EÜAŞ'nin
TÜRKİYE ELEKTRİK ENERJİSİ İHTİYACININ KARŞILANMASINDA VE LİBERAL ELEKTRİK PİYASASINDAKİ YERİ

Önder PİYADE

EÜAŞ Genel Müdürü

20 Mayıs 2004

Çağdaş ve demokratik hükümetlerin temel hedefleri halkın ekonomik ve sosyal refahını yükseltmek amacıyla makro ekonomik istikrarı sağlamak, yenilikleri ve girişimleri desteklemek, çevre, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yüksek kalite standartlarına erişmek için politikalar geliştirmektir. Sözü edilen kamusal politika amaçlarına ulaşmak için “düzenleme” ya da regülasyon” önemli araçlardan biridir. Ancak, hükümetlerce yapılan bu düzenlemeler, günümüzün ekonomik ve sosyal değişimlerine paralel olarak değişmedikçe, bireylerin, şirketlerin, küçük ve orta boy işletmelerin, teknolojik yeniliklerin ve ekonomik büyümenin önünde zaman zaman engel teşkil etmekte ve yeni ihtiyaçlara cevap vermede yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle gelişmiş ülkeler ulusal mevzuatlarını gözden geçirmeye, güncelleştirmeye ve faydası kalmayan düzenlemeleri ayıklamaya büyük önem vermişler, düzenleyici reform programlarını uygulamaya başlamışlardır. Bu süreç, dünyada iktisadi ve sosyal alanlarda serbestleşmenin gerçekleştirildiği bir süreç olarak devam etmektedir. Bu süreçte globalleşen dünyada piyasa koşullarında faaliyet gösteren şirketler kendilerini çok büyük bir rekabetin içinde bulmaktadır.

Bu gelişmelerin etkisiyle ülkemizde, 1980'li yıllarda dışa açılma ve özelleştirme gayreti içinde bir değişim sürecine girmiştir. Türkiye'de, 1980 öncesinde, devlet kontrolünde içe dönük bir ekonomik kalkınma modeli izlemiş, fakat bu modelin Türkiye ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmesi üzerine ekonomiyi dışa açmak amacıyla bir değişim sürecine girilmiş, ülke ekonomisinde kalıcı ve istikrarlı bir ortamın temini amacıyla geniş kapsamlı bir reform hareketi başlatılmıştır.

Yapısal reform sürecinin en önemli adımlarından biri de enerji sektörü reformudur. Türkiye'de elektrik sektörü, ekonominin "devlet öncülüğünde kalkınmasında" anahtar bir unsur olmuştur. Halen bu sektörde devlet mülkiyetindeki kurumların hakimiyeti devam etmektedir.

Geçtiğimiz yirmi yılda Türkiye ekonomisinin hedeflediği yüksek büyüme rakamına karşılık, elektrik pazarının büyümesi ortalama % 8 civarında gerçekleşmiştir. 2001 krizinden önce yapılan tahminlerde, pazarın hızlı büyüme sürecini sürdüreceği öngörüldüğü için sektörde yeni kapasiteye ihtiyaç olduğu sonucuna ulaşılmaktaydı. Ancak yaşanan ekonomik krizle beraber devletin bu yatırımlara ayıracak yeterli kaynağının olmadığı anlaşılmıştır. İşte bu sebeple, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nca (ETKB), serbest pazarın oluşumu sürecinde düzenleme ve kontrol alanlarında devlet denetiminin etkinliği artırılmaya çalışılırken, kamunun bu sektördeki payını azaltmaya yönelik düzenlemeler tamamlanmıştır. Yapılan çalışmalar, Avrupa Birliği'nin "Elektrik Yönergeleri" ile uyumlu biçimde sürdürülmüştür.

Bu çalışmalar çerçevesinde Türk Parlamentosu, yeniden yapılandırılmış elektrik sektörü için gerekli yasal çerçeveyi oluşturmaya yönelik "Elektrik Piyasası Yasası"nı çıkarmıştır.

Bu yasanın amacı mali olarak güçlü ve şeffaf, tüketicilere yüksek kaliteli, ödenebilir fiyatlarla ve çevreye uyumlu bir biçimde enerji sunabilen bir elektrik endüstrisi oluştururken, aynı zamanda bağımsız denetim ve düzenlemeyi hedeflemektedir. Bu piyasayı düzenlemek üzere de bağımsız bir kuruluş olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) kurulmuştur.

Ayrıca, 2001'de %1.1 daralarak son 20 yılda ilk kez negatif büyüme gösteren enerji talebi de gerekli yasal düzenlemeleri tamamlaması için hükümete ek süre sağlamıştır.

Yeni kanuna göre tam liberalleşme için aşamalı bir geçiş dönemi öngörülmüştür. Serbest tüketicilerin kendi enerji tedarikçilerini ikili anlaşmalar yoluyla seçebilmelerinin önü açılmıştır. Ancak, gerçek bir anlamda liberal bir piyasanın oluşturulabilmesi için sektörde kamu ağırlığının azaltılması gereklidir. Dolayısıyla enerji tesislerinin özelleştirilmesi hem ETKB, hem de hükümet seviyesinde öncelikli konu olarak da ele alınmaktadır.

Liberal bir piyasanın vazgeçilmez unsurlarından biri de fiyatların maliyet esasına göre oluşmasıdır. Oysa devletin üretimdeki ağırlıklı konumu nedeniyle elektrik fiyatları üzerinde doğal bir kontrol gücü bulunmaktadır. OECD ülkelerinin çoğunluğu ve Avrupa'da sanayi için elektrik fiyatları, konutlara uygulanan yüksek fiyatlarla sübvanse edilmektedir. Ancak, bu durumun tam tersinin geçerli olduğu Türkiye'de sanayi kesimine uygulanan fiyatlar (vergi hariç) AB ortalamasının yaklaşık %30 üzerinde, konutlara uygulanan fiyatlar ise AB ortalamasının yaklaşık %20 altındadır.

Enerji Bakanlığı yetkililerinin de sıkça dile getirdiği gibi, devletin sektördeki uzun vadeli stratejisi, üretimdeki ağırlığını azaltmak ve gerekli politikaların uygulanması ile elektrik fiyatını aşağıya çekmektedir.

Yeni kanun kapsamında fiyat tarifelerini belirleme yetkisi EPDK'ya verilmiştir. EPDK fiyatlandırma mekanizması maliyet dışı etkenlerden arındırmayı amaçlamaktadır. Bu nedenle, mevcut fiyat tarifelerinin ancak EÜAŞ'ın maliyet ciro yapısının değişmesi ile mümkün olacağı ifade edilmektedir. Bu noktada EÜAŞ'ın satış tarifesinin genel elektrik fiyatı üzerinde önemli bir etkisi olacaktır. EÜAŞ'ın TETAŞ'a uyguladığı tarife Şubat 2004'te 3,98 cent/kWh seviyesindedir. TETAŞ bu fiyat üzerine YID ve Yİ santrallarından aldığı elektriğin maliyetini de ekleyerek TEDAŞ'a yaklaşık 6,2 cent/kWh seviyesinden satmaktadır. TEDAŞ ise kayıp ve kaçak maliyeti ve dağıtım masraflarını ekleyerek mevcut perakende fiyatı uygulamaktadır.

Bu noktada Hazine, düşük enerji fiyatları nedeniyle bütçede finansman açığı oluştuğu gerekçesiyle elektrik fiyatlarında artış gerekliliğini savunurken, ETKB bu görüşe katılmamaktadır.

Liberal elektrik piyasası oluşmasının en önemli ayağı olan özelleştirme işlemi dağıtım tesisleri ve üretim tesislerinin satılması olarak iki ayrı koldan yürütülecektir. Geçtiğimiz dönemde 33 alt bölgeye ayrılmış olan TEDAŞ'ın mevcut dağıtım tesislerinin ayrı ayrı özelleştirilmesi planlanmaktadır. Özelleştirmede dağıtım tesislerine öncelik verilmesinin, enerji üretim tesislerine daha rekabetçi ve güvenilir bir müşteri potansiyeli yaratılarak satılmalarını kolaylaştıracağı düşünülmektedir.

Özelleştirmeler; ÖİB tarafından 4046 sayılı kanun çerçevesinde yapılacaktır. Üretimde özelleştirme; üretim varlıklarının yeniden yapılandırılması ve gruplandırma yöntemi ile satışa sunulması şeklinde gerçekleştirilecektir ;

- Devlet Su İşleri (DSİ) tarafından inşa edilmiş, işletmeye alınmış ve alınacak santralların 2004 Mayıs ayına kadar bir bedel ödenmeksizin EÜAŞ'a devri sağlanacaktır.
- Özelleştirilecek portföy üretim gruplarının belirlenmesinde ve gruplandırılmasında piyasada hakim güç oluşturulmaması ve mali açıdan güçlülük temel kriter olarak alınacaktır.

Yüksek Planlama Kurulu Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi'nde yer alan Üretim Özelleştirmesi Eylem Planı şöyledir;

- 30 Nisan 2004' kadar;
  - Kamu (EÜAŞ) uhdesinde kalacak hidroelektrik santrallar belirlenecektir.
  - Kamu mülkiyetindeki tüm hidroelektrik santralların elektrik üretimi ile ilgili kısmı EÜAŞ'a devredilecektir.
- 30 Eylül 2004'e kadar portföy üretim grupları belirlenecek/şirketleştirilecektir.
- 30 Kasım 2004'e kadar;
  - EÜAŞ ve TETAŞ arasında geçiş dönemi sözleşmeleri imzalanacaktır.
  - Portföy üretim şirketleri/grupları ve dağıtım şirketleri arasında geçiş dönemi sözleşmeleri imzalanacaktır.
- 30 Eylül 2005'e kadar;
  - Portföy üretim şirketleri/grupları özelleştirme kapsamına alınacaktır.
  - ÖİB tarafından özelleştirme işlemleri için danışmanlık hizmeti alımına ilişkin sözleşme imzalanacaktır.
- 1 Temmuz 2006 tarihi itibarıyla TEİAŞ tarafından oluşturulacak Piyasa Yönetim Sisteminin işler halde olması kaydıyla portföy üretim şirketleri/grupları için özelleştirme süreci başlatılacaktır.

Enerji projeleri, planlama, gelişim ve yatırım süreleri, uzun, yüksek finansman ve gelişmiş teknoloji gereken yatırımlardır. Bu yüzden sistemde yeniden yapılandırma çalışmaları sürerken ve enerji piyasası serbestleştirilirken, ülkede yeniden bir enerji açığı meydana gelmemesi için gerekli planlamalar yapılacak; yatırım, üretim ve işletme faaliyetlerinde herhangi bir aksamanın ortaya çıkmaması için gereken tedbirler alınacaktır.

Kuruluşumuz, tesislerinde yerel kömür kullanılması nedeniyle dünya pazarlarındaki dalgalanmalardan fazla etkilenilmemektedir. Fakat talebin hızlı artması nedeniyle yüksek kükürt ve kül içeriğine sahip kömürleri yakacak santralların çevre üzerindeki olumsuz etkilerini azaltma amacıyla temiz kömür teknolojileri ile inşa edilerek işletmeye alınması kaçınılmaz görünmektedir. Bu doğrultuda, tesis edilmekte olan akışkan yataklı kömür yakma teknolojilerine sahip, toplam kurulu gücü 2x160MW olan Çan Termik Santralı'nın ilk ünitesi Kasım 2003 ve III. Ünitesi Mart 2004'te paralele alınmış baca gazı arıtma tesisine sahip 4x360 MW'lık Afşin-Elbistan (B) Termik Santralı'nın ilk ünitesi ise 2004 yılı içinde devreye alınacaktır.

Kuruluşumuzca, önümüzdeki yıllara yönelik çalışmalar çerçevesinde; Afşin-Elbistan bölgesinde bulunan 3,5 Milyar ton linyit rezervinin 10.000 MW gücünde elektrik üretim kapasitesinin yaratılmasına imkan verebileceği göz önünde bulundurularak, bölgenin varolan sosyo-ekonomik yapısını bozmadan kaynakların en verimli şekilde kullanılmasına olanak sağlamak üzere bir enerji master planı ve stratejik çevresel değerlendirme çalışması yapılmasına karar verilmiştir.

Ülkemiz birincil enerji kaynakları açısından çok zengin değildir. Buna rağmen 2003 yılı sonu itibariyle yerli kaynak kullanımına büyük önem veren kuruluşumuz EÜAŞ santrallarında üretilen elektrik enerjisinin %48'i hidroelektrik, %33'ü kömür ve %0,1'i jeotermal olmak üzere toplam %81'i yerli kaynaklardan sağlanmıştır. Bu rakam Mart 2004 itibariyle %87'ye yükselmiştir.

Eski sistemden çıkış çok zor olmuştur. Ayrıca arz ve talep Türkiye'de birbirine oldukça yakındır ve diğer ülkelerdeki tecrübeler, bu tür piyasalarda elektrik reformu yapmanın risklerini göstermektedir. Ekonomik krizden dolayı azalan taleple ve yapım halindeki bazı yeni enerji üretim tesislerinin devreye girmesiyle bir nefes alma olanağı doğmuştur. Diğer bütün ülkeler elektrik sektöründe serbestleştirme faaliyetlerini, teknik ve politik açıdan reformu daha kolay kılan arz fazlası koşullarında gerçekleştirmiştir. Söz konusu başlangıç noktası planlanmış reformların çabuk ve başarılı olarak uygulanmasına dönük ihtiyacı artırmış ve endüstriyi mali açıdan sürdürülebilir bir temel üzerine taşıyacak tek ümidi doğurmuştur.

Burada önemli nokta, kendi ayakları üzerinde durabilen bir dağıtım sisteminin kurulmasıdır. Türkiye muhtemelen 2006 yılından itibaren önemli miktarda özel sektör elektrik üretim tesisleri yatırımlarına ihtiyaç duyacağından, bir zaman darlığı söz konusudur. Reformun tasarlandığı şekilde iyi uygulanması durumunda, arz kısıtlamaları başlamadan önce , mevcut veya potansiyel piyasaya güçlü katılımlarla özel sektörün yatırım yapmasını sağlayacak yeni mali kapasiteler zaman içinde ortaya çıkacaktır.

Türkiye’de, piyasada liberalleşme devam ederken, devlete ait elektrik üretim ve ticaret şirketlerinin hakimiyeti başlangıçta devam edecektir. Bunun sonucu olarak, üretimde rekabetin ortaya çıkması yavaş olacaktır, çünkü TETAŞ’a taahhüt edilmemiş yegane elektrik arzı, ilave ithalattan, yeni kurulacak üretim yatırımlarından ve oto-prodüktörlerden gelecektir. Rekabet ancak, üretim varlıkları özelleştikçe, yeni katılımlarla TETAŞ’ın hakimiyeti azaldıkça ve pahalı YİD’lerin dengelenmesi gereğinin ortadan kalkmasıyla hidroelektrik santrallardan üretilen enerji piyasaya yönlendirildikçe ortaya çıkabilir. Önemli fiyat artışlarını önlemek için, piyasa hakimiyetinin kötüye kullanılmasına engel olmak ana gereksinim olacaktır.

Değerli katılımcılar, Enerji sektörüne ilişkin olarak sürdürülen reform çalışmaları yasal bir değişiklik olmanın ötesinde önemli anlamlar taşımaktadır. Mevcut düzen değişikliği anlamını da taşıyan reformla; sektörün fiziki ve yasal altyapısının yanı sıra kaçınılmaz olarak zihniyetlerin, anlayışların ve bakış açılarının da değişmesi, yenilenmesi gerekmektedir. Kısacası tüm piyasa aktörlerine önemli görevler düşmektedir.

Önder PİYADE

EÜAŞ Gn.Md.