerini önlemek kamu yönetiminin aşırı siyasileşmenin yarattığı olumsuzluğu giderilmesi,
- Seçimlerin neden olduğu siyasi belirsizliğin olumsuz sonuçlarını en aza indirmek, yasamanın da çalışmalarını etkilemeyeceği biçimde bağımsız, devletin hukukun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde sabit sermaye yatırımlarını cezp etme, iktisadi büyümeyi hızlandırmak amacıyla hukuk ve düzeni tesis konusunda güvenilir taahhütte bulunduğunu göstermesi,
- Devletin demokratik yapısı gereği, güvenilirlik, siyasi belirsizlik ve siyasete güvensizlik gibi piyasaların işleyişini olumsuz etkileyen unsurların üstesinden gelip, hesap verebilir, şeffaf, uzman ve istikrar gibi iyi yönetim görevlerini yerine getirmek,
- Yatırımcılar özellikle de yabancı yatırımcılar özelleştirme ve serbestleştirme sonrasında yeni oluşturulan elektrik, doğalgaz ve telekomünikasyon gibi sektörlerde yüksek batık maliyet gerektiren yatırımlar üstlenmek için sektörle ilgili düzenlemelerin öngörülebilir olmasını istemektedirler. Çünkü devlet kendi vatandaşlarının davranışlarını meşru zor kullanım hakkı çerçevesinde düzenleyebilse de aynı düzenlemeyi yabancı yatırımcılara dikte edememektedir. Devletin yabancı

yatırımcıları ülkesinde yatırım yapmaya, ancak öngörülebilir ve güvenilir bir düzenleme setiyle ikna edebilmektedir. Bu da Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlara yetki verilmesini gerekli kılmaktadır. İyi işleyen bir piyasa ekonomisi için istikrarlı makroekonomik ortam ve rekabetçi bir piyasa yapısı gerekli olmakla beraber yeterli değildir. Piyasaların işleyişini düzenleme, denetleme ve gözetim işlevi görece güçlü ve etkin bir kamu sektörüne de ihtiyaç bulunmaktadır. Zira etkili bir kurallar seti yetkin bir kamu idaresi tarafından uygulanabildiği sürece beklenen olumlu sonuçları verecektir (Majone, 1990).

1990 yılına kadar Türkiye’de devletin piyasalar üzerindeki gözetim ve denetim işlevi yeteri kadar önemli değildi. Özellikle doğal tekellerden kaynaklanan piyasa aksamalarının hüküm sürdüğü, enerji, telekomünikasyon ve ulaştırma gibi altyapı sektörlerinde devlet düzenleme ve denetim işlevlerini KİT’ler aracılığıyla sürdürmeyi tercih etmişti. Bu tarihten itibaren devletin işletmecilik denetim işlevinin birbirinden ayrılması, denetim işlevinin daha etkin bir biçimde yerine getirilmesine izin verilecek kurumsal altyapının oluşturulmasını sağlamak gündeme gelmiştir. İşte bu yüzden devletin düzenleyici kapasitesini daha etkin kılmak amacıyla idari ve mali özerkliğe sahip olan Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlar kurulmaya başlamıştır.

1.2. Bağımsız Düzenleyici Kuruluşların Düzenlemesinde

Yaşanan Sorunlar

Türk idari yapısının geleneksel işleyişi içerisinde bağımsız düzenleyici kurumlar hükümetler tarafından desteklenmiş olsa bile kurumsal reform karşısında siyasi ve idari kesimlerden gelen güçlü bir direnişten dolayı bu kurumların kurulması kolay olmamıştır.

Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuruluşunda büyük ölçüde stratejik ve bütüncül bir yaklaşım sergilenmediği için bu kurumların idari yapıları, personeli, görevleri, yetkileri, karar alma süreçleri, bütçeleri, bağımsızlıkları

ve nihayet hesap verebilirlikleri konularında bugün hala büyük tartışmalar yaşanmaktadır (TÜSİAD, 2002).

Yedinci beş yıllık kalkınma planında tanımlanan devletin yeni rolünü üstlenmek amacıyla oluşturulmuş olmasına ve ardında hükümet programları, ulusal programlar olmasına ve IMF ye verilen niyet mektupları olmasına rağmen kamuoyunda sanki bu oluşumlar IMF ve Dünya Bankasının dayatması olan kuruluşlar olarak algılanmaktadır.

Bir başka sorun, bu kurumlar kurulurken belli bir stratejiye dayanmadığı için kuruluş gerekçelere net olarak ortaya konulmadı. Bu konuda da büyük bilgi kirliliği yaşanmasına sebep oldu.

Bir diğer sorun alanı da bu kuruluşların yapılanmaları da genel bir çerçeveye oturtulmadığı için buralara yapılan atamalarda geleneksel siyaset kültürümüzde şikâyetçi olduğumuz liyakat yerine sadakat ön plana çıkmış oldu.

2. TÜRKİYE'DE ENERJİ POLİTİKALARININ GELİŞİMİ VE ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURULU

2.1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'na İhtiyaç Duyulmasının Sebepleri

Enerji sektöründeki reformun pek çok amacı bulunmakta olup ana amaç, tüketicilere kesintisiz, kaliteli ve ucuz elektrik enerjisinin temin edilebilmesidir. Enerji üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticaretinin kamusal hizmet alanı yaklaşımı terk edilerek ve tekelci yapılar parçalanarak, rekabetin tesis edilmesine imkân tanıyacak bir yasal çerçeveye oturtulabilmesi için gereken araçlardan en önemlisi olan ana mevzuata ve bu kapsamda şeffaf bir enerji piyasasının işlemlerini sağlayacak olan bağımsız bir düzenleyici kurumun oluşturulmasına büyük önem verilmiş ve bu bağlamda EPDK hayata geçirilmiştir. Bu hedefler çerçevesinde EPDK'nın kurulmasında etkili olan temel nedenler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

2.1.1. Özelleştirme

Gelişmekte olan ülkelerden biri olan Türkiye'nin ekonomisinin önemli girdilerinden enerji alanında ilerlemesi açısından önemli aşamalar vardır. Ancak bu aşamalardan geçilebilmesi için gereken yatırım tutarı oldukça yüksek olabilmektedir. Yerli ve yabancı sermayenin bu sektöre dâhil olması için özel sektör katılımını sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerekmiştir. Bu amaca hizmet etmek için YİD, Yİ ve İHD modelleri uygulamaya konulmuş, fakat bunlar yoluyla enerji sektörünün özelleştirilmesi çeşitli nedenlerle sağlanamamıştır.

İstenen verimlilik artışının sağlanamaması nedeniyle daha kapsamlı reform gereğinin ortaya çıkması ve bu reform içinde mutlaka düzenleyici kurumun oluşturulmasının yer alması gerektiği konusunda fikirler öne sürülmüştür.

Üretimde mülkiyetin kamudan özel sektöre geçiş süreci, piyasa aksaklığının söz konusu olduğu sektörlerde düzenleme işlevinin de yeniden yapılandırılmasını gerektirmiştir. Dolayısıyla düzenleyici kurum ve kurallara geçişin ön şartını, özelleştirmenin büyük oranda gerçekleştirilmesi oluşturmaktadır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, "Yatırımcının hukuki güvenceye kavuşturulması için sektörün temel yasası olan Elektrik Enerjisi Piyasa Kanununun çıkarılmasına önem verilmelidir. Bu yasayla yatırımcıların ruhsat alarak sektöre yatırım yapılmasının önü açılmalıdır. Elektrik Piyasası Kurumunun piyasaya güven verebilmesi için gerekli olan mekanizmalar oluşturulmalıdır" şeklinde yapılan açıklamayla özelleştirme ile birlikte sektörde bağımsız bir kurulun oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır (ÖİK Raporu, 2001).

2.1.2. Rekabet

Enerji üretiminde rekabetin artırılması konusunda bugüne kadar karşılaşılan en büyük problem, elektrik üretimi ve ticaretinin kamu hizmeti

olarak algılanması sonucu ortaya çıkan imtiyaz hukuku çerçevesinde, piyasa içinde rekabete imkân tanıyacak bir yapının oluşturulamaması ve bunun yerine ihale ve/veya teklif alma usulü ile gerçekleşen bir piyasa için rekabet yapısının uygulanmasıdır. Bu çerçevede yapılan uygulamalar, serbest rekabeti engelleyici hükümler içermektedir.

4628 sayılı EPK'dan önceki mevcut yapıda enerji üretim tesislerinin büyük bir bölümü kamunun kontrolünde bulunmaktadır. Sektörde yeterli enerjinin sağlanması, rekabetin getirilmesi, kalitenin ve verimliliğin artırılması, yeni teknolojinin transferi için özel sektörün ve yabancı sermayenin payının artırılması amacı ile YİD, Yİ ve İHD modelleri geliştirilmiş ve daha önce uygulanan modeller revize edilmiştir.

Enerji sektöründe özel ve kamu kesimi faaliyetlerinin rekabetçi ortamda düzenlenmesine imkân verecek bağımsız ve özerk bir karar mekanizması ihtiyacı Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında geniş ölçüde yer almaktadır. Rekabetçi bir elektrik piyasasının oluşturulmasına yönelik olarak 4628 sayılı EPK, 3 Mart 2001 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ülkemizde çıkarılan 4628 ve 4646 sayılı kanunlarla sadece elektrik sektöründe değil, bunun yanında doğal gaz sektöründe de özelleştirme kararı alınmış, buna paralel olarak elektrik ve doğal gaz sektöründeki rekabetin sağlanmasından EPDK'nın sorumlu olacağı belirtilmiştir.

2.1.3. Tüketicinin Korunması

Tüketicinin korunması ancak rekabete açık bir piyasa yapısı içinde mümkün olmaktadır. Enerji tüketiciler için satın alınabilir, sade vatandaşlar için de ulaşılabilir olmak durumundadır. Anayasanın 166., 167. ve 172. maddeleri gereğince devletin tüketiciyi koruması gerekmektedir. Bu çerçevede enerji sektörü, yapılmakta olan özelleştirme işlemlerinin yoğun bir şekilde uygulanmaya konduğu gözlemlenen YİD modeline rağmen hala rekabete açık bir piyasa değildir.

Avrupa Birliği'ne üye ÷lkelerde özellikle tüketicinin korunması konusunda BDK'lar tarafından yerine getirilen fonksiyonlar vardır. (Sarıbrahimoğlu, 2002) Bunlar;

- Kâr ve fiyat kontrolü
- Hizmetlerin standardının tespiti
- Tüketicilere tanınan doğru ve işe yarar bir şikâyet hakkı prosedürü
- Çevresel faktörlerin gözden geçirilmesi olarak sayılabilir

4628 sayılı EPK'nın genel gerekçesinde de belirtildiği; oluşturulacak yeni piyasa yapısı, serbest rekabetin, tüketicilere yansıyan fiyatlar bazında gelişmesinin sağlanmasını ve fiyatların gerçek maliyetleri yansıtmasını öngörmektedir. Piyasada halen yer alan ve gelecekte de yer alabilecek kamu tüzel kişilerinin de gerçek maliyetler üzerinden çalışmasının temin edilmesiyle gereken şeffaflık sağlanacaktır (TBMM, 2001).

4628 sayılı Kanun "tüketicilerin desteklenmesi" konusunu da düzenlemiş olup; fiyatlara yansıtılmamak koşuluyla tüketiciye yapılacak destek miktarı ile esas ve usullerin ETKB'nin teklifi ve Bakanlar Kurulu Kararı ile tüketicilere geri ödeme şeklinde yapılacağını; niteliksiz elektrik enerjisi nedeniyle tüketicinin uğradığı zararların ise piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin lisanslarında ve sözleşmelerinde yer alan hükümler gereğince tazmin edileceğini hükme bağlamıştır.

2.1.4. AB Direktifleri

Enerji regülasyonunun uygulanmasını açıklarken, Avrupa Birliği'nin bu konudaki direktifine değinilmesi ÷lkemizde bu alanda regülasyonun ortaya çıkmasının nedeni ve gelişim aşamasının anlaşılması bakımından faydalı olacaktır. AB'nin Enerji Regülasyonu konusunda önem taşıyan 96/92/EC sayılı Avrupa Birliği Elektrik Direktifinde konuyla ilgili önemli noktalar bulunmaktadır. Elektrik iç pazarının ortak kuralları ile ilgili 96/92/EC sayılı Avrupa Birliği Direktifi 19 Aralık 1996 tarihinde Bakanlar Konseyi tarafından

kabul edilmiş; 19 Şubat 1997'de de yürürlüğe girmiştir. Direktif elektrik üretim, dağıtım, iletim için ortak kurallar öngörmektedir.

96/92/EC sayılı AB Direktifinin amaçları şu şekilde sıralanabilir (ÖİK Raporu, 2001; Sarıbrahimoğlu, 2002):

- Rekabete açık bir elektrik pazarının tanımlanması
- Üretim, iletim ve dağıtımda verimin artırılması
- Arz güvenilirliğinin ve Avrupa ekonomisinin rekabet edilebilirliğinin güçlendirilmesi
- Çevresel korumaya değer verilmesi
- Üreticiler ve tüketiciler yararına sistemin emniyet, güvenilirlik ve verimliliğin sağlanması
- İletim sistemi operatörlerinin objektif, şeffaf ve ayrımsız bir şekilde davranmasının garanti altına alınması
- Teknik kuralların şeffaflığını ve birbiriyle uyumlu olmasının sağlanması
- Bir hâkim durumun muhtemel suiistimalinin teşhisi

Direktifin 4. maddesi üye ülkeler için yeni üretim kapasitesinin tesisi için iki ayrı usul tespit etmiştir. Bunlar, yetkilendirme ve ihale usulleridir. Üye ülkeler bu sistemlerden birini veya her ikisini şeffaf olacak şekilde ve şirketler arasında ayırım gözetmeksizin uygulayabilir.

Üye devletin seçtiği usul ne olursa olsun işlemlerini objektif, şeffaf, ayrımsız, incelenebilir kriterlere göre yürütmelidir. Bu Direktifte düzenlenen bütün alanlar “kamu hizmeti yükümlülüklerine” tabidir. AB; üye ülkelerde enerji ile alakalı düzenlemeleri ve uygulamaları da diğer kamu hizmeti sektörlerinde olduğu gibi şeffaflık, objektiflik ve ayrımsızlık ilkelerine dayandırmayı hedeflemiştir.

Direktif; üye ülkelerde belli konularla ilgilenen uzman ve bağımsız otoritelerin yani düzenleyici kurulların oluşturulmasını öngörmüştür. Buna

göre; eğer üye ülke ihale yöntemini seçmişse, ihale işlemlerini izleyen ve denetleyen otorite öngörülmüştür. Bu usullerin tamamı objektiflik, şeffaflık ve ayrımsızlık kriterlerine göre gerçekleştirilmesi zorunludur.

Elektrik Direktifinin yayınlanmasından sonra; 1997 yılında Gaz Direktifinin hazırlanması çalışmaları yapılmış ve Aralık 1997'de Gaz Direktifi yayınlanmış, 98/30/EC sayılı Gaz Direktifi 22 Haziran 1998'de yürürlüğe girmiştir.4628 sayılı EPK, AB'nin 96/92 sayılı Elektrik Piyasası Direktifi ve 4646 sayılı DPK'da, AB'nin 98/30 sayılı Doğal Gaz Direktifi ile uyumlu olarak çıkarılmıştır.

26 Haziran 2003 tarihinde yürürlük kazanan Avrupa Birliği'nin yeni 2003/54 sayılı Elektrik ve 2003/55 sayılı Doğal Gaz Direktiflerinin yanı sıra "Şebekeye Erişim ve Elektrikte Sınır Ötesi Hareketlere İlişkin 1228/2003 sayılı AB Tüzüğü" de aynı tarihte kabul edilmiş ve 96/92 sayılı Elektrik Direktifi ile 98/30 sayılı Doğal Gaz Direktifini yürürlükten kaldırmıştır.

Avrupa Komisyonu'nun, elektrik ve doğal gaz piyasalarının rekabete açılma sürecini kuvvetlendirmek amacıyla 2001 yılında yapmış olduğu öneri üzerine iki yıl boyunca devam eden müzakereler sonucunda, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi'nin "Elektrik İç Pazarı için Ortak Kurallara İlişkin Direktif"i 26 Haziran 2003 tarihinde kabul edilmiştir.

Yeni Direktif ile getirilen en önemli yenilik Düzenleyici Kurumlara ilişkindir.96/92 sayılı Direktifte dolaylı olarak, anlaşmazlıkların çözümlenmesi ve rekabetin korunması bağlamında yer verilen ve "yetkili kurum" olarak ifade edilen düzenleyici kurumlar, 2003/54/EC sayılı Direktifte açıkça ve oldukça kapsamlı bir şekilde yer bulmaktadır. Yeni Direktifin 23.maddesinde tüm üye ülkelerde düzenleyici kurumların oluşturulması öngörülmekte ve bu kurumların düzenlenmekte oldukları elektrik sektöründen tamamen bağımsız olmaları gereği vurgulanmaktadır. Bu kurumların, elektrik piyasasının eşit taraflar arasında ayırım gözetilmeden, rekabete dayalı ve verimli bir şekilde işlemlerini sağlamak için gerekli önlemleri almakla görevlendirilmeleri öngörülmektedir.

Türkiye, Avrupa Birliği'ne üye olmayı hedeflemiş bir ülke olarak enerji politikalarında, idari enerji işlerinin yapılanmasında ve enerji ile ilgili yasal düzenlemelerde AB'nin koşul ve standartlarını göz önünde bulundurulması zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

4628 sayılı EPK'nın genel gerekçesinde de; "Elektrik enerjisi sektörlerini yeniden yapılandırmış olan ülkelerden pek çoğunda bu yapılanma sürecinin temel unsurlarından biri; denetim, düzenleme faaliyetlerinde bulunan, siyasi otoriteden bağımsız bir organın oluşturulması olmuştur. Ülkemizin Avrupa Birliği müktesebatına ve enerji mevzuatına uyumu açısından da bu organın oluşturulması gerekli görülmektedir" denmektedir (TBMM, 2001).

Yeni bağımsız sektörel düzenleyicilerinin kuruluşu veya mevcutlarının yeniden biçimlendirilmesi anahtar konu haline gelmiştir. Türkiye; liberalleştirilmiş sektörlerde günlük düzenleyici izlemeyi, mülkiyeti ve politika gelişmelerini birbirinden ayırma stratejisinin bir parçası olarak bağımsız düzenleyici modelini seçmiştir.

2.1.5. Piyasa Yapısından Kaynaklanan Sorunlar

Ülkemizde enerji sektöründe birçok sorun ve aksaklık devam etmekte ve bu sorunlardan büyük bir kısmı yapısal sorunlardır. Bunlar; kuruluşlar arasındaki kopukluklar, elektrik sektörü ile ilgili yapılan yatırımların istikrarsız oluşu, üretim ve dağıtım hatları arasındaki dengesizlikler olarak sıralanabilir. Bu yapısal sorunların nedeniyle, enerji politikamız tekrar gözden geçirilerek değişen dünya konjonktürüne, ekonomik ve siyasi gelişmelere, çevre anlaşmalarına ve enerji fiyatlarına adapte olacak şekilde yeniden oluşturulmaya çalışılmıştır.

EPK ile herhangi bir ihale veya teklif alma usulü olmaksızın, ayrıca herhangi bir optimizasyon belirlenmeksizin çıkarılacak yönetmelikler çerçevesinde piyasada faaliyet gösterebilir durumda olan her tüzel kişinin

kuruldan lisans almak suretiyle piyasada üretim ve ticaret yapabilmesine imkân tanımıştır.

Yeni çıkarılan EPK'da; üretim tesisi kurarak sektöre girmek isteyen firmalar lisans almak üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)'na başvurmak zorundadır.

EPK'nın kabul ettiği model, regüle edilmiş şebeke erişim modelidir. Regüle edilmiş şebeke erişim modeli iletim sistemi sahibinin, üçüncü kişilerle, şebekenin kullanılabilmesi konusunda anlaşma yapıldığı bir modeldir. Bu modelde erişim koşullarını ve tarifelerini EPDK belirlemektedir. (Öz, 2004)

2.2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun Türk İdari Teşkilatındaki Yeri

EPDK; ilk olarak Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu olarak kurulmuş (Çal,2001) "Bağımsız Düzenleyici Kurul Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu" daha sonra 4646 sayılı DPK ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır. Kuruma; 5015 sayılı PPK ile petrol piyasalarını ve son olarak 5307 sayılı LPGK ile sınıvlandırılmış petrol gazı piyasasını düzenleme görevi de verilmiştir. EPDK; yapılan üye atamalarının Resmi Gazete'de yayınlanmasının ardından 19.11.2001 tarihinde göreve başlamıştır. Bu kanunların amacı; elektriğin, doğal gazın, petrolün ve LPG'nin 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 enerji piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır.

Ekonomik altyapıda ortaya çıkan BDK'lar ekonominin hassas alanlarına yönelik düzenlemeler getirmeyi hedeflemektedir. Ancak EPDK, bu anlamda bir ilk olarak karşımıza çıkmaktadır. İlk kez altyapı alanındaki bir kamu hizmeti faaliyetinin düzenlenmesi söz konusu olmaktadır ve altyapıda

gerçek anlamda bir özelleştirme sürecinin başladığı ifade edilmektedir (Çal, 2001).

Enerji piyasasının düzenlenmesi konusunda; kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve yasa ile verilen görevleri yerine getirmek üzere BDK olarak kurulmuş olan EPDK yetkilendirilmiş olup, yasa ile kurumun görevlerinin yerine getirilmesinde yetkinin Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından kullanılacağı öngörülmüştür.

EPDK'ya da, ülkemizdeki diğer örneklerinde olduğu gibi kamu tüzel kişiliği tanınmıştır ve Kurumu kamu gücü kullanmaktadır. EPDK'nın hukuk düzeni içindeki yeri, faaliyet alanına giren konularda karar alma ve bu kararları yürütme yetkinliğini gösteren bir otorite olmalarıyla ve yasal bir statüyle kendilerine tüzel kişilik verilmesiyle belirginleşmektedir (Akıncı, 1999).

EPDK'nın faaliyet alanına giren konularda karar alma ve bu kararları yürütme yetkinliğini gösteren bir otorite olması BDK olarak kabul edilmesini gerektiren ikinci sebeptir. Kamusal yaşamın ekonomik altyapısını oluşturan enerji piyasasında denetim ve düzenleme esasına dayalı güçlü kamusal yetkileri vardır.

EPDK özerk ve bağımsız bir kuruluştur. Özerkliğe sahip olduğu kendi kanununda da belirtilmiştir. Bu özelliği nedeniyle, hiyerarşik denetime ve vesayet denetimine tabi değildir. Ülkemizdeki diğer BDK'larda olduğu gibi EPDK'nın kararlarının yargısal denetimi de idari yargıda yapılmaktadır.

2.3.Türkiye'de Elektrik Sektöründe Serbest Piyasa Uygulamaları

Ekonomik ve sosyal kalkınmanın temel girdilerinden biri olan elektriğin kesintisiz ve sağlıklı bir şekilde ekonomiye arzı, her zaman ülkenin temel problemlerinden ve uğraşı alanlarından birini oluşturmuştur. Bu önemsemeye ve gösterilen çabalara karşın, aşağı yukarı hiçbir dönemde sektörde sağlıklı bir yapılanma ve gelişim gerçekleştirilememiştir.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, geçmiş sistemdeki ve dönemdeki çarpık uygulama ve başarısız özelleştirme girişimlerine bir tepki olarak gündeme getirilmiş, AB normlarının çok ötesinde ve o tarih itibarıyla yürürlükte olan 96 tarihli AB enerji direktifinde yer alan hedeflerin çok ilerisinde bir serbest piyasa sistemi hedef alınmıştır. Söz konusu Kanun, amaç, hedef, kapsam ve temel özellikleri şu şekildedir:

4628 sayılı Kanunun temel amacı, elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketiciye sunulması olarak verilmektedir.

Bu hedef doğrultusunda, rekabet ortamında, özel hukuk kurallarına göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması amaçlanmaktadır.

4628 sayılı Kanun, elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı, toptan satışı, perakende satışı, perakende satış hizmeti, ithalat ve ihracatı ile ilgili hususları kapsamakta, bağımsız kurumun görev ve sorumluluklarını sıralamaktadır. Serbest piyasaya geçiş aşamasında sektörde yapılması gerekli görülen çalışma ve yöntemler sayılmaktadır.

Kamu elinde kalması öngörülen iletim faaliyeti dışında, tüm üretim ve dağıtım tesislerinin özelleştirilmesi, bu alanlarda bundan böyle gerçekleştirilecek bütün yatırım ve işletme faaliyetlerinin, piyasa ve rekabet kuralları içinde özel şirketlerce yürütülmesi amaçlanmaktadır.

Piyasada çok sayıda satıcı ve alıcının oluşturulması amaçlanmaktadır. Tüketicilerin, zaman içinde artan oranda, tedarikçilerini seçme hakkı olacaktır. Böylece çok sayıda üretici ve toptan satış şirketi ile serbest tüketici ve perakende şirketi arasında gerçekleştirilecek ikili anlaşmalarla rekabet yaygınlaşacak, maliyetler aşağı çekilebilecektir.

Elektrik sektöründe serbest piyasa oluşumu için yapılması öngörülen işler ve gelişmeler şu şekildedir.

- Piyasadaki faaliyetlerin düzenlenmesi ve denetimiyle ilgili yönetmeliklerin hazırlanması.
- EÜAŞ işletmesinde bulunan kamu santrallerinin, uygun gruplandırmalar yapılarak özelleştirilmesi.
- Elektrik dağıtım bölgelerinde bölgesel tarifelerin oluşumu,
- Toptan satış ve perakende satış şirketlerine lisans verilmesi,
- Üretim şirketlerine lisans verilmesi,
- Serbest tüketici oluşumu ve ikili anlaşmaların başlatılması.
- Üreticiler ile dağıtım şirketleri ve serbest tüketiciler arasında uzun dönemli elektrik alım anlaşmalarının yapılması.
- Piyasanın çalışmaya başlaması,
- Rekabet ve sonucunda elektrik maliyetlerinin düşürülmesi.

Ancak 4628 sayılı Kanun uygulama amaçlarına rağmen gerçekleştirilemeyen hususlar söz konusudur: Serbest piyasaya dönüşüm yolunda gerçekleştirilmesi gerekli görülen çalışmalardan, yönetmelik oluşturma, lisans verme ve serbest tüketici oluşumu gibi mevzuata yönelik çalışmaların dışında, sistemin yapılanmasına, serbest piyasanın teknik ve fiziki altyapısının oluşumuna yönelik ciddi bir mesafe alınamamıştır.

Serbest piyasa oluşumunun ve faaliyetinin temel şartları olarak görülen dağıtım işletmeleri ile kamu santrallerinin özelleştirilmesi konusunda bir gelişme sağlanamamıştır. Dağıtım bölgelerinin gruplandırılması ve özelleştirme yöntemi konusunda ilgili kuruluşlar farklı görüş ve yaklaşımlara sahiptir. Özelleştirilecek dağıtım bölgelerinin teknik, mali ve yapısal özelliklerinin analizi ve maliyet muhasebesi ortaya konulamamıştır.

Enerji maliyetlerinin tüketiciye tam ve doğru olarak yansıtılmasını amaçlayan maliyet esaslı bölgesel tarifelerin yürürlüğe konulması konusunda

yapılan çalışmalar gerçekleşmemiş, EPDK tarafından ortaya konulan kayıp ve kaçak maliyetine dayalı bölgesel tarifeler kabul görmemiştir. Çapraz sübvansiyonları kaldırmayı amaçlayan Kanun'a karşın, bölgesel tarife farklılıklarının yaratacağı sosyal sorunları önlemeye yönelik yeni "çapraz sübvansiyon" önerilerinde bulunmaktadır.

2.4. Elektrik Sektöründe Mevcut Durum ve Tespitler

Elektrik talep artışı ve yeni yatırım ihtiyacı devam etmektedir. Elektrik Piyasası Kanunu'nun yürürlüğe girişiyle birlikte, Yap-İşlet-Devret gibi özel santral projelerinin iptal edilmesinin yanı sıra kamu yatırım programları da ciddi bir daralma içine girmiştir. Serbest üretici yatırımlarına imkân sağlanması amacıyla, kamu yatırımında mevcut olup, yatırımı başlatılmamış bütün termik projeler, program dışına alınmış, yeni hidroelektrik santral projeleri durdurulmuş bulunmaktadır. Halen sadece yatırım yürüyen projeler ele alınmakta, programları paralelinde tamamlanmaya çalışılmaktadır.

Elektrik dağıtımında kayıp ve kaçaklar ciddi bir sorun oluşturmaktadır. TEDAŞ işletmesinde bulunan elektrik dağıtım müesseselerindeki elektrik kayıp ve kaçakları kabul edilebilir oranların çok üzerinde değerlerde seyretmektedir. Halen elektrik dağıtımında %19 düzeyinde olduğu belirtilen kayıp ve kaçak oranı içindeki gerçek (teknik) dağıtım kayıplarının %12 civarında olduğu ve bakiye bölümün kaçakları (elektrik hırsızlığını) işaret ettiği düşünülmektedir. Yapılan analizler, gelişmiş ülkelerde yüzde 5–8 arasında değişen dağıtım kayıplarının, ülkemiz şartlarında %10 düzeyinde olabileceğine işaret etmektedir.

Tablo - 1: Türkiye'deki Elektrik Kurulu Güç, Üretim, Tüketim ve Kayıplar İstatistikleri (TEİAŞ, 2006)

Yıllar	Kurulu Güç (MW)	Artış %	Üretim (Gwh)	Artış %	Tüketim (Gwh)	Artış %	Kayıplar	Kayıp yüzdesi
1997	21.889	3,43%	103.295,8	8,89%	81.884,9	10,42%	21.410,9	20,73%
1998	23.263	6,28%	111.022,4	7,48%	87.704,6	7,11%	23.317,8	21,00%
1999	26.125	12,30%	116.439,9	4,88%	91.201,9	3,99%	25.238,0	21,67%
2000	27.264	4,36%	124.921,6	7,28%	98.295,7	7,78%	26.625,9	21,31%
2001	28.332	3,92%	122.724,7	-1,76%	97.070,0	-1,25%	25.654,7	20,90%
2002	31.752	12,07%	129.399,5	5,44%	102.947,9	6,06%	26.451,6	20,44%
2003	35.564	12,00%	140.580,5	8,64%	111.766,1	8,57%	28.814,4	20,50%
2004	36.824	3,54%	150.698,4	7,20%	121.141,9	8,39%	29.556,5	19,61%
2005	38.820	5,42%	161.924,5	7,45%	130.262,8	7,53%	31.661,7	19,55%
2006	40.519	4,38%	175.690,5	8,50%	141.300,0	8,47%	34.390,5	19,57%

Dağıtımdaki elektrik kaçaklarının önlenmesi, tahsilât oranının yükseltilmesi, dağıtım kayıplarının teknik kayıp düzeyine çekilmesi önemli bir gelir ve elektrik tasarruf potansiyeli yaratmaktadır.

Kayıp ve kaçaklar özellikle güney ve güneydoğu illerinde yüksektir. Bu illerde terör nedeniyle uzun yıllardır kaçak elektrik kullanımına göz yumulmuştur. Bugün kaçak kullanımın engellenmesi konusunda tedbir alınması, önemli bir sosyal problem olarak karşımızda durmaktadır. Ancak bu bölgelerdeki kaçak elektriğin bedelinin, çapraz sübvansiyonla, elektrik faturasını ödeyen diğer tüketiciler üzerine aktarılması başka bir sosyal problem olarak varlığını sürdürmektedir.

Sektörde faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlar arasında yaşanan yetki ve sorumluluk kargaşası, karar alma ve uygulamada sağlıklı bir ortam yaratmaktadır. Elektrik ve doğal gaz sektörlerinde devam eden yeniden yapılanma sürecinde, sektörde mevcut kurum ve kuruluşlar arasında ciddi bir görev, yetki ve sorumluluk kargaşası yaşanmakta, bu kargaşa nedeniyle ya

görevsizlikten ya da çok başlılıktan dolayı birçok önemli sorun ve çalışma üzerine tam randımanla gidilememektedir.

Politika, planlama, yatırım, işletme ve tarife oluşumu ile ilgili görevleri yürüten ETKB, DPT, TEAŞ (EÜAŞ, TEİAŞ, TETAŞ), TEDAŞ, DSİ ve BOTAŞ gibi kurum ve kuruluşların faaliyet alanları daraltılır veya sonlandırılırken, sektörle teknik anlamda doğrudan ilişkisi olmayan finansman kurumlarının yeni politika arayıcıları olarak devreye girmeleri, sektörde sağlıklı bir ortam ve karmaşa yaratmaktadır.

Sektörde amaçlanan yeniden yapılanma ve serbestleşme yönteminin, sektör dışından öneri ve müdahalelerle gündeme getirilmesi, ciddi bir uzlaşma problemine neden olmaktadır. Bu uzlaşma eksikliği yeniden yapılanmanın sürdürülmesinde önemli bir darboğaz haline gelmiştir.

2.5. 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile İlgili Olarak, Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar

4628 sayılı Kanun'la getirilen sistem, 1980'li yılların başından bu yana İngiltere'den başlayarak birçok ülkede elektrik sektörünün serbestleştirilmesini amaçlayan politika ve uygulamalar sonucunda gelinen aşamayı yansıtmaktadır.

Bu sistemde sektördeki kamu kontrolü ve kamu hizmeti anlayışı sona ermektedir. Kamu kuruluşlarında mevcut hantallığın ve verimsizliğin yerine özel şirket dinamizmi ile verimliliğin getirilmesi, maliyetlerin gerçek ve doğru şekilde tarifelere ve tüketicilere yansıtılması, rekabet kuralları içinde enerji maliyetlerinin düşmesi ve tüketicinin korunması hedef alınmaktadır.

Kanun'la getirilen sistemin diğer ülkelerde başarıyla çalıştığı, yaşanan sorunların serbest piyasa uygulaması içinde zamanla çözüme kavuşacağı. Kanuna ve serbest piyasaya güvenin ve bu güvenin ifadesinin, Kanun'un başarısı için temel şart olduğu ifade edilmektedir.

Özel şirketlerce yeni santral yapımına girişilebilmesi için piyasaya güven duyulması, bu amaçla elektrik maliyetlerinin tüketiciye tam ve gerçek şekilde yansıtılması, bu doğrultuda maliyet bazlı bölgesel dağıtım tarifelerinin oluşturulması serbest piyasanın oluşumu için ön şart olarak görülmektedir. Aynı yaklaşım içinde, bu şekilde oluşturulacak maliyet esaslı tarife uygulamasının kısa süre içinde nihai elektrik tarifelerinde artışa yol açsa da, yeni yatırımlar için gerekli cazip ortamı hazırlamış olacağı ifade edilmektedir.

4628 sayılı Kanun'la gündeme getirilen sistem, ülke şartlarına uygun bulunmamaktadır:

Elektrik sektöründe serbestleştirme konusunda ilk öneriler, 7. Kalkınma Planı ile gündeme getirilmiştir. Ancak garantili özel santral proje anlaşmalarının henüz aşın büyüklüklere ulaşmadığı bu dönemde gerekli görülen çalışmaların başlatılıp mesafe alınamaması, bu arada çok sayıda YİD ve Yİ gibi garantili proje anlaşmaların yürürlüğe girmesi sonucu sektörde, serbestleştirme ve rekabet için olumsuz bir ortama sürüklenilmiştir.

Serbest piyasa sistemi tasarlanırken, ülke şartları dikkate alınmaksızın, ileri ülkelerdeki uygulamalar ve AB enerji direktifleri hedef alınmıştır. Hatta AB mevzuatına dâhi o tarihte girmemiş, ileriye dönük hedefler 4628 sayılı Kanunla, Türkiye'ye taşınmaya çalışılmıştır.

Türkiye'ye 2001 yılında 4628 sayılı Kanun'la getirilen birçok yeniliğin AB'ye ancak, 2003 yılında yenilenen Elektrik Direktifi ile girdiği izlenmektedir. Serbest elektrik piyasasını yıllardır oturtmaya çalışan AB'nin liberalleşme konusunda Türkiye'nin gerisinden gelmesi gibi bir duruma açıklama getirmek pek mümkün değildir. Türkiye'nin, hiçbir zorunluluk olmamasına rağmen kendini, uygulanabilir olmayan aşırı hızlı bir liberalleşme programına zorunlu kıldığı açıktır.

Bu tür serbest piyasa sistemleri, enerji talep artış hızı yavaşlamış, kurulu santral kapasitesi düşük oranlarda çalışan, mevcut kapasitesiyle uzun bir süre yatırım yapmaksızın enerji talebini karşılamaya muktedir bir sektörde başarıyla uygulanabilir. Ancak Türkiye bu şartlarda bir ülke değildir. Ülkemiz,

mevcut yapısal özellikleriyle rekabete bir süre imkân tanımayacak sektörel (elektrik) yapısının yanı sıra, bu tür bir sistemi yaşatacak güvenilir bir ekonomik altyapıya ve sonuçlarını kaldırabilecek toplumsal ve sosyal bir yapıya da sahip değildir. Bu nedenle tam bir serbestleştirmeye geçerken uzun bir ara sistem ve dönemden geçilmesinde yarar görülmektedir. Nitekim uygulamadaki gecikmeler, kuruluşların isteksizliğinden veya başarısızlığından ziyade, amaçlanan işlerin uygulanabilir olmayışından kaynaklanmaktadır.

4628 sayılı Kanun idaresi ve kontrolü zor, karmaşık bir sistem getirmektedir:

4628 sayılı Kanun, karmaşık, idaresi ve kontrolü zor bir sistem yaratmaktadır. Elektrik akışına çok sayıda aşama getirilmektedir. Rekabet yaratmak amacıyla getirildiği ifade edilen toptan ve perakende satış şirketlerinin sisteme ve rekabete katkısı tartışmalıdır. Toptan ve perakende satıcılar elektrik ticaretine ek kademe ve maliyetler getirmektedir. Üreticiler ile dağıtıcılar ve serbest tüketiciler arasında gerçekleştirilmesi beklenen ikili anlaşmalara ve bunun sonucu oluşması beklenen rekabete ek bir katkı sağlamamaktadır. Buna karşılık sistem yapısını ve işlerliğini daha da karmaşık hale getirmektedir.

İkili anlaşmaların artması, saatlik bazda tarife uygulamasının yaygınlaştırılması, toptancı ve perakendecilerle birlikte, takibi ve kontrolü zor bir sistem yaratmaktadır. Dengeleme ve uzlaştırma işlevi güçleşmektedir.

Kanun, yeterli, sürekli ve düşük maliyetli elektrik amacını gerçekleştirmekten uzak bir sistem getirmektedir:

4628 sayılı Kanunun amacı, rekabet ortamında çalışacak bir serbest piyasada elektriğin yeterli, sürekli ve düşük maliyetli bir şekilde tüketicinin kullanıma sunulması olarak verilmektedir. Ancak getirilen sistem bu amaçları aynı anda sağlamaktan uzaktır.

Serbest piyasada, yatırım girişimlerinin ve fiyatlarının gelişimi, arz-talep dengelerine paralel olarak dönemsel önemli değişiklikler

göstermektedir. Arz yetersiz olduğunda, fiyatlar yükselmekte, girişimci yatırıma yönelmekte, arz talebin üzerine çıktığında tersine bir gelişimle fiyatlar düşmekte, yatırım girişimleri azalmaktadır.

Kanun'un, yatırım yetersizliğine alternatif yaklaşımı bulunmamaktadır:

Yatırım uygulamasındaki her çözümsüzlükte kamuya yönelim, piyasaya olan güveni sarsacaktır. Kamu şirketlerinin ve üretiminin daima alternatif olarak düşünüldüğü bir sistemde, rekabetin adil bir şekilde sağlanacağı inancını aşılacak mümkün değildir.

Yeni kamu yatırımları ve projeleri, özelleştirilecek proje paketini sürekli canlı tutacak, bu projelerin gerçek yatırım değerleriyle özelleştirilmesi problem yaratacaktır. Gerçek maliyetlerle özelleştirilemeyen santraller, piyasa dinamiğini ve rekabet zeminini sağlıklı kılmayacaktır. Bu nedenle kamuya yönelim, en son çare olarak düşünülmeli, yatırım yetersizliğine öncelikle özel şirketler aracılığıyla çözüm bulunulması üzerinde durulmalıdır.

Maliyet esaslı olduğu iddia edilen tarifeler, maliyet esaslı değildir:

Maliyet esaslı olduğu iddia edilen serbest piyasa uygulamasında, ikili anlaşmalar, şirketlerin karlılık hesapları ve marjinal maliyet yaklaşımı çerçevesinde, büyük ve istikrarlı enerji tüketicileri (sanayiciler) ile küçük ve istikrarsız tüketiciler (konutlar) arasında büyük tarife farklılıkları ortaya çıkmaktadır. Gerçekte santrallerin üretim maliyeti oluşumu içinde enerji üretimleri arasında büyük farklılık bulunmamaktadır. Serbest piyasada ikili anlaşma ve alım rekabet gücü, maliyetlerin tarifelere yansıtılması hedefinin önüne geçmektedir. Nitekim serbest piyasa ve ikili anlaşma uygulaması içinde bulunan ülkelerde küçük tüketicilerin (konutların) elektrik tarifeleri, büyük elektrik tüketicisi sanayicilerin üç katma yaklaşmaktadır.

Marjinal maliyet yaklaşımı, piyasaya enerji fiyat teklifleri sunulurken, aynı talebe hitap eden santraller arasında en yüksek maliyetli santralin teklifinin baz alınmasını gündeme getirmektedir. Hidrolik santrallerin depolama imkânları nedeniyle enerji üretimlerini kontrol edebilme özellikleri, piyasaya yüksek fiyatlardan enerji satabilme imkânı doğurmaktadır. Sonuç

olarak piyasaya sunulan teklif fiyatları, gerçek maliyetleri değil pazarın kabul göstereceği fiyatları yansıtmaktadır.

Mevcut alım ve tarife garantili projelerin yükümlülüklerine, sistem işleyişi içinde uygun yöntemlerle çözüm getirilmelidir:

Yap-İşlet ve Yap-İşlet-Devret projelerinin alım ve tarife garantili anlaşmaları, aşırı yüksek yedek (atıl kapasite) etkisiyle de sistem ve kamu üzerine önemli bir yük getirmektedir. Bu projelerin anlaşma tarifeleri (yani kamuya maliyetleri) piyasa maliyetleri düzeyine ininceye kadar, bu yükümlülüklerin bir şekilde sistem tarafından üstlenilmesi gerekmektedir. Bu santrallerin üretiminin dağıtıcı şirketlere zorunlu şekilde paylaştırılması, iletim üzerine konacak bir fonla yükümlülüğün sisteme ödettirilmesi veya büyük hidroelektrik santrallerle birlikte muhasebeleştirilerek maliyetlerinin aşağı çekilmesi gibi çözümler üzerinde çalışılmalıdır.

2.6. Türkiye Elektrik Piyasasının Değerlendirilmesi

Türkiye elektrik sektöründe, 2001 yılında, Elektrik Piyasası Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile beraber yeni bir dönem açılmıştır. Dünya ve AB elektrik sektörlerinde gerçekleşen reformlara paralel olarak hazırlanan Kanun, elektrik sektöründe mevcut dikey bütünleşik yapının kırılarak, rekabetin mümkün olduğu faaliyetlerin rekabetçi bir yapı içerisinde gerçekleştirilmesini, tekel olan faaliyetlerin ise düzenlemeye tabii olarak yürütülmesini öngörmüştür.

Doğal tekel maliyet yapısının geçerli olmadığı üretim seviyesi rekabete açılarak, üretim yatırımlarının piyasa tabanlı gerçekleştirilmesi esas alınmıştır. Dikey bütünleşik yapının parçalanması ile beraber yatırım kararlarının talep tahminlerinin esas alındığı merkezi planlama süreci sonucu alınmasına son verilerek, piyasada oluşacak fiyatların potansiyel yatırımcılar için en doğru yatırım sinyallerini oluşturacağı kabul edilmiştir. Kanunda öngörülen piyasa ile her bir oyuncunun kendi riskini yönettiği ve aldığı kararların sorumluluğunu taşıdığı, rekabetçi bir yapının tesis edilmesi

sağlanmaya çalışılarak, yatırımcıların en etkin yatırım kararlarının alması teşvik edilmektedir. Bu şekilde sektörde elde edilecek performans artışı, elektrik fiyatlarının düşmesine neden olacaktır.

Elektrik ekonominin temel girdilerinden bir tanesi olması nedeniyle ülkeler açısından kritik öneme sahiptir. Elektrik fiyatlarında gerçekleşen artışlar sanayicilerin yabancı piyasalarda rekabet avantajını kaybetmesine neden olmakta ve ekonominin geneli üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bu nedenle elektrik fiyatlarında gerçekleşen artışlar ve kesintiler, elektriğin ekonomik değerinin üzerinde ekonomik maliyetlere neden olmaktadır.

Elektriğin ekonomiye olan dolaylı etkilerine ek olarak, sosyal ve politik boyutlarının da olması nedeniyle Türkiye’de elektrik fiyatları ve elektrik arz güvenliği, her zaman sektör dışı müdahalelere açık olmuştur.

Elektrik Piyasası Kanunu ile beraber arz güvenliğini esas alan, verimsiz yatırımlara neden olmasına karşın bir şekilde elektrik talebinin doyurulmasının amaçlayan dikey bütünleşik yapı terk edilerek, serbest piyasa yapısı benimsenmiştir. Bununla beraber ülkemizin elektrik talep artış hızının yüksek olması ve geçiş döneminin uzaması nedeniyle, özellikle son dönemde arz güvenliğine ilişkin kaygılar oluşmaya başlamıştır.

Tüm dünyada uygulanmaya başlanan elektrik reformlarının temel amacı, doğal tekelin bulunmadığı piyasa faaliyetlerinin serbestleştirilerek rekabetçi bir piyasa yapısı içerisinde yürütülmesinin sağlanması, bunun mümkün olmadığı doğal tekel maliyet eğrisinin hâkim olduğu şebeke faaliyetleri için ise düzenleyici bir çatı oluşturulması şeklinde özetlenebilir.

Ülkemizde çok alıcılı ve satıcılı sistem şeklinde adlandırılan piyasa yapısı uygulanmaktadır. Tek alıcı veya tek satıcı modellerinden farklı olarak, üreticiler bir toptan satış piyasası vasıtasıyla tedarikçisini seçme serbestisine sahip tüketiciler ve toptan/perakende satış şirketleri ile doğrudan ikili anlaşma yapma imkânına sahiptirler.

Gerçek zamanda gerçekleşen sistem dengesizliklerin ekonomik olarak karşılanması amacıyla ikili anlaşmalar piyasasına ek olarak bir dengeleme piyasasının oluşturulması hedeflenmektedir. Dengeleme piyasasının neden olduğu finansal sonuçlar, uzlaştırma mekanizması vasıtasıyla, fiziksel pozisyonu ile ikili anlaşmalarında belirtilen finansal pozisyonları farklı olan piyasa katılımcılarını etkileyecektir.

Kanun hükümleri doğrultusunda 2001 yılında kurulan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu mevzuat hazırlayarak lisanslama sürecini tamamlamıştır. Bununla beraber piyasanın gerçek bir serbest piyasa özelliğini kazanabilmesi için şart olan özelleştirmeler henüz gerçekleştirilememiştir. Devlet hala piyasadaki en önemli oyuncu olarak varlığını sürdürmektedir. Bu nedenle elektrik fiyatları piyasa dışı etkilere özellikle de politik müdahalelere açıktır.

Kanun'un diğer birçok elektrik piyasası kanunlarına nispeten çok daha ideal bir piyasa yapısı öngörmesine karşın, şu zamana kadar ki uygulamalar bu çerçevede gerçekleştirilememiştir. Elektriğin piyasa fiyatı arz talep dengesinin sonucu olarak değil piyasa gücüne sahip devletin izlediği belirli politikalar sonucu oluşmaktadır.

Ülkemizde birçok uygulama gibi, elektrik reformları da şekil olarak kalmış yürürlüğe konulan kanunun öngördüğü serbest piyasa yapısına yönelik adımlar politik ve hukuki engellere takılmıştır. Rekabet kuralları çerçevesinde işleyen bir piyasanın teorik olarak en etkin çözümü ortaya koyacağı akademik alanda genel kabul görmüş bir görüş olmasına ve birçok uygulamanın da bu yönde olmasına karşın, ülkemizde bu görüş henüz gerçek anlamda benimsenmemiştir. Bu çerçevede devlet serbest piyasanın gerekli yatırımları çekebilme yeteneğinden endişe etmekte ve piyasadaki çekilme konusunda net tavır almamaktadır.

Bu çerçevede ülkemiz gibi piyasa dışı risklerin yüksek olduğu, piyasa tecrübesi yeni olan ve ekonomisinin gelişmekte olması nedeniyle kırılgan bir yapıya sahip olan ülkeler için serbest piyasanın temel hedeflerini yakalayacak bununla beraber aynı zamanda arz güvenliğini de riske

atmayacak daha muhafazakâr bir piyasa yapısı kurulması uygun olur. Arz güvenliğinin temin edilmesi amacına yönelik ek mekanizmalar oluşturulması reform sürecinin başarısı açısından da faydalı olacaktır.

Arz güvenliğini sağlamaya yönelik bir mekanizma kurulana dek, ülkemizdeki sistemin arz güvenliğine ilişkin olarak daha etkin çalışması amacıyla belirli düzenlemeler yapılması uygun olur. Bu alanda yapılacak düzenlemelerle ikili anlaşmaların yapılmasını teşvik edilmelidir. Elektrik piyasalarında birçok sorunun kaynağı olan kısa dönem talep esnekliğinin olmamasıdır. Bu nedenle piyasada ikili anlaşmalar üzerinde işlem gören enerji miktarı arttırılması ile piyasa gücü kullanımı gibi sorunların yanında arz güvenliği sorunu da belirli ölçüde çözülmektedir.

SONUÇ

Regülâsyonun önde gelen amacı, hizmetlerin kaliteli bir biçimde, rekabetçi bir piyasada ve tüketicilere eşit şartlarla ulaşmasının sağlanmasıdır. Böyle bir ortamın sağlanmasında en büyük rol regülâsyon otoritesine düşmektedir. Regülâsyon otoritesini etkin yapan fonksiyonları şu şekildedir: Kâr ve fiyat kontrolü, hizmetlerin standartlarının tespiti, tüketicilere doğru ve işe yarar bir şikâyet hakkı prosedürü, Çevresel faktörlerin gözden geçirilmesi.

Tüm bu fonksiyonlara bakıldığında, özelleştirmenin ve Türkiye Cumhuriyeti'ndeki hizmet sektörlerinin temelinde yatan serbest rekabet, tüketicinin korunması ve üretimde kalitenin artırılmasının da regülâsyon otoritesinin varlığıyla hayata geçirilebileceği görünmektedir.

Regülâsyonun ve kamu adına düzenleyici organın tek fonksiyonu rekabetin etkin hale getirilmesi değildir. Anayasanın 5. maddesinde belirtilen devletin temel amaç ve görevleri arasında da yer alan, ayrıca, Anayasanın 172. maddesinde de özel olarak düzenlenmiş bulunan “ Devlet, tüketicileri koruyucu ve aydınlatıcı tedbirler alır, tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini teşvik eder” hükmünü pratiğe taşımak açısından da regülâsyon otoritelerinin kurulmasını teşvik etmek gerekmektedir.

Toplumların siyasal örgütlenmeleri olarak nitelendirilen devlet ve yönetim sistemleri o toplumun sosyo-ekonomik kompozisyonu, siyasal sistemini şekillendiren ana faktörlerden biri olmaktadır. Günümüzün çağdaş, demokratik ve modern toplumlarının ekonomik sistemlerinin en belirgin özelliği ise piyasa mekanizmasına bağlı olmasıdır. Tek başına yeterli olmayan piyasa mekanizmasının varlığını idame ettirmesi gerekliliği devletin müdahalesine neden olmaktadır. Bu hususta iki temel görüş mevcuttur. Piyasa başarısızlığı teorisine göre, aksayan yönlerin düzeltilerek optimum kaynak dağılımının sağlanması kamu müdahalesinin nedenidir. Bu noktada, kaynak dağılımında ve kullanımında etkinliğin düşmesi, genel ücret ve gelir seviyesinde düşüşle sonuçlanmaktadır. Kamu yararı teorisi görüşüne

göreyse, müdahale, devletin piyasa mekanizmasının gerektiği gibi işlememesine karşı reaksiyonudur. Bu bağlamda devlet düzenlemeler yaparak ve bunlara uyulmasını sağlayarak kamuoyunu tatmin etmektedir.

Teknolojinin dinamizminden diğer sektörlerle kıyasla daha fazla etkilenen bazı sahaların klasik idari yöntemlerle düzenlenmesinin zorluğunun ve yargının da teknik uzmanlaşma isteyen bu alanların denetiminde yetersiz kalmasının bağımsız kurumlara olan ihtiyacın doğmasının altında yatan temel nedendir. Düzenlenen ve denetlenen bu alanların tespit edilmesi, bir kurumun BDK olarak nitelendirilmesinde özel bir öneme sahip bulunmaktadır. Kamusal hayatın duyarlı sektörleri olarak adlandırılan bu sahaların en bilinen örnekleri iletişim, medya, rekabet, enerji, bankacılık ve finans alanlarıdır. BDK'ların temel görevleri, faaliyet sahalarındaki ekonomik düzen ile temel hak ve özgürlükleri, güç odaklarının ihlallerine karşı korumak ve kollamaktır.

Elektrik, telekomünikasyon, ulaşım gibi şebeke sektörleri ekonomi ve sosyal yaşam açısından hayati öneme sahip olduğunu herkes kabul etmektedir. Bu sektörlerdeki verimlilik düzeyleri toplumun refahını direk etkilemektedir.

Bu altyapı sektörleri doğal tekel niteliklerine sahiptirler ve rekabetçi piyasa yapısı mevcut değildir. Doğal tekelin tanımını yapılacak olursa; bir piyasada toplam çıktı miktarını, bir yerine iki ya da daha fazla firma üretiyorsa ve bu durumda toplam maliyetler yükseliyorsa, bu piyasada sadece etkin üretim yapan tek bir firma doğal tekel olarak adlandırılır. Buna göre, bu sektörler içinde birden fazla firmanın sağlayabileceği çıktı miktarının tamamının yalnızca bir firmanın üretmesi daha etkindir.

Elektrik sektöründeki liberalleşme eğilimlerine baktığımızda sektördeki dikey-bütünleşik yapının üretim, iletim, dağıtım ve perakende faaliyetleri olarak ayrıştırıldığı görülmektedir. Elektrik sektöründe düzenleme yönünden bakıldığında; rekabetin mümkün olduğu ve olmadığı alanlar görülmektedir. Elektriğin üretimi ve ticareti dışındaki, iletim ve dağıtım faaliyeti doğal tekel olarak nitelendirilir ve rekabete açılmaları mümkün

değildir. Elektrik şebekesi sektörünün doğal tekel yapısı nedeniyle rekabete açılması söz konusu değildir.

Elektrik dağıtım şebekesinin doğal tekel yapısı sunulan hizmetin kalitesini etkilemekte ve sosyal refah kaybına neden olmaktadır. Dağıtım şebekesinin sunduğu elektrik enerjisinin kalitesi evsel ve sanayi tüketicisi açısından büyük önem taşımaktadır. Bu nedenlerden dolayı, doğal tekel olan elektrik şebekesi sektöründe teknik ve ekonomik düzenlemeler yapılarak; sunulan hizmetin fiyatının ve kalitesinin optimum seviyeye getirilmesi gereklidir.

Dünyada özellikle 1980'lerden sonra hızlı bir şekilde elektrik sektörü reform çalışmaları başlatılmış olsa da hala öğrenme, deneme ve yanılma süreci devam etmektedir. Söz konusu reform çalışmaları sırasında ülkeler piyasaları rekabete açma ve regüle etme süreçlerinde çeşitli hatalar yapabilmektedirler. Ülkelerin, diğer ülkelerin yapmış oldukları hataları kendileri yaşayarak öğrenmeleri hem masraflı, hem de zaman alıcı olacağı için, bu hatalardan kendileri için gerekli dersi çıkarmaları gerekmektedir.

Enerji sektörünün ve özellikle elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması dinamik bir süreçtir ve bu süreçteki ülkeler zamanın gerekliliklerini gerekli altyapı ve hukuki düzenlemeler ile yakalamalıdır. Bu bağlamda; Türkiye'de alt yapı alanındaki kamu hizmeti faaliyetlerinin düzenlenmesine yönelik ilk oluşum, Enerji Piyasasını Düzenleme Kurulu'dur. EPDK 20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir kurum olarak kurulmuştur. Söz konusu kanununun 4. maddesinin son fıkrasına göre, kurumun karar organı, Enerji Piyasasını Düzenleme Kurulu'dur.

Kamu tüzel kişiliğine haiz olarak kurulan Enerji Piyasasını Düzenleme Kurulu'nun ilgili olduğu alanlarda düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmaktadır. Bu yetkinin çerçevesi, 14.04.2001 tarih ve 4648 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunuyla değişik 20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunuyla çizilmektedir. Bu kanun hükümlerine bakıldığında,

düzenleyici işlem yapma yetkisi en geniş olan kurumun EPDK olduğu iddia edilebilir.

EPDK; BDK olarak nitelendirilen, ülkemizde uygulaması yeni olan ve kamusal yaşamın hassas alanlarını düzenleme görevi verilen kuruluşlardan birisidir. EPDK'nın oluşturulma sebebi; enerji sunumunda tüketicilerin korunmasının sağlanması, piyasada rekabetin tesis edilmesi, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması ne bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır.

EPDK; genel anlamda piyasa faaliyetlerinin ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülükleri belirleyen lisanslar ile mevcut sözleşmelerin bu kanun hükümleri gereğince düzenlenmesi, piyasa performanslarının izlenmesi, uygulama yönetmeliklerinin oluşturulması, fiyatlandırma esaslarının belirlenmesi, iletim-dağıtım-toptan ve perakende satış tarifelerinin incelenmesi ve onaylanması, piyasa faaliyetlerinin denetlenmesi ile piyasanın yasaya uygun olarak işlemlerini sağlamak üzere görevlendirilmiştir.

Düzenleme görevi açısından önemli bir konu; ulusal enerji politikalarının belirlenmesi ve planların yapılması konularında ETKB yetkili olup, EPDK sektörün rekabete açılmasında ve piyasanın oluşturulmasında yetkili kılınmış olmasıdır. Yeniden yapılanma çalışmalarının tanımlanmasını ve piyasanın işlerlik kazanmasını bakımından ETKB sadece makro düzeyde enerji politikalarını düzenleyecek olup, EPDK ise piyasanın belirlenen makro politikalarla uyumlu çalışması için piyasa içi düzenleme ve denetleme faaliyetlerini yürütecektir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun sorumluluk alanına, sektördeki kuruluşların uygulama ve davranışlarının denetlenmesi, belirlenen fiyatlandırma esasları çerçevesinde gerçekleştirilen faaliyetlerin takip edilmesi gibi konular girmektedir.

Enerji Piyasasını Düzenleme Kurulu'nun uygulayabileceği yaptırımlar, para cezaları ve verilen lisansların iptal edilmesi gibi yetkilerin kullanılmasını içermektedir.

38.500 MW'lık toplam kurulu güce sahip olan Türkiye, OECD kapasitesinin %2'sine sahiptir. Termal tesisler toplam kapasitenin %75'ini, hidroelektrik tesisleri ise %25'ini oluşturmaktadır. Türkiye'nin enerji talebinin 2020'ye kadar yılda ortalama %8 artması beklenmektedir. Bunun sonucu olarak, elektrik enerjisi arzında yatırımların yetersiz olmasının sıkıntılara yol açacağı düşünülmektedir. 2020 yılına kadar düşük elektrik talebi durumunda 80.000 MW, yüksek talep durumunda ise 96.000 MW kurulu güç gerekecektir. Önlem alınmaması durumunda 2020 yılında ithal kaynaklara bağımlılık oranının %80'e yükselmesi ve ülke üretiminin rekabet gücünün zayıflaması riskleri bulunmaktadır. Türkiye'nin bu sıkıntıyı aşabilmesi için 2020'ye kadar toplam \$80 milyarlık enerji yatırımı yapması gerektiği ifade edilmektedir. Bu da yılda ortalama \$5,3 milyarlık bir yatırıma tekabül etmektedir.

Türkiye Elektrik İletim A.Ş.'nin (TEİAŞ) projeksiyonuna göre proje üretim kapasitesi baz alındığında 2010 veya 2012 yılında elektrik arzı ile talebinin başa baş olma riski ortaya çıkmaktadır. Avrupa Birliği'ne katılımından itibaren düşük kalorili linyit santrallerinin yapımında ortaya çıkacak İklim Değişikliği Sözleşmesi ve Kyoto Protokolü gibi engellerden kurtulmak için öngörülecek makul bir geçiş sürecinde, linyit santral veya ünitelerinin yapımına zaman geçirilmeden başlanması gerekmektedir. Termik santraller kömür yakıtlı olacağı için inşa süresinin uzun ve maliyetli olması nedeniyle özel sektör bu alanda yatırıma ilgi duymamaktadır. Türkiye enerji mevzuatına göre kamu sektörü sadece elektrik üretimine bir arz açığı tehlikesi ortaya çıktığında yatırım yapabilmektedir.

AB'ye giriş sürecinde Türkiye'nin verimlilik, çevre standartları, serbestleşmenin tamamlanması ve tam rekabet koşullarının sağlanması konularında düzenlemeler yapması gerekmektedir. EPDK'nın oluşturulması, akaryakıt alanında fiyat serbestîsinin sağlanması gibi düzenlemelerle enerji

sektöründe serbestleşme süreci başlatılmıştır. Uyum sağlanması gereken mevzuata karşın Türkiye'nin coğrafi olarak ham petrol ve doğalgaz kaynaklarına yakınlığı görüşmeler sürecinde önemli bir avantajdır. Avrupa'nın enerji köprüsü Türkiye, önümüzdeki on yıllık süre içerisinde tamamlanması planlanan boru hatları devreye girdiğinde AB'nin, özellikle doğalgaz açısından terminali konumuna gelecektir. Enerji alanındaki bu işbirliği, görüşmeler sürecinde Türkiye'yi güçlü konuma getirecektir. Ancak, bu süreçte Türkiye'nin enerjide dışa bağımlılığını azaltması gerekmektedir. Bu doğrultuda AB ile uyum yasaları çerçevesinde 2004 yılının Haziran ayında çıkarılan "Yenilenebilir Enerji Yasası"nda yer alan teşviklerle elektrik üretimi için kullanılan rüzgâr tribünleri yatırımlarının artması beklenmektedir. AB'nin çevre müktesebatı da enerji sektörünü yakından ilgilendirmektedir.

Türkiye, AB'deki enerji iç pazarına uyum sağlanması için enerji sektörünün yeniden yapılanması, serbestleşme ve yabancı yatırımların çekilmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır. 2004 İlerleme Raporu'nda öne çıkan konularda rekabetçi bir piyasanın oluşması, enerji verimliliğinin artırılması ve yenilenebilir enerji kaynaklarının desteklenmesi üzerinde durulmaktadır. Petrolde ise arz güvenliği konusunda Türkiye'nin kaynaklarını ve nakil hatlarını çeşitlendirmesi, petrol ve gaz için transit ülke konumunu güçlendirmesi planlanmaktadır.

Türkiye'nin enerji alanında AB'ye uyum sağlaması yönündeki en önemli engel yüksek enerji üretim maliyeti ve reform çalışmalarının yavaş ilerlemesidir. Enerji maliyetinin azaltılması doğrultusunda elektrik üretiminde kaynakların çoğaltılması ve verimliliğin artırılarak maliyetlerin düşürülmesi gerekmektedir.

Enerji sektörü, bölgenin bir enerji merkezi olması nedeni ile gelişmeye açık en önemli sektördür. Türkiye, AB'nin sınırlarını Hazar ve Ortadoğu'ya ulaştıracak ülke olması nedeniyle büyük önem taşımaktadır. Türkiye'nin enerji politika ve mevzuatını AB ile uyumlaştırması alternatif enerji ve çevre konularını gündeme getirecek, bu alanlarda yapılan yatırımlarda AB finansmanı kullanılabilir.

KAYNAKÇA

AJODHIA, V.S, PETROY, K and SCARSI, G C; "Quality, Regulation and Benchmarking and its Applications" **Zeitschrift für Energiewirtschaft** 29 (4) 107-120, 2004

AKCOLLU, F.Yeşim; **Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon**, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Yayın No: 0117, Ankara, 2003.

AKINCI, Müslüm; **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1999.

AKINCI, Müslüm; "Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu", **Rekabet Dergisi**, Sayı: 5, 2001.

AKTAN, Coşkun Can, **Değişim ve Devlet**, TİSK İnceleme Yayınları-22, İstanbul, 1998.

AKTAN, Coşkun Can; **Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi**, Bornova,2000.

ARDIYOK, Şahin; **Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli**, Rekabet Kurumu Yayınları: Yayın No:0077; Ankara 2002.

ATİYAS, İzak; "Ne İçin ve Nasıl Regülasyon", **Devletin Düzenleyici Görevleri adlı Konferans**, İstanbul, 10 Aralık 1999.

BARLAS, E.; **Türkiye'de Kamu Malvarlığı: Özeleştirme Politikaları ve Sorunları**, (Doktora Tezi), Bursa: T.C. Yükseköğretim Kurulu Dokümantasyon Merkezi, 2002.

BAUMOL, William J.; "On the Proper Cost Tests for Natural Monopoly In a Multiproduct Industry", **The American Economic Review**, Volume 67, Issue 5, December 1977.

BAYRAKTAR, Nazım; "Düzenleyici İdari Otoriteler"; **Türkiye 9. Enerji Kongresi Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi**, (Cilt; 1), İstanbul 24–27 Eylül 2003.

BERG, S., TSCHIRHART, J.; **Natural Monopoly Regulation**, Cambridge University Press, New York, 1988.

BESANKO, D., DONNENFELD, S., WHITE, L.; "Monopoly and Quality Distortion: Effects and Remedies", **Quarterly Journal of Economics**, 1987.

CARLTON Dennis W., PERLOFF, Jeffi-ey M.; **Modern Industrial Organization**, New York, USA, Second Edition, 1994.

ÇAL, Sedat; "Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu"; **Ankara Barosu Dergisi**, S: 2001/3, Temmuz-Ağustos-Eylül 2001.

DEPOORTER, Ben W.F.; "Regulation of Natural Monopoly", **Encyclopedia of Law and Economics**, Volume III, The Regulation of Contracts, Cheltenham, Edward Elgar, 2000.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT); Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Rekabet Hukuku ve Politikaları ÖİK Raporu, Ankara, 2000 .

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT); Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Elektrik Enerjisi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001.

DOMBERGER, Simon, PIGGOT, John; "Privatization Policies and Public Enterprise:A Survey", **Privatization & Economic Performance**, (ed.: BISHOP Mattew-KAY John-MAYER Colin), Londra, 1992.

DURAN, Lütfü; "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", **Amme İdaresi Dergisi**, 30(1), 1997.

EMEK, Uğur; "Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması", **TÜSİAD Raporu**, 2002.

ENGİN, GÖKTAŞ, **Elektrik Dağıtım Şebekesinde Arz Kalitesi**, Uzmanlık Tezi, EPDK, Ankara, 2006.

ERKUT, C.; Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu'nun Kısa Bir Değerlendirilmesi", **Bağımsız İdari Otoriteler** içinde, İ. Kaboğlu (der.), Alkım Yayınları, 1998.

GIRDIS, D.; "Power and Gas Regulation Issues and International Experience", **Draft Working Paper**, The World Bank, Washington, D.C., 2001

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, TAN, Turgut; **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Turhan Yayınevi, Ankara, 1998.

GUASCH, J. Luis and HAHN, Robert W., "The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries", **The Worldbank Research Observer**, Vol. 14, No.1, February 1999.

GUASCH, J. Luis, SPILLER, Pablo; "Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story", **World Bank Publishings**, Washington D.C., 1999.

HELM, Dieter, JENKINSON, Tim; "The Assessment: Introducing Competition into Regulatory Industries", **OERP**, Vol. 13, No. 1. 1997.

HERTOG, Johan den; "General Theories of Regulation", **Encyclopedia of Law and Economics**, Volume III, The Regulation of Contracts, Cheltenham, Edward Elgar, 2000.

JOSKOW, Paul J.; "Regulatory Policies for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries", **Dünya Bankası Gelişen Ekonomiler Yıllık Konferansı**, Washington DC, Nisan 1998.

KABOĞLU, İbrahim; **Değerlendirme, Bağımsız İdari Otoriteler**, Ed. İbrahim KABOĞLU, Alkım Yayınları, 1998.

KARLUK, Rıdvan; **Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim Yapısal ve Sosyal Değişim**, İstanbul, 1999.

KAYA, Ali; **Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar**, Konya, 2004

KEPENEK, Y.; **Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye' de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)**. İstanbul: Teknografik Matbaacılık, 1990.

KİLCİ, M.; **KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması**, (Uzmanlık Tezi), Ankara: DPT Yayınları. 1994.

KULALI, İhsan; **Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması**, Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları, 1997.

LAFFONT, Jean, Jacques, TIROLE, Jean; "The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture", **The Quarterly Journal of Economics**, Vol.106, Issue 4, November 1991.

MAJONE, G., **Deregulation or Reregulation?, Regulatory Reform in Europe and the United States**, 1990.

MC CUDDEN, Christopher; "Regulation and Deregulation", **Policy and Practise in the Utilities and Financial Services Industries**, 1999.

MUSSA, M., ROSEN, S.; "Monopoly and Product Quality", **Journal of Economic Theory**, 1978.

MÜFTÜOĞLU, M. Tamer, KARABUDAK H. Baha; "İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler"; **Rekabet Dergisi**, S:11 Temmuz-Ağustos-Eylül 2003.

NALBANT,A.; "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve Görsel - İşitsel İletişim Özgürlüğü", **Bağımsız İdari Otoriteler İçinde**, İ. Kaboğlu (der.), Alkım Yayınları, 1998.

NEWBERRY, David M.; **Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities**, MIT, London, 2000.

OECD, The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: **Thematic Studies**, Paris, 1998.

OECD, Committee on Competition Law an Policy, Relationship Between Regulators and Competition Authorities, Paris, 1999.

OECD, **Reviews of Regulatory Reform: Turkey**, OECD, Paris 2002.

ÖZ, Gamze; "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Enerji Piyasalarında Rekabet Hukukunun Uygulanması", **AB'nin Enerji Politikası ve Türkiye** (Ed: Yavuz Ege); Ankara, Mayıs 2004.

ÖZEL, C.; **Sermaye Piyasası Kurulu**, (Yüksek Lisans Tezi) Ankara, 1999.

PAŞAOĞLU, Ömür; **Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet (Bir Örnek: İngiliz Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılandırılması)**; Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi Yayın No: 0096; Şubat 2003, Ankara.

SARIİBRAHİMOĞLU, Y. Selim; **Telekomünikasyon, Bankacılık, Enerji Sektöründe Üst Kurullar ve Rekabet**, Sariibrahimoğlu Hukuk Bürosu Yayınları; Ankara, 2002.

SEREN; **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar**, TODAİE, Ankara, 2003.

SHESHINSKI, E.; "Price, Quality and Quantity Regulation in Monopoly Situations", **Economica** 43, 1976.

SOYBAY, S.; **İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi**, (Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi, İstanbul ,1994.

SPENCE, A.M.; "Monopoly, Quality and Regulation", **Bell Journal of Economics** 6, 1975.

STIGLER, George; "Theory of Economic Regulation", **Bell Journal of Economics and Management Sciences**, Vol. 2, No. 1, Spring 1971.

SWAN, P; "The Durability of Consumer Goods" **American Economic Review** 60, 1970.

ŞAHİN, Vedat.; **Enerji Sektöründe Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, İstanbul, 2006.

TAN, Turgut; "Bağımsız İdari Otoriteler", **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları**, Rekabet Kurumu, Ankara, Ocak 2000.

Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi(TEİAŞ); **Türkiye Elektrik Üretim İletim İstatistikleri 2006**, <http://www.teias.gov.tr/ist2006/index.htm#III-> ELEKTRİK ENERJİSİ ÜRETİMİ-TÜKETİMİ-KAYIPLAR

TRAIN, Kenneth E.; **Optimal Regulation the Economic Theory of Natural Monopoly**, MIT., London-1997

- Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM); **4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu Genel Gerekçesi**, Ankara, 2001,
www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss597m.htm
- TÜSİAD, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, Yayın No Tüsiad-T/2002–12/349 İstanbul, 2002
- UÇAR, Özge P., KARATEPE, Ahmet, **OECD Ülkelerindeki Rekabet Otoriteleri Örgütlenişlerinin Karşılaştırılması**, Ankara, 1999.
- ULUSOY, Ali; “Bağımsız İdari Kurumlar”, **Danıştay Dergisi**, sayı:100, 1999.
- ULUSOY, Ali; “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, 11-12 Mayıs tarihli Danıştay Kuruluş Yıldönümü Sempozyumu, 2000.
- ULUSOY, Ali; **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.
- VICKERS, John; “Regulation, Competition and the Structure of Prices”, **OERP**, Vol 13, No. 1, 1997.
- VISCUSI, W. Kip, VERNON, M. John, HARRINGTON, E. Joseph JR, **Economics of Regulation and Antitrust**, 2nd Edition, Cambridge, 1998.
- WHITE, L.; “Market Structure and Product Varieties”, **American Economic Review**, 1977.
- YENİ, Fatih Özgür; **Elektrik Dağıtım Sektöründe Performans Tabanlı Regülasyon**, (Uzmanlık Tezi), EPDK, Ankara, 2006.
- YİĞİTGÜDEN, Yurdakul; **Türkiye’de Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirme Politikaları ve Çalışmaları**, İTO Yayın No: 1999–57; İstanbul 1999.
- ZENGİNOBUZ, Ünal, OĞUR, Serhan; **Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon**, Ankara, 2000.

ÖZET

UĞURLU, Aytaç. Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlar Ve Türkiye’de Enerji Sektöründe Uygulanması, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007

2001 yılında yürürlüğe giren 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile EPDK (Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu) kurulmuş ve Avrupa Birliği standartlarından birisi olan Elektriğin Liberalizasyonu konusunda önemli bir adım atılmıştır. Aynı yıl içerisinde çıkarılan 4646 sayılı Kanun ile doğalgaz piyasasını, 5015 sayılı Kanun ile petrol piyasasını ve 5307 sayılı Kanun ile de LPG piyasasını düzenleme ve denetleme yetkisi EPDK’ya verilmiştir.

Enerji sektöründeki regülasyonun ana amacı, tüketicilere kesintisiz, kaliteli ve ucuz elektrik enerjisinin temin edilebilmesidir. Enerji üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticaretinin kamusal hizmet alanı yaklaşımı terk edilerek ve tekelci yapılar parçalanarak, rekabetin tesis edilmesine imkân tanıyacak bir yasal çerçeveye oturtulabilmesi için gereken araçlardan en önemlisi olan ana mevzuata ve bu kapsamda şeffaf bir enerji piyasasının işlemlerini sağlayacak olan bağımsız bir düzenleyici kurulun oluşturulmasına büyük önem verilmiş ve bu bağlamda EPDK hayata geçirilmiştir.

Türkiye enerji sektörüne yönelik düzenleme, AB uyum süreciyle birlikte gündeme gelmiş, Avrupa Birliği Direktifleri ve enerji piyasasında yaşanan büyük yolsuzluklar da EPDK gibi bağımsız bir kurulun kurulmasını hızlandıran etkenlerdir.

EPDK; genel anlamda piyasa faaliyetlerinin ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülükleri belirleyen lisanslar ile mevcut sözleşmelerin bu kanun hükümleri gereğince düzenlenmesi, uygulama yönetmeliklerinin oluşturulması, iletim-dağıtım-toptan ve perakende satış tarifelerinin incelenmesi ve onaylanması, piyasa faaliyetlerinin denetlenmesi ile piyasanın yasaya uygun olarak işlemlerini sağlamak üzere görevlendirilmiştir.

Türkiye'nin enerji talebinin büyüme performansı ve yaşam standartlarındaki yükselmeye bağlı olarak artacağı, arzın ise talebin gerisinde kalacağı tahmin edilmektedir. Bu bağlamda da enerji sektörünün yeniden yapılandırılma sürecinin başarılı olmasında EPDK'nın yerinde uygulamaları ve performansı etkili olacaktır.

Anahtar Sözcükler

1. Doğal Tekel
2. Regülasyon
3. Bağımsız Düzenleyici Kuruluş
4. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
5. Elektrik Sektörü

ABSTRACT

UĞURLU, Aytaç. Independent Regulatory Authority and Their Application to Energy Market in Turkey, Master Thesis, Ankara, 2007

EMRA (Energy Market Regulatory Authority) had been established with the Electrical Market Law numbered 4628 enforced on 2001 and an important step has been taken on the way to Electrical Liberalization which is one of the important standards of European Union. EMRA had been entitled for regulating the natural gas market with the Law number 4646, the Petroleum Market with the law number 5015 and LPG market with the law number 5307 to be enforced on the same year.

The main purpose for regulations in the energy sector is to provide continuous, qualified and cheap electrical energy. A main regulation which is one of the most important media to establish a legal structure for competition, to break the trust structure and to leave the public institution approach for producing, conveying and distributing the energy and to establish an independent regulation unit for transparent action in the energy market and EMRA has been established within this respect.

The regulation in the energy sector of Turkey has come in to agenda with EU adaptation process and European Union Directives and also serious corruptions had resulted the establishing of an independent institution like EMRA.

EMRA; generally has been charged for regulating the market activities and the licenses and present contracts, determining the rights and liabilities arisen from such activities in accordance with the law, crating the application regulations, observing the transmission, distribution, wholesale and retailer sales and approving thereof, auditing the market activities and run of the market in accordance with the law.

It is estimated that the energy demand in Turkey will increase dependent on growing performance and increase in the life standards, but the supply will be under this demand. In this respect the applications and performance of EMRA will be effective on success of re-structuring process of the energy sector.

Key Words

1. Natural Monopoly
2. Regulation
3. Independent Regulatory Authority
4. Energy Market Regulatory Authority
5. Electricity Sector