



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

**DOĞAL TEKELİN REGÜLASYONU VE DÜZENLEYİCİ  
KURUM: TÜRKİYE ELEKTRİK PİYASASI ÖRNEĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**DİĞDEM PEKCAN**

**BURSA-2015**





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

# **DOĞAL TEKELİN REGÜLASYONU VE DÜZENLEYİCİ KURUM: TÜRKİYE ELEKTRİK PİYASASI ÖRNEĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Diğdem Pekcan**

**Danışman:  
Prof. Dr. Feridun Yılmaz**

**BURSA- 2015**

T. C.  
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

..... İktisat ..... Anabilim/Anasanat Dalı,  
..... İktisat ..... Bilim Dalı'nda ..... 2010/11/12 ..... numaralı  
..... Diğ. dem ..... PEKCAN .....'nın hazırladığı  
" Değer Tutarlı Regülasyon vs. Bağımsız Deregülasyon: Türkiye Elektrik Piyasası Örneği .....  
" konulu ..... Yüksek Lisans ..... (Yüksek Lisans/Doktora/Sanatta Yeterlik  
Tezi/Çalışması) ile ilgili tez savunma sınavı, 28/01/2015 günü 11:30 - 12:00 saatleri arasında  
yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin/çalışmasının  
..... başarılı ..... (başarılı/başarısız) olduğuna ..... oy birliği/oy çokluğu .....  
ile karar verilmiştir.

Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu  
Başkanı)

Akademik Unvanı, Adı Soyadı

Prof. Dr. Feriye M. Koca  
Üniversitesi

Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı

Üniversitesi

Doç. Dr. M. Zehid SÖBACI

Üniversitesi

Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı

Üniversitesi

Prof. Dr. Nalan Ölmeroğlu  
Üniversitesi

28/01/2015

## ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı : Diğdem Pekcan  
Üniversite : Uludağ Üniversitesi  
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Anabilim Dalı : İktisat  
Bilim Dalı : İktisat  
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi  
Sayfa Sayısı : İX+ 143  
Mezuniyet Tarihi : .... / .... / 20.....  
Tez Danışman(lar)ı : Prof. Dr. Feridun Yılmaz

### **DOĞAL TEKELİN REGÜLASYONU VE DÜZENLEYİCİ KURUM: TÜRKİYE ELEKTRİK PİYASASI ÖRNEĞİ**

Elektrik enerjisi hem sanayide hem de meskenlerde kullanılması ile günümüzde toplumların için vazgeçilmez bir mal haline gelmiştir. Gelişen teknoloji elektrik enerjisinin mülkiyetinde değişikliğe neden olmuş ve gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin elektrik sektöründe yeniden yapılandırma gerçekleşmiştir. Bu çalışmada 2001 yılında başlayan elektrik sektöründe yeniden yapılanma sürecinin etkileri ve sonuçları analiz edilmiştir. 2001 yılında başlayan süreç 2013 yılında yeni elektrik piyasa kanununun çıkarılması ile devam etmektedir. Rekabetçi bir elektrik piyasasının oluşturulması için bazı sorunlar çözüme kavuşmasına rağmen yatırımlar için daha güvenilir bir ortam için çözülmesi gereken sorunlar hala mevcuttur. Elektrik sektörünün reform sürecinde önemli bir aktör bağımsız düzenleyici kurumların özellikleri ve EPDK'nın elektrik piyasasındaki faaliyetleri ve konumu ele alınmıştır. Elektrik sektörünün yeniden yapılandırma sürecinde, bazı noktalarda başarı sağlanmış olmasına rağmen, belli konuların yeni elektrik piyasası kanununda da çözülemediği sonucuna varılmıştır. EPDK'nın elektrik piyasasında daha etkin rol alması gerekmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Doğal Tekel, Bağımsız Düzenleyici Kurum, Türk Elektrik Piyasası, EPDK

## ABSTRACT

Name and Surname : Diğdem Pekcan  
University : Uludağ University  
Institution : Social Science Institution  
Field : Economics  
Branch : Economics  
Degree Awarded : Master  
Page Number : İX+143  
Degree Date : .... / .... / 20.....  
Supervisor : Prof. Dr. Feridun Yılmaz

### **REGULATION OF NATURAL MONOPOLY AND INDEPENDENT REGULATORY AGENCIES: EXAMPLE OF TURKISH ELECTRICITY MARKET**

Electricity has used both industrial and residential due to the communities is indispensable good today. Emerging technologies have led to change in ownership of electricity and developed and developing countries have been realized the restructuring of the electricity sector. In this study, started in 2001 the of the restructuring process in the electricity effects and results were analyzed. The process started in 2001 but continues with new electricity market law which came into force in 2013. Although some problems solved to create competitive electricity market, there are some problems still wait to solve to reliable environment for investments. An important actor in the process of the electricity sector the characteristics of independent regulatory agencies and EMRA's activities and position in electricity market is discussed. In the process of restructuring of sector, although at some point has been successful, certain issues can not be resolved in the new electricity market law was concluded. EMRA must take a more active role to create competitive electricity market.

**Key Words:** Natural Monopoly, Independent Regulatory Agencies, Turkish Electricity Market, EMRA



## İÇİNDEKİLER

	<b><u>Sayfa No</u></b>
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMA LİSTESİ.....	vii
TABLO LİSTESİ.....	viii
ŞEKİL LİSTESİ.....	ix
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM DOĞAL TEKEL ve REGÜLASYON

1. DOĞAL TEKEL VE REGÜLASYON.....	4
1.1 Doğal Tekelin Tanımı.....	4
1.2 Doğal Tekel Teorisinin Gelişimi.....	6
1.2.1 Klasik Yaklaşımlar.....	7
1.2.2 Çağdaş Yaklaşımlar.....	9
1.3 Doğal Tekelin Regülasyon Nedenleri.....	11
1.3.1 Ekonomik Nedenler.....	11
1.3.2 Politik Nedenler: Kamu Yararı Teorisi.....	16
1.4 Doğal Tekelin Regülasyon Yöntemleri.....	19
1.4.1 Getiri Oranı Regülasyonu.....	19
1.4.1.1 Avantajları.....	21
1.4.1.2 Dezavantajları.....	21
1.4.2 Güdü Regülasyonu ve Fiyat Tavanı Modeli.....	23
1.4.2.1 Avantajları.....	26
1.4.2.2 Dezavantajları.....	27
1.4.3 Göreli Rekabet.....	28
1.4.3.1 Avantajları.....	29
1.4.3.2 Dezavantajları.....	30
1.5 Doğal Tekelerde Rekabetçi Uygulamalar.....	30
1.5.1 Demsetz Rekabet Modeli.....	31
1.5.2 Yarışabilir Piyasalar.....	33



1.5.3 Chamberlinian Tekelci Rekabet Modeli.....	35
---	----

## İKİNCİ BÖLÜM

### BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR: ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU

2. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR: ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU	
2.1 Bağımsız Düzenleyici Kurum Kavramı ve Ortaya Çıkış Nedenleri.....	37
2.2 Bağımsız Düzenleyici Kurumların Yetki Devri Gerekçeleri.....	40
2.3 Bağımsız Düzenleyici Kurumların Görev ve Yetkileri.....	44
2.3.1 Regülasyon (Düzenleme) Yetkisi.....	44
2.3.2 Denetim ve Gözetim Yetkisi.....	46
2.3.3 Yaptırım Uygulama Yetkisi.....	46
2.3.4 Danışmanlık Görevi.....	47
2.4 Bağımsız Düzenleyici Kurumların Özellikleri.....	48
2.4.1 Özerlik.....	48
2.4.2 Bağımsızlık.....	49
2.5 Bağımsız Düzenleyici Kurumların Hesap Verilebilirliği.....	51
2.6 Enerji Piyasalarında Bağımsız Düzenleyici Kurum İhtiyacı.....	52
2.7 Elektrik Piyasasındaki Bağımsız Düzenleyici Kurum: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu.....	54
2.7.1 Kurulun Görevleri.....	56
2.7.2 Kurulun Yetkileri.....	58
2.8 Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Faaliyetleri.....	60
2.8.1 Lisanlandırma.....	60
2.8.2 Tarife Düzenleme.....	61
2.9 Enerji Düzenleme Kurumu'nun Denetim Faaliyetleri.....	64
2.10 Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Bağımsızlığı, İdari ve Mali Özerkliği.....	65
2.11 Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Düzenleyici Yönetişim Analizi.....	66

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **TÜRKİYE'DE ELEKTRİK PİYASASININ GELİŞİMİ**

3. TÜRKİYE'DE ELEKTRİK PİYASASININ GELİŞİMİ.....	70
3.1 Tarihsel Gelişim.....	70
3.2 Elektrik Sektöründe Reform Nedenleri.....	76
3.3 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanununun Öngördüğü Yapı.....	78
3.4 Reform Sürecinde Elektrik Sektörünün Mevcut Durumu.....	81
3.4.1 Kurulu Güç ve Üretim.....	81
3.4.2 Tüketim ve Şebeke Kayıpları.....	89
3.5 Elektrik Fiyatları.....	92
3.6 Arz Güvenliği Üzerine Değerlendirmeler ve Yatırımlar.....	94
3.7 Türkiye'de Reform Sonrası Elektrik Piyasasının Gelişimi.....	97
3.7.1 Perakende Satış Rekabetinin Gelişimi.....	97
3.7.2 Toptan Satış Piyasasının Gelişimi.....	102
3.7.3 Özelleştirme.....	105
3.7.4 Ayrıştırma.....	110
3.8 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanun'unun Yapısı.....	114
3.8.1 Enerji Piyasası İşletme Anonim Şirketi'nin (EPIAŞ) Kurulması.....	120
3.8.2 Ulusal Tarife Uygulaması.....	123
SONUÇ.....	129
KAYNAKÇA.....	134

## KISALTMALAR

<b>Kısaltma</b>	<b>Bibliyografik Bilgi</b>
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BDK	Bağımsız Düzenleyici Kurumlar
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BIST	Borsa İstanbul A.Ş.
DSİ	Devlet Su İşleri
EEF	Elektrik Enerjisi Fonu
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
EPIAŞ	Enerji Piyasaları İşletme A.Ş.
EPK	Elektrik Piyasası Kanunu
ETKB	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
EÜAŞ	Elektrik Üretim A.Ş.
GWh	Gigavat Saat
KİK	Kamu İhale Kurumu
Kwh	Kilovat Saat
LPG	Sıvılaştırılmış Petrol Gazı
Mwh	Megavat Saat
MYTM	Milli Yük Tevzi Merkezi
ÖİB	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
PMUM	Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezi
TEAŞ	Türkiye Elektrik Üretim, İletim A.Ş.
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.
TEİAŞ	Türkiye Elektrik İletim A.Ş.
TETAŞ	Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş.
Twh	Teravat Saat
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

## TABLO LİSTESİ

### Sayfa No

Tablo 2.1 EPDK Tarafından Verilen Lisans Türleri ve Lisansların Veriliş Yıllarına Göre Dağılımı.....	61
Tablo 2.2 Piyasa Faaliyetleri ve Düzenleme Yöntemleri.....	62
Tablo 3.1 Türkiye Kurulu Gücün Kamu ve Özel Sektör Olarak Gelişimi.....	81
Tablo 3.2 Türkiye Üretimine Kamu ve Özel Sektör Olarak Gelişimi.....	83
Tablo 3.3. Türkiye Kurulu Gücünün Üretici Kuruluşlara Dağılımı.....	85
Tablo 3.4 Türkiye’de Elektrik Enerjisi Üretimine Üretici Kuruluşlar İtibariyle Dağılımı.....	86
Tablo 3.5 Türkiye’deki Elektrik Enerji Üretimine Birincil Enerji Kaynaklarına Göre Gelişimi.....	87
Tablo 3.6 Türkiye’deki Kurulu Gücün Birincil Enerji Kaynaklarına Göre Gelişimi.....	88
Tablo 3.7 2001–2012 Yılları Arasında Türkiye’nin Nüfus Artışı ve Elektrik Tüketim Artışı.....	89
Tablo 3.8 Türkiye Elektrik Enerjisi Tüketim ve Şebeke Kayıplarının Yıllar İtibariyle Gelişimi.....	90
Tablo 3.9 2012 Yılı İtibariyle OECD Ülkelerinde Şebeke Kayıpları ve Net Tüketim.....	91
Tablo 3.10 Elektrik Fiyatlarının Gelişimi.....	93
Tablo 3.11 Referans Talep ve Yüksek ve Düşük Talep Tahminleri.....	95
Tablo 3. 12 Kurulu Güç, Güvenilir Üretim ve Proje Üretim Tahminleri.....	96
Tablo3.13Özelleştirilmesi Tamamlanan Dağıtım Şirketleri.....	107
Tablo 3.14 2011–2015 Uygulama Dönemi Dağıtım Faaliyeti Kayıp-Kaçak Hedefleri.....	125

## ŞEKİL LİSTESİ

	<b><u>Sayfa No</u></b>
Şekil 1.1 Doğal Tekele Ait Maliyet Eğrileri.....	4
Şekil 1.2 Subadditivity (Toplamaltılık).....	10
Şekil 1.3 "Klasik" Doğal Tekel Problemi.....	12
Şekil 3.1 Serbest Tüketici Limiti ve Piyasa Açıklık Oranı.....	101

## GİRİŞ

Ekonomi politikalarının uygulanması sonucu ortaya çıkan sonuçlar doğrultusunda regülasyon kavramı literatürdeki yerini almıştır. Serbest piyasa ekonomisinin uygulandığı dönemlerde; doğal tekel, kamusal mallar ya da eksik bilgi nedeniyle ortaya çıkan olumsuz sonuçlar piyasa başarısızlıkları olarak adlandırılmış ve regülasyon ihtiyacı gündeme gelmiştir. Bu nedenlerden doğal tekeli değerlendirecek olursak; endüstride tek bir firmanın üretim yapması etkin olan doğal tekelde çeşitli fiyat ve giriş regülasyon yöntemleri ile ekonomik etkinliği sağlamak için regüle edilmiştir. Teknolojik gelişmeler sonucu artık doğal tekel özelliğini kaybetmiş olsalar bile, elektrik, telekomünikasyon gibi sektörlerde kimi ülkelerde özel sektör eliyle ya da kamu eliyle faaliyetler yürütülmekteydi. Elektrik aynı zamanda önemli bir üretim faktörüdür. Bu nedenle, ülkelerin bu konuda uygulayacağı politikalar ekonomik büyüme ve kalkınma sürecini önemli düzeyde etkilemektedir. Elektrik üretiminde kullanılan kaynak çeşitliliğinin artırılması, arz güvenliğinin sağlanması gibi önemli konular nedeniyle bu sektörde uygulanan regülasyon politikaları ekonomik anlamda incelenmektedir.

Ülkemizde serbest piyasa ekonomisinin hayata geçirilmesi için 1980'li yıllardan sonra ekonomide serbestleşme adına önemli adımlar atılmaya başlanmıştır. İthal ikameci sanayi politikası terk edilerek ihracata dönük sanayileşme modeli seçilmiş ve ekonomideki kamu payının küçültülerek özel sektör payının artırılması amaçlanmıştır. Elektrik sektöründe reform hareketlerinin başlatılması hem siyasi gerekçelerle hem de teknolojik nedenlerden dolayı zaman almıştır. 1994 yılında TEK'in ayrıştırılması başlayan reform süreci 2001'de Elektrik Piyasası Kanunu ile devam etmiştir. Elektrik piyasasının kendine has özelliklerinden dolayı kamunun payı ile özel sektörü payının bir arada olduğu bir sektördür. Bu nedenle gelişmiş ülke örneklerinde olduğu gibi bu yapıyı düzenleyecek bağımsız düzenleyici kurumlara ihtiyaç ortaya çıkmıştır.

Bağımsız düzenleyici kurumlar, elektrik, telekomünikasyon, bankacılık, finans, ekonomik rekabet gibi alanlarda regülasyon yöntemlerinin işleyişinden sorumlu kurumlardır. ABD ve Avrupa 19. yüzyılda faaliyetlerine başlayan bağımsız düzenleyici

kurumlar ülkemizde ise özellikle 2000 ve 2001'de yaşanan ekonomik krizlerden sonra uygulanmaya başlayan programlarla birlikte gündeme gelmiştir. Bankacılık sektöründe yaşanan olumsuz gelişmelerin ekonominin her alanını etkilemesiyle birlikte Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu(BDDK) kurulmuştur. Bunun nedeni olarak, bazı hassas sektörlerde karşılaşılan olayların uzmanlar tarafından değerlendirip çözüm bulması ve bunu yaparken de herhangi bir siyasi otoritenin baskısı altında olmadan kararlar alması daha etkin olmasıdır. Yaşanılan krizler sonucunda IMF ve Dünya Bankası'na reform hareketleri ve bağımsız düzenleyici kurumlar kurulması ile ilgili taahhüt verilmiştir.

Bağımsız düzenleyici kurumlar, düzenledikleri sektörde rekabeti sağladıkları durumda ekonomik büyüme rolleri mevcuttur. İstikrarlı ve rekabetçi bir elektrik piyasasının kurulması için Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu(EPDK) kurulmuştur. Kurum, görev ve yetkileri çerçevesinde elektrik piyasasını düzenlemektir.

Bu çalışmayla bağımsız düzenleyici kurumların incelenmesi ile birlikte EPDK'nın elektrik piyasasında faaliyetleri ve rolünün incelenmesi amaçlanmıştır. Birinci bölümde doğal tekel kavramı ve özellikleri üzerinde durulurken doğal tekel özelliğine sahip endüstrilerin regülasyon nedenleri açıklanmasına yer verilmiştir. Doğal tekele uygulanan regülasyon yöntemleri ve bu yöntemlerinin olumlu ve olumsuz özellikleri vurgulanmıştır. Regülasyonun olumlu sonuçlar doğuracağını ve bu nedenle gerekli olduğu savunular olduğu kadar regülasyonun maliyetli ve bu nedenle uygulanmasının gereksiz olduğunu savunanlar mevcuttur. Bu bölümde, doğal tekelin etkilerinin regülasyon olmadan da rekabetçi yöntemlerle ortadan kalkabileceğini savunan akımlardan bahsedilmektedir.

İkinci bölümde ise; bağımsız düzenleyici kurumların ortaya çıkış nedenleri ve devletin hangi gerekçelerle bazı yetkilerini bağımsız düzenleyici kurumlara devrettiği incelenmiştir. Bağımsız düzenleyici kurumların işlevsel özellikleri ve yetkileri de sıralanmıştır. Ülkemizde bağımsız düzenleyici kurum örneklerinden olan EPDK'nın organik yapısı, görevleri ve yetkileri üzerinde durulmuştur.

Üçüncü bölümde ise; Türkiye’de elektrik sektörünün tarihsel gelişimi ve reform nedenleri incelenmiştir. Elektrik sektörünün daha önceki yapısı ile kıyaslandığında reform hareketlerinin başlaması ile sektörün işleyişinde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Üretim, iletim ve dağıtım faaliyetlerinin tek bir elden gerçekleştiği yapıdan sektör faaliyetlerinin ayrıştırıldığı özelleştirme esasına dayanan bir sektör öngörülmektedir. Reform süreci ile birlikte ortaya çıkan toptan satış ve perakende satış piyasasının özellikleri, özelleştirme ve ayrıştırma uygulamalarına yer verilmiştir. On yıldan fazla devam eden reform hareketlerinde yeni bir sürecin başlangıcı olarak 6446 sayılı Elektrik Piyasa Kanunu kabul edilmiştir. Bu bölümde yeni kanunun getirdiği yenilikler ve halihazırda mevcut olan sorunlarının çözüme ilişkin yaklaşımları incelenmiştir.

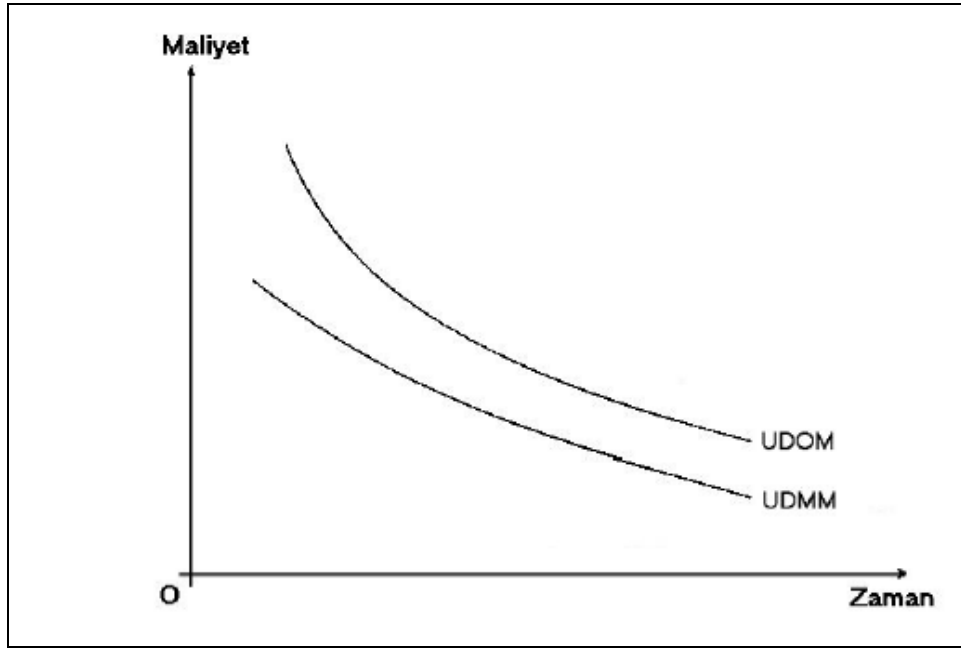


## 1. DOĞAL TEKEL VE REGÜLASYON

### 1.1 Doğal Tekelin Tanımı

Eğer bir piyasada toplam çıktı miktarını, bir yerine iki ya da daha fazla firma ürettiğinde toplam maliyetler yükseliyorsa, bu piyasada ancak etkin üretim yapan tek bir firma doğal tekel olarak adlandırılmaktadır<sup>1</sup>. Doğal tekelin tipik örneğini, uzun dönem ortalama maliyetin ürün miktarı arttıkça azaldığı bir malın üretimi oluşturmaktadır. Çünkü doğal tekellerin bir diğer özelliği de mal ve hizmet üretimine başlanabilmesi için yüksek sabit maliyet gerektirmesidir. Aşağıdaki şekilde de görüleceği gibi uzun dönem ortalama maliyet azaldığında, uzun dönem marjinal maliyet de onun altında kalacaktır<sup>2</sup>.

**Şekil 1.1 Doğal Tekele Ait Maliyet Eğrileri**



Kaynak: Şahin Ardiyok, **Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli**, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara 2002, s.33

<sup>1</sup> Ben W.F. Depoorter, "Regulation of Natural Monopoly", **Encyclopedia of Law and Economics**, Volume III, The Regulation of Contracts, Edward Elgar, Cheltenham, 2000, s. 498

<sup>2</sup> Şahin Ardiyok, **Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli**, Rekabet Kurumu, 2002, s.33

Doğal tekel, sabit maliyetlerin yüksek olduğu ve üretim teknolojilerinin üretim arttıkça uzun dönem ortalama maliyetlerinin azalması durumunda gerçekleşmektedir. Bu teorinin geçerli olduğu endüstrilerde, tek bir firmanın üretim yapması birden fazla firmanın üretim yapmasından daha etkindir. Aksi bir durumda, yani birden fazla firmanın üretim yapması yüksek fiyatların oluşması ile sonuçlanmaktadır<sup>3</sup>.

Doğal tekeller vasıtasıyla sunulan hizmetler genellikle stoklanması mümkün olmayan hizmetlerdir. Bu nedenle tüketicinin talebinin maksimum olduğu zamanlarda talebi karşılamak için kapasite fazlasına ihtiyaç duyulmaktadır. Diğer taraftan, doğal tekel niteliğinde hizmetler genellikle boru ya da kablo hattı vasıtasıyla sağlanmaktadır. Bu durumda, hizmetin ikinci bir boru ya da kablo hattı ile sağlanması hat dublikasyonuna neden olan, verimsiz bir uygulama olacaktır. Böylece, ekonomik ve pratik gerekçelerden dolayı bu tür hizmetlerin tek bir Şebeke vasıtasıyla sunulması kaçınılmazdır.<sup>4</sup> Telefon endüstrisi, elektrik ve su arzı doğal tekellerin örnekleri olarak bahsedilmektedir. Bu endüstrilerde sabit maliyetlerin yüksek olması nedeniyle küçük miktardaki üretim için bile gereken maliyet yüksektir. İlk yatırım yapıldıktan sonra, üretilen her birim ile birlikte ortalama maliyet azalmaktadır<sup>5</sup>.

Fakat doğal tekel kavramı yalnızca piyasada faaliyet gösteren firmaların sayısı ile ilişkili değildir, aynı zamanda doğal tekel arz teknolojisi ile talep arasındaki ilişkiyi de tanımlamaktadır. Bir endüstride piyasa talebi tek bir firma tarafından iki veya daha fazla firmaya göre daha az maliyetle üretiliyorsa o firma doğal tekeldir. Endüstride birden fazla firma faaliyet gösteriyorsa, diğer firmalar doğal tekele karşı birleşme gerçekleştirebilirler; üretime devam etmeleri ise kaynak israfına neden olmaktadır<sup>6</sup>.

Doğal tekel kavramı teorik bir kavramdır ve bir firmanın piyasanın büyüklüğü ile ilgili ortalama maliyet eğrisinin Őeklinden elde edilmiştir. Düşük marjinal maliyetlerle

---

<sup>3</sup> Thomas J. Diloranzo, "The Myth of Natural Monopoly", **The Review of Austrian Economics**, Vol.9, No.2, 1996, ss. 43–58, s.43

<sup>4</sup> İhsan Kulalı, **Elektrik Sektöründe zelleştirme ve Türkiye Uygulaması**, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara,1997,s.12

<sup>5</sup> Depoorter, a.g.m, s.498

<sup>6</sup> Richard A. Posner, "Natural Monopoly and İts Regulation", **Stanford Law Review**, Vol. 21, No.3, February, 1969, ss. 548–643, s. 548

birlikte yüksek sabit maliyetler, azalan ortalama maliyetleri netice vermektedir. Eğer bu alan piyasanın bütününe kapsıyorsa ve eğer bütün talep miktarları için ortalama maliyet azalıyorsa, bu endüstri doğal tekel olarak sınıflandırılmaktadır ve bu da, eğer sadece bir firma piyasada üretim yapıyorsa, malların daha ekonomik olarak arz edilebileceği anlamına gelmektedir. Yüksek sabit ve düşük marjinal maliyetler, üreticilerin karşı karşıya kaldığı teknolojik şartların bir sonucu olmaktadır<sup>7</sup>.

Doğal tekelin kamu mülkiyeti altında örgütlenmiş olmasının çeşitli nedenleri vardır. Belki en önemlisi, tekel gücünün yol açacağı zararları önlemektedir. Bunun yanı sıra, kamu mülkiyeti altında evrensel hizmet hedeflerine daha rahat ulaşılacağına inanılmıştır. Çok az ülkede ise, (başta ABD; Fransa'da su ve çöp gibi kimi hizmetler) bu tür hizmetler özel şirketler tarafından yerine getirilmiştir. Son 20–25 yılda ise, özellikle teknolojiadaki gelişmeler sonucunda telekomünikasyon ve elektrik gibi sektörlerin bazı bölümlerinin rekabete açılmasına mümkün hale gelmiş, bu bölümler doğal tekel özelliklerini kaybetmeye başlamıştır. Ancak bu bölümlerde de rekabetin işleyebilmesi için piyasaya yeni giren işletmelerin doğal tekel özelliğini korumaya devam eden şebeke unsurlarının erişiminin garanti altına alınması gerekmiştir. Telekomünikasyonda yerel ağ, elektrikte iletim ve dağıtım şebekesi doğal tekel özelliğini koruyan şebekelerdir. Rekabetin gelişmesi rakip işletmelerin bu şebeke unsurlarına erişimlerinin ne kadar mümkün olduğuna bağlıdır. Dolayısıyla rekabet potansiyeline rağmen doğal tekel özelliğinin ortaya çıkardığı kamu yararı sorunları devam etmektedir<sup>8</sup>.

## 1.2 Doğal Tekel Teorisinin Gelişimi

Doğal tekel özelliklerine sahip endüstrilere günümüzde artık pek rastlanmamaktadır. Buna rağmen doğal tekel ile ilgili görüşler ve yorumlardan bahsetmek mümkündür. Tarihsel olarak, doğal tekelin tanımlanmasında yapılan değerlendirmeler klasik ve çağdaş yaklaşımlar olarak iki ayrılmıştır. Klasik yaklaşımda, doğal tekelin dayanak noktası ölçek ekonomileridir. Ölçek ekonomileri; tek bir ürün üreten firmanın, ürettiği

---

<sup>7</sup> Sinan Sarısoy, "Devletin Ekonomideki Düzenleyici Rolü: Türk Elektrik Piyasası Örneği", Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2008, s.46

<sup>8</sup> İzak Atiyas ve Burak Oder, **Türkiye'de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi**, TEPAV Yayınları, Ankara, 2007, s.32–33

malın miktarını artırması sonucu ortalama maliyetinin azalmasıdır<sup>9</sup>. Bununla birlikte, birden fazla mal üretiminin söz konusu olduğu durumlarda doğal tekelleme kapsam ekonomilerinden oluşmaktadır<sup>10</sup>.

Doğal tekellemin tanımlanmasında yararlanılan ölçekte ekonomileri teoriye katkıları ilerleyen dönemlerde yeterli olmamış; bunun sonucunda modern bir yorum getirilmiştir. Aşağıda ayrıntılı bir biçimde bahsedeceğimiz modern görüşte, doğal tekelleme açıklamada toplamaltılık kavramından bahsedilmiştir.

### 1.2.1 Klasik Yaklaşımlar

Doğal tekelleme teorisinin 19. yüzyılın ortalarına kadar giden uzun tarihinin özetlenmesi, bugün teorisinin genel geçer kabul temel noktalarına ışık tutması bakımından yararlı olacaktır. 19. yüzyıl, bazı iş kollarında tekellerin varlığına rağmen Amerikan ve İngiliz ulusal ekonomilerinde laissez faire anlayışının hâkim olduğu ve regülasyona tabi tekellerin bazı endüstrilerde daha iyi bir performans gösterebileceği fikrinin henüz geniş bir kesimce paylaşılmadığı bir dönem olarak anılmakla birlikte, teoriye ilk katkıların yine bu dönemde gerçekleştiği görülmektedir. Doğal tekelleme teorisine bir tanım olarak değil, ancak kavramsal olarak ilk kez İngiliz iktisatçı John Stuart Mill' in 1848 yılında yayımlanan "Politik Ekonominin İlkeleri"nde rastlanmaktadır<sup>11</sup>. Mill'e göre doğal tekeller, "hukuki nedenlerden değil ancak sebepler sonucu" oluşmaktadır. Mill' in Londra'daki doğal gaz ve su dağıtım işlerinin tek bir firma tarafından yapılmasının sağlayacağı tasarrufa değinmiştir<sup>12</sup>. Alfred Marshall ise, tekelleme kavramını ilk kez belirli bir endüstrideki maliyet ve üretim koşulları ile ilişkilendirirken, artan ortalama maliyetlere sahip bir endüstrinin muhtemelen rekabetçi, azalan maliyetli endüstrinin ise tekelleme bir yapıya sahip olacağı tespitini yapmaktadır<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Ronald R. Braeutigam, "Optimal Policies for Natural Monopoly", **Handbook of Industrial Organization**, Schmalensee, Richard and Willig, Robert D. (eds), vol. 2, Ch.23, Amsterdam, Hollanda, 1989, s. 1292

<sup>10</sup> Kulalı, a.g.e, s.12

<sup>11</sup> Ömür Paşaoğlu, **Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet Bir Örnek: İngiliz Elektrik Endüstrisinin Yeniden Yapılandırılması**, Rekabet Kurumu, Ankara, 2003, s.1

<sup>12</sup> Orçun Senyücel, **Türkiye'de Elektrik Dağıtımda Hizmet Kalitesi ve Etkinlik Ölçümü**, Rekabet Kurumu, Ankara, 2012, s. 5

<sup>13</sup> Paşaoğlu, a.g.e, s.6

Amerikan iktisatçı Henry Carter Adams ise 1887 yılında yayımlanan makalesinde ise endüstrileri, ölçeklerine göre artan, azalan ve sabit getirili olmak üzere üç sınıfa ayırmakta ve eğer endüstride artan getiri söz konusu ise rekabetin sağlanamayacağı ve toplumun çıkarı endüstride faaliyet gösteren firmaların birleşmesi yönünde olursa rekabetin sağlanamayacağını açıklamaktadır. Sharkey<sup>14</sup>, Adams'ın, doğal tekeli ekonomik ölçek ile tanımladığını ve doğal tekelin doğrudan regülasyonunu ilk önerenlerden birisi olduğunu vurgulayarak; regülasyonu, bir yandan firmanın geniş ölçekli üretiminin avantajlarından yararlanmasını güvence altına alan, diğer yandan tüketicileri tekel gücünün kötüye kullanılmasına karşı koyan bir araç olarak gördüğünü ifade etmektedir.

Doğal tekel kavramına o zamana kadarkilerden farklı bir yaklaşım getiren Richard Ely<sup>15</sup> ise, doğal tekelleri üç farklı kategoride toplamıştır; sınırlı doğal zenginliklerin arzına dayalı olan tekeller, ticari gizlilik ya da özel haklardan doğan tekeller ve faaliyetlerin çok özel bazı niteliklerinden ötürü ortaya çıkan tekellerdir. Ely, su kanallarını, demiryollarını, doğalgaz, elektrik, telgraf hatlarını işleten firmaları içeren bu üçüncü kategorinin içerisinde en önemlisi olduğuna değinmektedir.

Sharkey, modern doğal tekel teorisinin ortaya çıkmasına katkıda bulunan görüşleri özetlemektedir:

- Tüm yazarlar doğal tekelin ölçek ekonomilerinin bulunduğu endüstrilerde ortaya çıktığı konusunda uzlaşmaktadır. Ancak, bazıları ölçek ekonomisinin yokluğunda dahi, bir firmanın iki firmaya göre daha etkin üretim yapabilmesi halinde de doğal tekellerin mevcut olabileceğine işaret etmektedir.

- Çoğu yazar rekabetin yıkıcı olabileceği ve yıkıcı rekabetin koşullarının doğal tekelin koşulları ile ilgili olduğunu kabul etmiştir.

---

<sup>14</sup> Bkz. W.W. Sharkey, **The Theory of Natural Monopoly**, Cambridge University Press, Cambridge, 1982

<sup>15</sup> Bkz. D.E. Lowry, "Justification for Regulation: The Case for Natural Monopoly", Public Utilities Fortnightly, s. 17-23

- Çoğu yazar belirli bir endüstrinin, yalnızca ölçek ekonomilerinin ölçümü yardımıyla doğal tekel olarak adlandırılmasının çok güç ya da imkânsız olduğu; esasen pazar tanımı ve endüstrideki talebin niteliği gibi diğer ilgili koşulların da dikkate alınması gerektiği konusunda anlaşmaktadır.<sup>16</sup>

### 1.2.2 Çağdaş Yaklaşımlar

Tarihi gelişimi içerisinde 1950'lerden 1970'lerin sonuna kadar olan dönemde, doğal tekel ölçek ekonomisinin varlığına dayandırılmıştır. Klasik görüş olarak da ele alınan yaklaşım, 1970'li yıllarda çoklu çıktı üretimleri ve yarışabilir piyasalar teorisi çerçevesinde önemli eleştiriler almış ve doğal tekel kavramının tamamında radikal bir değişimi beraberinde getirmiştir<sup>17</sup>. Modern görüşe göre; bir firmanın üretim maliyetlerinin birden fazla firmanın maliyetleri toplamından daha az olması doğal tekel oluşumunda ölçek ya da kapsam ekonomisinde daha geçerli ve daha uygun bir yaklaşımdır. Öyle ki bazı şartlarda, bir tekel bütün üretim aralığı boyunca ölçek ekonomisine sahip olmasa dahi iki ya da daha fazla sayıdaki firmadan daha düşük maliyetle hizmet verebilmektedir<sup>18</sup>.

Doğal tekel kavramının modern görüş çerçevesindeki açıklamaları William Baumol'un çalışmalarına dayanmaktadır. Baumol'a göre; bir endüstrideki tek bir firma; bütün piyasa talebi için iki veya daha fazla sayıda firmaya göre daha düşük maliyetle üretim yapabiliyorsa (toplamlılık) ve aynı zamanda tekel özelliğine sahip firma rekabeti engelleyecek önlemlere başvurmazken dahi endüstriye giriş cazip değilse (sürdürülebilirlik) bu firma doğal tekeldir<sup>19</sup>.

Belirli bir seviyedeki üretim miktarını, tek bir firma, iki ya da daha fazla firmadan daha az maliyetle üretebilirse, bu firma diğer firmalara karşı mutlak bir maliyet avantajına sahiptir ve maliyet fonksiyonu toplamlı (subadditive) olarak tanımlanmaktadır.

---

<sup>16</sup> Sharkey'den Aktaran: Paşaoğlu, a.g.e, s. 4

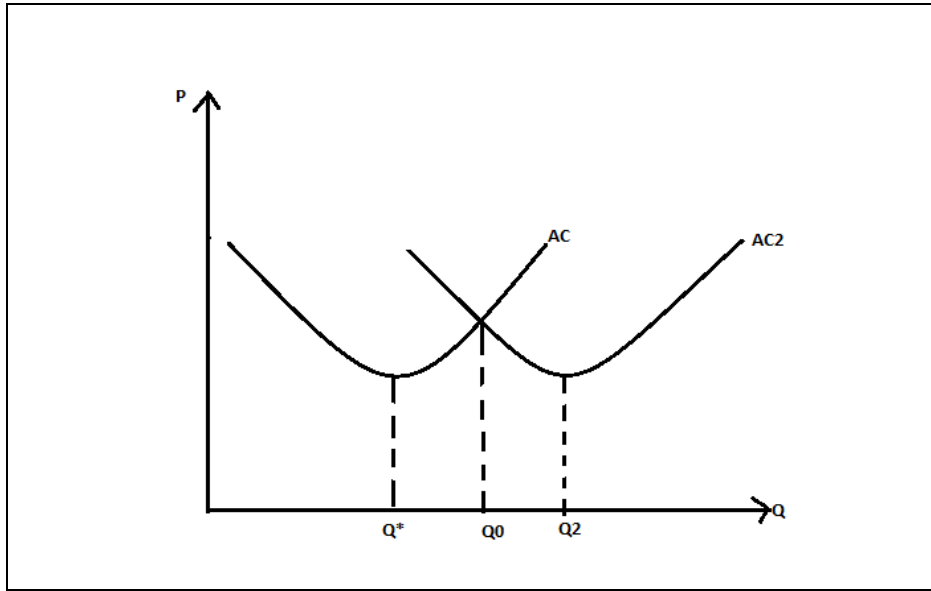
<sup>17</sup> Senyücel, a.g.e, s. 5

<sup>18</sup> Necmi Odyakmaz, "Türkiye'deki Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Performansa Dayalı Düzenleme Çerçevesinde Karşılaştırılmalı Etkinlik Analizi", Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, , Ankara, 2009, s.8

<sup>19</sup> William Baumol, "On The Proper Cost Tests For Natural Monopoly in Multiproduct Industry", **The American Economic Review**, Vol.67, No.5, Aralık, 1977, ss. 809–822, s.810

Toplamaltı kavramı aynı zamanda doğal tekelin sürdürülebilirliğini ifade etmek için kullanılmaktadır. Sürdürülebilirlik ise, bir tekeli firma uyguladığı fiyatı korumaya devam ettiği halde, herhangi bir potansiyel rekabetçinin piyasaya girmeyi ve kar elde edebilmeyi ümit edip etmediğini ifade etmek için kullanılmaktadır. Eğer potansiyel giriş için her bir fiyat-çıktı bileşimi, piyasaya girmek isteyen rekabetçinin zarara girmesine neden olursa, piyasadaki tekelin uyguladığı fiyat-çıktı bileşimi sürdürülebilirdir<sup>20</sup>.

### Şekil 1.2 Subadditivity (Toplamaltılık)



Kaynak: Fuat Oğuz, **Devlet ve Piyasa: Regülasyon Ekonomisine Giriş**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011, s. 138

Toplamaltılık kavramı ile ilgili geniş bir değerlendirme yapmak gerekir ise, yukarıdaki şekildeki gibi tipik bir ortalama maliyet (AC) fonksiyonu olduğunu varsayalım. Bu durumda firma  $Q^*$  noktasına kadar doğal tekel olacaktır. Tek firmanın üretim yapması daha etkindir. Toplamaltılık ise, bir firmanın üretim yapmasının daha etkin olup olmayacağını incelemektedir. Üretimin  $Q^*$ 'dan az olduğu durumlarda tek firmanın üretim yapması daha etkindir, zira firmanın maliyetleri toplamaltıdır. Bir başka ifadeyle, 100 birimlik bir üretimin maliyeti tek bir firmanın bu üretimi yapması durumunda, 4 firmanın

<sup>20</sup> Nalan Ölmezoğulları ve Tamer Çetin, "Doğal Tekeller Regülasyonu ve Rekabetçi Uygulamalar", **İktisat İşletme ve Finans**, Cilt 20, Sayı 232, 2005, ss. 36-55, s. 39

25 birim üretmesi durumuna göre daha düşük maliyetli ise, doğal tekel ekonomik olarak daha etkindir. Ancak eğer üretim  $Q^*$  düzeyinin üzerinde ise ne olacaktır? Bunu görebilmek için ikinci bir firmanın AC eğrisini analize katmamız gerekmektedir.  $AC_2$ 'yi bulmak için  $Q^*$ 'ı ikiyle çarpılır. En düşük maliyetle üretim düzeyine ulaşabilmek için her iki firmanın da aynı MC'ye sahip olması gerekmektedir. AC ve  $AC_2$ 'nin kesişimi toplamaltının alanını vermektedir. Üretim düzeyi  $Q^0$ 'ın altında olduğu her durumda, tek firma en düşük maliyetle üretim imkânını sağlamaktadır. Toplamaltılığın önemli sonucu, negatif ölçek ekonomileri olsa da, üretim  $Q^0$ 'ın altında olduğu sürece tek bir firmanın üretim yapması daha etkin olacaktır.<sup>21</sup>

Özet olarak; doğal tekelin tanımlanmasındaki klasik ve modern görüşler arasındaki temel fark doğal tekel niteliğine sahip firmanın ölçek ekonomisi aralığı içerisinde faaliyet göstermesinin gerekliliğidir. Farklı bir söylemle, klasik görüşe göre tekelin pozitif ölçek ekonomisinin var olduğu üretim aralığında faaliyet göstermesi belirlerken; modern görüşe göre ise doğal tekel konumundaki firmanın negatif ölçek ekonomisinin olduğu durumlarda dahi piyasasının iki firmanın daha az maliyetle faaliyet göstermesine olanak tanıyacağı noktaya kadar faaliyet göstermesi toplam refah açısından gereklidir. Diğer önemli bir fark ise; klasik görüşün azalan maliyetlerin egemen olduğu tek ürünlü bir doğal tekel yoğunlaşması, buna karşılık modern yaklaşımının birden fazla ürün üreten firmaların yapısı üzerine yoğunlaşmasıdır.<sup>22</sup>

### **1.3 DOĞAL TEKELİN REGÜLASYON NEDENLERİ**

#### **1.3.1 Ekonomik Nedenleri**

Piyasa mekanizması ve regülasyon birbirlerinin alternatifi olarak kabul edilmektedir. Regülasyonun ekonomideki temel fonksiyonu, tam rekabetin gerçek hayatta sağlanamıyor olmasından ötürü onu taklit etmektir. Aksak rekabet, üretim sürecinin özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Endüstri maliyetinin sadece bir firmanın üretim yapması durumunda minimum olması bunun en yaygın örneğidir. Doğal tekel durumunda, bütün üretim

---

<sup>21</sup> Fuat Oğuz, **Devlet ve Piyasa: Regülasyon Ekonomisine Giriş**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011, s.138–139

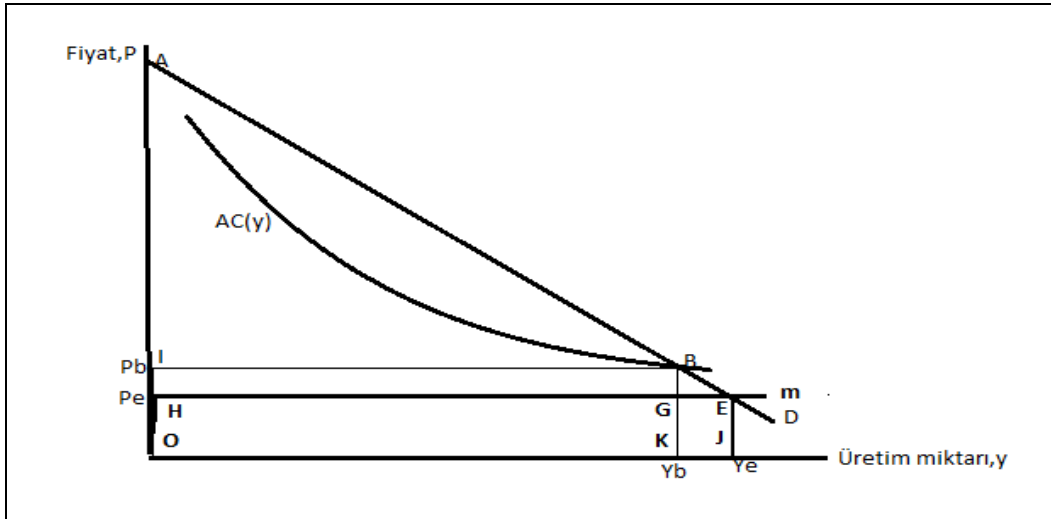
<sup>22</sup> Odyakmaz, a.g.e., s.8



miktarları için firma, azalan ortalama maliyet eğrisine sahiptir. Böylece, sadece bir firma piyasada uzun dönemde varlığını ekonomik olarak sürdürebilecektir. Eğer birden fazla firma üretim yapacak olursa, her birinin üretim maliyeti tek bir firmanın aynı üretimi yaptığı duruma göre daha yüksek olacaktır.<sup>23</sup>

Ekonomik etkinlik açısından doğal tekelin regülasyon gerekçelerinden biri, dağıtım etkinliği ile üretim etkinliği arasındaki çelişkidir. Maliyet etkinliği, toplam üretim maliyetinin bir firmanın üretim yapması halinde en aza ineceğini, dolayısıyla sadece bir firmanın pazarda yer almasını gerekli kılmaktadır. Ancak kar maksimizasyonu sebebiyle firma fiyatını maliyetin üstünde belirleyecek, bu durumda ise dağıtımda etkinlik sağlanamayacaktır. Dağıtımda etkinliğin gerçekleşmesi için, dolayısıyla fiyatların marjinal maliyete kadar inmesi için çok sayıda firmanın piyasada bulunması gerekmektedir, ancak bu durumda ise maliyet etkinliği ortaya çıkmaktadır<sup>24</sup>. Doğal tekellerde söz konusunu gerekçeyi daha ayrıntılı bir biçimde açıklamamız gerekirse:

**Şekil 1.3 "Klasik" Doğal Tekel Problemi**



Kaynak: Ronald R. Braeutigam, "Optimal Policies for Natural Monopoly", **Handbook of Industrial Organization**, Schmalensee, Richard and Willig, Robert D. (eds), vol. 2, Ch.23, Amsterdam, Hollanda, 1989, s. 1293

<sup>23</sup> Oğuz, a.g.e., s. 77

<sup>24</sup> W-K Wiscusi, J-M Vernon ve J-E Harrington, **Economics of Regulation and Antitrust**, Third Edition, The MIT Press, Cambridge, MA, London, 2000, s.376

Yukarıdaki şekilde tek ürün üreten doğal tekelin üretim ve dağıtımdaki etkinlikleri bakımından yapısı incelenmektedir. Bu firma için bütün üretim aralıklarında ölçek ekonomileri söz konusudur. Firmanın maliyet yapısı ise şu şekildedir: pozitif sabit maliyeti  $F$  ve marjinal maliyeti  $m$  ile gösterdiğimizde maliyet fonksiyonu  $C(y) = F + my$  şeklindedir. Bu firma bütün müşterilerine aynı fiyatı uygulamaktadır. Ekonomik etkinlik açısından incelendiğinde, net ekonomik faydayı maksimum yapan üretim düzeyi  $y_e$  ve bu üretim noktasında oluşan fiyat ise  $P_e$ 'dir. Bu fiyat tüketicilerin ödemeye razı olacakları bir fiyattır ve toplam artık AEH üçgeninin alanı kadardır. Bu fiyatlama kaynakların dağılımında etkinlik sağladığı için birinci en iyi çözüm olarak adlandırılmaktadır. Fakat, bu fiyatlama firma için optimal değildir. Fiyat  $P_e$  olduğunda firmanın maliyet yapısında karı  $-F$  kadar olacaktır. Bu noktada firmanın piyasada faaliyetine devam etmesi için  $F$  kadar sübvansede edilmesi gerekmektedir. Düzenleyiciler ise, böyle bir durumu telafi etmek için vergi uygulaması yerine, bu sorunu çözmek başka bir fiyatlama politikasına gitmektedir. Fiyat farklılaştırılması ve dış ödemeler olmadan, düzenleyici, firmanın faaliyette kalabileceği bir fiyat ayarlamaktadır. Bu durumda, fiyat  $P_b$  olarak gerçekleştiğinde toplam artık azaltılmaktadır. Böylece, firmanın kar kısıtı sonucu fiyatı ortalama maliyete göre ayarlanmaktadır ve ikinci en iyi çözüm olarak adlandırılan bu noktadaki refah kaybı BGE üçgeninin alanı kadardır<sup>25</sup>.

İktisadi açıdan regülasyonun nedenleri arasında doğal tekelin sonucu olan kaynak dağılımı ile üretimdeki etkinlik arasındaki olduğu şekil yardımıyla açıklanmaktadır. Zira doğal tekellerde, sosyal optimuma göre fiyat yüksek ve çıktı miktarı düşüktür. Bu şartlarda bazen tekel istismarından tüketiciyi korumak ve bazen de firmaları, yıkıcı rekabetten korumak amacıyla genellikle fiyat ve giriş regülasyonları kullanılmaktadır. Giriş regülasyonları genellikle piyasa girişin, regülatör tarafından engellenmesini ifade etmektedir. Bu tür regülasyonlar, tüketicilerin, güvensiz üreticilerden düşük kalitede mal almak ve kirlilik gibi piyasa başarısızlıklarını azaltılmaktadır. Doğal tekelin regülasyonunda kullanılan regülasyon yöntemlerinden diğeri de fiyata ile ilgili düzenlemelerdir. Doğal tekelin, regülatörün belirleyeceği yöntemlerle ortaya çıkan fiyat ile satış yapması zorunludur. Genel olarak fiyat regülasyonunun, rekabetçi piyasa sonuçlarına yakın sonuçlar sağlamak temel amacı yanında, iktisadi etkinlik gibi hedefleri bulunduğunu söylemek

---

<sup>25</sup> Braeutigam, a.g.m, s.1294–1295

mümkündür. Bu bağlamda fiyat, marjinal maliyete eşitlendiğinde dağıtımda etkinlik, belirli bir çıktı seviyesini sağlamaya yetecek olan girdilerin etkin bir karması sağladığında üretimde etkinlik ve kaynaklar en yüksek değerinde kullanıldığında dinamik etkinlik sağlanmış ve sonuçta iktisadi etkinlik amacına ulaşılmış olmaktadır<sup>26</sup>.

Doğal tekelin sahip olduğu tekel rantı sonucu ortaya çıkan X etkinsizliği kavramı da regülasyon gerekçelerinden biridir. X etkinsizliği, eğer firma doğal tekel gücüne sahip ise, sahip olduğu kaynaklarını bu gücünü korumak için kullanarak israf etmesi olarak adlandırılmaktadır. Rekabetçi bir piyasada firmalar daha yüksek kar elde etmek için daha maliyetleri azaltma güdüsüne sahiptirler. Rekabet durumunda maliyetleri azaltma güdüsü kısa süreli bile olsa, piyasada faaliyet göstermek isteyen firmalar maliyetlerini azaltmak ve bu doğrultuda fiyatlarını ayarlamak zorundadırlar. Eğer firma rakipleri gibi maliyetlerini düşüremezse, kendini bir anda rakiplerinin hâkim olduğu bir piyasada bulabilmektedir. Aksi takdirde, aynı üretim ölçeğine sahip firmalar piyasaya girerek daha düşük fiyattan mal satması sonucu piyasada hâkim konuma gelmektedir. Fakat doğal tekel karını maksimize etmek amacıyla maliyetleri azaltmaya güdüsüne sahip değildir<sup>27</sup>. Bunun yerine doğal tekeller kaynaklarını etkinliklerini arttırmak yerine doğal tekel durumlarını koruyacak ve toplum nezdinde itibarlarını arttıracak projelerde değerlendirmeyi tercih etmektedirler. ABD’de AT&T’nin 1970’lerde sosyal sorumluluk yatırımları buna örnek verilebilir. Türkiye’de de doğal tekel olan firmalar (örn. Türk Telekom) benzeri sosyal sorumluluk projelerini ön plana çıkarabilmektedir.<sup>28</sup>

Doğal tekel özelliği gösteren endüstrilerde ortaya çıkan çapraz sübvansiyon kavramı tartışılan konulardan biridir. Çapraz sübvansiyon, bir grup tüketicinin, başka bir tüketici grubunun hizmet karşılığını sübvansiyonla edimesidir. Hizmeti sübvansiyon eden grup maliyetlerin üzerinde bir fiyat öderken diğer tüketici grubu ise daha az fiyat ödemektedir.<sup>29</sup> Hükümetler, çapraz sübvansiyona birtakım sosyal amaçları gerçekleştirmek için başvurmaktadır. Evrensel hizmet prensibinden hareket eden bu uygulama, toplumda her

---

<sup>26</sup> Tamer Çetin, “Regülasyonun Etkinlik Analizi ve Regülasyon Türleri”, **Çimento İşveren**, 23(1), 2009, ss.22–38, s.29–32

<sup>27</sup> Depoorter, a.g.m, s.502

<sup>28</sup> Oğuz, a.g.e, s.143

<sup>29</sup> Paul Joskow, “Regulation of Natural Monopoly”, **Handbook of Law and Economics**, A.M. Polinsky and S. Shavell (eds), Chapter 16, Elsevier,2007,s. 47

kesimin asgari düzeyde hizmetten yararlanmasının gerekliliği üzerine kurulmaktadır. Eğer aşırı kar olan sektörler rekabete açılırsa, diğer hizmetlerin sübvansiyonu ancak doğrudan devlet teşviki ile sağlanabilecektir. Bu ise etkinliği daha da fazla bozmaktadır. Çapraz sübvansiyonun en yaygın olduğu sektörlerden birisi elektrik endüstrisidir. Elektrik fiyatları ilk olarak sanayiden hane halklarına doğru bir sübvansiyonu içermektedir. Hane halkı fiyatının sanayi fiyatın oranı, marjinal maliyet temelli fiyatlama yapılan duruma göre hane halklarına daha düşük fiyatlı olarak elektriğin satılmasını getirmektedir. İkinci çapraz sübvansiyon, büyük şehirler ve küçük yerleşim yerleri arasındadır. İzmir ya da İstanbul'da bir eve elektriği arz etmenin marjinal maliyeti, şehirden uzak küçük bir köydeki eve elektrik arz etmenin marjinal maliyetinden daha düşüktür. Üçüncü olarak, kaçak elektrik kullanımı da bir tür çapraz sübvansiyona yol açmaktadır. Kaçağın düşük olduğu illerde elektrik kullananlar, kaçağın düşük olduğu iller tarafından sübvansiyonla edilmektedir. Ekonomik açıdan etkin olmayan bu uygulamalar çoğunlukla siyasi ve sosyal nedenlerle yapılmaktadır.

Bununla birlikte, teknolojik gelişmeler doğal tekellerin rekabetçi piyasalara dönüşmesinde önemli rol oynamaktadır. Hem firmaların ortalama maliyetleri azalmaktadır, hem de daha etkin fiyatlama politikaları mümkün hale gelmektedir. Yeni ürünlerin piyasaya sürülme hızlarının artması, piyasaların daha rekabetçi bir yapıya sahip olmalarına yardımcı olmaktadır. Doğal tekellerin yenilikleri piyasaya sürme konusunda isteksiz olacağı genel olarak kabul görmektedir. Bu da teknolojik ilerlemeyi yavaşlatacaktır. Örneğin, elektrik üretimi gibi piyasalarda AR-GE faaliyetleri diğer sektörlerle göre yavaş olmaktadır. Tekel gücü, firmayı kaynaklarını bu gücü korumaya itmektedir. Firma piyasalara yenilikçi ve daha iyi ürünler sunmak yerine, tekel hakkını korumanın daha etkin yollarını aramayı tercih etmektedir. Bu bağlamda önemli bir tartışma, piyasalarda yeniliklerin rekabetçi bir yapıdaki küçük firmalar tarafından mı, yoksa tekelci yapıdaki büyük firmalara tarafından mı daha fazla geliştirildikleri üzerinedir. Ampirik çalışmalar, rekabetçi firmaların daha çok sayıda büyük yenilikler piyasaya süreceğini, büyük firmaların ise çoğunlukla kendi tekel güçlerini koruyacak küçük iyileştirmeleri tercih edeceklerini göstermektedir. Alternatif bir yaklaşımda Schumpeter, tekel gücü ile yenilik arasında pozitif korelasyon olduğunu savunmaktadır. Tekel, daha fazla sermayeye sahip olacak, riskleri daha etkin biçimde içselleştirebilecek ve ar-ge faaliyetlerindeki ölçek ekonomilerinden daha fazla yararlanacaktır. Schumpeter, teknik kabiliyet olarak tekelin rekabetçi firmalara göre yenilik

yapmakta daha üstün olacağını söylemektedir. Ancak, motivasyon sorununa cevap vermemektedir.<sup>30</sup>

### 1.3.2 Politik Nedenler: Kamu Yararı Teorisi

Kökleri Marshall'a kadar uzanan neo-klasik refah iktisadına göre teoride belirli şartlar altında piyasa mekanizması optimal kaynak tahsisi sağlasa da bu uygulamada pek görülmez ve kaynak tahsisinin iyileştirilmesi gereği ortaya çıkmaktadır. İşte kaynak tahsisinde etkinliği sağlamanın en önemli yolu devletçe yapılan regülasyonlardır. Pigou ile birlikte marjinal sosyal hasıla ile marjinal özel hasıla arasında yapılan ayırım (yani dışsallık sorunu) da, ekonominin optimal çıktı seviyesine ulaşabilmesi için vergiler ve diğer regülasyon biçimleri ile devlet müdahalesinin gerekliliğinin ve devletin rolünü açıklayan argümanlar olmuştur. Keynes'den sonraki dönemde tam istihdam ve makul bir enflasyon ve büyüme oranı sağlanıp sürdürülebilmesi için devletin sorumluluğa sahip olduğu kabulü ve Samuelson, Bowen ve Lindhal'ın kısmi denge analizi ile kamu mallarına ilişkin açıklamaları devletin iktisadi faaliyetler içindeki rolünü yeniden biçimlendirmektedir<sup>31</sup>.

Bu teoriye göre ana önerme, regülasyonun kamu yararı ve toplumsal refahı gözetilerek piyasa başarısızlığını gidermek amacıyla ve optimal duruma ulaşmak amacıyla yapıldığıdır. Bu sonuca ulaşmak için üç varsayım kullanılmaktadır. İlki piyasaların kendi başlarına çalışmalarına izin verilirse bu piyasalarda piyasa başarısızlıklarından dolayı optimal sonuca ulaşamayacağıdır. İkinci varsayım, hükümet regülasyonlarının tamamen maliyetsiz olduğudur. Üçüncü ve bunların sonucunda oluşan varsayım da, piyasa başarısızlıklarını gidermenin en etkin ve maliyetsiz yolunun hükümet regülasyonları olduğudur. Kamu yararı teorisine göre regülasyon gerektiren piyasa başarısızlıklarının nedenleri ise; doğal tekeller, eksik bilgilenme, kamu mallarının üretimi, dışsallıklar, yıkıcı rekabet, ekonomik istikrar ve büyümenin sağlanamaması ve konjonktürel dalgalanmalar olarak ele alınmaktadır<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Oğuz, a.g.e, s.143-144

<sup>31</sup> Savaş Çevik ve Murat Demir, "Devletin Düzenleyici Rolü ve Regülasyon Teorileri", **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 6, Sayı 23, ss. 249-257, s.252

<sup>32</sup> İbrahim Tokatlıoğlu, **Doğal Tekeller ve Regülasyon, Rekabet Nereye Kadar? Nasıl?**, Rekabet Kurumu, 2001, s.145-146

Öncelikle, piyasadaki firmanın faaliyeti kolaylaştırılarak, taklit edilerek ya da koruyarak dağıtım etkinliğinin sağlanması beklenmektedir. Malların değiş tokuşu ve piyasadaki üretim faktörlerinin dağılımı mülkiyet hakları ve sözleşmeler ile üstlenilmektedir. Bununla birlikte, piyasadaki işlem maliyetleri sözleşmeler ve mülkiyet yolu ile azaltılabilmektedir. Ayrıca sözleşmeler, piyasada faaliyeti esnasında karşı taraflar arasında işbirliği sağlanmasına neden olmaktadır. Aksak rekabet, üretim sürecinin özel yapısından ve piyasadaki talebin büyüklüğünden kaynaklanabilmektedir. Örneğin, belirli bir talep büyüklüğünde toplam maliyetler, üretimin ancak tek bir firma tarafından yapıldığı durumda azalır ve bu durumda doğal tekel ortaya çıkmaktadır. Aynı miktarda mal birden fazla firma tarafından üretilirse üretim maliyetleri artacaktır. Bu durumda üretim arttıkça sabit maliyetler azalmaya devam etmektedir. Bunun sonucunda ise, üretimde etkinliğin sağlanması için tek bir firmanın üretim yapması istenilen bir durum olarak kabul edilebilmektedir. Karını maksimize etme uğraşında olan doğal tekel, fiyatın ayarlanmasında marjinal maliyetten sapmaktadır. Üretim sürecinin etkinliği için teşvik edilen bu durum daha sonrasında dağıtım etkinliği amacının zarar görmesine neden olmaktadır. Bu nedenle doğal tekeller, Avrupa'daki gibi devlet kontrolünde işletilir veya Amerika'daki gibi regüle edilmektedir<sup>33</sup>. Bir başka ifadeyle; kamu yararına göre regülasyonun amacı, düzenlenen firmayı maliyet ve kalite açısından etkin bir üretim yapması için teşvik etmek, sağlanan hizmetlerin etkin bir biçimde fiyatlandırılması ve bu amaçlara ulaşırken firmaların maliyetlerini karşılamasına izin verilmesi ancak yüksek fiyat uygulayarak firmanın piyasa gücüne sahip olmasını engellemektir<sup>34</sup>.

Doğal tekel argümanının açıklanmasında politik nedenlerden kasıt, regülatör tarafından ilgili piyasadaki firmaya bir ayrıcalık tanınarak, rekabetçi diğer firmalar için piyasaya giriş kısıtlamalarına neden olan politiklardır. Bu anlayışa göre ilk olarak bazı endüstrilerin, bir takım özelliklerinden dolayı müdahaleye gerek duyduğu kabul edilmektedir. Bu endüstrilere devlet tarafından müdahale edilmesi tartışması, bu piyasaların rekabetten ne kadar uzak olduğuna bağlıdır. Endüstrinin rekabet düzeyini, rekabetçilerin endüstriye girebilmesi veya bu endüstrilerin alt yapısına erişim konusu

---

<sup>33</sup> Johan D. Hertog, "General Theories of Regulation", **Encyclopedia of Law and Economics**, Vol. III, The Regulation of Contracts, Edward Elgar, Cheltenham, 2000, s.225–226

<sup>34</sup> Paul Joskow, "Incentive Regulation and Its Application to Electricity Networks", **Review of Networks Economics**, Vol.7, Issue.4, Aralık, 2008, ss. 547–560, s.550

belirlemektedir. Bu durumda devlet, rekabetin mümkün olmadığı bir endüstriye kamu yararı düşüncesiyle, ya bizzat ilgili hizmeti devlet mülkiyeti altında sağlayarak ya da mülkiyet hakkını özel bir şirkete verip, sadece regülasyon yoluyla müdahale etmektedir<sup>35</sup>.

Doğal tekele regülasyonun gerekçelerinden biri olan kamu yararı anlayışı bazı açılardan eleştirilmektedir. İlk olarak, kamu yararı teorisi regülasyonun gerekçelerini açıklamada yetersiz bulunmaktadır. Bu teoride kamu yararı görüşünün yasama faaliyetlerine nasıl çevrileceği belirtilmemektedir. Karar alma sürecine çeşitli sayıda katılımcılar katılmaktadır ve bunların amacı farklı kısıtlamalar altında kendi hedeflerini gerçekleştirmektedir. Tam rekabet piyasasının aksine, ekonomik refahı maksimize etmek için bu katılımcıların politik süreç ile bağları yeterince açık değildir. İkinci olarak, teoride endüstrinin hangi kısımların düzenleneceği ve düzenlenmeden kimler için avantajlı ya da dezavantajlı olacağı belirtilmelidir. Hangi tür regülasyon yönteminin kullanılması gerektiği kamu yararı teorisinde net bir şekilde belirtilmemektedir.<sup>36</sup> Kamu yararı yaklaşımına karşı getirilen eleştiriler piyasa başarısızlıkları varsayımına yönelik olarak devam etmektedir. Piyasa mekanizmasının kendisinin herhangi bir etkinsizliği telafi etmede yeterli olabileceği ileri sürülmektedir. Diğer yandan devletin gerçekten sadece ortak çıkarlara yönelik faydalar ürettiğine ilişkin şüpheler belirtilmektedir ve bir kez devletin hayırsever karakterinden şüphe edildiğinde de devletin sadece piyasa başarısızlıkları olduğunda müdahale edeceğinden veya başarısızlığı yeterli gerekçeler olmadan da piyasa başarısızlığı bahanesiyle müdahale etmeyeceğinden emin olunamayacaktır<sup>37</sup>.

Kamu yararı teorisine göre, piyasaların daha rekabetçi bir yapıya gitmesinin iki temel açıklaması vardır. İlk olarak, piyasa başarısızlıklarının teknolojik veya talepten kaynaklanan nedenlerle ortadan kalkması regülasyonu gereksiz hale getirebilmektedir. Talepteki hızlı artış belirli endüstrileri doğal tekel olmaktan çıkarıp daha rekabetçi bir hale getirebilmektedir. Benzer şekilde, teknolojik ilerlemeler de daha önce doğal tekel olan endüstrilerde maliyetlerin önemli ölçüde düşmesine ve bu endüstrilerin rekabetçi bir yapıya geçmelerine neden olabilmektedir. Bunun bilinen örneği, telekomünikasyon endüstrisidir. İletişim sektöründeki gelişmeler, telefon hizmetlerinin daha düşük

---

<sup>35</sup> Çetin ve Ölmezoğulları, a.g.m.,s.42

<sup>36</sup> Hertog, a.g.e., s. 232

<sup>37</sup> Çevik ve Demir, a.g.m., s.252

maliyetlerle sağlanmasını mümkün hale getirmiştir. Amerika'da AT&T'nin deregülasyonu bunun bir örneğidir. Benzer şekilde, elektrik üretiminde etkin ölçek büyüklüğünün gittikçe azalması, daha küçük hidroelektrik santrallerin ve doğal gaz santrallerinin yapılabilmesini mümkün hale getirmiştir. Böylece, elektrik üretimi doğal tekel konumunu gittikçe kaybetmektedir ve bu piyasaya giren firma sayısı hızla artmaktadır. İkinci bir neden, piyasa başarısızlıklarını regülasyondan daha düşük maliyetle çözebilecek alternatiflerin ortaya çıkmasıdır. Bunlara örnek olarak franchising ve görel rekabet verilebilmektedir. İktisadi analizin gelişmesi de regülasyona destek sağlayan bir takım argümanların zayıflamasına yol açmıştır. Örneğin, ihale modellerinde ve doğal tekel endüstrilerinde fiyatlandırma modellerinde gelişmeler, serbest piyasanın da bu sektörlerde gerçekçi bir alternatif olarak ortaya çıkmasını sağlamaktadır<sup>38</sup>.

## **1.4 Doğal Tekelin Regülasyon Yöntemleri**

### **1.4.1 Getiri Oranı Regülasyonu**

Getiri oranı regülasyonu, bir dönem ABD'de fiyatların düzenlenmesinde kullanılan yöntemlerden biridir. Bu uygulamada, düzenleyici kurum fiyatları, firmanın yatırımlarından adil bir getiri oranı kazanmasını sağlayacak şekilde ayarlamaktadır<sup>39</sup>. Bu regülasyon türü, firmanın kazancının, düzenlenen hizmetin maliyetinden çok fazla olacak şekilde olmasını engellemektedir. Düzenlemeye göre, regüle edilen varlıktan sağlanacak olan gelirin, doğrudan bu varlık tarafından kullanıldığı kabul edilen sermayenin değeriyle orantılı olması gerekmektedir. Özellikle, firmaya izin verilen getiri oranını kazanması için fiyat ayarlama hakkının tanınmasıyla, düzenlenmiş hizmetler için talepteki dalgalanmalar, bu hizmeti arz eden firmanın gelirlerini etkileyecektir<sup>40</sup>.

Breyer, düzenleyici kurumdan kuruma mekanizmanın farklılık göstermesine karşın genel anlamda sistemin şu şekilde işlediğini açıklamaktadır: düzenleyici fiyatların belirlenmesi için öncelikle firma için geçmiş dönemdeki maliyetlerini içeren bir test yılı belirlenmektedir. Bu yıla ait işletme giderleri, amortisman ve vergilerin toplamına makul

---

<sup>38</sup> Oğuz, a.g.e., s.96–97

<sup>39</sup> Janet S. Netz, "Price Regulation: A (Non-Technical) Overview", **Encyclopedia of Law and Economics**, Volume 3, The Regulation of Contracts, Edward Elgar, Cheltenham, 2000, s.401

<sup>40</sup> Henry Ergas ve J.Small, "**Price Caps and Rate of Return Regulation**", Newtwork Economics Consulting Group, 2001, s, 7



bir kar eklenmektedir. Makul kar ise, makul bir getiri oranı ile amortismanı düşürülmüş toplam yatırımların çarpımından elde edilmektedir. Elde edilen firmanın toplam hâsılasıdır. Düzenleyici, firmanın bu hâsılayı elde etmesini sağlayacak biçimde fiyatı belirlemektedir<sup>41</sup>. Bu açıklamalar ışığında getiri oranının hesaplanmak için aşağıdaki formülden yararlanılmaktadır:

$$\Sigma p_i q_i = E + r(RB)$$

E: Firmanın yıllık harcamaları

r: Getiri oranı

RB; oran temelini, diğer bir ifadeyle firmanın yatırımının değeri olarak ifade edilmektedir. Eşitliğin sol tarafı ise firmanın elde ettiği gelirdir. Getiri oranını ifade eden r ise, firmaları yatırım yapmaya teşvik edecek kadar yüksek, ancak piyasa gücü oluşturulmasına izin vermeyecek kadar düşük olmalıdır<sup>42</sup>. Eğer, düzenleyici kurum adil getiri oranını sermaye maliyetinin üzerinde belirlerse<sup>43</sup>:

- Düzenlenen firma, düzenlemeden öncekine göre daha fazla sermayeden yararlanacaktır.
- Düzenlenen firma, etkin olmayan yüksek bir sermaye/emek oranı kullanacaktır.
- Firmanın daha az miktarı daha yüksek fiyata satmak istemesi mümkündür.

Getiri oranı regülasyonu fiyat düzenlenmesinde günümüzde çok sık kullanılan bir yöntem olmamakla birlikte, bu yöntem birtakım avantajlara ve dezavantajlara sahiptir.

#### **1.4.1.1 Avantajları**

---

<sup>41</sup> Senyücel, a.g.e., s.25

<sup>42</sup> Oğuz, a.g.e., s. 161

<sup>43</sup> K-E. Train, **Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly**, The MIT Press Cambridge, MA. London, 1997, s.20

Getiri oranı regülasyonunda firmalar normal kar elde etmesine olanak sağlanmaktadır. Firmanın yeterli sermaye ve üretim işletim maliyetlerinin ardından varlıkların üzerinden hesaplanan getiri oranı söz konusudur. Dolayısıyla, bu regülasyon türünde düzenleyici kesin karı garantilememekle birlikte karlılık oranını belirlenmesi fiyat tavanı modeline göre daha net bir biçimde ortaya konulmaktadır<sup>44</sup>.

Yöntem doğası gereği firmayı üretimini artırmaya yönlendirmekte ve regülatörün belirleyeceği tarife yapısına bağlı olarak tahsiste etkinliği sağlamaktadır. Fiyatın maliyet artı kar olarak belirlenmesi firmayı belirlenen fiyatta oluşacak tüm talepleri karşılamaya teşvik etmektedir. Firmanın üretimini kısarak yapay kıtlık yaratması ve fiyatlarını artması mümkün değildir. Tespit edilen fiyatın talep koşullarını yansıtmaya derecesine göre tahsiste etkinlik sağlanabilmektedir. Bir kere getiri oranı belirlendikten sonra, bu oranlar, bir sonraki döneme kadar aynı kalmaktadır. Bu dönemin uzunluğu, firmalara dönem içinde maliyetleri düşürmek için bir teşvik sağlamaktadır. Zira maliyetlerin artması firmanın karının ilk baştaki duruma göre artmasını sağlayacaktır<sup>45</sup>.

#### 1.4.1.2 Dezavantajları

Getiri oranı regülasyonunda, firma maliyetlerini karşılamak için yeterli geliri elde ettiğinden dolayı maliyetlerini azaltmak istemeyecektir. Maliyetlerin karşılanmasının garantisi olduğundan, ne yöneticiler ne de hisse sahipleri etkin üretim sistemlerinden ya da teknolojilerinden kaynaklanan avantajlara sahip olamayacaktır<sup>46</sup>. Firma açısından fiyatın oluşumunu basit olarak formüle edersek:

Fiyat=Maliyet+Kar maliyetleri sabit ve değişken olarak açarsak,

Fiyat=Sabit Maliyet+Değişken Maliyetler+Kar, sabit maliyet amortismanlara eşit olduğu için,

---

<sup>44</sup> Davis Parker, "Economic Regulation: Preliminary Literature Review and Summary of Research Questions Arising", Centre on Regulation and Competition Working Paper Series, Paper No:6, 2001,s. 14

<sup>45</sup> Recep Çakal, **Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon**, DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayın No: 2455, Ankara, 1996, s.25

<sup>46</sup> Ergas ve Small, a.g.m., s. 8

Fiyat=Yıllık amortismanlar+Değişken Maliyetler+Kar

Burada hem yıllık amortismanlar hem de kar varlıklarının bir fonksiyonu olmaktadır. Bu ilişki, firmanın varlıklarını artırdıkça karını da arttıracakı göstermektedir. Karın, firmanın regüle edilen faaliyetlere tahsis ettiği varlıklarına dayandırılması aşırı kapitalizasyonu teşvik etmektedir. Bu durum işgücü aleyhine bir teşvik yaratmakta ve işgücü-sermaye faktörlerinin optimal kullanımını bozmaktadır. Bu husus ilk kez Averch-Johnson (1962) tarafından analiz edilmiş olup A-J etkisi olarak adlandırılmaktadır. A-J etkisi aşırı kapitalizasyon nedeniyle sermaye maliyetinin artması ve bunun da firmanın uzun dönem ortalama maliyetlerini arttırmasıyla oluşan refah kaybını ifade etmektedir<sup>47</sup>.

Firma, düzenleyiciye göre daha fazla bilgiye sahiptir ve bu durumun potansiyel etkileri mevcuttur. Firma, üretim sürecinin doğal niteliklerine bağlı olarak maliyet fırsatlarının yüksek ya da düşük oranda olduğu hakkında daha fazla bilgiye sahiptir. Düzenleyicinin bu konuda karşı karşıya kaldığı belirsizlikler, firmanın maliyet fırsatları ve yönetim hakkında stratejik avantaja sahip olmasına neden olmaktadır. Firma yüksek maliyetli olduğuna ikna ederek düzenleyiciden olması gereken daha yüksek fiyat ayarlanmasını talep edebilmektedir. Bu durum ise, düzenlenen firmanın karının artmasına fakat tüketicilerin daha yüksek fiyat ödeyeceği için refah kaybına neden olmaktadır<sup>48</sup>. Başka bir ifadeyle, düzenleyici kurum firmanın maliyetleri ve üretim teknolojisi hakkında eksik bilgiye sahip olması nedeniyle getiri oranı regülasyonunu uygulamak karmaşık bir yöntemdir ve idari maliyetlerinde yükselmesine neden olmaktadır.

Getiri oranı regülasyonunda, düzenlenen firmalar, etkin seviyenin ötesinde sermaye yatırımı yapma güdüsüne sahip olmaktadır. Bu nedenle, maliyetleri belirlerken özellikle de sermaye maliyetlerini belirlerken ihtiyatlı olmalıdır. Örneğin; firma üretim kapasitesini arttırmak için yeni tesis inşa etmek istediğinde, bu inşa bittikten oran tabanı değişecektir. Böylelikle, yeni sermayenin oran tabanına eklenmesiyle, firma karını

---

<sup>47</sup> Çakal, a.g.e, s.26

<sup>48</sup> Paul Joskow, **Incentive Regulation in Theory and Practice: Electric and Transmission Networks**, CEPR Working Papers, WP 2005-014, Eylül 2005, s.5

arttırmak ve oran tabanını şişirmek için gereğinden fazla yatırım yapma isteğine sahip olmaktadır<sup>49</sup>.

Bu yöntemde, rekabetçi sonuçların ortaya çıkması doğal tekel tarafının etkinliğine bağlıdır, bu durum aynı zamanda düzenleyicinin görevinin daha kolay hale gelip gelmeyeceğini de belirlemektedir<sup>50</sup>. Getiri oranında, düzenleyicinin maliyetleri izlemesi teorik olarak mümkünse de, uygulamada hem çok zor hem de pahalı bir yöntemdir. Ayrıca, uygulamalarda düzenleyici kurumun genellikle regüle edilen firmaların etkisinde kaldığı gözlenmektedir<sup>51</sup>.

#### 1.4.2 GÜDÜ REGÜLASYONU VE FİYAT TAVANI MODELİ

Averch-Johnson modeline göre güdü regülasyonu; getiri oranı regülasyonundaki problemler, düzenlenen firmaların maliyetlerini azaltacak bir güdüye sahip olmaması nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Fiyatlar, firmanın gelirleri, işletme maliyetlerini karşılayacak ve buna ek olarak yatırımlardan adil bir getiri oranı elde edilecek biçimde ayarlanmaktadır. Böylece, maliyet tasarrufları tüketicilere düşük fiyat olarak yansıtılmaktadır. Benzer bir şekilde firma maliyetlerinin yükselmesi konusunda endişe etmez, çünkü yüksek fiyatlarla maliyetlerini karşılayabilmektedir. Güdü regülasyonun arkasında, firmaların sosyal amaçlara uygun şekilde davranmalarını sağlamak yatmaktadır. Güdü regülasyonu, firmaları toplumsal refaha göre tutum alması için motive etmektedir. Güdü regülasyonun yaygın örneği olan fiyat tavanı regülasyonu, diğer fiyat regülasyonlarının maliyet etkinsizliklerini ve düzenleyicinin idari maliyetlerini azaltmaktadır. Böylece, maliyet tasarrufları firmaya kaldıkça firma maliyetlerini minimize etme güdüsüne yeniden sahip olacaktır<sup>52</sup>.

Fiyat tavanı modeli ilk olarak İngiltere’de kapsamlı olarak uygulanmaya başlanmıştır. Stephen Littlechild’dan getiri oranı regülasyonunun dezavantajlarına sahip

---

<sup>49</sup> Netz, a.g.e., s.404

<sup>50</sup> Robert D. Tollison and Richard E. Wagner, “The Logic of Natural Monopoly Regulation”, **Eastern Economic Journal**, Vol. 17, No.4, Ekim-Aralık, s.486

<sup>51</sup> Kulalı, a.g.e, s.17

<sup>52</sup> Netz, a.g.e., s.417

olmayan bir sistem istenildiğinde, kendisi, fiyat tavanı modelini ileri sürmüştür. Bugün, başta elektrik ve telekomünikasyon olmak üzere İngiltere’de fiyat tavanı yaygın olarak kullanılmaktadır. Amerika’da enerji piyasasının düzenlenmesinden sorumlu olan Federal Energy Regulatory Commission(FERC), uzun zamandır bir tür fiyat tavanı modelini uygulamaktadır. Ülkemizde ise, EPDK, fiyat tavanı modelini kısmen kabul etmiştir. Fiyat tavanı modelinin getirdiği önemli bir yenilik fiyata ilişkin formülün firmanın dışındaki (exogenous) faktörlere bağlı olmasıdır. Getiri oranı regülasyonunda, getiri oranı firmanın üretim faktörlerini ne kadar etkin kullandığından bağımsızdır. Fiyat tavanı modeli, fiyatı dışsal faktörlere bağlayarak, firmaya maliyetlerini minimize etmesi için önemli bir güdü sağlamaktadır. Bu modelde, firmanın maliyetleri ile fiyatları arasında herhangi bir ilişki kalmamaktadır. Böylece, serbest piyasada, rekabet eden firmalarla fiyat tavanı ile regüle edilen firmaların güdüleri birbirine yakınlaşmış olmaktadır<sup>53</sup>.

Fiyat tavanı regülasyonunun özellikleri şöyle sıralanmaktadır:

1. Düzenleyici, düzenlemeye tabi firma için bir tavan fiyat belirler. Firma bu fiyatı bu tavanının altında ya da tavana eşit olacak şekilde ayarlayıp, bu fiyattan kar elde etmektedir.

2. Fiyat tavanının tek bir ürün için geçerli olması gerekli değildir, başka bir anlatımla fiyat tavanı düzenlemeye tabi firmanın ürün sepeti için geçerli olmaktadır. Dolayısıyla fiyat tavanları bu ürün sepetleri için fiyat endeksi olarak görülebilir, ürünlerin (ağırlıklı) ortalaması fiyat tavanını geçmediği sürece firma her ürün sepeti için istediği fiyatı belirleyebilmektedir<sup>54</sup>.

3. Fiyatlar düzenli olarak daha önceden belirlenmiş bir ayar mekanizması çerçevesinde yenilenmektedir. Bu ayarlama firma açısından dışsal bir değişkene bağlıdır. En çok bilinen yöntem tüketici fiyat endeksini göz önüne alarak ayarlanmasıdır. Fiyat tavanı regülasyonunda ilk olarak  $P_0$  gibi fiyat belirlenmektedir. Daha sonra bu fiyat yıldan yıla

---

<sup>53</sup> Oğuz, a.g.e., s.178–179

<sup>54</sup> Train, a.g.e., s. 317

enflasyon oranı ve X verimlilik faktörüne göre ayarlanmaktadır<sup>55</sup>. Bahsedilen faktörleri bir formülde birleştirecek:

$$P_1 = P_0 + (1 + RPI - X)$$

Bir de uygulanacak fiyat tavanının belirlenmesinde fiyat endeksine, firmanın kontrolü dışındaki maliyet unsurlarını dikkate alan bir Y faktörü dâhil edilmektedir. Bu periyot içindeki her yılın fiyatı, bir önceki yıl fiyatının (RPI-X+Y) oranında artırılmasıyla belirlenmektedir. Endeks ancak 3 ile 5 yıl arası sabitlenmiş periyotlar sonunda ayarlanmaktadır. X ve Y faktörlerinin yeniden ayarlanmasına neden olmaktadır. Sonuç olarak fiyat tavanı endeksinin kullanımı, firmaya yeni regülasyon döneminde fiyat yapısını yeniden dengelemeye yönelik bir takım ayarlamalar yapması yönünde önemli güdüler sağlamaktadır. Bu kontroller, fiyatlar üzerinde sürekli olarak, regüle edilmiş firmanın belirlenmiş bir getiri oranından daha fazla kazanmamasını sağlayacak şekilde kar oranlarının kontrolünü sağladığından, bir piyasanın rekabete açıldığı ilk zamanlarda bir takım suiistimleri engellemek adına bazı avantajları sunmaktadır. Bu kontroller özellikle tüketicilere, fiyatların gelecekteki durumuna ilişkin önemli ölçüde güven sağlamaktadır<sup>56</sup>.

4. Uzun dönem ayar mekanizmasında, fiyat tavanı düzenleyici tarafından yeniden gözden geçirilmektedir. Bunun sonucunda firmanın değişen maliyet, talep ve kar koşullarına göre yeni bir tavanının belirlenmesi beklenmektedir<sup>57</sup>.

Uygulamada fiyat tavanı regülasyonu bazı yönleriyle getiri oranı regülasyonunu andırmaktadır. Başlangıç fiyat  $P_0$ 'ın belirlenmesi için maliyet temelli bir düzenleme uygulanmaktadır. Firmanın mevcut ve ileriye dönük işletme maliyetleri, varlıkları, yatırım planları ve talep tahminleri göz önüne alınarak fiyat tavanı belirlenmekte, ardından belirli bir süre için (dört ya da beş yıl) daha önce ele alınan fiyat tavanı formülü çerçevesinde fiyat tavanı değişmektedir. Bu dönemin sonunda yeni bir başlangıç fiyatı ile yeni bir X faktörü, firmanın maliyetlerinin hizmet maliyeti veya etkinlik çerçevesinde gözden geçirilmesi ile belirlenmektedir<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Joskow, **Regulation of Natural Monopolies**, s.161

<sup>56</sup> Çetin ve Ölmezoğulları, a.g.m.,s. 47

<sup>57</sup> Train,a.g.e., s.317

<sup>58</sup> Senyücel, a.g.e., s.30

Bununla birlikte fiyat tavanı uygulaması bazı yönleriyle de getiri oranı düzenlemesinden farklılaşmaktadır. İlk olarak fiyat tavanı modeli getiri oranı regülasyonuna kıyasla ileriye dönük bir modeldir. Getiri oranı regülasyonunda geçmişe dayalı maliyet ve talep yapıları dikkate alınarak ayarlamalar yapılmaktadır. Fiyat tavanı regülasyonunda aksine, verimlilikteki iyileşmeler ve gelecekteki talep tahmin edilerek fiyat tavanı belirlenmektedir.<sup>59</sup>

#### 1.4.2.1 Avantajları

Fiyat tavanı regülasyonunda elde edilecek karlar düzenleyici tarafından tespit edilen fiyatla maliyetler arasındaki farka bağlıdır. Bu durum, maliyetlerle izin verilen fiyatlar arasındaki doğrudan ilişkiyi ortadan kaldırmakta ve maliyetleri düşürmek için güçlü bir teşvik unsuru yaratmaktadır. Bu nedenle tekelin hem statik etkinliği (veri teknoloji ile maliyetlerin minimizasyonu) hem de dinamik etkinliği (Ar-Ge ile teknoloji geliştirme) yönünde güçlü bir teşvik yaratılmaktadır. Bu yöntem artan üretim etkinliğinin yanı sıra getiri oranı regülasyonunda sözü edilen aşırı kapitalizasyon eğilimini, firmanın karı ile karın hesaplanmasında baz alınan varlıkları arasında doğrudan bir ilişki olmadığından ortadan kalkmakta ve optimal girdi kullanımı teşvik edilmektedir. Böylelikle aşırı kapitalizasyonun yol açacağı maliyet artışları da ortadan kalkmaktadır. Ayrıca yöntem daha az müdahaleci bir yöntemdir ve düzenleyicinin bilgi gereksinimi daha azdır. Bu nedenle idari maliyetleri daha düşüktür. Daha az müdahaleci bir yöntem olması düzenleyici ile regüle edilen firma arasında ilişkileri belli bir düzeyde tutmakta ve düzenleyicinin regüle edilen firmanın etkisi altında kalma olasılığı zayıflamaktadır<sup>60</sup>.

Düzenleyici kurum, firmanın karını ve diğer faktörleri mevcut tavanı dikkate alarak gözden geçirmekte ve fiyat tavanını aşağı ve yukarı çekerek düzenlemeler yapabilmektedir. Düzenleyici kurum fiyat tavanını, maliyetlerdeki azalmanın tüketiciye yansımaları sağlamak amacıyla tavanı aşağıya çekebilmektedir. Bununla birlikte, gözden geçirme durumunun olmaması durumunda firma stratejik davranacak ve tüketicilerin maliyet indirimlerinden faydalanması engelleyecektir. Ancak düzenleyici kurumun gözden

---

<sup>59</sup> M.E Beesley and S.C. Littlechild, " The Regulation of Privatized Monopolies in the United Kingdom", **RAND Journal of Economics**, Vol.20, No.3, Sonbahar,1989, s.461

<sup>60</sup> Çakal, a.g.e., s.29-30

geçirmenin sonucunda beklentisi firmanın maliyetlerini gerektiğinden daha yüksek gösterip göstermemesi ile ilgilidir. Bu da getiri oranı regülasyonu ile aynı etkiye sahip olmasına neden olur ve bu nedenle gözden geçirmenin zamanlaması ve fiyat tavanının ne olacağı konusunda ön çalışma yapılması gerekmektedir<sup>61</sup>.

Fiyat tavanı regülasyonunun güdü özellikleri, bir yıl gibi kısa süreden ziyade uzun süreli fiyat ayarlamalarında daha etkin ortaya çıkmaktadır. Tavanının kullanım süresinin uzaması, firmanın maliyetlerini azaltma güdüsünün artmasına neden olmaktadır. Kullanım süresi sonunda, verilerin yeniden gözden geçirilmesi ile birlikte firma değişiklikler için teşvik edilmektedir. Firma eğer yüksek maliyete sahip ise, firma düzenleyiciden tavanı daha yüksek olarak belirlenmesini talep edebilmektedir<sup>62</sup>.

#### **1.4.2.2 Dezavantajları**

Fiyat tavanı modeli günümüzde kullanılan ve getiri oranı regülasyonuna göre avantajları olmasına rağmen bir takım sorunlara sahiptir. İlk sorun X faktörünün hesaplanmasını içermektedir. X faktörünün hesaplanmasında uygulamadan uygulamaya değişmekle birlikte, genel anlamda iki farklı yöntemin uygulandığı görülmektedir. X faktörü toplam faktör verimliliği büyümesini göstermektedir. Toplam faktör verimliliği ise, toplam üretilen çıktının toplam kullanılan girdiye oranı olarak tanımlanabilir. Çoğunlukla Avrupa'daki düzenleyiciler tarafından uygulanan bir diğer yöntemde ise, X faktörü her firma için yıllık etkinlik hedef değişimine göre ayarlanmaktadır. Dolayısıyla düzenleyici, etkinlik performans tahminlerinden firmalar için farklı fiyat tavanları belirleyebilmektedir. Nitekim İngiltere ve çeşitli ülkelerde X faktörü kıyaslama yöntemleriyle bulunmaya çalışılmıştır. Çeşitli ampirik metotlar etkinlik sınırını bulmak için uygulanmış ve düzenlemeye tabi firmanın bu sınırdan ne kadar uzak oldukları hesaplanmıştır. Ardından X faktörü firmanın bu sınıra belli bir sürede gelmelerini sağlayacak biçimde belirlenmiştir. Kıyaslama, X faktörünün belirlenmesi için kullanıyor olsa da, kıyaslama metotları ve bunlardan elde edilen sonuçların fiyat kontrolünde nasıl kullanılacağı fiili faktörlere ve her sektörün kendi özelliklerine göre değişmektedir. Uygulamada karşılaşılan bir diğer sorun

---

<sup>61</sup> Train, a.g.e., s.318

<sup>62</sup> Ergas and Small, a.g.m., s.13



ise, fiyat tavanı dışsal maliyet değişimlerine karşı TÜFE-X ile ayarlanmasına rağmen, söz konusu formülün maliyetlerdeki değişimleri tam olarak takip edememesidir. Bunun sonucunda ise tüketiciler veya firmalar beklenmedik gelir elde edebilmektedir. Tüketiciler bu tarz gelirleri elde etmeleri firmaların finansal kapasitesini tehlikeye sokabilecekken, tersi bir durum ise firmaların pazar gücünü kullanılması sonucunu doğurmaktadır<sup>63</sup>.

Fiyat tavanı regülasyonundaki bir diğer sorun ise, esasında fiyatın yükselmesi ile gizlenebilen kalitede meydana gelen düşüş olarak gösterilmektedir. Bu konu ile verilebilecek örneklerden birisi elektrik arzında oluşabilecek güvenilirlik sorunları üzerine olmuştur. Fiyat tavanını regülasyonun etkileri sonucu, arzın güvenilirliğin sorunları önlemek için kalitenin derecesindeki olası değişiklikleri yonteme dâhil etme düşüncesi ön planı çıkmıştır. Bu noktada düzenleyicinin iki seçeneği bulunmaktadır: ya güvenilirlikteki değişimleri dâhil etmeyecektir ya da bu değişimler sisteme dâhil edilecektir. İkinci olarak, fiyatın ağırlıklı ortalamasındaki ve güvenilirlikteki değişimler fiyat tavanından daha az olmalıdır. Güvenilirlik endekse eklenmediğinde, firma maliyetleri yükseldiğinde güvenilirliğini azaltarak karını koruyabilmektedir. Bununla birlikte, fiyat tavanı bağlayıcı olmadığı durumda fiyatın ve güvenilirliğin arasındaki pozitif ilişkiden dolayı güvenilirliğin artması beklenebilmektedir. Fiyat tavanının bağlayıcı olduğu durumlarda güvenilirlik fiyat endeksine dâhil edilerek bir sorun aşılabilir. Fakat fiyat tavanının bağlayıcı olmaması bu sorunu ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle fiyat tavanı hangi yöntemle formüle edilirse edilsin hizmet kalitesinin azalmaya neden olmaktadır.<sup>64</sup>

### 1.4.3 Göreli Rekabet

Getiri oranı regülasyonun ve fiyat tavanı modelinin ortaya konan problemleri sonucu alternatif bir regülasyon yöntemi olarak 1985'te Andrei Shleifer tarafından göreli rekabet gündeme getirilmiştir. Göreli rekabet, aynı ya da benzer özellikteki firmaların aynı anda regülasyonu olarak tanımlanmaktadır. Özdeş firmaların maliyetlerinin kıyaslanması ile düzenleyici özdeş firmaların aynı oranda maliyetlerini minimize edeceğini öngörmektedir<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Senyücel, a.g.e., s.31

<sup>64</sup> Netz, a.g.e., s.423

<sup>65</sup> A. Shleifer, "A Theory of Yardstick Competition", **Rand Journal of Economics**, Vol.16, No.3, ss. 319-327, s.320

Görel rekabetin ardındaki temel fikir, regüle edilen firmanın ulaşabileceği maliyet seviyesini tahmin edebileceğidir. Diğer bir deyişle, bu yöntemin fiyat tespiti kuralı, belirli bir firmanın izin verilen maliyetlerinde diğer firmaların gözlemlenen maliyetlerinin temel alınacağı şeklindedir<sup>66</sup>.

Bu yaklaşım getiri oranı ve fiyat tavanı modellerinin melez bir modeli olarak kabul edilmektedir. Bir yandan maliyetten bağımsız olarak fiyat belirlenmektedir. Ancak, fiyat diğer firmaların maliyetlerine göre düzenlenmektedir. Firmalar arasında maliyet farklılıkları sadece etkinlik farklılıklarından kaynaklandığı sürece, bu model işleyecektir. Etkin bir şekilde çalışan bütün firmalar, aynı maliyet yapısına sahip olacaklardır. Bu modelin işlerliği, regüle edilen firmanın diğer firmalarla aynı talep ve maliyet yapısına sahip olmasına ve aynı dış şoklarla karşılaşmasına bağlıdır. Eğer etkin bir şekilde işleyebilirse, görel rekabet firmaların rantlarını azaltabilir, hatta ortadan kaldırabilir. Ancak, bu modelin temel bir problemi vardır; elektrik iletimi gibi dar kapsamlı endüstrilerde bile, firmalar farklı talep ve maliyet yapılarına sahiptirler. Firmaların maliyet yapılarının farklılaşması, hem finansal yapılarını hem de elde edebilecekleri rantları farklılaştıracaktır<sup>67</sup>.

#### **1.4.3.1 Avantajları**

Bölgesel tekeller arasında görel rekabet uygulandığında regülatör piyasa hakkında bilgi sağlamakta bir tek tekele bağımlı olmamaktadır. Bilginin bir firma tarafından saptırılması halinde, durumun anlaşılması daha kolay olabilmektedir<sup>68</sup>.

Fiyatlar sektördeki benzer teşebbüsler dikkate alınarak belirlendiğinden, teşebbüsleri stratejik davranmaları yönünde teşvik etmektedir. Teşebbüslerin mümkün olan en kısa sürede etkin maliyet seviyesine erişmelerini teşvik etmektedir. Bunun

---

<sup>66</sup> Bedia Sanem Şimşek, **Su Sektöründe Reform Hareketleri-Yeni Politika Arayışları ve Yeni Rekabet Olanakları**, Rekabet Kurumu, Ankara, 2004, s.45

<sup>67</sup> Oğuz, s.187

<sup>68</sup> Çakal, s.32

sonucunda, elde edilen verimlilik artışları rekabetçi piyasalarda olduğu gibi tüketicilere yansımaktadır<sup>69</sup>.

#### **1.4.3.2 Dezavantajları:**

Bölgesel tekellerin ortalama maliyetlerinin hedef alındığı durumlarda, en önemli sorun bu tekeller arasında ölçek ve talep koşullarından kaynaklanan farklılıkların dikkate alınarak düzeltme yapılma gereğidir. Çünkü mal ve hizmetin hem maliyet hem de kalitesi bölgeleri arasında değişiklik gösteren yerel faktörler yoğun bir şekilde etkilenmektedir. Örneğin, su ve atık su hizmeti bölgenin; nüfus yoğunluğu, su kaynakları ve atık suyun gerekli işlemlerden sonra bırakılacağı ortama, altyapının yaş ve kalitesine göre değişiklik gösterebilmektedir.

Bununla birlikte diğer yöntemlerde olduğu gibi, hizmet kalitesinin düşülerek maliyetlerin azaltılması yönünde teşvik vardır ve hizmet kalitesinin denetlenmesini gerekmektedir. Yöntem, genelde ulusal düzeyde tek tarife uygulamasını öngörmektedir. Bu yüzden kaynakların etkin tahsisini sağlayan bir uygulama olmayabilir<sup>70</sup>.

### **1.5 Doğal Tekelerde Rekabetçi Uygulamaları**

#### **1.5.1 Demsetz Rekabet Modeli**

1968 yılında Harold Demsetz<sup>71</sup> tarafından yazılan makaleye kadar doğal tekelin neden olduğu etkinsizliklerin çözümü olarak regülasyon kabul görmekteydi. Demsetz'e göre, hükümetler tarafından verilen imtiyaz periyotu boyunca rekabetçi rakiplerin mal ve hizmet üretmelerine izin vermelidir. Doğal tekel fiyatlandırılması etkin değilken, rekabet kendini ihale süreci ile savunmaktadır. Bir başka deyişle, doğal tekel kar maksimizasyonu amacı ile faaliyette olmasına karşın imtiyaz süreci ile fiyatların aşağı düşmesi beklenmektedir. Böylece, endüstri doğal tekel özellikleri gösterse bile firmanın doğal tekel

<sup>69</sup> Mesut Erol, **Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum**, DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayın No: 2680, Ankara, 2003, s.43

<sup>70</sup> Çakal, a.g.e., s. 32

<sup>71</sup> Harold Demsetz, "Why Regulate Utilities?", **Journal of Law and Economics**, Vol. 11, April 1998, ss,55-65

gibi davranmasını engellenmiş olmaktadır<sup>72</sup>. Süreç şu şekildedir; piyasadaki bütün firmalar aynı teknolojiye sahiplerdir fakat üretimi bir firma gerçekleştirecektir. Üretimi gerçekleştirecek firmayı düzenleyici seçecektir, bir başka ifadeyle düzenleyici firmaya imtiyaz hakkı vermektedir. Her firmanın teklifi, imtiyazı elde etmesi halinde tüketicilerle anlaşacağı fiyatı içermektedir. Düzenleyici, en düşük teklifi veren firmayı seçer ve böylece kazanan firma imtiyaza sahip olur ve açık arttırmadaki fiyatı tüketicilere uygulamaya başlar.<sup>73</sup> İmtiyaz modeline göre, ihale süreci, firmaların rekabet etmesini sağlayarak en iyi teklifin ortaya çıkmasıyla sonuçlanacaktır; burada "pazarda rekabet" yerine "pazar için rekabet" söz konusudur<sup>74</sup>.

Demsetz'in piyasa için rekabet teorisine göre doğal tekel teorisi, doğal tekeli üretimdeki ölçek ekonomilerinden tekel fiyatına taşıyan mantıksal adımları açıklamadaki başarısızlığından dolayı yetersizdir. Demsetz, bir piyasada üretim hakkının verilmesi için yapılan ihalede, bir teklif verme rekabeti olması durumunda, bu rekabeti engellemek için ölçek ekonomilerinin yeterli olmayacağını ve bu rekabetin piyasa içinde rekabetçi sonuçlar doğuracağını söylemektedir. Çünkü tüm satın alıcılar, bu tekliflerin, onların tüm taleplerini karşılmasını beklerler. Taleplerin karşılanması beklentisi durumunda, ölçek ekonomileri hiçbir surette, sadece bir tek teklif verenin olacağı tekeli bir duruma neden olmaz. Kazananların, en düşük teklif verenler olacağı birçok teklif olabilir. Şu halde hizmetin üretiminde ölçek ekonomilerinin varlığı, rekabet halindeki teklif verenlerin sayılarının belirlenmesinde önemsizdir<sup>75</sup>.

Demsetz'in imtiyaz hakkı modeline, regülasyona rekabetçi bir alternatif olarak görülmüşse de birtakım eleştiriler getirilmiştir. Modele ilişkin ilk sorgulanan husus ihale aşamasında firmalar arasında öngörülen rekabetin etkinliği üzerindedir. Rekabetin etkin bir çözümle sonuçlanabilmesi, yalnızca teklif veren firmaların birbirinden bağımsız ve çok sayıda olmasına bağlı değildir; aynı zamanda pazara ilişkin bilgiler bakımından da eşit konumda olmaları gerekmektedir. Her firma, diğer firmaların da aynı teknoloji ve maliyetlere sahip olduğunu bildiği takdirde, ihalenin yalnızca sıfır kar ve en az üretim maliyetini içeren bir teklif ile kazanılabileceğini fark edecektir. Bu durumda, ihaleyi

---

<sup>72</sup> Depoorter, a.g.e., s.512

<sup>73</sup> Train, a.g.e., s.299

<sup>74</sup> Paşaoğlu, s.37

<sup>75</sup> Ölmezoğulları ve Çetin,a.g.m., s. 51

düzenleyen kuruma birbirine benzer tekliflerin arasından en iyisini seçmek kalacaktır. Üretim bir düzenleyici kuruma ihtiyaç duyulmaksızın mümkün olan en etkin şekilde gerçekleştirilecektir. Dikkat çekilen bir başka nokta da, ihale için en iyi koşullar sağlansa bile, ihale sonucunda elde edilecek fiyatın ortalama maliyetin altında düşmeyeceğine ilişkin eleştirilerin varlığıdır. Demsetz ise, firmalardan çok parçalı tarife tekliflerinin talep edilmesi ile sorunun çözülebileceğini belirterek bu eleştiriye cevap vermektedir<sup>76</sup>.

Doğal tekelerde bu yaklaşıma göre belirlenen bir fiyat mevcuttur, fakat belirli zaman sonra maliyet ve talep yapısında değişiklikler meydana gelebilir, böyle bu durumda belirlenen fiyat değişen yapı içerisinde optimal olmayabilir. Geleneksel olarak, rekabetçi piyasada fiyatı, değişen talep ve maliyet yapılarına göre ayarlanmaktadır. Oysa doğal tekel imtiyazı için gerçekleşen açık artırma yönteminde değişiklikler kendiliğinden sisteme yansımamaktadır. Düzenleyici açık artırma duyurusunu yapar, en düşük fiyatı veren firma tekel imtiyazını kazanmaktadır. Bu durumda, kazanan firma ve düzenleyici uzun süreli bir sözleşme yaptığından firma teklif ettiği fiyatı uygulamak zorundadır. Talep ve maliyet yapılarında değişiklik söz konusu olmadığı zaman sözleşme, optimal fiyatı korumayı temin etmektedir. Fakat gerçek yaşamda maliyetler ve talep değişmektedir. Uzun süreli sözleşmeler, koşullar değiştiği zaman dahi aynı fiyat ile satış yapan firmaların ya karlarının azalmasına ya da iflas etmelerine neden olacaktır. Böyle bir durumu önlemek için düzenleyicinin gelecekte olması muhtemel durumları dikkate alarak bir sözleşme hazırlamasını gerektirmektedir. Bunun için iki öneri öne çıkmaktadır: (1) sözleşmede fiyatların hangi olaylar sonucunda değişeceğini belirtilebilir ya da (2) periyodik olarak hangi zamanlarda değişeceğini belirtilebilmektedir. Fakat bu önerilerin uygulanabilmesi için düzenleyicinin gerçekleştirmesi muhtemel olayları sıralaması gerekir fakat bunu yapmak mümkün değildir. Bununla birlikte, düzenleyici, firmaların teknolojileri, maliyet yapıları hakkında bilgi sahibi olması gerekir, ancak böyle bir durumun regülasyondan farkı yoktur<sup>77</sup>. Bu nedenlerden dolayı, uzun süreli sözleşmelerin yerine imtiyaz hakkı kazanan firma ile birlikte kısa süreli sözleşmelerin yazılması önerilmektedir. Sözleşme sona erdiği zaman, yeni bir açık artırma düzenlenir ve tekel imtiyazını kazanan yeni firma ile kısa süreli bir sözleşme imzalanmaktadır. Düzenlenen yeni açık artırmadaki teklifler maliyet ve talep yapısındaki değişimleri yansıtacak şekilde olacaktır.

---

<sup>76</sup> Paşaoğlu, a.g.e., s.38

<sup>77</sup> Train, a.g.e., s.301-302

İmtiyaz modeline ilişkin bir başka sorun ihalenin yenilenmesi sürecinden ortaya çıkmaktadır. Mevcut imtiyaz sahibinin, rakiplerine göre bilgi üstünlüğünün yanı sıra, insan kaynaklarının eğitilmiş olmasından kaynaklanan ve uygulama yoluyla öğrenme sürecinden gelen avantajlara da sahip olmasıdır. Söz konusu firmanın bu üstünlüğü yeni ihalede etkin rekabetin önünde çok önemli bir engel oluşturmaktadır.

Tartışılan sorunlar modelin her zaman uygulanmaz olduğunu göstermemektedir; özellikle sermaye yoğun olmayan hizmetlerde etkili bir yöntem olarak kullanılabilir. Ancak modelin önerileri özellikle sabit maliyetlerin yüksek olduğu şebeke endüstrilerinde etkin olmayan bir rekabet ve gereğinden az bir yatırım seviyesi ile sonuçlanmaktadır. Sermaye yoğunluğu farklılığına dayalı bu tür bir ayırım, şebeke altyapıları ile bu şebekeler üzerinden verilen hizmetlere yönelik farklı yapısal politikaların geliştirilmesi gerektiğini ortaya koyması bakımından önemlidir.<sup>78</sup>

### **1.5.2 Yarışılabilir Piyasalar**

Doğal tekellerin rekabetçi teorilerine, Demsetz'ın fikirlerine Baumol, Willing ve Panzar tarafından yarışılabilir piyasalar kavramı ile katkı sağlanmıştır<sup>79</sup>. Girişin bedava çıkışın ise maliyetsiz olduğu piyasalar yarışılabilir piyasalar olarak tanımlanmaktadır. Girişin bedava olması, yeni bir firmanın endüstriye girerken herhangi bir maliyetle karşı karşıya kalmamasıdır. Firmanın herhangi bir maliyetle karşılaşmamasının yanı sıra piyasaya giren yeni firmanın maliyet dezavantajı mevcut değildir. Bu nedenle, potansiyel firmanın piyasadaki hâkim firma ile aynı teknolojiye sahip olması gerekmektedir, böylelikle tüketici üretilen ürünün hâkim firma ile aynı kalitede olduğunu bilmektedir. Çıkışın maliyetsiz olması ise; firma endüstriden ayrıldığında, girişte katlandığı maliyetleri geri alabilmektedir. Örneğin, firma üretim için bir makine satın almış ise firma endüstriden çıkarken söz konusu makineyi satın aldığı fiyata (amortismanı düşüldükten sonra) geri satabilmektedir<sup>80</sup>. Yani endüstriye girecek olan potansiyel firmalar batık maliyetlerle karşı

---

<sup>78</sup> Paşaoğlu, a.g.e., s.39–40

<sup>79</sup> Depoorter, a.g.e., s.510

<sup>80</sup> Train, a.g.e., s.303

karşıya değillerdir. Batık maliyetler ise, geriye karşılanması mümkün olmayan ve asıl işlevi dışında başka bir amaç için kullanılmayan sabit maliyetlerdir. Bu varsayımlar altında, hâkim firma fiyatı maliyetinin üzerinde belirlerse, bu durum potansiyel firmalar için endüstriyi cazip hale getirecektir. Bu nedenle, yarışabilir piyasalar, doğal tekelin normal kar elde etmesini öngörmektedir<sup>81</sup>.

Yarışabilir piyasalar teorisi, doğal tekellerin açık ve kesin özelliklerinin neler olduğunu göstererek, hangi piyasalar için regülasyonun kullanılması, hangileri için de kullanılmaması gerektiği konusunda bir perspektif sağlamıştır. Örneğin İstanbul ticari taksi piyasasına giren bir kişi, piyasadaki çıkmak istediğinde aracını tekrar – örneğin kiralık araç piyasasında- kullanabiliyorsa veya satabiliyorsa, yapılan yatırımların batık maliyetler içermediği kabul edilir ve bu piyasa yarışabilir bir piyasa olarak düşünülür. Ayrıca yatırımların batık maliyetler içermemesi yanında sürekli giriş tehdidinin, mevcut taksilerin çok yüksek taksi ücretleri uygulamasını engellemesi de piyasanın rekabetçi olduğunun bir diğer göstergesidir. Bu durumda ticari taksi piyasasının doğal tekel olarak algılanıp, giriş regülasyonuna tabi tutulması anlamsız olur. Ancak elektrik, doğal gaz ve telekomünikasyon endüstrilerinin özellikle iletim aşamaları için durum farklıdır. Örneğin elektriğin iletimini sağlamak için gerekli olan yüksek gerilim hatları ve yüksek voltajlı telleri taşıyan elektrik direkleri, hem çok yüksek maliyetlidir, hem de bu sermaye araçlarına yatırım yapıp piyasaya giren firma, piyasadaki çıkmak istediğinde, bu sermaye araçlarını satamaz veya başka bir piyasada kullanmaz. Bundan dolayı elektrik iletim piyasayı yarışabilir piyasa değil, bir doğal tekeldir ve bu piyasada regülasyon kabul edilmektedir<sup>82</sup>.

Teoriye karşı ilk temel eleştiri batık maliyetlere ilişkin varsayıma yöneliktir. Vickers ve Yarrow, özellikle şebeke endüstrilerinde önemli ölçüde batık maliyetlerin bulunmasının, teoriyi önemli ölçüde zayıf kıldığını; az miktarda batık maliyetlerin dahi teorinin dayandığı maliyetsiz giriş ve çıkış varsayımını sorgulanır hale getirdiğini ifade etmektedir. Çoğu yazarlar gibi, Armstrong, Cowan ve Vickers, bu eleştiriye katılmakla, batık maliyetlerin, özellikle şebekelerin (elektrik dağıtım hatları, doğalgaz boruları vb) temel karakteristik özelliklerinden biri olduğuna, ancak bu şebekeler üzerinden verilen hizmetlerde (büyük

<sup>81</sup> Erkan Erdoğan, **Energy Markets Reforms in Turkey: An Economics Analysis**, University of Surrey School of Human Sciences, Surrey, 2005, s.107

<sup>82</sup> Tamer Çetin, "Regülasyon İktisadi Üzerine Farklı Yaklaşımlar", **Telekomünikasyon Dergisi**, Yıl.1, sayı 2, 2005, ss.106–123, s.117

tüketicilere doğalgaz arzı gibi) önemli bir ölçüt teşkil etmeyebileceğine dikkat çekmektedir. Buna karşılık Armstrong, Cowan ve Vickers, yeni firmanın girişi ile pazardaki firmanın buna cevap vermesi arasında belli bir sürenin bulunmasının gerçekçi bir yaklaşım olmadığını ve teorinin üstü kapalı olarak kabul ettiği bu varsayımın asıl sorgulanması gereken husus olduğunu ifade etmektedir. Çoğu durumda, mevcut firmanın fiyat indirmesi, yeni firmanın gerekli üretim kaynaklarına sahip olmasına kıyasla daha kolay ve hızlı gerçekleşen bir süreçtir. Mevcut firma, yeni bir firmanın faaliyete geçtiğini gözlemlediği anda, rakip firma pazara yerleşmeden fiyatını düşürecek, yeni firma pazar dışına çıktıktan sonra da yükseltecektir. Esasen bunu bilen potansiyel rakip, tekelci firma pozitif bir kar elde etmesine rağmen pazara girmekten kaçınmaktadır<sup>83</sup>.

İkinci olarak, maliyetlerle giriş-çıkış engellerinin ilişkilendirilmesinde sorunlar olduğu ileri sürülmektedir. Yarışılabilir piyasalar analizinde, sabit olarak nitelendirilen maliyetlerin giriş engelleriyle bir ilişkisi olmadığı kabul edilmektedir. Bu varsayım tam giriş halinde tutarlıdır. Eğer giriş tam değilse yeni giren firmanın üretim miktarı mevcut firmanınkinden küçük olacak ve sözü edilen maliyetler giriş engeli oluşturabilecektir. Benzer şekilde, batık maliyetlerle dönem uzunluğu arasındaki ilişkinin ele alınışında da sorunlar vardır. Batık maliyetlerin dönem uzunluğuna göre değişmesi ve dönem kısaldıkça daha fazla olması beklenir. Mevcut firmanın girişe tepki göstermeyeceği süre içinde batık maliyetlerin yüksek olması beklenir. Oysa yarışılabilirlikte batık maliyetlerin sıfır olması söz konusudur ve bu durumda bir tutarsızlık ortaya çıkmaktadır<sup>84</sup>.

### **1.5.3 Chamberlinian Tekelci Rekabet Teorisi**

Chamberlinian tekeli rekabet teorisi, bir hizmetin alternatif arz yöntemleri arasında rekabet oluşabileceği düşüncesine dayanmakta ve ulaştırma sektöründe alternatif ulaştırma modları arasındaki rekabet ile açıklanmaktadır. Teori, demiryolu, karayolu, boru hattı ve denizyolu taşımacılığı gibi değişik taşıma modları arasında mücadele varsa bu alt sektörlerin her biri/tamamı doğal tekel özelliklerine sahip olsa da deregüle edilip rekabete açılacağını önermektedir. Ancak, alternatif arz yöntemleri tarafından verilen hizmetlerin

---

<sup>83</sup> Paşaoğlu, a.g.e., s. 35

<sup>84</sup> Lale Davut, "Yarışılabilir Piyasalar", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 51, Sayı 1, 1996, s. 130



tam ikame olup olmaması belirli sektörlere pazar gücü sağlayabilmektedir. ABD’de demiryolu ulaştırmasının deregülasyonu, demiryolu ile diğer sektörler arasındaki yoğun rekabetten kaynaklanmaktadır. Yine ABD’de kablolu-TV yayınlarının deregülasyonu da modlar arası rekabet olacağı düşünülerek yapılmıştır. Ancak, deregüle edilen sektörlerin aksine kablolu-TV hizmetlerinin fiyatlarında aşırı artışlar olmuş ve 1992 yılında tekrar regüle edilmeye başlanmıştır. Bu durum, kablolu-TV ile havadan yapılan yayınların tam ikame mallar olmaması nedeniyle kablolu-TV’nin pazar gücünün olduğunu göstermektedir<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Çakal,a.g.e., s. 35

## 2. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

### 2.1 Bağımsız Düzenleyici Kurum Kavramı ve Ortaya Çıkış Nedenleri

Bir regülasyon tarzı olarak kamu mülkiyetindeki başarısızlığın ve bunun sonucunda kamu hizmetlerindeki kamu yararı anlayışının etkilenmesi sonucu kuralların uzmanlaşmış kurumlar ya da komisyonlar tarafından geliştirildiği mülkiyetin ise özel sektöre verildiği bir regülasyon tarzı ortaya çıkmıştır. Böylelikle, merkezi yönetim departmanlarının hiyerarşik kontrol ve denetiminin dışında faaliyet gösteren bağımsız düzenleyici kurumlar tesis edilmiştir. Bu tür regülasyon tarzı, öncelikle Avrupa'da ve sonrasında dünyada endüstrileşmiş ülkelerde kamu yönetimin ve kamu politikasının ulaştığı yeni sınırı ifade etmektedir.<sup>1</sup> Bağımsız düzenleyici kurumlar, ne doğrudan seçmenler tarafından seçilemeyen ne de seçilenlerin doğrudan atadıkları tarafından yönetilemeyen çoğunluğa dayanmayan kurumlar olarak ifade edilmektedir<sup>2</sup>.

Toplumsal yaşam için özel bir önem ve duyarlılık taşıyan, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal sektörlerde veya alanlarda düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetinde bulunan, kararları üzerinde hiçbir makam ve merciin etkisinin olmadığı, karar organları özel güvencelere sahip, mali özerkliğe haiz, özerk bütçeli kamu tüzel kişiler şeklinde de bağımsız düzenleyici kurumları tanımlamak mümkündür<sup>3</sup>.

BDK'ların, düzenleyici devlet modelinde önemli bir aktör haline gelmesinin ve literatürde tartışılmasının çok önemli gerekçeleri bulunmaktadır. Birincisi, dünyada ve Türkiye'de pek çok endüstriye ilişkin devlet müdahalesi artık düzenleyici kurumlar yoluyla gerçekleşmektedir. İkincisi, BDK'ların regüle ettiği endüstrilerin kısmen de olsa doğal tekel yapılarının devam etmesidir. Bu nedenle alanında uzman kadrolardan oluşan BDK'lar, bu endüstrilerin regülasyonunda özellikle tercih sebebi olmaktadır. Üçüncü olarak doğal tekel niteliği olan endüstrilerin regülasyonundan sorumlu bu kurumların, kamu yararı

---

<sup>1</sup> Giandomenico Majone, **Regulating Europe**, Routledge, Londra, 1996, s. 15

<sup>2</sup> Fabrizio Gilardi, **Evaluating Independent Regulators**, Desingning Independent and Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation, OECD, 2005, s. 102

<sup>3</sup> Ali Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 2

kavramını, politik ve özel çıkar gruplarından bağımsız ve tarafsız şekilde uygulayabilecek yapıya sahip bürokratik kurumlar olmalarıdır<sup>4</sup>.

Gerek kamusal yaşamın hassas sektörleri denilen alanların düzenlenmesi ve denetlenmesi; gerekse rekabete açılan hizmet sektörlerinde, "işletme" (kamusal veya özel) ve "düzenleme" işlevlerinin ayrılması sonucu, düzenleme işlevini yerine getirecek bağımsız otoriteye duyulan gereksinim, klasik idari kuruluşlardan farklı yeni bir idari yapılanma modeli ortaya çıkarmıştır<sup>5</sup>. Bu kurumların genel işlevi, toplum yaşamının duyarlı alanlardaki kamusal ve özel etkinliklerini düzenlemek, izlemek, denetlemek, aykırı davranış ve durumları önlemek ve yaptırıma çaptırmak suretiyle kimi temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni korumak ve güvence altında bulundurmaktır<sup>6</sup>.

Düzenleyicilik faaliyetleri, iktisadi, toplumsal ve teknik olmak üzere üç ana başlık altında toplanmaktadır. Bunların iktisadi olanı; rekabetin korunması, piyasaya girişin düzenlenmesi, parametrelerin belirlenmesi ve teknik düzenlemelerden oluşmaktadır. Devletin iktisadi regülasyon politikasını oluştururken vermesi gereken en önemli kararlardan birisi, bu görevleri hangi organlar eliyle yapılacağıdır. Düzenleyici kurumlar açısından yeniden yapılanmayı tamamlamış ülkelerde bu görevleri yürütebilecek iki tür organ belirginleşmiştir: Bunlardan ilki rekabet otoriteleri, ötekiler ise, sektöre özgü düzenleyici kurumlardır. Rekabet otoriteleri, pratikte ekonominin tümünü kapsayan görev alanı içinde girişimlerin bir araya gelerek veya rakipleriyle birleşerek rekabeti azaltmalarını ya da tüketicilere daha iyi mal ve hizmet sunmak dışındaki yöntemlerle rakiplerini pazar dışına atmaya yönelik eylemlerini yasaklayarak, sonunda tüketicileri korumayı hedefleyen yasa ve mevzuat hükümlerini uygulamakla yükümlüdürler. Düzenleyicilerse, devletin kamu yararının yalnızca rekabet otoritelerinin gözetimindeki piyasalar yoluyla sağlanacağına yönelik bir kanaatin oluşmadığı, bir veya birkaç sektörde piyasa aksaklıklarını giderme görevini verdiği kurum ve kuruluşlardır<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Tamer Çetin, "Regülasyon Sürecinin Yeni Aktörleri: Politik İktisat Perspektifinde Bağımsız Düzenleyici Kurumlar", **Rekabet Dergisi**, Sayı 29(1), 2007, ss. 3–26, s.6

<sup>5</sup> Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler", **Devlet Reformu: Devletin Düzenleyici Rolü**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s.115

<sup>6</sup> Lütfi Duran, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", **Amme idaresi Dergisi**, Cilt 30, Sayı 1, Mart 1997, ss.3–10, s.5

<sup>7</sup> Şükrü Şinasi Gürel, **Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, Rekabet Kurumu**, 15–16 Mart, Ankara, 2001, s.11

ABD’de ve Avrupa’da uzun bir geçmişe sahip olmasına rağmen bağımsız düzenleyici kurumların Türkiye’de ortaya çıkışları, kalkınma politikalarındaki temel dönüşümlerin başlatıldığı 1980’li yılların ilk yarısına denk gelmektedir. 24 Ocak kararlarıyla başlatılan bu dönüşümün ivme kazanmasına paralel olarak düzenleyici kurumların gelişime seyrinin de hızlandığı gözlenmektedir. Son yıllarda, “daha az devlet daha çok piyasa” ilkesine dayanan ve giderek derinleşen liberalleşme politikalarının devlet örgütlenmesindeki en önemli izdüşümleri düzenleyici kurumlar olmuştur<sup>8</sup>.

Reform hareketlerinin 1980’li yıllarda başlamasına rağmen 1990’lı yılların ikinci yarısına kadar, Türkiye’de devletin piyasalar üzerindeki gözetim ve denetim işlevi yeteri kadar önem kazanmamıştır. Özellikle doğal tekellerden kaynaklanan piyasa aksamalarının hüküm sürdüğü enerji, telekom ve ulaştırma gibi altyapı sektörlerinde, devlet düzenleme/denetim işlevini KİT’ler aracılığıyla sürdürmeyi tercih etmiştir. Devletin işletmecilik ve denetim işlevlerinin birbirinden ayrılması, denetim işlevinin daha etkili bir biçimde gerçekleştirilmesine izin verecek kurumsal altyapının oluşturulmasına ancak 1990’ların ortasından itibaren gündeme gelmiştir<sup>9</sup>.

Devletin ekonomideki rolünün değiştiği dönemde kurumsal altyapının güçlendirilmesinde dış faktörlerde etkili olmuştur. Düzenleyici ve denetleyici kurumların ülkemizde gelişim süreci ise ağırlıklı olarak Dünya Bankası ve IMF ile yapılan görüşmeler sonucunda hız kazanmıştır. Ekonomide verimliliği, yönetim anlayışını ve dolayısıyla büyüme hızını düzeltecek yapısal reformlar çerçevesinde benimsenen yeni kamu yönetimi anlayışında ise bağımsız düzenleyici kurumlar öne çıkmıştır. Bu kapsamda, çeşitli tarihlerde IMF’ye verilen niyet mektuplarında mali sektörün yeniden yapılandırılması çerçevesinde bankacılık alanında, ekonomide rekabetin ve etkinliğin artırılması kapsamında şeker, tütün, enerji ve telekomünikasyon sektörlerinde bağımsız düzenleyici kurumların kurulması taahhüt edilmiş ve bu konularda gereken yasal düzenlemeler yapılarak bu kurumlar faaliyete geçirilmiştir<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Seriyse Sezen, **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, TODAİE, Ankara, 2003, s.118

<sup>9</sup> TÜSİAD, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 2002 s.18–22

<sup>10</sup> Devlet Denetleme Kurulu, **Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Oluşumu, Teşkilatı, Yetki ve Görevleri, Denetlenmeleri ve Kurul Üyeleri ile Çalışanlarının Statüsüne İlişkin Hususların İrdelenmesi**, 2010/11, s.381

Piyasa aksaklıkları, teknolojik gelişmeler, devletin ekonomideki değişen rolü vb. gibi etmenler BDK'ların faaliyette olma nedenleri olarak gösterilmektedir. Bununla birlikte, enerji, telekomünikasyon, bankacılık sektörlerinde devletin rolünün azalması için yapılan reform çalışmalarında tüketiciler, yatırımcılar ve diğer piyasa katılımcıları için yeni bir yol göstericiye ihtiyaç ortaya çıkmıştır. Bu noktada dikkat çeken noktalardan biri ise, devletin daha önce sahip olduğu bazı güçleri hangi nedenlerden dolayı BDK'lara devrettiğidir.

## 2.2 Bağımsız Düzenleyici Kurumlara Yetki Devri Gereksinimleri

Piyasa aksaklıklarının yarattığı etkinsizlikleri gidermek için devlet ekonomik hayata müdahale etmektedir. Bağımsız düzenleyici kurumlar da sonuç olarak devletin, ekonomik hayata müdahale araçlarından biridir. Burada önemli olan konu; bu müdahalenin neden örneğin bir bakanlık dairesi aracılığı ile değil de bir "düzenleyici kurum" aracılığı ile gerçekleşmesinin tercih edildiğidir<sup>11</sup>. Bunun nedeni aşağıdaki açıklanmaktadır:

**Uzmanlık:** Günümüzde geleneksel idari yönetim ve teknikleri bazı sorunların çözümünde yetersiz kalmaktadır. Özellikle ekonomik alanlarda karşılaşılan karmaşık ve teknik sorunların çözümü uzmanlık gerektirmektedir. Geleneksel idari yapı ve özellikle bakanlık anlamındaki bir örgüt şeması içinde bu sorunların çözümü her zaman için mümkün olmamaktadır. Kamu işlevinin tarafsızlığının mümkün olduğu en geniş ölçüde sağlanması için idarenin bazı işlevlerinin siyasi organdan bağımsız, hızlı hareket edebilme yetkisi ile donatılmış, uzman kişilerle sivil toplumun bünyesinden çıkan kişilerden oluşan kuruluşlarca yerine getirilmesi zorunludur. Bu anlamda piyasa ekonomisinde hem aktör olarak rol alıp, hem de hakem rolü üstlenme durumunda devletin alacağı karar ve uygulamalarının haklılığı, yerindeliği ve objektifliği anlamında kuşku doğabilecektir. Bunun önüne geçilebilmesi için söz konusu alanda bağımsız ve tarafsız kurumların karar alması ve denetlemeyi yapması daha yerinde bir çözüm olacaktır.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Selim Şanlısoy, Abdülvahap Özcan, "Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı", **Siyasa**, Yıl:2, Sayı 3-4, 2006, ss. 99-132, s.103

<sup>12</sup> Ethem Atay, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt.10, Sayı.1,2, 2006, ss. 259- 293, s.261

Bu nedenle, belirlenen düzenleyici kurumun teknik ve mesleki kabiliyetleri, güvenilirlik temin etmede hayati bir etkidir. Örneğin, dünya enerji piyasalarındaki hızla değişen gelişmelere ayak uydurmak için özelde elektrik piyasalarına ve genelde enerji piyasalarına ilişkin konularda uzmanlık gerekmektedir. Enerji düzenlemesi uygulaması her zaman bu alandaki akademik gelişmelerle yakından ilişkili olmuştur ve karşılıklı fikir alışverişi, hem uygulamada hem de kuramsal olarak, düzenleyici gündemi belirlemede daima yardımcı olmuştur. Dolayısıyla tüm düzenleyici kurumlar sadece başka bir bürokrasi katmanı olarak değil, uzman birer kurum olarak görülmedir<sup>13</sup>.

**Esneklik:** Bağımsız düzenleyici kurumların özerkliği, değişen koşullar karşısında regülasyon politikalarını ayarlamakta daha esnek olmasını sağlamaktadır.

**Güvenilir Taahhüt:** BDK'lar, siyasi etkilerden ve seçim ile ilgili kısıtlardan soyutlandıkları için piyasa yanlısı taahhüdün güvenilirliğini sağlamlaştırmaktadır. Bu durum aynı zamanda piyasayı yatırımlar için cazip hale getirecektir. BDK'ların bu özelliği,devletin çeşitli rollerinin net bir şekilde tanımlanmasını sağlamaktadır ve hükümet değişikliği söz konusu olduğunda çıkarlar arası çatışmalar olsa dahi güvenilir taahhüt ile ilgili sorun olmayacaktır<sup>14</sup>.

Rekabete tabi olacak sektörler, batık maliyetlerin yüksek olduğu sektörlerdir. Bu sektörlerde yaratılan varlıkların başka alanlardaki değeri düşüktür. Dolayısıyla bir kez yatırım yapıldıktan sonra yatırımcının düzenleyiciye göre pazarlık payı azalmaktadır. Bu yatırımların yapılabilmesi için yatırımcıların düzenleyici kuralların ilerde (en azından radikal biçimde) değişmeyeceğine, bir kere yatırım yapıldıktan sonra idari kurumların artan pazarlık güçlerini kötüye kullanmayacaklarına inanması gerekmektedir. Aksi takdirde yatırım yapılmayacak veya risk arttığında yatırım maliyeti artacak veya yatırımcı daha

---

<sup>13</sup> Esat Serhat Güney, "Türk Elektrik Sanayinde Yeniden Yapılandırma, Rekabet ve Düzenleme", **Türkiye'de Rekabetçilik ve Düzenleme: Türkiye'de Rekabetçilik, Yatırım İklimi ve Rekabet Politikasının Rolü**, TEPAV, 2007, s.330

<sup>14</sup> Gilardi, a.g.m., s. 102

yüksek bir getiri veya fiyat talep edecektir. Bir anlamda, düzenleyici kurumların kuralların adil kalacağını inandırıcı bir biçimde taahhüt edebilmeleri gerekmektedir<sup>15</sup>.

**İstikrar:** Benzer nedenlerden dolayı BDK'lar, istikrarlı ve öngörülebilir bir düzenleyici çevre sağlayabilmektedir. İstikrarlılık ve güvenilirlik, kavramları arasında küçük bir farklılık bulunmaktadır. Güvenilir taahhüt, yatırımcıları güvence altına alabilecek davranışların oluşumunda güven sağlarken, istikrar, düzenleyici kuralların, ani ve beklenmedik değişimlere tabi olmadığını yani bu kurallara uyulacağını ifade etmektedir. Dolayısıyla istikrarlı bir düzenleyici çevre, yatırımcılar açısından sadece ılımlı bir düzenleyici çevre anlamına gelmektedir. Diğer yandan güvenilir taahhüt kapasitesi, yatırımcıların lehine bir ortamı ifade etmektedir.

**Etki ve Etkinlik:** Daha önce bahsettiğimiz gerekçelerde olduğu gibi, bağımsız düzenleyici kurumların etkin olması, piyasanın da daha iyi performans sergilemesine neden olacaktır.

**Kamu Katılımı ve Şeffaflık:** Bu kurumların karar alma süreçleri, bakanlıkların bünyesindeki göre daha açık ve şeffaftır, bu nedenle düzenleyici kurumların kararları tüketici gruplarının çıkarlarına daha duyarlıdır. Bu nedenle kurumların düzenleyici kararları, tüketici gruplarının beklentilerine ya da çıkarlarına daha duyarlıdır. Bunun nedeni, kısmen, bağımsız kurumların, seçim ile ilgili politik kaygılardan soyutlanmış olması sebebiyle, sektördeki güçlü çıkar grupları tarafından ele geçirilmesinin daha zor olmasıdır. Aynı zamanda, uygulanan regülasyonun başarıya ulaşmasına katkı sağlamaktadır.

**Karar Alma Maliyetleri:** Bağımsız düzenleyici kurumlar, politik kazançların ve kayıpların net olmadığı durumlarda ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları engelleyerek karar alma maliyetlerini azaltabilmektedir<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> İzak Atiyas, "Ne İçin ve Nasıl Regülasyon", **Devlet Reformu: Devletin Düzenleyici Rolü**, Ed. İzak Atiyas, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 30

<sup>16</sup> Gilardi, a.g.m.,s.103

**Suçluyu Değiştirme:** BDK'lar, politikacıların, benimsenmeyen düzenleyici kararlar aldığında ve düzenleyici süreçte başarısızlıklar ortaya çıktığında, bu başarısızlıklardan sorumlu olmasını önlemiş olmaktadır. Bu davranış, düzenleyici karar hakkında bir fikir birliğine varmanın zor olmasından değil, politik maliyetlerin, politik faydalardan yüksek olduğu durumlarda ortaya çıkan sorunlarda, sorumlunun değiştirilmesi arzusunun kaynaklanmaktadır<sup>17</sup>.

Seçilmiş siyasiler, toplumun geniş kitleleri tarafından sevimsiz karşılanacağına inandıkları konularda karar alma yetkisini bağımsız kurumlara delege etmektedir. Örneğin, rekabet kurumları, rekabet ihalelerine uygulanacak cezai yaptırımlar konusunda hükümet ile şirketler arasında bir tampon oluşturmaktadır. Diğer yandan, birleşme ve devralma konusunda verilen bir izin birleşen şirketleri mutlu ederken, birleşme sonrası işini kaybeden çalışanları ve rakip firmaları mutsuz edebilmektedir. Enerji ve telekomünikasyon sektörlerinde kamu işletmeciliği döneminde büyük ölçekli ticari şirketler tarafından çapraz olarak desteklenen tüketicilerin kullandığı elektriğin fiyatının, bu işletmelerin özelleştirilmesinden sonra piyasa koşullarında oluşacak ve muhtemel de artacak olması, önceleri ucuz fiyattan elektrik tüketenleri mutsuz kılabilir. İşte, geniş halk kitlelerini hoşnutsuz kılacak bu tür teknik düzenleme yetkilerini, hükümetler bağımsız kurumlara delege ederek sorumluluktan kaçınabilmektedir<sup>18</sup>.

**Politik Belirsizlik:** Hükümetler tarafından BDK'lara yetki devri yapılmasının bir nedeni de politik belirsizliktir. Politik belirsizlik, mevcut karar vericilerin değişmesi ile birlikte uygulanan politikalarında değişme ihtimalini ifade etmektedir<sup>19</sup>. BDK'ların değişme olasılığı, siyasetçilere göre daha düşük olduğundan, BDK'lar siyasiler tarafından kendilerinden sonrada politikaların uygulanacağı bir mekanizma anlamına gelmektedir. Zira politikacılar bir düzenleyici politikanın uygulanması için karar aldıklarında, bilirler ki bu politika, gelecek seçimlerde hükümet değiştiğinde ya da bir koalisyon hükümeti iktidar olduğunda değiştirilebilmektedir. Bunu önlemek için düzenleyici politikanın, siyasetten yalıtılması gereklidir. Bu durumda politikacılar belki düzenleyici süreçteki kontrollerini de

---

<sup>17</sup> Gıllardi, a.g.m., s.103

<sup>18</sup> Uğur Emek ve Muhittin Acar, "Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar", **Çağdaş Kamu Yönetimi-II**, Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2004, s.108

<sup>19</sup> Ünal Zenginobuz ve Gül Sosay, **Independence and Accountability of Regulatory Agencies in Turkey**, Boğaziçi University Research Papers, ISS/EC 2007-17, İstanbul, 2007, s. 5



kaybetmiş olurlar, fakat politik tercihlerinin gelecekte başka iktidarlar tarafından değiştirilme olasılığını engellemiş olmaktadır<sup>20</sup>.

### **2.3 Bağımsız Düzenleyici Kurumların Görev ve Yetkileri**

BDK'ların başlıca işlevi faaliyet gösterdiği alanlarda düzenleme yapmak, piyasa aktörlerinin düzenleme kurallarına uygun faaliyet gösterip göstermediğinin gözetimini/denetimini yapmak, uyuşmazlık tespit ettikleri durumlarda yaptırım uygulamak, piyasa aktörlerinin uyuşmazlıklarında hakemlik görevi üstlenmek ve piyasaları geliştirmek için araştırma yapmak ve danışmanlık hizmeti sunmaktır. <sup>21</sup> BDK'ların bahsedilen görevleri çerçevesinde görev ve yetkileri ise şu şekildedir:

#### **2.3.1 Regülasyon (Düzenleme) Yetkisi**

Ekonominin regülasyonu özellikle belirli alanlarda belirli kuralların eksikliği veya bulunmaması olgusuna bağlı olduğu durumlarda BDK'ların oldukça fazla sayıda oluşturuldukları görülmektedir. Son yıllarda ekonomik anlamda devletin işlevinde yeni düzenlemelerin yapılması zorunluluğu doğmuştur. Çünkü kamu hizmeti anlayışı geleneksel anlamının dışında bir anlam ve içerik kazanmaya başlamıştır. Artık belirli ve özellikle ekonomik nitelikli kamu hizmetlerinin devlet tarafından tekel olarak yürütülmesinin hizmetten yararlananların lehine değil, aleyhine olduğu görüşü ağırlık kazanmaya başlamıştır. Rekabetin yaratılmasıyla kamu hizmeti niteliğinde görülen hizmetlerin daha kaliteli ve ucuz bir şekilde geniş halk kitlelerine ulaştırılabilmesine imkân sağlanacaktır.<sup>22</sup>

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

---

<sup>20</sup> Gilardi, a.g.m., s.103

<sup>21</sup> TÜSİAD, a.g.e., s. 179

<sup>22</sup> Atay, a.g.m., s. 264

yarattığı dışsallıkların denetimi için yeni yönetim anlayışlarının uygulanması ihtiyacı çıkmıştır. Regülasyon yoluyla devletler büyük boyutlu ekonomik ve sosyal değerlerin korunmasına yönelik önemli kazançlar sağlamışlardır. Günümüzde ülke yönetiminde etkinliğin sağlanması ve regülasyonun getirilerinden faydalanılması, büyük ölçüde düzenleyici kurum ve kuralların kalitesine bağlıdır.

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, uygulayıcıları bu faktörler veri alınca kanunda belirtilen hedeflere uygun davranmaya özendirilecek biçimde tasarlanmalıdır. Regülasyona tabi olan sektörlerin batık maliyeti yüksek sektörler olması nedeniyle yatırım yapıldığında yatırımcıların regülatöre göre pazarlık güçleri azalmaktadır. Bu yatırımların yapılabilmesi için yatırımcıların düzenleyici kuralların ilerde değişmeyeceğine, bir kere yatırım yapıldıktan sonra idari kurumların artan pazarlık güçlerini kötüye kullanmayacaklarına inanması gerekmektedir<sup>23</sup>. BDK'lar herhangi bir sektörde veya alanda doğrudan bir oyuncu olmak, operatörlük yapmak yerine regülasyon işlevini gerçekleştirmektir. Örneğin, enerji alanında faaliyet gösteren EPDK bizzat elektrik üretmemekte veya doğalgaz dağıtımını yapmamakta, sadece enerji alanını regüle etmektedir<sup>24</sup>.

Regülasyon yetkisi, genel ve soyut nitelikteki normlar koyabilme yetkisidir. BDK'ların düzenleme yetkisi görev alanlarını belirleyen kuruluş yasalarında verilmektedir. BDK'lar bu yetkiyi kuruluş yasalarına aykırı olmamak ve onların uygulanmasını göstermek üzere, özerlik ilkesi çerçevesinde ve üst norma bağlı kalmak kaydıyla çeşitli düzenleyici işlemler (tebliğ, yönetmelik, genelge, bildiri gibi) yaparak kullanmaktadır. Bu kurumların var olma nedenini oluşturan bu yetki, kamusal yaşamın duyarlı alanların kamu yararı ve kamu düzeni gereklerine uygun olarak yönlendirmeyi içermektedir<sup>25</sup>. Ülkemizde ise Anayasa göre kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren yasa ve tüzüklerin

<sup>23</sup>Aytaç Uğurlu, "Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlar ve Türkiye'de Enerji Sektöründe Uygulanması", Yüksek Lisans Tezi Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, , Ankara, 2007, s.49

<sup>24</sup> Ulusoy, a.g.e., s.18

<sup>25</sup> Öztürk, a.g.e., s. 19

uygulanması amacıyla yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olduklarından, BDK'lar da, düzenleme yetkilerini yönetmelik çıkararak kullanmaktadırlar.

### **2.3.2 Denetim ve Gözetim Yetkisi**

BDK'lar, yasalar ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını izlemek, gözetmek durumundadır. Bu amaçla, gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak ve gerektiğinde yerinde incelemeler yapmak yetkileri bu kuruluşlara verilmiştir<sup>26</sup>.

Örneğin, EPDK piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin ilgili lisans hüküm ve şartlarına uyup uymadıklarını denetlemek yetkisine sahip bulunmaktadır. BDK'lar izleme, inceleme ve denetim işlevlerini yerine getirerek piyasa aktörlerinin gerekli bilgi ve belgeleri sağlanması esastır. Gerekli bilgi ve belgelerin sağlanmamasının yaptırımları bulunmaktadır. EPDK tarafından bilgi isteme veya yerinde inceleme hallerinde; istenen bilgilerin yanıltıcı olarak verildiğinin saptanması ya da yerinde inceleme imkânının verilmemesi hallerinde idari para cezası verilmektedir.

İzleme faaliyeti sonucunda, piyasaya ilişkin edinilen verilerin anlamlandırılarak bilgiye dönüştürülmesi önemlidir. Bu şekilde üretilen bilginin, açık, anlaşılabilir, zamanında ve kolay erişilebilir şekilde raporlanması, bir taraftan karar almayı kolaylaştırıp hızlandırırken, diğer taraftan da piyasa oyuncularının içinde buldukları piyasalar hakkında tarafsız bir değerlendirme yapabilmesini sağlayacaktır.

### **2.3.3 Yaptırım Uygulama Yetkisi**

Bağımsız idari otoritelerin görevli oldukları alanlarda idari ve parasal yaptırımlar uygulama konusunda geniş yetkilerle donatılmış olmaları, bu kuruluşların hukuki statülerinin belirlenmesinde önemli tartışma konularından birini oluşturmaktadır.

---

<sup>26</sup> Tan, **Bağımsız İdari Otoriteler**, s. 121–122

Uygulanacak yaptırımların niteliği görev alanlarının özelliğine göre değişebilmekle beraber, yaptırım uygulama yetkisi, faaliyette buldukları alanda düzenleme ve denetleme yetkilerinin bir uzantısı olarak kabul edilmektedir. Kimi bağımsız kurumların (örneğin Rekabet Kurumu) uyguladıkları yüksek para cezaları ön plana çıkarken, kimilerinin iznin iptali gibi idari yaptırımlar önem kazanmaktadır.<sup>27</sup>

İkna etme, önleme, uzlaştırma gibi önlemler bir ölçüde gerekli olsa bile, yaptırımdan arındırılmış bir kamu gücü için bunun yeterli olmadığı anlaşılmaktadır. Yaptırım araçları açısından da BDK'lar aralarında farklılıklar bulunmaktadır. RTÜK, kanuna uygun faaliyet göstermeyen radyo ve televizyonların yayınlarını durdurabilmekte; KİK kanuna aykırı yapılan ihaleleri askıya alabilmekte, iptal edebilmekte veya düzeltici işlemi belirleyebilmektedir<sup>28</sup>.

Yaptırım uygulanmadan önce, hukuki düzenlemeye aykırı davranış konusunda ilgilinin uyarılması, belgeleri inceleme olanağı tanınarak sözlü ve yazılı savunma yapma olanağı tanınması, uygulanacak yaptırım ile fiil arasında orantılılık olması ve alınacak kararın gerekçeli olarak duyurulması ve nihayet yaptırımın yürütmenin durdurulması istemini de içeren bir tam yargı davası konusu yapabilmesi bu güvenceler arasında sayılmaktadır<sup>29</sup>.

#### **2.3.4 Danışmanlık Görevi**

Kendi alanlarında uzman kurumlar olan bağımsız düzenleyici kurumlar ilgili oldukları alana yönelik olarak özel ve kamu kuruluşlarına görüş bildirerek danışma işlevini yerine getirebilmektedirler. Görüş bildirme yetkisi geleneksel olarak zorunlu olmayan görüşler, alınması zorunlu görüşler ve uyulması zorunlu görüşler olmak üzere üç değişik niteliği içerebilmektedir<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35, Sayı 2, Haziran 2002, ss. 11-37, s.29

<sup>28</sup> TÜSİAD, a.g.e., s.181

<sup>29</sup> Eftal Dönmez, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", **Ankara Barosu Dergisi**, 2003/2, ss.55-78, s.73-74

<sup>30</sup> M. Zahid Sobacı, "Türk İdari Teşkilatındaki "Adalar": Bağımsız İdari Otoriteler", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 55(2), 2006, 157-180, s. 169

Danışmanlık yapma görevini EPDK'nın ilişkili bakanlık olan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın bilgilendirilmesi, piyasaya dair raporlar hazırlanması ve sunular yapması olarak söylemek mümkündür. İlişkili bakanlık ETKB da kendiliğinden EPDK'ya alanıyla ilgili danışabilir ve bilgilendirme yapmasını isteyebilmektedir<sup>31</sup>.

## **2.4 Bağımsız Düzenleyici Kurumların Özellikleri**

### **2.4.1 Özerklik**

Özerlik, 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. Kamu yönetimdeki katı merkezîyetçi anlayışı yumuşatmak için geliştirilmiş bir kavram olarak özerlik, bağımsızlıktan farklıdır. Yerel yönetimler örneğinde olduğu gibi, her özerk kurum bağımsız değildir<sup>32</sup>. Özerkliğin gereklerini "yönetimsel etkinliğe ilişkin" ve "mali destek" şeklinde iki başlık altında toplamak mümkündür. Bir yönetimsel yapının özerk sayılabilmesi için öncelikle kurumsal yapılanmada ve karar vermede özerkliğin olması gerekmektedir<sup>33</sup>.

Bağımsız düzenleyici kurumların kurumsal özerlikleri esas olarak idari içerisinde ayrı birer kamu tüzel kişilik olarak yapılandırılmış olmaları dolayısıyla sahip oldukları idari özerlik ve kendilerine ait bütçe ve malvarlığına sahip olmalarından kaynaklanan mali özerliktir. Bağımsız düzenleyici kurumların teşkilat kanunlarında idari ve mali özerliklerine yapılan özel vurgular ve kurul üyelerinin sahip oldukları güvenceler idari ve mali özerlikleri için gerekli olan diğer unsurlardır. Bağımsız düzenleyici kurumların idari ve mali özerliğe sahip kurumlar olarak oluşturulmasındaki en önemli amaç siyasi baskıdan uzak tutulmalarıdır. Böylece, bağımsız düzenleyici kurumların kamu düzeninin önemli bir parçasını oluşturan ekonomik kamu düzeni alanında denetim ve düzenleme esasına dayalı

---

<sup>31</sup> Muhammed Ali Aydın, "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu", **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt:12, Sayı:134, Şubat 2014, ss. 27-52, s.20

<sup>32</sup> Şanlısoy ve Özcan, a.g.m, s.107

<sup>33</sup> TÜSİAD, a.g.e, s. 163

güçlü kamusal yetkileri kullanırken, organik ve işlevsel bağımsızlığa sahip olmaları amaçlanmaktadır<sup>34</sup>.

#### 2.4.2 Bağımsızlık

Bağımsız düzenleyici kurumların bağımsızlığı, hem organları hem de işlevleri üzerinde siyasi iktidarın ve diğer idari mercilerin tipik idari denetim yetkilerinin söz konusu olmaması, başka organların onlara emir ve talimat verememesi anlamına gelmektedir<sup>35</sup>. Diğer bir ifadeyle; 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<sup>36</sup>.

BDK'ların bağımsızlıkları organik ve işlevsel bağımsızlık olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. BDK'ların bağımsızlığının en önemli güvencesi, organların oluşum biçimi ile üyelerinin statüsüdür. Karar organlarını oluşturan üyelerin belirlenmesinde izlenecek yöntemin mümkün olduğu kadar siyasal etkiye kapalı olması tercih edilmektedir. Üyelerin statüsü ile ilgili olarak görev süresi dolmadan görevden alınmanın mümkün olup olmadığı, üzerinde durulması gereken özelliklerdir. Buna göre üyeler belirli ve çok kısa olmayan süreler için seçilir ve bu süre bitinceye kadar görevden alınmaz; bunların üyelikten önceki veya dengi görevlerine dönebilmeleri güvence altına alınmaktadır. Görevle bağdaşmayan işlerin baştan belirlenmesi de önem taşımaktadır. BDK'ları oluşturan kanunlarda genellikle üyelerin, görev alanlarıyla ilgili iş ve mesleklerde görev alamayacağına dair hükümler yer almaktadır<sup>37</sup>. BDK'larının karar organlarını oluşturan üyelerin bazı güvencelere sahip olması bağımsızlık kavramının organik açıdan teminat altına alınması anlamına gelmektedir.

---

<sup>34</sup> Zeynep Çakmak, **Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu**, Çakmak Yayınevi, Ankara, 2011, s.30–31

<sup>35</sup> Ulusoy, a.g.e., s. 15

<sup>36</sup> Şanlısoy ve Özcan, a.g.m., s.106

<sup>37</sup> Ebru Öztürk, **Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması**, Rekabet Kurumu, Ankara, 2003, s. 15

Bağımsız düzenleyici kurumların işlevsel bağımsızlığı, bu kurumların işlem ve eylemlerinin yürütme organı içerisinde yer alan birimlerin hiyerarşi ya da vesayet denetimine tabi olmaması yani bağımsız düzenleyici kurumların eylem ve işlemlerini geçersiz kılacak ya da işlemin yürütümünü etkileyecek veya onaya tabi tutma gibi hiçbir doğrudan yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca bu kurumlara herhangi bir makam merci, organ ya da kişi tarafından görevleri ile ilgili olarak emir ve talimat vermesi veya tavsiyede bulunması söz konusu değildir<sup>38</sup>.

BDK'ların faaliyetlerinde bağımsız olması için kendi bütçelerine sahip olması da önemlidir. Bağımsız düzenleyici kurumların, regüle ettikleri endüstrilerden kullanıcı ücretleri ve lisans değerlerinin belirli oranları ve harçlar gibi gelir elde ederek kendi bütçeleri mevcuttur, genel bütçeden faydalanmamaktadırlar. Toplanacak gelirlerin regüle edilen endüstrilere ağır gelmesini engellemek için ücretler, oranlar ve harçlar kurumlar için düzenleyici yasalar da sınırları açıkça belirlenmiştir. Genellikle bir tavan belirlenir ve bu oran kurumun onaylanan bütçesini karşılayacak biçimde yıllık olarak yeniden tespit edilmektedir. Eğer düzenleyici kurum birden fazla sektörü düzenlenmek ile yükümlü ise, her sektörün oranları kendi regülasyon maliyetlerini karşılayacak biçimde belirlenmektedir<sup>39</sup>.

Bu kurumların organik ve işlevsel bağımsızlığı, bunların hiçbir denetime maruz olmadıkları anlamına gelmemektedir. Yargısal denetime ve yasama denetimine tabi oldukları gibi, minimum birtakım idari denetime de maruz tutabilirler. Bunların kararları yargı tarafından iptal edildiği ve ayrıca görevlerinden dolayı işledikleri görevi ihmal, görevi kötüye kullanma gibi suçlardan dolayı memur gibi yargılanabildikleri gibi, harcamaları da devletin denetim organları tarafından denetlenebilir<sup>40</sup>.

BDK'ların bağımsızlık derecesi ülkelerin ekonomik, sosyal, hukuk ve siyasi yapısına göre farklılık göstermektedir. Kurulun bakanlıktan yapısal olarak ayrı olup olmadığı, kurul

---

<sup>38</sup> Avni Dilber, Bağımsız İdari Otoritelerin Kurulmasının Tüketicinin Ekonomik Çıkarlarına Etkileri ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurum Örneği, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Şubat 2004, Ankara, s.12

<sup>39</sup> M. Kerf, **Concessions for Infrastructure: A Guide to Their Design and Award**, World Bank Publications, 1998, s. 129

<sup>40</sup> Ulusoy, a.g.e., s. 18

başkanını kimin atadığı, kime faaliyet raporu verdiği, nasıl finanse edildiği, almış olduğu kararların hangi organ tarafından bozulduğu, personel seçimini ve atamalarını kendisinin yapıp yapmadığı bu derecenin göstergeleridir<sup>41</sup>.

## 2.5 Bağımsız Düzenleyici Kurumların Hesap Verilebilirliği

Geleneksel bürokratik yapı içerisinde, kanunların uygulanması, soruşturma yapılması ve yaptırım uygulanmasından sorumlu olanlar program önceliği, harcama ve personel rejimi konusunda seçilmiş siyasilerin denetimine tabidir. BDK'ların karar alma sürecinde bağımsızlıkları esas olmakla beraber, kararlarının yerindeliliğinin ve kalitesinin hesabını da vermeleri gerekmektedir. Çünkü kendisine kanunla görev verilenler, görevin etkin, ekonomik, verimli ve yasal düzenlemelere uygun olarak kullanılması ve raporlanmasından ve görevini kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur<sup>42</sup>. Hesap verilebilirlik bağlamında BDK'lar kontrol edilmektedir. Kontrol ise düzenleyici kurum faaliyetlerinin etkinliği ve geçerliği, kabul edilen yasalar ve regülasyonlarla uyumluluğu ve faaliyet raporlarının güvenilirliği ile ilgili kesin bir teminat sağlamak için tasarlanmış bir süreç olarak tanımlanmaktadır<sup>43</sup>.

BDK'lar bağlamında üç tür hesap verilebilirlikten bahsedilmektedir. İlk olarak finansal hesap verilebilirlik; düzenleyici kurumların belirli finansal yönetim standartlarını karşılamaları, idari maliyetleri en aza indirmeleri ve kaynak israfına neden olmamaları beklenmektedir. Finans hesap verilebilirliğin gerçekleşmesi için, birçok ülke kurumların kendi bütçeleri ile faaliyet göstermeleri ve kaynaklarını belirlenen amaçlar doğrultusunda kullanmaları için hesap denetim yöntemleri geliştirmiştir. İkinci olarak prosedüre ilişkin hesap verilebilirlik; yaygın olarak "süreç yolu" ile ifade edilen idare hukuku ilkeleri tarafından güvence altına alınmasını ifade etmektedir. Örneğin lisans verme işlemleri sırasında, düzenleyici kurumun verdiği karar firmayı etkiliyorsa firmanın itiraz etme hakkı mevcuttur. Bu örneği genişletmemiz mümkündür; öyle ki düzenleyici kurum karar alırken karardan etkilenecek olanların görüşleri almak ve onların önerilerini yayınlamak

---

<sup>41</sup> Cem Doğru, "Dünyada ve Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Gelişimi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 9, Sayı: 1, 2007, ss. 135–150, s.142

<sup>42</sup> Emek ve Acar, a.g.e., s. 111

<sup>43</sup> Çetin, a.g.m., s.15



zorundadır. Bazı durumlarda düzenleyici kurum verdiği kararların gerekçelerini de kamuoyu ile paylaşmak zorundadır. Bu nedenle, bu tür kurumların idari rasyonaliteyi teşvik ettiği ve böylece kamu yararı hedefine uyumu kolaylaştıran daha iyi düzenleyici kurallarının konulmasını sağladığı kabul edilmektedir.

Uygulanan yöntemlerden sonuncusu sürekli hesap verilebilirliktir. Bu yöntem; düzenleyici sistemin kamu yararı hedefi açısından uyumlu olmasını ifade etmektedir. Elbette yürürlükte olan regülasyon yönteminin kamu yararı hedefine uyum sağlaması kolay değildir. Yasama organının incelemesi etkin değildir. Fakat uzmanlar regülasyonun etki analizini açıklayabileceği farklı araçlara sahiptirler. Düzenleyici kurumlar, kuralların hazırlanması esnasında regülasyon yöntemleriyle planlanan fayda ve maliyetleri açıklama zorunluluğu sürekli hesap verilebilir açısından önemlidir. Bu tür hesap verilebilirlik; regülatörlerin uyguladıkları yöntemlerde elde edilecek ekonomik sonuçları dikkate almaları için disiplinli davranmalarına neden olmaktadır<sup>44</sup>.

## **2.6 Enerji Piyasalarında Bağımsız Düzenleyici Kurum İhtiyacı**

Elektrik hizmetleri uzunca bir dönem emanet usulüyle yürütülmüştür. Bugün ise halen bazı alanlarda idarenin hâkimiyeti devam etse de özelleştirme ve serbestleşme çalışmaları büyük bir ivmeyle devam etmektedir. Elektrik piyasasının hassas karakteristiği regülasyonun önemini ortaya koyduğu gibi, serbestleşmenin önündeki engeller ve sorunlar da regülasyonun yoğunluğunun artırılması gerektirmiştir. Özelleştirilen diğer alanlar da olduğu gibi elektrik piyasasında da, hem kamu hizmeti niteliği taşıyan faaliyetlerin denetimi hem de kolluk faaliyetlerinin yürütülmesi suretiyle sektörün regülasyonun sağlanması için bir üst kurul ihtiyacı doğmuştur. Gelişmiş ülkelerde özel sektörü cezbedecek kurumsal ve hukuki yapı genelde mevcut olduğu için bu konuda ciddi bir yatırım sıkıntısı çekilmemektedir. Ancak gelişmekte olan ülkelerde özel sektöre güven verecek, piyasa risklerinin öngörülebilir olmasını sağlayacak yapıların yeterince oturmamış olması yatırım imkanlarının yeterince kullanılmamasına yol açmaktadır. Bunu telafi edebilmek için öngörülen yüksek gelir garantili teşvikler ise oluşması arzulan rekabet ortamının

---

<sup>44</sup> Anthony Ogus, "Regulatory Institutions and Structures", Center on Regulation and Competition, Working Paper Series, Paper No. 4, 2001, s.18-19

sağlanması engelleyebilmektedir. Ayrıca, piyasaya olan güven sağlayabilmek için, bağımsız ve taraf bir yapının varlığı da arzulanan hedef ulaşmada önemli bir rol oynamaktadır<sup>45</sup>.

BDK'lar temel olarak ekonominin duyarlı alanlarında siyasi etkilerden uzak bir düzenleme ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Bankacılık ve borsa işlemleri sigortacılık, taşımacılık, rekabet, pazar ekonomisi, görsel-işitsel iletişim, doğal kaynakların kullanımı vb. gibi çağdaş toplumsal faaliyet alanları bireysel özgürlükler üzerinde oldukça etkili sonuçlar doğurmaktadır. Devlet açısından da bu anayasal bir ödev olarak görülmektedir. EPDK, doğal tekel niteliği taşıyan altyapıda gerçek anlamda bir özelleştirmeyi imkân dâhiline getiren ilk örnektir. Niteliği gereği rekabetin mümkün olduğu alanlarda rekabet esasen Rekabet Kurumu'nun kurulması ile bir düzenlemeye kavuşmuş iken, doğal tekel konumundaki altyapı faaliyetleri tabiatıyla bu düzenlemelerin dışında kalmıştır. Zira birden çok girişimcinin aynı bölgede sözcülemi elektrik dağıtım faaliyetinde bulunması teknik ve ekonomik olarak mümkün olmamaktadır. Bu nedenle, girişimcinin tekel konumundan dolayı fiyat ve hizmet kalitesinde rekabetle karşılaşmaması nedeniyle, kaçınılmaz olarak kamu adına hareket eden bir organa ihtiyaç duyulmaktadır<sup>46</sup>.

Regülasyon ve rekabetin korunması arasındaki ilişki, özellikle bağımsız düzenleyici kurumlar gündeme geldiği için, Türkiye açısından giderek daha fazla önem kazanan bir konudur. Piyasa ekonomisi tercihi yaptıktan sonra, piyasaların kaynakları verimli olarak dağıtmasını beklemeyeceğimiz bazı durumlarda kaçınılmaz olarak devlet müdahalesi gerekeceği ortadadır. Piyasaları tümenden yok etmeksizin eksik rekabet unsurlarını kontrol etmek olan regülasyonun nasıl yapılacağı, bunun koşullarının olup olmadığı, regülasyonu uygulamaya koyacak olan idari ve mali bağımsızlığa sahip düzenleyici kurumların kurulması önemlidir<sup>47</sup>. 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<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Yakup Gönen, "Elektrik Piyasa Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Niteliğine İlişkin Bir Değerlendirme" **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XIV, Sayı. 2, 2010, ss.359-386, s. 366

<sup>46</sup> Sedat Çal, "Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Kurulu", **Ankara Barosu Dergisi**, 2001-3, ss. 93-112, s. 101

<sup>47</sup> Ünal Zenginobuz, "Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon", Perşembe Konferansları, Rekabet Kurumu, No.5, Şubat 2000, s. 114

<sup>48</sup> Uğurlu, a.g.e., s.58

## 2.7 Elektrik Piyasasındaki Düzenleyici Kurum: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

Türkiye elektrik enerjisi sektöründeki yeniden yapılanma sürecinin ilk büyük hamlesi 2001 yılında Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu'nun kurulmasıyla gerçekleştirilmiştir. EPDK'nin kuruluşunda IMF ve Dünya Bankası'nın yanı sıra AB'ye uyum sürecine de etkili olmuştur. EPDK, elektrik sektörünün özelleştirilmesiyle birlikte oluşturulması hedeflenen yeni yapıda neoliberal politikaların yürütücü organı olarak tasarlanmıştır. EPDK, 20 Şubat 2001 tarihinde kabul edilen 4628 sayılı EPK ile oluşturulmuş, ancak hemen arkasından çıkartılan 4646 Sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu ile kurumun adı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu olarak değiştirilirken, görev alanı elektrik dışında doğalgazı da kapsayacak biçimde genişletilmiştir. 4 Aralık 2003 tarihinde kabul edilen Petrol Piyasası Kanunu ile de petrol sektörü EPDK'nın alanı içine alınmıştır. Neoliberal politikaların uygulayıcıları olarak sayıları hızla artan kurul yapılanmaları kapsamına böylece enerji alanı da girmiştir. Kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak oluşturulan Kurum, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir<sup>49</sup>.

Bağımsız bir düzenleyici kurum olarak EPDK, piyasaya giriş ve çıkışların kayıt altına alınması maksadıyla lisanslandırma; tekel konumunda olan şebekelerin erişiminin eşit taraflar arasında ayırım gözetmeksizin sağlanması maksadıyla düzenleme görevini yerine getirmektedir. Bununla birlikte, tekel karlarına meydan vermemek maksadıyla tariflendirme ve piyasa kurallarına uyulup uyulmadığını tespit etmek maksadıyla denetleme ve gerektiğinde idari para cezası ve/veya idari yaptırım uygulama yetkileriyle donatılmıştır<sup>50</sup>.

Bundan önceki 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun ismi değiştirilerek Enerji Piyasası Düzenleme Kurumun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun haline getirilmiştir. Kanuna göre; Kurumun teşkilatı; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, başkanlık ve hizmet

<sup>49</sup> Banu Salman, "Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme", **Memleket Siyaset Yönetimi**, Cilt 3, Sayı 6, 2008/6, ss. 188–208, s.199

<sup>50</sup> EPDK, **Enerji Yatırımcısı El Kitabı**, 2012, s. 11

birimlerinden oluşmaktadır. Kurum, Kanundan kaynaklanan görevlerini yerine getirirken yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanır. Kurumun temsil ve karar organı Kuruldur. Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşmaktadır. Bakanlar Kurulu atamayla birlikte Kurul Başkanı ve İkinci Başkanı görevlendirmektedir. Kurul başkanı ve üyelerinin görev süresi altı yıldır ve görev süresi sona eren üyeler tekrar seçilebilmektedirler. Başkanlık veya üyelikler, görev süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, boşalan üyeliklere bir ay içinde atama yapılmaktadır<sup>51</sup>.

EPDK'ın dış denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay tarafından yapılan harcama sonrası dış denetimin amacı, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır. Dış denetim, Kurumun hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile Kurumun gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığı, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanıp kullanmadığı, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir.

Kurumun gelirleri, 4628 sayılı Kanununa göre, aşağıdaki unsurlardan oluşmaktadır. Bu unsurlar şunlardır:

- Lisans, sertifika, onay, izin ve vize işlemleri üzerinden alınan bedeller,
- Katılma payı, (elektrik piyasasında katılma payı yoktur)
- Elektrik piyasası iletim tarifesinin en fazla yüzde biri oranındaki iletim ek ücretleri, (2010 yılındaki değişiklik sonucu bu oran binde beş olarak revize edilmiştir.)
- Kurul tarafından verilen elektrik piyasası ile ilgili idari para cezalarının yüzde yirmi beşi, (bu oran 2008 yılında yapılan değişikliki sonucu yüzde 10 olarak belirlenmiştir.)

---

<sup>51</sup> 2013 yılında yeni elektrik piyasası kanununun kabul edilmesi birlikte 4628 sayılı Kanun Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun olarak değişmiştir.

- Yayın gelirleri ve sair gelirler,
- Ayrıntıları kamuoyuna duyurulmak kaydıyla ve piyasanın gelişimine dair etüt ve proje çalışmalarının finansmanında kullanılmak üzere uluslar arası kurum ve kuruluşlar tarafından verilen hibeler<sup>52</sup>.

EPDK'nın elektrik hizmetinin çevreyle uyumlu, sürekli ve ucuza tüketiciye sunulabilmesini ve piyasanın hukuka uygun işleyebilmesi için üstlendiği görevleri niteliklerine göre ayırabiliriz. EPDK, piyasanın hangi kurallara göre işleyeceğine ve elektrik hizmetinin nasıl sunulacağına dair kurallar koyar, genel düzenleyici işlemler yapmaktadır. Yapılan düzenleyici işlemlere uyulup ve uyulmadığını gözetir ve denetlemeler yapar, kurallara aykırılık görürse yaptırım uygulamaktadır. EPDK bunlara ek olarak ETKB'na ve devletin diğer organlarına karşı danışmanlık yapar, piyasada faaliyet gösteren şirketlerin uyumsuzluklarında da belirli şartlar altında arabuluculuk görevi yapmaktadır<sup>53</sup>.

### **2.7.1 Kurulun Görevleri**

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'unda Kurulun görevleri şu şekilde sıralanmaktadır:

1. Bu Kanunu hükümlerini uygulamak
2. Her yılın Ocak ayının sonuna kadar, serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerdeki indirimleri belirlemek ve yeni limitler yayımlamak
3. Tüketicilere güvenilir, kaliteli, kesintisiz ve düşük maliyetli elektrik enerjisi hizmeti verilmesini teminen gerekli düzenlemeleri yapmak
4. Lisans sahipleri için kabul görmüş muhasebe usulleri uyarınca mali raporlama standartları ve yönetim bilişim sistemleri belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak
5. Üretim, iletim ve dağıtım şirketleriyle otoprodüktör ve otoprodüktör grubu tesisleri için güvenlik standartları ve şartlarını tespit etmek ve bunların uygulanmasını sağlamak

<sup>52</sup> 4628 Sayılı EPDK'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un tam metni için: [http://www.epdk.gov.tr/documents/ikm/kanun/Epdk\\_Kanun\\_Teskilat\\_Gorev\\_4628.doc](http://www.epdk.gov.tr/documents/ikm/kanun/Epdk_Kanun_Teskilat_Gorev_4628.doc)

<sup>53</sup> Aydın, a.g.m., s.10-11

6. Piyasanın gelişimine bağlı olarak yeni ticaret yöntemleri ve satış kanallarının uygulanabilmesine yönelik alt yapının geliştirilmesi ve uygulanmasını sağlamak
7. Bu Kanunu'nun amaçları ile uyumlu olarak, gerektiği durumlarda, model anlaşmalar geliştirmek
8. Ticari sırlar ve gizli rekabet bilgileri de dahil olmak üzere, ticari açıdan hassas olan her türlü bilginin açıklanmasını engelleyecek usul ve esasları belirlemek ve uygulamak
9. Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin eşitlik ve şeffaflık standartlarına uymalarını sağlamak için faaliyetlerini, uygulamalarını ve ilgili lisans hüküm ve şartlarına uyup uymadıklarını denetlemek
10. Rekabeti sağlamak için iştirakler arası ilişkilere ilişkin standartlar ve kurallar oluşturmak, uygulamak ve bu standartların, piyasa faaliyetlerinde karşılıklı iştirak, işletme ve muhasebe konularında kısıtlamalar içermesi gerektiğinde, bu kısıtlamaları belirlemek
11. Yıllık raporu ve piyasa gelişimi ile ilgili sair raporları hazırlamak ve bakanlığa sunmak
12. Personel atamaları da dahil olmak üzere, kurumun personel politikasını oluşturmak ve uygulamak
13. Kurumun taşınır ve taşınmaz mal veya hizmet alınması, satılması ve kiralanması konularında karar vermek
14. Uluslararası organizasyon ve teşkilatların piyasaya ilişkin mevzuat ve uygulamaları izleyerek, gerekli gördüğü düzenlemeleri yapmak, yasal düzenleme ihtiyacı duyulması halinde gerekli hazırlıkları yaparak bakanlığa sunmak
15. Kurumun üçüncü kişilerle olan alacak, hak ve borçları hakkında her türlü işleme karar vermek
16. Elektrik enerjisi üretiminde çevresel etkiler nedeniyle yenilenebilir enerji kaynaklarının ve yerli kaynakların kullanımını özendirmek amacıyla gerekli tedbirleri almak ve bu konuda teşvik uygulamaları için ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde girişimde bulunmak, görevlerini yerine getirmekle yükümlüdür.

### **2.7.2 Kurulun Yetkileri**

EPDK'nın karar oranı olan Kurul'a kanun ile ilgili verilen görevleri yerine getirmesi için birtakım yetkiler verilmiştir. EPDK'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun çerçevesinde sahip olduğu yetkiler şunlardır:

1. Bu Kanun hükümlerinin uygulanması ve bu kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirmek için gerekli olan ve piyasada rekabeti geliştirmeye yönelik olarak gerçek ve tüzel kişilerin uymaları gereken, talimatları ve tebliğleri, şebeke yönetmeliğini, dağıtım yönetmeliğini, müşteri hizmetleri yönetmeliğini ve dengeleme ve uzlaştırma yönetmeliğini onaylamak

2. Lisanslara ilişkin onaylarla, bu kanunda belirtilen sair onayları vermek

3. Dağıtım şirketi tarafından hazırlanıp, Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından sonuçlandırılan talep tahminlerini onaylamak, gerektiğinde revize ettirmek

4. Kurul onaylı talep tahminlerine dayanarak, Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından hazırlanan üretim kapasitesi projeksiyonu ve iletim yatırım planı ile bu planlarla uyumlu olarak mülkiyeti kamuda olan dağıtım tesislerini işleten dağıtım şirketleri tarafından hazırlanan dağıtım yatırım planlarını onaylamak, gerektiğinde revize edilmesini sağlamak ve onay verdiği yatırım planlarının uygulanmalarını denetlemek

5. İlgili lisans hükümleri uyarınca hazırlanacak olan; Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi'nin toptan satış tarifesini, iletim tarifesini, dağıtım tarifeleri ile perakende satış tarifelerini incelemek ve onaylamak

6. İletim, dağıtım, toptan satış ve perakende satış için yapılacak fiyatlandırmaların ana esaslarını tespit etmek ve gerektiğinde ilgili lisans hükümleri doğrultusunda revize etmek

7. Otoprodüktör ve otoprodüktör gruplarını kendi veya ortaklarının ihtiyaçları dışında satışa sundukları elektrik enerjisi miktarına ilişkin yüzdeleri yayımlamak ve gerektiğinde revize etmek

8. İletim ek ücreti oranını belirlemek ve iletim ek ücret tutarının Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından tahsili ve Kuruma ödenmesine ilişkin düzenlemeleri yapmak

9. Tüzel kişiler tarafından lisanslarla ilgili işlemler ve sair işlemler karşılığında Kuruma ödenecek bedelleri belirlemek

10. Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin denetlenmiş mali tablolarını incelemek ve incelettirmek

11. Tüzel kişilerden istenecek olan, hizmet güvenilirliği, hizmet dışı kalmalar ve diğer performans ölçütleri ile ilgili raporların kapsamını belirlemek ve düzenli olarak Kurula vermelerini sağlamak.

12. Tüzel kişilerin istenecek olan, çıkarılan yönetmelik hükümlerine, Kurul tarafından onaylanan tarife ve yönetmeliklerin, lisans hüküm ve şartlarına ve Kurul kararlarına aykırı davranıldığı durumlarda, idari para cezası vermek ve lisansları iptal etmek

13. Üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin inşası ve işletilmesi sırasında genel olarak kamu yararının, hidrolik kaynakların, ekosistemin ve mülkiyet haklarının korunması için diğer kamu kuruluşları ile birlikte hareket ederek kamu yararı ve güvenliğine tehdit teşkil eden veya etme olasılığı bulunan durumları incelemek

14. Kurumun, Başkanlık tarafından hazırlanan bütçesini, yıllık iş planını, gelir gider kesin hesaplarını, yıllık raporunu ve piyasa gelişimi ile ilgili sair raporları onaylamak ve gerekli görüldüğü durumlarda, bütçe kalemleri arasında aktarma yapılmasına karar vermek

15. Lisans sahipleri tarafların, iletim sistem ya da bir dağıtım sistemine bağlantı ve sistem kullanımına ilişkin anlaşmaların hükümleri üzerinde mutabakata varmamaları halinde, ihtilafları bu kanunun ve tarafların ilgili lisanslarının hükümlerine göre çözmek

16. Kurumun harcamalarını, onaylı bütçesi çerçevesinde ve harcama usul ve esaslarını belirlemek üzere çıkaracağı yönetmeliğe uygun olarak gerçekleştirmek,

17. Mevcut sözleşmelerle ilgili olarak; bu sözleşmelerin tarafları arasında yapılacak ve beş iş günü öncesinden tarih ve saati Kurula bildirecek toplantılara, gerek görüldüğünde katılmak

18. Mevcut sözleşmelere ilişkin olarak, bu kanun hükümleri uyarınca rekabetçi piyasaya geçişi kolaylaştıracak hususlarda, taraflarca değerlendirilmek üzere değişiklik önerilerinde bulunmak ve mevcut sözleşmelerin ihtilafların haline ilişkin hükümlerini ihlal etmemek kaydıyla, bu sözleşmelere ilişkin herhangi bir resmi ihtilaf halli sürecinin başlatılmasından önce, ihtilaflarının halli için arabuluculuk yapmak.



19. Bu kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, konusuna ilişkin gördüğü her türlü bilgi ve belgeyi, tüm kamu ve özel kuruluşlardan ve kişilerden istemek ve/veya yerinde incelemek

20. Uygun bulduğu konularda Başkanlığı görevlendirmek veya yetkilendirmek

## **2.8 Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Faaliyetleri**

### **2.8.1 Lisanslandırma**

Lisans, bir tüzel kişinin piyasada faaliyet gösterebilmek için Kurumdan almak zorunda olduğu izin/yetki belgesidir. 6446 sayılı Kanun'a göre, elektrik piyasası faaliyetleri üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, perakende satış hizmeti, ticaret, piyasa işletim, ithalat ve ihracat faaliyetleri olarak tanımlanmıştır. Bu kapsamda, elektrik piyasasında faaliyette bulunmak isteyen tüzel kişilerin Kurumdan lisans almaları gerekmektedir. Kurum tarafından verilecek lisanslara ilişkin usul ve esasları ise Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. Elektrik piyasasında tüm piyasa faaliyetleri, Kurum tarafından verilen lisanslar ile yürütülmektedir. Her bir piyasa faaliyeti ve faaliyetin yürütüldüğü her tesis veya bölge için ayrı lisans alınması gerekmektedir. Lisans devredilememekte; ancak lisans sahibinin hisseleri devredilebilmektedir. Lisans sahibi tüzel kişilerin hisselerinin devredilmesi Kurul onayına tabidir. Lisans; retim, iletim ve dağıtım lisanslarında minimum süre 10 yıl olmak üzere 49 yıla kadar verilebilmektedir. Lisans sahibi, lisansı kapsamındaki faaliyetlerini lisansta belirlenen çerçevede yerine getirmekle mükelleftir<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> EPDK, **2012 Faaliyet Raporu**, s. 44

**Tablo 2.1 EPDK Tarafından Verilen Lisans Türleri ve Lisansların Veriliş Yıllarına Göre Dağılımı**

Lisans Türü	Lisansın verildiği yıl (lisans sayısı-adet)										2013 sonu lisans sayısı
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
<b>İletim</b>									0		1
<b>Dağıtım</b>			18		1	1	1		0		21
<b>Perakende Satış</b>			1						21		21
<b>Toptan Satış</b>	10	4	4	2	6	8	48	52	17	12	169
<b>OSB Dağıtım</b>				57	48	13	8	11	5	3	145
<b>Üretim</b>	51	49	79	157	187	150	106	300	230	88	1494
<b>Otoprodüktör</b>	14	17	15	9	20	8	16	40	33	19	291
<b>Toplam</b>	75	70	117	225	262	180	179	403	305	122	2142

Kaynak: EPDK, **2013 Faaliyet Raporu**, s. 21

### 2.8.2 Tarife Düzenleme

Tekel özelliği göstermesi nedeniyle düzenlemeye tabi olacak faaliyetlere ilişkin fiyatlandırmaların esaslarını belirleyen tarife düzenlemeleri, özel yatırımı teşvik edici bir ortam yaratılmasında katkı sağlayan önemli bileşenlerden biridir. Fiyat düzenlemeleri, uygulanabilir ve şeffaf bir yöntem esas almalıdır. Seçilen yöntemin istikrarlı ve adil olması için; tüketici hakları korunmalı ve yatırımcılara güven vermelidir. EPDK'nın tarifler açısından sorumlulukları şöyle özetlenebilir:

1. Tüketici ve tedarikçilerin çıkarlarının dengelenmesi,
2. Rekabetin teşvik edilmesi,
3. Ekonomik verimliliğin teşvik edilmesi,
4. Sektörün mali açıdan sürdürülebilir olmasının sağlanmasıdır.

Fiyat düzenlenmesinin amacı, elektrik piyasasında verimliliği artırarak maliyetleri düşürmek ve maliyetlere uygun fiyatların oluşmasını sağlamaktır<sup>55</sup>.

Bir sonraki yılda uygulanacak olan fiyatlar ile tarifenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları içeren tarife önerileri, düzenlemeye tabi tüzel kişiler tarafından her yılın ekim ayının sonuna kadar hazırlanarak onay alınmak üzere EPDK'ya sunmaktadırlar. Tarife önerilerinin inceleme ve değerlendirilmesi ayın yılın 31 Aralık tarihini geçmeyecek şekilde EPDK tarafından sonuçlandırılmaktadır. Tarife önerisinin uygun bulunması halinde, tarife onaylanır. Onaylanan tarifeler, takip eden yılın 1 Ocak- 31 Aralık tarihleri arasında kapsayan tarife dönemi için geçerlidir. EPDK tarafından benimsenen ve uygulanan tarife metodolojileri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir<sup>56</sup>:

**Tablo 2.2 Piyasa Faaliyetleri ve Düzenleme Yöntemleri**

Faaliyet	Düzenlenen Fiyat/Bedel	Düzenleme Yöntemi
İletim (TEİAŞ)	Bağlantı Bedeli	Projelendirme
	Sistem Kullanım Fiyatı	Gelir Tavanı
	Sistem İşletim Fiyatı	Gelir Tavanı
Dağıtım	Bağlantı Bedeli	Projelendirme ve Standart Bağlantı Bedeli
	Sistem Kullanım Fiyatı	Karma
Perakende Satış Hizmeti	Perakende Satış Hizmeti Fiyatı	Fiyat Tavanı
Perakende Satış	Ortalama Perakende Satış Fiyatı	Fiyat Tavanı
Toptan Satış (TETAŞ)	Ortalama Toptan Satış Fiyatı	Maliyet

Kaynak: EPDK, **Elektrik Piyasası Uygulama El Kitabı**, 2003, s.44

6446 sayılı Kanun'a göre Kurum tarafından düzenlemeye tabi tarifeler şunlardır:

<sup>55</sup> EPDK, **Elektrik Piyasası Uygulama El Kitabı**, 2003, s. 39

<sup>56</sup> EPDK, **Enerji Yatırımcısı El Kitabı**, 2012, s. 28

**“Bağlantı Tarifeleri:** Bağlantı tarifeleri, ilgili bağlantı anlaşmasına dahil edilecek olan bir dağıtım sistemine bağlantı için eşit taraflar arasında ayırım yapılmaması esasına dayalı fiyatları, hükümleri ve şartları içermektedir.

**İletim tarifesi:** TEİAŞ tarafından hazırlanacak olan iletim tarifesi; ithal veya ihraç edilen elektrik enerjisinin iletim sistemi üzerinden naklinden yararlanan tüm kullanıcılara eşit taraflar arasında ayırım gözetmeksizin uygulanacak fiyatları, hükümleri ve şartları içermektedir. TEİAŞ’ın yapacağı şebeke yatırımları ve iletim ek ücretleri iletim tarifesinde yer almaktadır.

**Toptan satış tarifesi:** EPDK’ın belirleyeceği usul ve esaslar kapsamında, elektrik toptan satış fiyatları taraflarca serbest belirlenmektedir. Dağıtım şirketlerinin teknik ve teknik olmayan kayıpları ile genel aydınlatma kapsamında temin edeceği elektrik enerjisi ile tarifesi düzenlemeye tabi tüketiciler yapılacak elektrik enerjisi satışı için TETAŞ’tan tedarik edilecek elektrik enerjisinin toptan satış tarifesi TETAŞ’ın mali yükümlülüklerini yerine getirebilme kapasitesi dikkate alınarak Kurul tarafından belirlenmektedir

**Dağıtım tarifeleri:** Dağıtım şirketleri hazırlanacak olan dağıtım tarifeleri, elektrik enerjisinin dağıtım sistemi üzerinden naklinden yararlanan tüm gerçek ve tüzel kişilere eşit taraflar arasında ayırım gözetmeksizin uygulanacak hizmetlere ilişkin fiyatları, hükümleri ve şartları içermektedir.

**Perakende satış tarifeleri:** Serbest tüketici niteliğini haiz olmayan tüketiciler için, eşit taraflar arasında ayırım gözetmeksizin uygulanacak fiyatları ve şartları içermektedir. Serbest olmayan tüketicilere uygulanacak perakende satış tarifeleri, görevli tedarik şirketi tarafından önerilmekte ve EPDK tarafından incelenerek onaylanmaktadır. Tedarik lisansı sahibi şirketin lisansında, elektrik enerjisi tüketim miktarlarına göre değişen tipte tarifelerin veya fiyat aralıklarının uygulanmasına ilişkin yükümlülükler yer alabilir ve buna dair ayrıntılar EPDK tarafından çıkarılan yönetmelikle belirlenerek lisansa derce dilmektedir.

**Piyasa işletim tarifesi:** EPIAŞ'ın faaliyetlerini sürdürmesi için gereken gelir ihtiyacının karşılanabilmesi ve mali sürdürülebilirlik esasına göre hazırlanmaktadır.

**Son kaynak tedarik tarifesi:** Serbest tüketici niteliğini haiz olduğu halde elektrik enerjisini, son kaynak tedarikçisi olarak yetkilendirilen tedarik lisansı sahibi şirket dışında bir tedarikçiden temin etmeyen tüketicilerin rekabetçi piyasaya geçmesini teşvik edecek ve son kaynak tedarikçisinin makul kar etmesine izin verecek düzeyde, yürürlükte perakende satış tarifeleri ile piyasa fiyatları dikkate alınarak hazırlanmaktadır. Ancak, bu sınırlamalarla bağlı olmaksızın; Kurulca sosyal ve ekonomik durumlar gözetilerek belirlenecek bir miktarın altında elektrik enerjisi tüketen tüketiciler için ayrı bir tarife yapabilmektedir.”

## **2.9 Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Denetim Faaliyetleri**

Enerji piyasasında faaliyet gösteren lisans sahibi tüzel kişiler, sertifika sahibi gerçek ve tüzel kişiler ile yetki sahibi resmi ve özel şirketlerin; faaliyetlerinin, uygulamalarının, işlem, hesap ve mali tablolarının; genel kabul görmüş ilkeleri, Kurulca yürürlüğe konulan hesap ve kayıt düzeni ile mali raporlamaya ilişkin düzenlemeler ve bu kişilerin sahip olduğu lisans ve sertifika yetki belgelerinin ayrılmaz parçasını oluşturan genel ve özel hükümlere uygunluğunun denetlenmesi hususunda bağımsız denetim kuruluşları yetkilendirilmektedir<sup>57</sup>.

Elektrik piyasasında gerçekleştirilen denetimler ve soruşturmalar neticesinde yaptırım ve cezalar uygulanmaktadır. Kurum tarafından 2013 yılında elektrik piyasasında; 44 adet lisans sahibi hakkında soruşturma yapılmış olup, 2 adet üretim lisansı ile 1 adet OSB dağıtım ve 4 adet dağıtım lisansı olmak üzere 7 firmaya toplam 2.744.373 TL idari para cezası uygulanmıştır. Bunun yanında 37 adet lisans sahibi de mevzuata uymaları konusunda ihtar verilmiştir<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> EPDK, **2012 Faaliyet Raporu**, s. 102

<sup>58</sup> EPDK, **2013 Faaliyet Raporu**, s. 45

## 2.10 Enerji Piyasa Düzenleme Kurumu'nun Bağımsızlığı, İdari ve Mali  zerkliği

EPDK'nın idari ve mali özerkliği konusunda özellikle vurgulanmıştır. Bağımsız düzenleyici kurumlar konusunda belirtildiği gibi, özellikle bu kurumların idari ve mali bağımsızlığı konusu, kurumların etkin çalışmaları açısından olmazsa olmaz koşul olarak gösterilmektedir. Ancak Türkiye açısından bu durum değerlendirildiğinde, ülkemiz uzun yıllardır karma ekonomi kuralları çerçevesinde yönetilmesinden dolayı, h k metlerin ekonomik kararlara ekonomik olmayan nedenlerle müdahale etmesinin bir gelenek ve alışkanlık haline geldiği vurgulanmaktadır<sup>59</sup>.

 zerlik konusu, politikacıların amaçları için kökleşmiş bir gelenek olarak elektriği kullanmaları nedeniyle Türkiye'de önemli konular arasında sayılabilmektedir. Bu nedenle, regülasyonun bakanlığın hiyerarşik yapısı altında gerçekleştirilmesinden ziyade mali ve idari açıdan özerk bir bağımsız düzenleyici kurumun kurulması doğru bir tercihtir. Ancak, EPDK'nın özerkliğin derecesinin gelişmesi için çeşitli görüşler ortaya konabilmektedir. Olumlu taraftan bahsetmek gerekirse, EPDK kendi bütçesine sahip ve finansal bağımsızlığa sahip olmasıdır. EPDK kararları hükümet tarafından bozulamaz ve bu kararlar sadece hukuki incelemeye tabidir<sup>60</sup>.

Ancak 2011 yılında yayımlanan kanun hükmünde kararname EPDK'nın bağımsızlığı ile çelişmektedir. Bağımsız düzenleyici kurumların tüm faaliyet ve işlemleri 17 Ağustos 2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 649<sup>61</sup> sayılı Kanun Hükmündeki Kararname (KHK) ile ilişkili bakanlıkların denetimine tabi kılınmıştır. KHK ile getirilen bu düzenleme, söz konusu kurumların işlemlerinin vesayet denetimine açıldığını ortaya koymaktadır. Bununla birlikte uygulamada denetim yetkilerinin nasıl kullanılacağı henüz net değerildir. Bağımsız düzenleyici kurumların bağımsızlığını zedeleyecek bir değeriklik olduğu açık olmakla beraber kullanılacak yetkiler açık açık sayılmamıştır. Diğer taraftan; kanuni düzenlemeler,

<sup>59</sup> Sinan Sarısoy, "Devletin Ekonomideki Düzenleyici Rolü: Türk Elektrik Piyasası  rneği", Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul, 2008, s. 226

<sup>60</sup> Mustafa Durakoğlu, " Political Institutions of Electricity Regulation: The Case of Turkey", **Energy Policy**, Vol. 39, Issue 9, 2011, 5578–5587, s. 5584

<sup>61</sup> <http://resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/08/20110817.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/08/20110817.htm>

devam ederse bağımsız düzenleyici otoritelerin özerlikleri giderek zedelenir ve vermiş oldukları kararlar siyasi etki altına girmeye başlayabilir<sup>62</sup>. Elektrik sektöründe reform hareketlerinin başlaması ile konulan hedefler arasında rekabetçi bir elektrik piyasasının kurulması mevcuttur. Rekabetçi bir elektrik piyasasının oluşturulabilmesi için düzenleyici görevinde olan kurumun faaliyetlerini bağımsız bir şekilde yürütebilmesi oldukça önemlidir. Bu nedenle EPDK'nın bağımsızlığını zedeleyecek adımlar reform sürecinin başında konulan hedefler ile çalışmaktadır.

Bununla birlikte bağımsızlık ile ilgili bir diğer konu ise; tüm üyelerin Bakanlar Kurulu tarafından öneriliyor ve atanıyor olması, atanan üyelerin siyasi olarak atayanlar ile benzer çizgiyi paylaşıyor olmaları riskini arttırmaktadır. Bu noktada, bağımsız düzenleyici kurumlara üye seçen siyasi güçlerin gerekli nitelikleri haiz seçmeme dolayısıyla siyasi sorumlulukları rahatlıkla gündeme gelebilmektedir. Bu durum aynı zamanda, aday gösterilme sürecinde piyasa oyuncularından hiçbirisinin yer almaması ve piyasa oyuncularının Kurulda hiçbir şekilde temsil edilmemeleri Kurulun ve Kurumun siyasallaşması açısından risk oluşturabilmektedir. Bununla birlikte, görev süresi sona eren üyeler tekrar seçilebilmektedir. Görev süresi biten üyelerin tekrar seçilme ihtimaline ve imkânına sahip olması, EPDK'nın bağımsızlığının korunması açısından eleştirilen başka bir konudur<sup>63</sup>.

## **2.11 Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun Düzenleyici Yönetişim Analizi**

Elektrik piyasasındaki reformdan sonra, amaçlar ve roller etkin bir biçimde belirlenmemiştir. OECD'nin Türkiye raporunda<sup>64</sup>, piyasa taraflarının (hükümet, düzenleyici ve devlet firmaları) rollerinin net bir şekilde tanımlanması gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu durum, beraberine iki sorunu getirmektedir: kurumsal çeşitlilik ve kurumlar arasındaki sorumlulukların dağılmasıdır. Böyle bir yapıda, sorumlulukların dağılımı maliyetlidir ve yetkilerin örtüşmesi kaçınılmazdır. Ayrıca, bakanlığın ve düzenleyicinin görevlerinin etkin

---

<sup>62</sup> Aydın, a.g.m.,s. 6-7

<sup>63</sup> Çakmak, a.g.e.,s. 97-103

<sup>64</sup> IEA, **Energy Policies of IEA Countries: Turkey Review**, 2005

bir biçimde tanımlanmaması hükümetin sektöre etkisi için ek araçların oluşmasına neden olmaktadır. Örneğin, 4628 sayılı Kanun, bazı kamu kurumlarının yetkilerini sınırlandırırken, bu yetkileri diğer kurumlara aktarmamıştır. Böylelikle, 4628 sayılı EPK, yetkileri yeniden tanımlamak yerine, belirsiz bir şekilde bırakarak politik manevralara olanak tanımaktadır. Birçok kurumun yetkileri EPDK'nın kurulması ile bu kuruma devredilmiştir.

EPDK'nın kurulması ise kurumsal değişimi temsil etmektedir. Düzenleyici kurumun oluşması ile birlikte, önceki yapıdaki kurumların yetkilerinin kapsamı yeni kuruma transfer edilmektedir ve böylelikle diğer kurumlara ihtiyaç duyulmamaktadır. Örneğin, EİE enerji verimliliği ve yenilebilir enerji üzerine çalışmalar yapmaktadır. Devlet Planlama Teşkilatı ise, EPDK işbirliği ile 5 yıllık kalkınma planları hazırlamakta ve hükümete ekonomik etkinlik üzerine tavsiyede bulunmaktadır. Bunun yerine, sektöre özgü düzenleyici kurumun olması etkin regülasyon için daha iyi sonuçlar doğurmaktadır. Etkinlik perspektifine göre, ilk olarak kurumsal sayıyı etkin bir seviyeye düşürmek ve sorumlulukların net bir şekilde dağıtılmasıdır. Böyle bir sistem, karar verme ve bilgi maliyetlerini, özellikle taklit etme maliyetlerini azaltabilmektedir. Yatırımcı perspektifine göre de, EPDK'nın piyasa üzerindeki yetkisini güçlendirmekte ve güvenilir düzenleyici taahhüdün temin edilmesine olanak tanımaktadır. Ayrıca, sorumlulukların etkin bir dağılımı hesap verilebilirlik sorunlarına katkı sağlayabilmektedir. Bununla birlikte, uzun süredir faaliyet gösteren bu kurumların faaliyetlerine son vermek oldukça zordur. Bu kurumların böyle bir durumda özellikle işsizlik tehdidiyle karşı karşıya kalan kurumlar çalışanlarının sert tepki göstermeleri olasıdır.

Türkiye'deki bağımsız düzenleyici kurumlar Sayıştay tarafından denetlenirken, EPDK'nın bütçesi Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmekteydi. Sayıştay yasama adına denetleme yapmasına rağmen Yüksek Denetleme Kurulu Başbakanlığa bağlı bir devlet organıdır. Bu mekanizma, hükümete EPDK'nın iç işlerine müdahalesine imkan vermekte ve hükümete karşı EPDK'yı zayıflatmaktadır. Daha öncede bahsedildiği şekilde, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Denetleme Kurulu'nun bu tür kurumlar üzerinde yetki alanının olmadığına karar vermiştir. Bu nedenle, bu uygulama iptal edilmiştir<sup>65</sup>. Bu uygulamanın sona ermesi ile birlikte EPDK'nın bağımsızlığı yönünde eleştirilen noktalardan biri ortadan kaldırılarak Kurum'un dış denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

---

<sup>65</sup> Durakoğlu, a.g.m., s. 5584–5585



Toplam piyasa hacmi çok büyük bir miktara ulaşan ve bugüne kadar yaklaşık yirmi beş bin lisans vermiş olan EPDK'nin iş yükünü tarif etme açısından, sadece elektrik dağıtım faaliyetlerine yönelik yatırımlar düşünüldüğünde, bu yatırımların denetlenmesi işini daha önce TEDAŞ bünyesindeki otuz bin personeliyle yaparken EPDK tamamı dört yüz olan personeliyle aynı sorumluluğu üstlenmiştir. Mevcut örgütlenme yapısı ve kadrolarıyla eksiksiz bir düzenleme ve denetim mümkün olmamaktadır. Asgari olarak elektrik sektöründe, yapılmış olan ve halen yapılması planlanan elektrik dağıtım ve üretim özelleştirmeleri sonucunda ortaya çıkacak ilave işler dolayısıyla yatırım ihtiyacının denetlenmesi ve tarifelerin onaylanması açısından EPDK'nin kurumsal yapısının çok güçlendirilmesi gerekmektedir. Piyasanın serbestleşmesi ve tam olarak rekabetçi bir ortama kavuşma hedefi bu iş yükünün devam etmesi beklenmektedir.

2008 yılında EPDK'nin yeniden yapılandırılması ve bölünmesi için ortak çalışmalar yapılması gündeme gelmiştir. Öngörülen sistemde, iki ayrı kurumun oluşturulması ve bunların Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve Petrol Düzenleme Kurumu adları altında yapılması düşünülmüştür. Fakat değişik sektörlerin farklı bağımsız düzenleyici kurumlar tarafından düzenlenmesinde ise farklı sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Bütün enerji sektörlerinde oyuncular yatırım peşindedir ve gaz ve elektrik gibi farklı sektörler dahi tüketicilerin ihtiyaçlarını karşılama anlamında birbiri ile aslında doğrudan rekabet içindedir. Sektörlerin kendilerine has ihtiyaçları olsa dahi bütün sektörleri ortak olarak ilgilendiren, sermayesinin değerlendirilmesi gibi ticari konular bulunmaktadır. Elektrik piyasasında yer alan ve elektrik üreten veya dağıtan bir işletmeci aynı zamanda doğal gaz ithalatı ve dağıtım işine girebilmekte ve bu iki faaliyeti birlikte yürüterek farklı ticari amaçlar güdülenmektedir<sup>66</sup>.

6446 sayılı Kanunda değiştirilen ve bir nevi paradoksa dönüşen en önemli konulardan birisi dağıtım şirketlerinin denetimidir. Daha açık bir ifadeyle, yürürlüğe giren Kanunla birlikte bu şirketlerin kim tarafından nasıl denetleneceği dair bir muamma ortaya çıkmıştır. Kanununun 15. Maddesinde elektrik dağıtım şirketlerinin denetimi Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Bakanlık, elektrik dağıtım şirketlerinin denetimini, bu konuda ihtisas sahibi olan kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte yapabilir

---

<sup>66</sup> Çakmak, a.g.e., s.167

veya bu kuruluşlara yetki devretmek suretiyle yaptırabilir. Bakanlığın ihtisas sahibi kamu kurum ve kuruluşlarından bu konuya ilişkin olarak yapacağı talepler sũresinde karşılanmaktadır. Bakanlık tarafından dũzenlenen veya kararlara bağlanan denetim raporları EPDK'ya bildirmektedir. Denetim raporu sonucuna gũre gerekli yaptırım ve işlemler Kurul tarafından karar bağlanmaktadır<sup>67</sup>. Diğer bir ifadeyle, dağıtım şirketlerinin denetimi ETKB ya da belirlediği kamu kurumları tarafından yapılacak, denetim sonucu hazırlanan raporlar doğrultusunda gerekli gũrũldũđũnde yaptırım EPDK tarafından uygulanacaktır. Bu noktada, EPDK'nın sadece yaptırım uygulaması kurumun piyasadaki faaliyetlerinin kısıtlanması anlamına gelmektedir. Ayrıca, yeni kanunun çıkmasıyla birlikte ETKB ve EPDK arasındaki ilişkinin netleşmesi beklenirken bu durum gerçekleştirmemiştir.

---

<sup>67</sup> Ercũment Camadan, "6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda Dağıtım şirketlerinin Denetimi Őzerine Bir Yorum", **Enerji Piyasası Bũlteni**, Sayı 27–28, Haziran-Ağustos, s. 56–57

### 3. TÜRKİYE'DE ELEKTRİK PİYASASININ GELİŞİMİ VE ÖZELLİKLERİ

#### 3.1 Tarihsel Gelişim

19'uncu yüzyılın sonlarında bulunan elektrik enerjisinin, günlük hayata girmesi sonucunda ilk elektrik santrali 1882'de Londra'da kurulmuştur. Türkiye'de ilk elektrik, 15 Eylül 1902'de II. Abdülhamit döneminde Tarsus'ta bir yabancının kurup işlettiği ve bir su değirmeni tarafından çevrilen 2 kW'lık bir dinamodan elde edilmiş ve Tarsus'un aydınlatılmasında kullanılmıştır. Tamamen bir özel sektör girişimi niteliğinde olan bu girişimin benimsenmesi neticesinde üretimi 60 kW'a çıkarılmış ve Türkiye'deki elektrik üretiminin başlangıcını teşkil eden ilk teşebbüs olarak tarihteki yerini almıştır. İlk organize elektrik üretimi ise Macar GANZ Anonim Şirketi'nin, Banque Generale de Credit ve Banque de Brexellese şirketi ile birlikte Osmanlı Elektrik Anonim Şirketi adı altında Salihtarağa Santralinden 1910 yılında sağlanmıştır. Önceleri tramvay işletmek için kullanılan elektrik enerjisi ilk olarak 11 Şubat 1914'de İstanbul'a verilmeye başlanmıştır<sup>1</sup>.

Cumhuriyet'in ilan edildiği tarih olan 1923 yılında Türkiye'nin toplam kurulu gücü 32,8 MW olan 38 santral bulunmaktaydı. Çoğunluğu motor gücü ile çalışan bu santrallerin 14 tanesi kişilere, 13 tanesi ortaklıklara ve 11 tanesi belediyelere aitti. Türkiye Cumhuriyeti'nin bugünkü sınırları içinde yalnızca İstanbul, Adapazarı ve Tarsus elektrikli kent durumda idi. Halkın %94'ünün elektriksiz kesimde yaşadığı o dönemde, kişi başına yıllık elektrik tüketimi yaklaşık 3 kWh olmuştur<sup>2</sup>.

Elektrik sektöründe Cumhuriyet'ten önce başlayan imtiyazlı ortaklık uygulamalarına 1920–1930 yılları arasındaki dönemde de devam edilmiştir. Bu tercih, o dönemde ülke genelinde denenmeye çalışılan liberal ekonomi politikaları ile uyumlu bir tercihtir. Örneğin, Ankara'ya elektrik 1925 yılında Alman MAN ve AEG şirketlerinin ortaklığı ile kurulan bir dizel jeneratörle verilmeye başlanmıştır. Daha çok Alman, Belçika, İtalyan ve Macar yabancı ortakların faaliyet gösterdiği elektrik sektöründe ilk yerli özel şirket,

---

<sup>1</sup>Mert Karamustafaoğlu, **Elektrik Üretimi Pazarındaki Mevcut Sözleşmelerin Pazarın Rekabetçi Yapısı Üzerinde Etkileri**, Rekabet Kurumu, 5. Dönem Uzmanlık Tezi, Ankara, 2004, s.28

<sup>2</sup>TÜSİAD, **21. Yüzyıla Girerken Türkiye'nin Enerji Stratejisinin Değerlendirilmesi**, Yayın No. TÜSİAD-T/98–12/239, Aralık 1998, s.243–244

1926 yılında kurulan Kayseri ve Civarı Elektrik Türk A.Ş.'dir. Bu dönem sonunda, 3'ü taş kömürlü termik, 11'i hidrolik, 27'si dizel, 4'u buhar makineli ve 3'ü de gaz motorlu olmak üzere, toplam 48 santral faaliyet halindedir. 1930 yılında Türkiye'nin kurulu gücü 74,8 MW'a, elektrik üretimi 106,3 GWh'a ve kişi başına yıllık elektrik tüketimi 6,2 kWh'a ulaşmıştır.

1929 yılından itibaren Türkiye'de, bütün dünyayı sarsmaya başlayan büyük ekonomik krizin etkisiyle, daha 'devletçi' ekonomik politikalar izlenmeye başlanmış ve 1933 yılında Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulamaya konulmuştur. Bu planda, devletin Türkiye'deki hidrolik ve termik kaynakları araştırarak değerlendirmesi ve elektrik üretiminde daha aktif bir rol üstlenmesi öngörülmüştür. 1933 yılından itibaren imtiyazlı ortaklıkların bazı muafiyetleri kaldırılmaya başlanmıştır. Yine 1933 yılında çıkarılan Belediye Kanunu ile belediyelere elektrik tesisi kurma ve işletme yetkisi verilmiş, bunu 1935 yılında elektrik ile ilgili merkezi planlama ve düzenlemeler yapmak üzere Elektrik İşleri Etüt İdaresi'nin (Eİİ) kuruluşu izlemiştir. 1938–1944 yılları arasında ülkedeki tüm yabancı sermayeli ve imtiyazlı yabancı elektrik ortaklıkları devletleştirilirken, 1926 yılında kurulan yerli özel sermayeli Kayseri ve Civarı Elektrik A.Ş. devletleştirilmemiştir. Bu dönemde elektrik üretimini belediyeler ve değişik kamu kuruluşlarına ait santraller üstlenmiştir. Belediyelere bu konuda finansman desteği, 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası aracılığı ile sağlanmıştır. 1950 yılında Türkiye'nin kurulu elektrik gücü 407,8 MW'a, elektrik üretimi 789,5 GWh'a, kişi başına yıllık elektrik tüketimi ise 32 kWh'a yükselmiştir. Nüfusun yüzde 23'üne elektrik bağlantısı sağlanabildiği bu dönem sonunda, elektrifikasyonun sağlandığı nüfus başına elektrik tüketim ise 141 kWh'dır<sup>3</sup>.

1950 yılından itibaren Demokrat Parti'nin iktidara gelmesiyle özel girişimci sınıfının rolü önem kazanmış olup, imtiyazlı elektrik şirketlerine tekrar izin verilmiş ve yerli sermayeli özel sektörün piyasa girmesi teşvik edilmiştir. İmtiyazlı elektrik ortaklıkları modelini Dünya Bankası önermiştir. Ancak bu dönemin ilginç bir özelliği, elektrik işletmeciliği için kurulmuş olan şirketlerden hiçbirinin yabancı sermayeye ait

---

<sup>3</sup> Ünal Zenginobuz ve S. Oğur, "Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon", **Devletin Düzenleyici Rolü: Türkiye'de Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörlerinde Özelleştirme ve Rekabet**, TESEV Yayınları, İstanbul, Aralık, 1999, s. 203–204

olmamasıdır<sup>4</sup>.Yine, bu dönemde ülkenin elektrifikasyonunda termik santrallerin yanı sıra hidroelektrik santrallere doğru yönelim söz konusudur. Büyük barajların yapımı amaçlanarak, 1953 yılında Devlet Su İşleri (DSİ) kurulmuştur. 1950 yılında 389.9 MW olan termik kurulu güç, 1960 yılında 860.5 MW'a ulaşırken, 1950 yılında 17.9 MW olan hidrolik kurulu güç, 1960 yılında 411.9 MW'a çıkarılmıştır. Böylece toplam kurulu güç 1272.4 MW olmuştur. 1960 yılında 2815.1 GWh elektrik üretilmiş, kişi başına yıllık üretim 86 kWh'a ulaşmış, nüfusun %31.6'sı elektrikten yararlanır duruma getirilmiştir. Elektrifikasyon tamamlanmış yörede yaşayan nüfusa göre kişi başına düşen yıllık tüketim 276 kWh'a ulaşmıştır<sup>5</sup>.

1960 yılında başlayan planlı kalkınma çabalarının elektrik sektörüne yansımaları, devletçi vurgusu daha ağırlıklı politikaların izlenmesi şeklinde olmuştur. Bu çerçevede, enerji politikalarının eşgüdümü ile de sorumlu olmak üzere, 1963 yılında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB) kurulmuştur. 1970 yılında ise elektrik sektörünün tüm kademelerinde tekel olarak faaliyet göstermek üzere Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) bir kamu iktisadi teşekkülü olarak kurulmuştur. Elektrik sektöründe merkezi bir yapıya geçiş amaçlayan bu düzenleme ile Etibank, DSİ, İller Bankası ve belediyelere ait santraller TEK'e devredilmiştir. Ancak belediyelere ait elektrik iletim ve dağıtım şebekeleri mahalli idarelere bırakılmıştır. Böylece, imtiyazlı özel elektrik ortaklıkları yoluyla elektrik üretim, iletim, dağıtım ve satışı politikasından vazgeçilmiştir. Diğer taraftan, bu tarihte faaliyette bulunan imtiyazlı ortaklıklar Çukurova Elektrik T.A.Ş., Kepez ve Antalya Havalisi Elektrik Santralleri T.A.Ş., ve Kayseri ve Civarı T.A.Ş'nin varlıklarını korumalarına izin verilmiştir.

1970 yılında 725 MW olan hidrolik kurulu güç 1980 yılında 2,131 MW'a ulaşırken, aynı dönemde termik kurulu güç 1.150 MW'tan 2.988 MW'a ulaşmış, böylece 1970 yılında 2.235 MW olan toplam kurulu güç 1980 yılında 5.119 MW'a yükselmiştir. 1980 yılında üretilen elektrik 23.275 GWh olurken, kişi başına yıllık net tüketim ise 459 kWh'a ulaşmıştır. Nüfusun yaklaşık yüzde 80'inin elektrik bağlantısının sağlanabildiği bu

---

<sup>4</sup> Cem Doğru, **Türkiye'de Elektrik Piyasasının Yeniden Yapılanması Sürecine Bir Bakış**, Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri, No: 01/2010,s. 12

<sup>5</sup> TÜSAİD, a.g.e, s.246

dönem sonunda, elektrifikasyonun sağlandığı nüfus başına elektrik tüketimi ise 576 kWh olmuştur<sup>6</sup>.

1980'lerin başında, Türkiye ekonomisini tekrar daha liberal piyasalara uyumlu hale getirmeye başlamıştır. Türkiye'nin elektrik sektöründe yeniden yapılandırma kararına katkıda bulunan başlıca faktörlerden biri, yüksek GSYİH büyüme oranlarından kaynaklanan hızla artan bir enerji talebini karşılamak üzere, elektrik üretimindeki kurulu kapasiteyi artırmak için arz üzerindeki baskı olmuştur. Bununla birlikte, bütçe kısıtları devletin eş zamanlı sermaye yoğun yatırımlara girişmesini neredeyse izin vermez hale getirmiştir<sup>7</sup>. Bu çerçevede, önce 1982'de 2705 sayılı kanunla çeşitli nedenlerle belediyelerin mülkiyetinde veya kullanımında olan bazı tesislerin TEK'e devri sağlanmıştır. Bunda amaç, elektrik sektörünün çeşitli kademelerindeki müesseseleri mümkün olduğu kadar bir araya toplayarak özelleştirmeyi kolaylaştırıcı bir yapı oluşturmak olmuştur. 2705 sayılı kanun ile TEK ve DSİ'nin santral kurma konusundaki tekelleri de kaldırılmıştır. Böylece, özel sektöre elektrik üretim tesisleri kurma ve üretilen elektriği TEK'e satma imkânı sağlanmıştır. Santrallerin devlete devrinin söz edilmediği bu model bir Yap-İşlet modeli olarak değerlendirilebilmektedir. Bu kanun çerçevesinde Kayseri'de 13 MW'lık hidroelektrik santrali kurulması için başvuru yapılmış, gerekli izin verilmesine rağmen yatırımın finansmanı verilen sürede tamamlanamadığı için izin daha sonra iptal edilmiştir.1984 yılında TEK'in elektrik sektöründeki tekeline son veren 3096 sayılı kanun çıkarılarak, her türlü elektrik hizmetinin sağlanmasında özel kesime daha fazla yer verilmesi hedeflenmiştir. Özel kesimin elektrik sektörüne katılımı için bu kanunda öngörülen yöntem Yap-İşlet-Devret biçimidir<sup>8</sup>.

Kanun çerçevesindeki YİD modeli, elektrik üretiminde yeni özel sektör yatırımlarını da içine almıştır. Kanun ayrıca, özel bir enerji şirketinin fiziki aktiflerinin sözleşme süresinin sonunda, devlet tarafından hiçbir mali mükellefiyet üstlenilmeksizin, kamuya iade edilmesini öngörmektedir. Elektrik üretimindeki tipik bir YİD sözleşmesi, 15–20 yıl gibi, genellikle şirketin yatırımlarının ekonomik ömrünün tümünden daha kısa olan bir süreyi

---

<sup>6</sup> Zenginobuz ve Oğur, a.g.m, s.205–206

<sup>7</sup> Esat Serhat Güney, "Türk Elektrik Sanayinde Yeniden Yapılandırma, Rekabet ve Düzenleme", **Türkiye'de Rekabetçilik ve Düzenleme: Türkiye'de Rekabetçilik, Yatırım İklimi ve Rekabet Politikasının Rolü**, TEPAV, 2007, s.260

<sup>8</sup> Zenginobuz ve S. Oğur, a.g.m.,s. 203–204

kapsamıştır<sup>9</sup>. YİD sözleşmeleri yeni kurulacak üretim tesisleri için öngörülürken İHD yöntemi mevcut üretim ve dağıtım tesislerinin mülkiyeti TEK'te kalmak üzere özel sektör katılımcılarınca işletilmesini öngörmüştür. Ancak, 3096 sayılı Kanunun çözüm getiremediği bazı bürokratik ve hukuki nedenlerden dolayı ilk büyük ölçekli projeye 1996 yılında başlanabilmiştir<sup>10</sup>.

Bu arada, 1989 yılında Kayseri ilinin tamamı ile Sivas iline bağlı bazı ilçe ve köylerdeki elektrik üretim, iletim ve dağıtım hizmetlerini gerçekleştirme görevi 70 yıl süre ile Kayseri ve Civarı T.A.Ş'ne verilmiştir. 1990 yılında ise Çukurova Elektrik T.A.Ş'ye Adana, Mersin, Hatay, Kepez ve Antalya Havalisi Elektrik Santralleri T.A.Ş 'ne de Antalya ilinin üretim, iletim ve dağıtım hizmetlerinin yürütülmesi görevleri devredilmiştir. 1990 yılından itibaren de Aktaş Elektrik T.A.Ş' ne İstanbul ili Anadolu yakasının 30 yıl süreyle elektrik üretim, iletim ve dağıtım görevi verilmiştir.

1993 yılında TEK, Türkiye Elektrik Üretim-İletim Anonim Şirketi (TEAŞ) ve Türkiye Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ) olarak iki ayrı iktisadi devlet teşekkülü olarak yeniden yapılandırılmıştır. Bu iki şirket 1994 yılında faaliyetlerine başlamışlardır. TEDAŞ'a bağlı olan dağıtım müesseselerine daha sonra alınan çeşitli kararlarla dokuz elektrik dağıtım şirketi ve bağlı dağıtım müesseseleri olarak gruplandırılmıştır.

1994 yılında çıkan 3974 sayılı kanunla, TEK'in mevcut veya yeniden yapılandırılması sonucu oluşacak teşebbüslerin (TEAŞ ve TEADŞ) özelleştirmesine Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB) önerisi ile Bakanlar Kurulunca; müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesi ise yine ETKB'nin önerisi ile Yüksek Planlama Kurulu'nca (YPK) karar verilmesi ilkesi getirilmiştir. 3974 sayılı kanunla ayrıca, özelleştirme gelirlerinin, giderler düşüldükten sonra kalanının, oranları YPK tarafından belirlenmek suretiyle oluşturulan Elektrik Enerjisi Fonu (EEF) aracılığı ile elektrik üretim, iletim ve dağıtım yatırımlarından kullanılmak üzere bu alanda faaliyet gösteren resmi ve özel teşebbüslere Bakanlık tarafından tahsis edilebilmesine karar verilmiştir. Ancak Nisan

---

<sup>9</sup> Güney, a.g.m., s.260

<sup>10</sup> Ercüment Camadan ve İbrahim Etem Erten, "Üretim Özelleştirmeleri Öncesinde Türkiye Elektrik Piyasasında Piyasa Gücünün Değerlendirilmesi", **Enerji, Piyasa ve Düzenleme**, Cilt:1, Sayı: 1, 2010, ss. 51-57, s. 55

1994'te Anayasa Mahkemesi 3974 sayılı kanunun yürürlüğünün, uygulanması sırasında doğacak ve sonradan giderilmesi güç durum ve zararların önlenmesi bakımından, durdurulmasına karar vermiş ve Aralık 1994'te bu kanun iptal edilmiştir.

Haziran 1994'te çıkarılan 3996 sayılı kanunla, özel ve yabancı sermayeli şirketlerin ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan büyük alt yapı yatırım projelerinin inşası, işletme ve devredilmesi konularında, Yap-İşlet-Devret modeli çerçevesinde, özel hukuk hükümlerine tabi olacak şekilde görevlendirilmesine ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Ancak, Kasım 1994'te çıkarılan 4047 sayılı kanunla elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımına ilişkin projeler 3996 sayılı kanun kapsamından çıkarılarak daha önce çıkarılan 3096 sayılı kanuna bağlanmıştır. Elektrik yatırımlarını da kapsamaya düşünülerek ortaya konulan Yap-İşlet modeli ile ilgili olarak 1996 yılında bir kararname ve 1997'de 4283 sayılı kanun çıkarılmıştır. Ancak, daha önce çeşitli ilgili kanunların Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olması nedeniyle, yerli ve yabancı sermayenin elektrik sektörüne yatırım yapmakta çekingen davrandığı öne sürülmektedir.

Hükümet, 1994'te 3996 sayılı Kanun'u geçirip, vergi muafiyetleri sağlayarak ve YİD güç satın alım sözleşmelerindeki miktar ve fiyatlara ilişkin "al ya da öde" hükümleri sektörün iştirakini daha cazip hale getirmeye çalışmıştır. Önemli bir noktada, bu Kanun'un aynı zamanda, YİD sözleşmelerinin daha önce imzalanan idare hukukuna tabi imtiyaz sözleşmelerinin aksine, idare hukukunun değil de özel hukukunun hüküm ve kaidelerine tabi olması gerektiğini öngörmesidir. Bununla birlikte, 1995 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı 3996 sayılı Kanun'un 5. Maddesini iptal ederek, YİD sözleşmelerinin, mevcut Kanun kapsamında sadece imtiyaz anlaşmaları olarak düzenlenebilen kamu hizmetlerinin teminine uygun olduğu hükmünü vermiştir. O dönemde, imtiyaz anlaşmaları, bu tür düzenlemelerde Danıştay'a yetki alanı tanıyan ve ihtilaf durumlarında uluslararası tahkimi reddeden Türk idare hukuku kapsamında yer almaktaydı<sup>11</sup>.

1997 yılında Türkiye'nin kurulu gücü 21.889.4 MW'a, elektrik üretimi 104.3 GWh'a çıkmış, ancak elektrik yetersizliği başladığında 2.5 GWh elektrik ithalatı yapılarak 106.8

---

<sup>11</sup> Zenginobuz ve Oğur, a.g.m., s.205-206



GWh elektrik tüketime sunulmuştur. Böylece Cumhuriyetin 75. yılına gelirken, Türkiye'nin kurulu gücü 668 kat artmıştır<sup>12</sup>.

Türkiye Anayasası 1999'da elektrik yatırımlarının özel hukuka tabi olmasını sağlayacak ve böylelikle uluslararası tahkimin önünü açacak şekilde değiştirilmiştir. Bu değişiklikle Danıştay'ın ihtilaflardaki rolü sınırlandırılmış ve yatırımların onaylanma süreci de hızlandırılmıştır. Anayasal değişiklikleri hayata geçirmek üzere, 2000 yılında altyapı projelerine yönelik yeni bir kanun (4501 sayılı Kanun) çıkarılmıştır. 4501 sayılı Kanun, YİD yatırımcılarının böyle bir değişikliği tercih etmeleri halinde, daha önceden imzalanmış YİD sözleşmelerine geriye dönük uygulanabilir. 1999 tarihli anayasa değişikliği sanayideki özel sektör iştirakini ve özelleştirmenin önündeki hukuki yolun açılmasında temel adımlar olmuştur. Sanayiye ilişkin hukuki reform 2001'de yasalaşmıştır. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu Türk elektrik piyasasının rekabetçi bir şekilde yeniden yapılandırılması için bir çerçeve oluşturmaktadır. Yeni çerçeve adım adım bir yaklaşım öngörmektedir ve AB Müktesebatı ile uyumlu olarak oluşturulmuştur<sup>13</sup>.

2001 yılında 4628 sayılı Kanun ile birlikte Türkiye'de elektrik piyasası bir reform sürecine girmiştir. Daha önceleri devlet eliyle yürütülen faaliyetler ayrıştırılmış ve rekabetçi bir piyasaya ulaşmış gereken adımlar atılmıştır. Elektrik sektöründeki gelişmeler doğrultusunda bu Kanun'da 7 kez değişik yapılması öngörülmüştür. Bununla birlikte Türk elektrik sektöründe en son düzenleme 2013 yılında gerçekleştirilmiştir. 31 Mart 2013 yılında 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu yürürlüğe girmiştir.

### **3.2 Elektrik Sektöründe Reform Nedenleri**

Türkiye'de planlı dönem süresinde enerji sektöründe gelişme, kalkınmanın gereksinim duyduğu ölçüde ve kalitede enerji sağlamada çoğu zaman yetersiz kalmıştır. Planlarda öngörülen fiziki hedeflere ulaşamamış, başta elektrik enerjisi olmak üzere enerji sektörü bir dönem ülke ekonomisinde darboğaz yaratan bir sektör durumuna gelmiş ve

---

<sup>12</sup> TÜSİAD, a.g.e, s. 250

<sup>13</sup> Güney,a.g.m.,s. 261

zaman zaman ekonomik gelişmeyi durduracak boyutlara ulaşmıştır<sup>14</sup>. Bunun yanında, devlet işletmelerinin zayıf mali performansları reform ihtiyacını vurgulamaktadır. TEAŞ'ın hesapları, 2000 yılında 656 milyon dolar seviyesine ulaşan zarar ile kötüleşen durumu göstermektedir<sup>15</sup>.

Geniş hacimli ve sermaye yoğun projelerin hayata geçirilmesi için bizzat devletin yatırım yapması halinde, Hazine'den karşılanacak tutarın yeterli olmayacağı ve geri kalan kısmın ulusal veya uluslararası finans kuruluşlarından alınan kredilerle finanse edileceği düşünüldüğünde, enerji yatırımlarının bütçe üzerinde yarattığı yükün ne derece büyük olacağını tahmin edilmesi zor olmayacaktır. Türkiye'de devletin enerji sektörüne yatırımları özellikle 1980'li yıllara kadar yeterli düzeylerde gerçekleşmeyi başarmış, ancak elektrik enerjisine gösterilen talebin artmasıyla birlikte yeni kapasite ihtiyacı doğmaya başlamış ve kamu yatırımlarının talebi karşılama oranı düşmeye başlamıştır. Böylece yatırımların özel sektör eliyle finanse edilmesini teşvik etmek ve yatırımlarda özel sektör payını arttırmak için 1980'li yıllardan itibaren kanunlar çıkarılmaya başlanmış ve yatırımın altyapısı oluşturulmaya çalışılmıştır<sup>16</sup>.

Türkiye'deki reform hareketlerinde önemli yeri olan IMF, Avrupa Birliği ve Dünya Bankası gibi kuruluşların elektrik sektöründeki yeniden yapılandırma süreçlerinde de rolü büyüktür. AB üyelik süreci, Türkiye'de toplumun bütün kesimlerinde topyekûn bir destek görmese de hükümetin en öncelikli meselelerinden biridir. AB'ye uyum çerçevesinde yapılan yasal ve kurumsal değişiklikler, etkilerini giderek artan bir şekilde hayatın sosyal, siyasi ve özellikle iktisadi olmak üzere her alanında hissettirmektedir. Özellikle 1999'da Türkiye'nin AB üyelik adaylığını resmen ilan edilmesiyle birlikte söz konusu değişiklikler daha da hızlanmıştır. Bu hızlı değişikliklerin görüldüğü alanlardan birisi elektrik sektörüdür. Öyle

---

<sup>14</sup> H. Yurdakul Yiğitgüden, "Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Regülasyon", **Devletin Düzenleyici Rolü: Türkiye'de Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörlerinde Özelleştirme ve Rekabet**, TESEV Yayınları, İstanbul, Aralık, 1999, s. 104

<sup>15</sup> TÜSİAD, **Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek**, TÜSİAD Yayınları, Eylül 2003, s. 153

<sup>16</sup> Ahmet Fatih Özkan, "Türkiye'de Enerji Sektörüne İlişkin 10 Temel Sorun Alanı", **Rekabet Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 2, Nisan 2010, ss. 83–139, s. 97–98

ki, adaylık ilanının hemen sonrasında 2001'de AB Enerji Müktesebatına uygun bir şekilde Elektrik Piyasası Kanunu (EPK) çıkarılmıştır<sup>17</sup>.

### 3.3 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanununun Öngördüğü Yapı

20.02.2001 tarihinde kabul edilen 03.03.2001 tarihinde ise Resmi Gazete'de yürürlüğe giren 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile rekabetçi bir elektrik piyasasının kurulma süreci başlatılmıştır. 4628 sayılı EPK'nun amacı, "elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması" olarak belirlenmiştir. Bu amaç doğrultusunda oluşturulacak olan yeni piyasa yapısında, serbest rekabetin gelişmesinin sağlanması ve fiyatların gerçek maliyetleri yansıtması öngörülmüş, kamu tüzel kişilerinin de gerçek maliyetler üzerinden çalışmasının temin edilmesi ile yeni, ucuz ve verimli yatırımların teşvik edilmesi amaçlanmıştır. Bu Kanunca öngörülen yeni piyasa yapısı, pazar için rekabet yapısından pazar içi rekabete doğru yeniden yapılanmayı tanımlamaktadır. Pazar içi rekabet ortamının yaratılabilmesi için yeterli miktarda özel yatırımcının devlet garantileri olmaksızın piyasaya girmesinin sağlanması öngörülmüştür<sup>18</sup>.

4628 sayılı EPK, piyasa katılımcıları arasında yapılacak ikili anlaşmalar ve dengeleme ve uzlaştırma mekanizmasına dayalı bir model öngörmektedir. Öngörülen piyasa modelinin işleyişi büyük ölçüde piyasa hedeflerine uygun özelleştirmenin yapılmasını ve müzakereye açık bir arz fazlasının oluşmasını gerekli kılmaktadır. Bu çerçevede; eşit taraflar arasında ayırım gözetmeyen, rekabete dayalı ve şeffaf bir piyasa yapısının teşkili büyük önem kazanmaktadır. Yapılacak düzenlenmelerle piyasa risklerinin asgari düzeye indirildiği, güvenin tesis edildiği ve belirli bir program çerçevesinde serbestleştirilmenin giderek artırıldığı bir piyasa yapısı, yerli ve yabancı özel sektör yatırımcıları açısından cazip hale gelmesi hedeflenmiştir<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Alparslan Başaran ve Necmiddin Bağdadioğlu, "Türkiye Elektrik Sektöründe Reform Süreci, Regülasyon ve Rekabet", **Sosyoekonomi Dergisi**, ss.137-148, s. 144

<sup>18</sup> TETAŞ, **2011 Sektör Raporu**, Mayıs, 2012, s. 7

<sup>19</sup> EPDK, **Uygulama El Kitabı**, 2003, s.1

4628 sayılı EPK ile birlikte TEAŞ üç ayrı kamu kurumuna ayrıştırılmıştır: Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ), Türkiye Elektrik Taahhüt ve Ticaret A.Ş (TETAŞ) ve Türkiye İletim A.Ş (TEİAŞ). Yeni yapılandırma çerçevesinde; EÜAŞ, özel sektöre devredilmeyen kamuya ait üretim tesislerini devralmaktadır. Toptan satış faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi için ise TETAŞ kurulmuştur. TETAŞ'a ayrıca, yükümlenilen maliyetler olarak adlandırılan uzun dönem satın alma sözleşmeleri dâhil olmak üzere önceki dönemlere ait YİD, Yİ ve İHD sözleşmeleri devredilmiştir. TEİAŞ, iletimden ve hem fiziksel hem de finansal olarak dengeleme ve uzlaştırma prosedürüne uygun olarak taraflar ararsındaki dengeyi sağlanmasından sorumludur. Türkiye'de iletim faaliyetindeki sistem operatörü TEAİŞ'dir<sup>20</sup>. Böylelikle, elektrik endüstrisinin bir kısmı rekabete açılırken, bir kısmı da regüle edilmesi planlanmaktadır. İletim hattının kamu tekelinde kalması, üretim ve dağıtım tesislerinin özelleştirilme yoluyla özel sektöre devredilmesi öngörülmektedir. İletim ve dağıtım piyasaları regülasyona tabi olurken; toptan satış ve perakende satış piyasaları rekabete açılmıştır.

Elektrik Piyasası Kanunu'na göre piyasa faaliyetleri şu şekilde ifade edilmektedir:

- Üretim: Üretim faaliyeti, EÜAŞ, bağlı ortaklıklar, özel sektör üretim şirketleri, otoprodüktörler ve otoprodüktör grubu tarafından gerçekleştirilmektedir.
- İletim: Bu faaliyet TEİAŞ tarafından yerine getirilmektedir.
- Dağıtım: TEDAŞ, bağlı ortaklıkları ve özel sektör dağıtım şirketleri tarafından lisanslarında belirtilen bölgelerde yürütülmektedir.
- Toptan satış: TETAŞ ve özel sektör toptan satış şirketleri tarafından yürütülmektedir.
- Perakende satış: Perakende satış şirketleri ve perakende satış sahibi dağıtım şirketleri tarafından yerine getirilmektedir.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Erkan Erdoğan, **Energy Market Reforms in Turkey: An Economic Analysis**, Eylül, 2005, s.11, [http://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/26929/1/MPRA\\_paper\\_26929.pdf](http://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/26929/1/MPRA_paper_26929.pdf)

<sup>21</sup> Yeşim Akcollu, **Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon**, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara, 2003, s. 69

Kanun'da öngörülen piyasa yapısının temelinde alıcılar ile satıcılar arasında serbestçe imzalanacak ikili anlaşmalar yatmaktadır. Türkiye'de seçilen modelin brüt havuz değil de net havuz modeline yakın olduğu söylenebilir. Bu ikili anlaşmalar piyasası, gerçek zamanda arz ile talep arasındaki farkın giderildiği bir dengeleme piyasası taraflar arası mali akımları sonuçlandıran bir mali uzlaştırma mekanizması ile desteklenecektir. İkili anlaşmaları, tüm koşulları ve süresi taraflar arasında serbest olarak belirlenen özel hukuk hükümlerine tabi anlaşmalardır. Bu Kanun, elektrik piyasalarında rekabetin gelişmesi için önemli olduğu uluslararası düzeyde kabul edilen üç önemli yenilik getirmektedir. Bunlardan birincisi dikey ayrıştırma idi. Buna göre, üretim, iletim ve dağıtım varlıkları birbirlerinden ayrıştırılmıştır. Dağıtım ve üretim varlıkları ayrışmadan sonra özelleştirilmesi planlanmış, iletim ise devlet mülkiyetinde devam etmektedir. Elektrik sektörünün farklı parçalar arasında bütünleşmesinin önünde bazı sınırlar konulmuştur. İkinci yenilik, gerek talep, gerek arz tarafında serbestleşmenin öngörülmesidir. Arz tarafında, piyasada öngörülen çeşitli faaliyetlere katılmak isteyenler, belirli şartları yerine getirmeleri koşulu ile EPDK tarafından lisanslandırılmaktadır. Talep tarafında ise, tüketimi belirli bir sınırın üstünde olan tüketiciler tedarikçilerini serbestçe seçebilmektedirler. Üçüncü yenilik, sisteme bağlanmak isteyen katılımcıların erişim haklarının sağlanması ve düzenlemeye tabi tutulmasıdır.<sup>22</sup>

Elektrik piyasasında serbestleşme adımları ile birlikte piyasada faaliyet gösterecek olan firmaların düzenlenmesi ve denetlenmesini için bağımsız bir düzenleyici kurumun kurulması gündeme gelmiştir. 4628 sayılı EPK'nun getirdiği en önemli yeniliklerden biri Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun (EPDK) kurulmasıdır. Karar organı Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu olan EPDK; lisans koşullarının ve piyasa katılımcılarının yükümlülüklerinin belirlenmesi, performans standartlarının uygulanması, şebeke, dağıtım, dengeleme ve uzlaştırma yönetmeliklerinin hazırlanması; toptan satış, dağıtım, iletim ve perakende satış gibi düzenlemeye tabi faaliyetlerin tarifelerinin belirlenmesi ve piyasanın izlenmesi ve denetiminden sorumludur<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> İzak Atiyas, **Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2006, s. 51

<sup>23</sup> OECD, **Regulatory Reform in Electricity, Gas and Road Freight Transport, OECD Review of Regulatory Reform in Turkey**, 2002, s. 23

### 3.4 Reform Sürecinde Elektrik Sektörünün Mevcut Durumu

Elektrik sektörü ile ilgili sağlıklı politikaların oluşturulması, sektörün işleyiş mekanizmaları ve yapısı hakkında bilgi sahibi olmayı gerektirmektedir. Bu açıdan, Türkiye elektrik sektörünün tarihsel süreç içerisinde gelmiş olduğu noktada; kurulu güç, talep gelişimi, yatırımlar, elektrik fiyatları ve sektörde faaliyet gösteren kamu ve özel sektör şirketlerinin performanslarına ilişkin bazı göstergeler incelenerek sektör hakkında geniş bir bakış açısı oluşturulmaya çalışılmaktadır.<sup>24</sup>

#### 3.4.1 Kurulu Güç ve Üretim

Türkiye’de elektrik enerjisinin üretiminde kamu kurumlarının yanı sıra özel sektör kuruluşları da yer almıştır. Her ne kadar Türkiye’de özelleştirme kavramı 1984 yılında 3096 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi ile güncel hale geldiyse de bu tarihin daha öncesinde elektrik üretiminde ÇEAŞ ve KEPEZ gibi imtiyazlı şirketler yer almıştır. 1984 yılında kurulu güç toplamında %85 olan kamu payı 2012 yılında %43,4 seviyesine, 1984 yılında Türkiye toplam elektrik üretimine %87,2 olan kamu payı 2012 yılında %37,8 seviyesine gerilerken buna paralel olarak da hem kurulu güç hem de toplam üretimde özel sektör payı artmıştır. Aşağıdaki iki tabloda 1984- 2012 yılları arasında kurulu güç ve elektrik üretiminde, kamu ve özel sektörün payı incelenmiştir<sup>25</sup>.

**Tablo 3. 1 Türkiye Kurulu Gücün Kamu ve Özel Sektör Olarak Gelişimi**

KURULU GÜÇ (MW)											
	Kamu Santralleri				Özel Sektör Santralleri				Türkiye Toplamı		
	Termik	Hidrolik	Toplam	Pay (%)	Termik	Hidrolik	Toplam	Pay (%)	Termik	Hidrolik	Toplam
<b>1984</b>	3545,4	3644,2	7189,6	85,0	1041,4	230,6	1272,0	15,0	4586,8	3874,8	8461,6
<b>1985</b>	4150,4	3644,2	7794,6	85,5	1096,4	230,6	1327,0	14,5	5246,8	3874,8	9121,6

<sup>24</sup> Kulalı, a.g.e.,s.

<sup>25</sup> TEİAŞ, **Türkiye Elektrik Enerjisi 5 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonu 2013–2017**, Kasım 2013, s.11

<b>1986</b>	5144,3	3644,2	8788,5	86,9	1093,4	233,3	1326,7	13,1	6237,7	3877,5	10115,2
<b>1987</b>	6293,4	4720,1	11013,5	88,1	1198,4	283,2	1481,6	11,9	7491,8	5003,3	12495,1
<b>1988</b>	7048,9	5935,1	12984,0	89,4	1253,4	283,2	1536,6	10,6	8302,3	6218,3	14520,6
<b>1989</b>	7941,5	6298,1	14239,6	90,1	1269,4	299,2	1568,6	9,9	9210,9	6597,3	15808,2
<b>1990</b>	8264,2	6465,1	14729,3	90,3	1289,1	299,2	1588,3	9,7	9553,3	6764,3	16317,6
<b>1991</b>	8795,6	6521,5	15317,1	89,0	1299,7	592,3	1892,0	11,0	10095,3	7113,8	17209,1
<b>1992</b>	9020,6	7779,2	16799,8	89,8	1316,8	599,5	1916,3	10,2	10337,4	8378,7	18716,1
<b>1993</b>	9230,6	9049,0	18279,6	89,9	1425,3	632,7	2058,0	10,1	10655,9	9681,7	20337,6
<b>1994</b>	9440,6	9208,3	18648,9	89,4	1554,6	656,3	2210,9	10,6	10995,2	9864,6	20859,8
<b>1995</b>	9650,6	9207,6	18858,2	90,0	1440,9	655,2	2096,1	10,0	11091,5	9862,8	20954,3
<b>1996</b>	9665,6	9239,5	18905,1	89,0	1649,0	695,3	2344,3	11,0	11314,6	9934,8	21249,4
<b>1997</b>	9665,6	9403,9	19069,5	87,1	2123,7	698,7	2822,4	12,9	11789,3	10102,6	21891,9
<b>1998</b>	10064,6	9497,9	19562,5	83,8	2974,2	817,3	3791,5	16,2	13038,8	10315,2	23354,0
<b>1999</b>	11417,6	9701,7	21119,3	80,9	4155,8	844,2	5000,0	19,1	15573,4	10545,9	26119,3
<b>2000</b>	11274,6	9977,3	21251,9	77,9	4795,4	1216,8	6012,2	22,1	16070,0	11194,1	27264,1
<b>2001</b>	10954,6	10108,7	21063,3	74,3	5686,0	1583,1	7269,1	25,7	16640,6	11691,8	28332,4
<b>2002</b>	10949,6	10108,7	21058,3	66,1	8636,4	2151,1	10787,5	33,9	19586,0	12259,8	31845,8
<b>2003</b>	10803,1	10990,2	21793,3	61,2	12186,3	1607,4	13793,7	38,8	22989,4	12597,6	35587,0
<b>2004</b>	10794,9	10994,7	21789,6	59,2	13364,8	1669,6	15043,4	40,8	24159,7	12664,3	36824,0
<b>2005</b>	11474,9	11109,7	22584,6	58,1	14442,4	1816,5	16258,9	41,9	25917,3	12926,2	38843,5
<b>2006</b>	12554,9	11161,0	23715,9	58,5	14880,3	1968,6	16848,9	41,5	27435,2	13129,6	40564,8
<b>2007</b>	12524,9	11350,3	23875,2	58,6	14710,5	2191,6	16902,1	41,4	27235,4	13541,9	40777,3
<b>2008</b>	12524,9	11455,9	23980,8	57,3	15070,1	2766,3	17836,4	42,7	27595,0	14222,2	41817,2
<b>2009</b>	12524,9	11677,9	24202,8	54,1	16814,2	3744,3	20558,5	45,9	29339,1	15422,2	44761,3
<b>2010</b>	12524,9	11677,9	24202,8	48,9	19753,6	5567,7	25321,3	51,1	32278,5	17245,6	49524,1
<b>2011</b>	12560,9	11589,5	24150,4	45,4	21670,2	7390,5	29060,7	54,6	34231,1	18980,0	53211,1
<b>2012</b>	12560,9	12213,8	24774,7	43,4	22466,2	9818,4	32284,5	56,6	35027,1	22032,1	57059,4

Kaynak: TEİAŞ, **Türkiye Elektrik Enerjisi 5 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonu 2013–2017**, Kasım 2013, s. 11

1995 yılından sonra, kamu payı sürekli olarak azalırken özel sektörün payı artmıştır. Kamu santrallerinin kurulu güç ve üretim miktarları 1984 yılına göre 2011 yılında yaklaşık 3,5 kat büyümüştür. Buna karşılık özel sektör santrallerinin toplam kurulu gücü aynı dönemde yaklaşık 23 kat, toplam üretim miktarı ise yaklaşık 35 kat büyümüştür. 1998 yılından sonra YİD, Yİ ve İHD modeli kapsamında özel sektörün elektrik üretimde ağırlıklı olarak termik kapasite ile yer alması ve bu kapasitelerin üretimlerine satın alma garantisi verilmesi büyümedeki farklılığın birinci nedeni olup, sonrasında ise yeni piyasa yapısı çerçevesinde santral yatırımlarının özel sektör tarafından yapılması nedeniyle gerçekleşmiştir<sup>26</sup>.

**Tablo 3.2 Türkiye Üretimine Kamu ve Özel Sektör Olarak Gelişimi**

	Kamu Santralleri				Özel Sektör Santralleri				Türkiye Toplamı		
	Termik	Hidrolik	Toplam	Pay (%)	Termik	Hidrolik	Toplam	Pay (%)	Termik	Hidrolik	Toplam
<b>1984</b>	14426	12260	26686	87,2	2761	1167	3928	12,8	17187,2	13426,3	30613,5
<b>1985</b>	19257	10992	30249	88,4	2917	1053	3970	11,6	22174,0	12044,9	34218,9
<b>1986</b>	24511	10959	35470	89,4	3311	914	4225	10,6	27822,2	11872,8	39694,8
<b>1987</b>	22122	17557	36979	89,5	3613	1061	4674	10,5	25735,1	18617,8	44352,9
<b>1988</b>	15563	24750	43014	89,5	3536	1499	5035	10,5	19099,2	28949,6	48048,8
<b>1989</b>	30408	17064	47454	91,2	3996	893	4589	8,8	34103,6	17939,6	52043,2
<b>1990</b>	30698	22156	52854	91,9	3697	992	4689	8,1	34395,4	23147,6	57543,0
<b>1991</b>	34068	21393	55461	92,1	3495	1290	4786	7,9	37563,0	22683,3	60246,3
<b>1992</b>	36936	24597	61533	91,4	3838	1971	5809	8,6	40774,2	26568,0	67342,2
<b>1993</b>	35372	31728	67100	90,9	4485	2223	6708	9,1	39856,6	33950,9	73807,5
<b>1994</b>	42998	28945	71943	91,9	4738	1641	6379	8,1	47735,8	30585,9	78321,7

<sup>26</sup> TEİAŞ, **Türkiye Elektrik Enerjisi 5 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonu 2013–2017**, Kasım 2013, s.12–13



<b>1995</b>	45090	33105	78195	90,7	5617	2436	8053	9,3	50706,5	35540,9	86247,4
<b>1996</b>	47975	37440	85415	90,0	6412	3035	9447	10,0	54386,5	40475,2	94861,7
<b>1997</b>	53578	37342	90919	88,0	9902	2475	12377	12,0	63479,7	39816,1	103295,8
<b>1998</b>	56473	39601	96075	86,5	12315	2633	14948	13,5	68787,9	42243,5	111022,4
<b>1999</b>	60575	31737	92313	79,3	21167	2961	24127	20,7	81741,9	34698,0	116439,9
<b>2000</b>	65462	27772	93234	74,6	28547	3140	31688	25,4	94009,7	30911,9	124921,6
<b>2001</b>	65954	20409	86362	70,4	32699	3664	36362	29,6	98652,4	24072,3	122724,7
<b>2002</b>	51028	26304	77332	59,8	44640	7428	52067	40,2	95667,7	33731,8	129399,5
<b>2003</b>	33070	30027	63097	44,9	72120	5364	77484	55,1	105189,6	35390,9	140580,5
<b>2004</b>	27349	40669	68017	45,1	77208	5473	82681	54,9	104556,9	46141,4	150689,3
<b>2005</b>	38416	35046	73462	45,4	83921	4574	88494	54,6	122336,7	36919,5	161956,2
<b>2006</b>	46037	38679	84716	48,1	85892	5691	91584	51,9	131929,1	44370,8	176299,8
<b>2007</b>	61345	30979	92324	48,2	93961	5270	99231	51,8	155306,0	36248,7	191554,7
<b>2008</b>	69297	28419	97717	49,2	94842	5859	100701	50,8	164139,2	34278,8	198418,0
<b>2009</b>	61115	28338	89454	45,9	95808	9551	105359	54,1	156923,4	37889,4	194812,8
<b>2010</b>	54155	41377	95533	45,2	101673	14003	115675	54,8	155827,6	55380,1	211207,1
<b>2011</b>	55487	36864	92351	40,4	115427	20628	136055	59,6	170913,7	57491,8	228405,5
<b>2012</b>	52264	38311	90575	37,8	122608	26314	148922	62,2	174871,8	64625,2	239497,0

Kaynak: TEİAŞ, **Türkiye Elektrik Enerjisi 5 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonu 2013–2017**, Kasım 2013, s.12

Aşağıdaki tabloda 2011, 2012 ve 2013 yıllarında Türkiye'deki toplam kurulu gücün kuruluşlara göre miktarı ve dağılımı görülmektedir. 2011 yılı sonu itibariyle Türkiye toplam kurulu gücü 52911,1 MW olup 2012 yılı sonu itibariyle kurulu güç ise 57059,4 MW'dir. Kuruluşların dağılımı açısından incelersek; 2011 yılında EÜAŞ'ın kurulu güçteki payı %38,33 iken, 2012 yılında bu oran %36,64 olarak hesaplanmaktadır. Serbest üretim

şirketlerinin kurulu güçteki payı 2011 yılında %30,89 iken 2012 yılında bu oran %34,5'e yükseldiği gözlenmektedir. 2013 yılında Türkiye'nin toplam kurulu gücü 64007,5 MW olarak hesaplanmıştır. 2012 yılında kurulu güçteki serbest üretim şirketlerinin payı, 2013 yılında artış göstererek bu oran %42,9 olarak hesaplanmıştır.

**Tablo 3.3 Türkiye Kurulu Gücünün Üretici Kuruluşlara Dağılımı**

Kuruluşlar	2011		2012		2013	
	Toplam Güç MW	Kuruluşlara Dağılımı %	Toplam Güç MW	Kuruluşlara Dağılımı %	Toplam Güç MW	Kuruluşlara Dağılımı %
EÜAŞ	20.280,4	38,33	20.904,8	36,64	21.066,7	32,9
EÜAŞ bağlı ortaklıklar	3.870,0	7,31	3.870,0	6,78	2.714,0	4,2
İşletme Hakkı Devri	875,3	1,65	875,2	1,53	938,3	1,5
Yap-İşlet-Devret	2.419,8	4,57	2.419,8	4,24	2.335,8	3,6
Yap-İşlet	6.101,8	11,53	6.101,8	10,69	6.101,8	9,5
Üretim Şirketleri	16.345,1	30,89	19.685,9	34,5	27.429,4	42,9
Otoprodüktörler	3.018,7	5,71	3.201,8	5,61	3.421,4	5,3

Kaynak: TEAİŞ

2011,2012 ve 2013 yıllarında Türkiye'de elektrik üretimi ve üretimin kuruluşlar arasındaki dağılımı da aşağıdaki tabloda özetlenmektedir. Elektrik üretimi yapan kuruluşların dağılımı incelendiğinde EÜAŞ'ın 2011 yılında elektrik üretimindeki payı %32,1 iken 2012 yılında bu oran %29,4'e gerilediği gözlenmektedir. EÜAŞ ve EÜAŞ'a bağlı

ortalıklar elektrik üretiminde kamu payını oluşturmaktadır ve elektrik üretiminde kamu payı önceki yıllara göre azalmış olsa da 2011 yılında bu oran toplam %40,3, 2012 yılında ise %37,8 olarak gerçekleşmiştir. Dikkat çeken bir diğer oran ise, serbest üretim şirketlerinin Türkiye'nin elektrik üretimindeki paylarının artmasıdır. 2011 yılında serbest üretim şirketlerinin elektrik üretimine katkısı %27 olarak gerçekleşmiştir, 2012 yılında ise bu katkı %30,7'dir. Serbest üretim şirketlerinin elektrik üretimindeki payı 2013 yılında da artmaya devam etmiştir. 2013 yılında elektrik üretiminde serbest üretim şirketlerinin payı %35,5'tir.

**Tablo 3.4 Türkiye’de Elektrik Enerjisi Üretiminin Üretici Kuruluşlar İtibariyle Dağılımı**

Kuruluşlar	2011		2012		2013	
	Üretim (kWh)	Kuruluşlara Dağılımı %	Üretim (kWh)	Kuruluşlara Dağılımı %	Üretim (kWh)	Kuruluşlara Dağılım %
EÜAŞ	73.524,1	32,1	70.423,5	29,4	70.423,5	27,5
EÜAŞ bağlı ortaklıklar	18.826,5	8,2	20.151,5	8,4	20.151,5	5,8
İşletme Hakkı Devri	5.064,8	2,2	5.023,3	2,1	5.161,1	2,1
Yap-İşlet-Devret	12.840,6	5,6	14.013,5	5,9	13.481,6	5,6
Yap-İşlet	44.944,2	19,6	43.083,1	18,0	44.243,3	18,3
Üretim Şirketleri	61.951,7	27,0	73.547,6	30,7	86.045,7	35,5
Otoprodüktörler	12.243,1	5,3	13.254,2	5,5	13.071,5	5,4

Kaynak: TEİAŞ

Aşağıdaki tabloda 2011,2012 ve 2013 yıllarında elektrik üretiminde kullanılan yakıtların dağılımı gösterilmektedir. Elektrik üretiminde kullanılan yakıtlarda en büyük pay doğal gaza aittir. 2011 yılı için doğal gazın elektrik üretimine katkısı %45,36, 2012 yılı için bu oran %43,63 olarak gerçekleştirilmektedir. 2013 yılında ise %43,77'dir. Türkiye'nin elektrik üretiminde serbestleşmenin önündeki önemli bir handikap elektrik üretimdeki doğal gazın yüksek payıdır. Aslında son yıllarda üretimin daha çok yerli ve yenilenebilir kaynaklarla yapılması teşvik edilmiştir; ancak yaşanan kuraklık, doğalgaz yakıtlı santrallerin yüksek kapasitesiyle çalıştırılması gereğini doğurmuştur<sup>27</sup>.

**Tablo 3.5 Türkiye'deki Elektrik Enerji Üretiminin Birincil Enerji Kaynaklarına Göre Gelişimi**

Yakıtlar	2011		2012		2013	
	Miktar (GWh)	Dağılım %	Miktar(GWh)	Dağılım %	Miktar (GWh)	Dağılım %
Kömür	27.347,5	11,92	33.324,1	13,91	33.524,0	13,96
Linyit	38.870,4	16,94	34.688,9	14,48	30.262,0	12,60
Fuel-oil	900,5	0,39	981,3	0,41	1.192,5	0,50
Motorin	3,1	0,0	657,4	0,27	546,3	0,23
Doğalgaz	104.047,6	45,36	104.499,2	43,63	105.116,3	43,77
Yenilenebilir+Atık	496,2	0,205	720,7	0,301	1.171,2	0,488
Hidrolik	52.338,6	22,82	57.865,0	24,16	59.420,5	24,74
Jeotermal	694,3	0,30	899,3	0,38	1.363,5	0,57
Rüzgâr	4.723,9	2,06	5.860,8	2,45	7.557,5	3,15

<sup>27</sup> Yusuf Yazar, " Türkiye'nin Enerjideki Durumu ve Geleceği", **SETA Analiz**, Sayı:31, Aralık 2010, s. 7

Kaynak: TEİAŞ

Kurulu gücü kullanılan yakıtlar bakımından incelemek gerekirse, üretimde olduğu gibi en yüksek payın doğal gaz olduğu görülmektedir. 2012 yılı itibariyle doğalgazın payı %24,7'dir. Rüzgâr enerjisinin ise kurulu güce katkısı 2011 yılında %3,3 iken, 2012 yılında bu oran %4'e yükselmiştir. 2013 yılında ise, kurulu güçteki kömür katkısının %7,7'den %6,8'e düştüğü hesaplanmıştır. Kömürün payı azalırken doğalgazın payında artış söz konusudur. Doğalgazın kurulu güce katkısı 2012 yılında %24,7 iken 2013 yılında bu oran %26,8'e yükselmiştir.

**Tablo 3.6 Türkiye'deki Kurulu Gücün Birincil Enerji Kaynaklarına Göre Gelişimi**

Yakıtlar	2011		2012		2013	
	Miktar (MW)	Dağılım %	Miktar (MW)	Dağılım %	Miktar (MW)	Dağılım %
Kömür	4.351,0	8,2	4.282,6	7,7	4.382,6	6,8
Linyit	8.199,3	15,5	8.193,3	14,4	8.223,2	12,8
Fuel-oil	1.233,2	2,3	981,3	0,41	-	-
Motorin	62,4	0,1	657,4	0,27	616,2*	1,0*
Doğalgaz	13.143,9	24,8	14.116,4	24,7	17.170,6	26,8
Yenilenebilir+Atık	125,7	0,2	168,8	0,3	235,0	0,4
Hidrolik	17.137,1	32,4	19.609,4	34,4	22.289,0	34,8
Jeotermal	114,2	0,2	162,2	0,3	310,8	0,5
Rüzgâr	1.728,7	3,3	2.260,6	4,0	2.759,7	4,3

Kaynak: TEİAŞ

\*2013 yılında Fuel-oil+Motorin toplamı hesaplanmıştır.

### 3.4.2 Tüketim ve Şebeke Kayıplar

2000'li yıllara gelindiğinde, 60 milyon üzerindeki ülke nüfusunun, yılda 100 milyar kWh'nin üzerinde elektrik tüketmiştir. 1975 yılında 15719 GWh olan brüt elektrik tüketimi, 2005 yılına gelindiğinde 10 kat artarak 160794 GWh değerine ulaşmıştır. 2001 yılı ve sonrası 11 yıllık süreçte ise ülke nüfusundaki %17'lik artışa karşılık brüt talep %89 oranında artış göstermiştir. 2001- 2012 yılları arasında elektrik tüketimi artışının ortalama %5,5 gibi gerilemesinin nedenlerinden biri de bu dönemde yaşanan iki ekonomik krizdir. Brüt elektrik tüketimi artışlarına bakıldığında, ulusal ve küresel ekonomik kriz yıllarına 2001 ve 2009 yıllarında negatif değişim oranları karşımıza çıkmaktadır. Bu durum, artık elektrik talebinin, ekonomik daralmalara karşı tepki vermekte olduğunu göstermektedir. Bunun sebebi olarak, artık elektrik talebini şekillendiren ana unsurun, elektrik üretim kapasitesi ve şebekenin genişlemesi değil, ülkedeki sanayi ve ticaret hacminin artışı olduğunu söylemek mümkündür<sup>28</sup>.

**Tablo 3.7 2001–2012 Yılları Arasında Türkiye'nin Nüfus Artışı ve Elektrik Tüketim Artışı**

Yıllar	Net Tüketim (GWh)	Kişi Başına Net Tüketim (kWh)	Nüfus Artışı %	Brüt Tüketim Artışı %
2001	97070,0	1416	% 1.4	- % 1.1
2007	155135,2	2198	% 1.3	% 8.8
2008	161947,6	2264	% 1.3	% 4.3
2009	156894,1	2162	% 1.3	- %0.2
2010	172050,6	2334	% 1.3	% 8.4
2011	186099,5	2490	% 1.2	% 9.4
2012	194923,4	2577	% 1.5	% 5.1

<sup>28</sup> Yasin Uzun, " Türkiye'nin Elektrik Talebi Gelişimine Tarihsel Bir Bakış", **Enerji Piyasası Bülteni**, Sayı: 27–28, Haziran- Ağustos 2013, ss. 49–55, s. 53

Kaynak: Yasin Uzun, " Türkiye'nin Elektrik Talebi Gelişimine Tarihsel Bir Bakış", **Enerji Piyasası Bülteni**, Sayı: 27–28, Haziran- Ağustos 2013, s. 54, TEİAŞ

Üretim santrallerinden müşterilere uzanan süreçte elektriğin iletim ve dağıtım kaybına uğraması elektrik hizmetinin kalitesi bakımından incelenmektedir. Dağıtım hatlarının ve trafo merkezlerinin çok fazla veya kapasitesinin çok altında yüklenmesi, uzun iletim hatları gibi sebeplerden kaynaklanan kayıplara teknik kayıplar denilmektedir. Müşteri kayıplarının yetersizliği, kaçak bağlantılar, bozuk sayaçlar, yetersiz denetim gibi sebeplerden kaynaklanan kayıplar ise teknik olmayan kayıplar şeklinde nitelenmektedir<sup>29</sup>.

Şebekeye verilen elektrik miktarı ile bunun tüketiciye ulaşmasına kadar iletim ve dağıtım kayıpları piyasa açısından önem taşımaktadır. Elektrik sektörün serbestleşmesinin başlangıç tarihi olarak 2001 yılı kabul edildiğinde iletim ve dağıtımın toplam kaybı %19,3 iken aradan 11 yıl sonra bu oran sadece %4 azalarak %15,3 olarak hesaplanmıştır. 2013 yılında ise dağıtım ve iletim sektörünün toplam şebeke kaybı ise %15,7'dir. Aşağıdaki tabloda yıllar içerisindeki şebeke kayıplarının dağılımı verilmektedir.

**Tablo 3.8 Türkiye Elektrik Enerjisi Tüketim ve Şebeke Kayıplarının Yıllar İtibariyle Gelişimi**

Yıllar	Şebekeye Verilen	Şebeke kaybı İletim	%	Şebeke Kaybı Dağıtım	%	Toplam	%	İhracat	Net Tüketim
1997	100737,9	2935,5	2,9	15646,4	15,5	18581,9	18,4	271,0	81885,0
1998	108797,7	3337,1	3,1	17457,8	16,0	20794,9	19,1	298,2	87704,6
1999	113032,2	2985,1	2,6	18559,9	16,4	21545,0	19,1	285,3	91201,9
2000	122488,9	3181,8	2,6	20574,1	16,8	23755,9	19,4	437,3	98295,7
2001	120831,5	3374,4	2,8	19954,3	16,5	23328,7	19,3	432,8	97070,0
2002	127315,0	3440,7	2,7	20491,2	16,1	23931,9	18,8	435,1	102948,0
2003	136406,3	3330,7	2,4	20722,0	15,2	24052,7	17,6	587,6	111766,0

<sup>29</sup> Kubilay Kavak, **Dünyada ve Türkiye'de Enerji Verimliliği ve Türk Sanayinde Enerji Verimliliğinin İncelenmesi**, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No. 2689, Eylül, 2005, s.84

2004	145529,2	3422,8	2,4	19820,2	13,6	23243,0	16,0	1144,3	121141,9
2005	156105,0	3695,3	2,4	20348,7	13,0	24044,0	15,4	1798,1	130262,9
2006	170116,3	4543,8	2,7	19245,4	11,3	23789,2	14,0	2235,7	144091,4
2007	184204,0	4523,0	2,5	22123,6	12,0	26646,6	14,5	2422,2	155135,2
2008	190551,3	4388,4	2,3	23093,1	12,1	27481,5	14,4	1122,2	161947,6
2009	187431,3	3973,4	2,1	25018,0	13,3	28991,4	15,5	1545,8	156894,1
2010	204189,9	5690,5	2,8	24531,2	12,0	30221,7	14,8	1917,6	172050,6
2011	222113,5	4189,3	1,9	28180,1	12,7	32369,4	14,6	3644,6	186099,5
2012	233534,0	6024,7	2,6	29632,3	12,7	35657,0	15,3	2953,6	194923,4
2013	236406,4	5639,4	2,4	31498,6	13,3	37138,0	15,7	1226,7	198041,7

Kaynak: TEİAŞ

Şebeke kayıpları ve bunun tüketime yansımaları ile ilgili olarak, Türkiye ve bazı ülkelerin rakamlarının verildiği tabloda; Türkiye'nin iletim ve dağıtım kayıplarının oranının hem dünya hem de OECD ortalamasının üzerinde olduğu görülmektedir.

**Tablo 3.9. 2012 Yılı İtibariyle OECD Ülkelerinde Şebeke Kayıpları ve Net Tüketim (TWh)**

Ülkeler	Arz	İletim+Dağıtım Kayıplar	%	Net Tüketim
Dünya	20895,7	2478,6	11,9	18417,1
OECD	10279,0	939,0	9,1	9340,0
ABD	4142,1	352,2	8,5	3789,9
Almanya	561,3	40,7	7,3	520,6
Fransa	474,4	54,5	11,5	419,9
Türkiye	218,6	34,7	15,9	183,9
Yeni Zelanda	43,1	3,6	8,4	39,5



Şili	63,9	5,3	8,3	58,6
------	------	-----	-----	------

Kaynak: TEİAŞ

### 3.5 Elektrik Fiyatları

Elektrik sektöründeki reform hareketlerinden beklenen elektrik fiyatlarının düşmesi olmasına rağmen bazı ampirik çalışmalar fiyatlarının düşmediğini aksine yükseldiğini göstermiştir. Optimal fiyatlandırma modelleri de liberalizasyondan sonra neden yükseldiğini açıklamakta başarısız olmuştur. Yeniden yapılandırmadan elektrik endüstrisinde etkinliğin artması beklenmektedir. Ayrıca; iddia edildiği üzere, kamu mülkiyeti ile kıyaslandığında etkinliğin arttığı düzenleyici modelde düşük fiyatların oluşması daha kolaydır. 4628 sayılı EPK'nın amaçlarında biri de, tüketicileri korumak için adil ve makul fiyatların olduğu rekabetçi bir elektrik piyasasıdır<sup>30</sup>.

Türkiye'de elektrik fiyatları hanehalkı ve sanayi fiyatları olarak iki kalemden incelenmektedir. Sanayi elektrik fiyatları, gelişmiş ülkelerde hanehalkı elektrik kullanım fiyatlarının altındadır. Sektörde rekabetin artması ile birlikte hanehalkı elektrik fiyatlarının artması sanayi fiyatlarının ise azalması beklenmektedir. Türkiye'de ise sanayi ve hanehalkı fiyatları incelendiğinde, sanayi ve hanehalkı fiyatlarının neredeyse başa baş olduğu görülmektedir. Sanayi kullanıcıları, hanehalkı tüketicilerini sübvansiyon etmektedirler yani hanehalkı lehine çapraz sübvansiyon mevcuttur<sup>31</sup>.

**Tablo 3.10 Elektrik Fiyatlarının Gelişimi**

	Sanayi Fiyatı	Hanehalkı Fiyatı	OECD Sanayi	OECD Hanehalkı
<b>2000</b>	0,080	0,084	0.059	0,101

<sup>30</sup> Fuat Oğuz, Ali Akkemik, Koray Göksal, "Can law impose competition? A critical discussion and evidence from the Turkish electricity generation market", **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, 30(2014), s.383

<sup>31</sup> Gülden Bölük, "Türkiye'de Elektrik Piyasasında Düzenleyici Reform ve Performans", Rekabet Ekonomisi ve Politika Sempozyumu-III, 8-9 Ekim 2010, Denizli, s.12

<b>2001</b>	0,079	0,084	0.060	0,099
<b>2002</b>	0,094	0,099	0.059	0,100
<b>2003</b>	0,099	0,106	0.068	0,110
<b>2004</b>	0,100	0,111	0.082	0,147
<b>2005</b>	0,106	0,118	0.079	0,124
<b>2006</b>	0,100	0,111	0,086	0,132
<b>2007</b>	0,109	0,122	0,094	0,141
<b>2008</b>	0,139	0,165	0.107	0,157
<b>2009</b>	0,138	0,165	0.104	0,156
<b>2010</b>	0,151	0,184	0,111	0,158
<b>2011</b>	0,139	0,169	0,123	0,174
<b>2012</b>	0,148	0,185		

Kaynak: TEİAŞ

Yukarıdaki tabloda, Türkiye'nin yıllar içerisinde sanayi ve hanehalkı fiyatlarının OECD ortalamasıyla karşılaştırılması yapılmaktadır. Türkiye rakamları incelendiğinde, hem sanayi fiyatlarının hem de hanehalkı fiyatlarının OECD ortalamasının üzerinde olduğu gözlenmektedir.

Günümüzde de elektrik sektöründe yeniden yapılandırmanın elektrik fiyatları üzerindeki etkisini inceleyen ampirik çalışmalar mevcuttur. Köseadağlı ve Aydoğuş<sup>32</sup> tarafından yapılan bu çalışmada, Türkiye'de 2001–2010 yılları arasında çeyrek yıllık (3 aylık) veriler kullanılarak özel sektör şirketlerinin elektrik üretim miktarlarının elektrik fiyatlarına etkisi ampirik olarak analiz edilmiştir. Ampirik bulgular, reform sonrasında artan özel sektör üretiminin gerek hanehalkı gerekse sanayi elektrik fiyatlarının düşmesinde etkili olduğuna işaret etmektedir. Bu durum, temel amaçlardan birisi sektörde rekabeti

<sup>32</sup> Begüm Yurteri Köseadağlı ve Osman Aydoğuş, "Türkiye Elektrik Piyasası Reformunun Elektrik Fiyatlarına Etkisi: Ampirik Bir Analiz", **TİSK Akademi**, Cilt:9, Sayı: 18, 2014/II, ss. 98–117

sağlayarak elektrik fiyatlarını düşürmek olan reform hareketlerinin söz konusu dönemde bu amaç konusunda sınırlı olsa da başarılı olduğunu göstermektedir.

### 3.6 Arz Güvenliği Üzerine Değerlendirmeler ve Yatırımlar

Sektörde yeniden yapılanma sürecinde dikkat çeken özelliklerinden biri yatırım planlaması sürecinin tamamen değiştirilmesidir. Geleneksel yatırım planlama mekanizması, plan hedefleri doğrultusunda doğacak elektrik yatırım gereksiniminin kamu tarafından karşılanması ya da imtiyaz sözleşmesi yöntemi çerçevesinde özel sektöre yaptırılmasıydı. 4628 sayılı EPK'nın öngördüğü yatırım mekanizması ise, TEİAŞ'ın dağıtım şirketleri tarafından hazırlanan talep tahminlerini esas alarak üretim kapasite projeksiyonu yapmasına ve EPDK tarafından onaylanan bu üretim kapasite projeksiyonu çerçevesinde EÜAŞ ya da özel şirketlere yeni üretim tesisleri kurmak üzere lisans verilmesine dayalıdır. Böylece, elektrik altyapısına ilişkin yatırım gereksiniminin merkezi planlama yerine piyasa sinyallerine dayanılarak belirlenmesi sağlanması hedeflenmektedir<sup>33</sup>.

Bu amaçla hazırlanan; 2013–2017 dönemini kapsayan Üretim Kapasite Projeksiyonu çalışmasında ETKB tarafından, makro ekonomik hedeflere uygun olarak yapılan model çalışması sonucunda elde edilen 10 yıllık referans (baz), talep ve düşük talep tahmin serileri verilmiş olup, referans (baz) talep esas alınarak arz-talep dengeleri hesaplanmıştır. ETKB tarafından belirlenen referans (baz), yüksek ve düşük talep tahminlerinde 10 yıllık ortalama artış referans talep serisinde % 5,6 yüksek talep serisinde % 6,5 ve düşük talep serisinde % 4,6 olarak gelişmektedir. Yıllar itibariyle tahmin edilen referans (baz), yüksek ve düşük talep değerleri aşağıdaki tabloda verilmektedir.

---

<sup>33</sup> Faruk Ataay, "Enerji Sektöründe Özelleştirme: Rekabetçi Bir Piyasada Yönetişim mi?", **Praksis**, Sayı:9, 2003, ss. 221–246, s.234

**Tablo 3.11 Referans Talep ve Yüksek ve Düşük Talep Tahminleri**

	Yüksek Talep				Düşük Talep				Referans (Baz) Talep	
	Puant Talep		Enerji Talebi		Puant Talep		Enerji Talebi		Puant Talep	Enerji Talebi
	MW	Artış (%)	GWh	Artış (%)	MW	Artış (%)	GWh	Artış (%)	MW	Artış (%)
2013	41000	5,0	258140	6,7	40250	3,1	253770	4,9	40600	5,6
2014	43500	6,1	278960	8,1	41500	3,1	265780	4,7	42300	6,1
2015	46420	6,7	301300	8,0	42900	3,4	278160	4,7	44260	6,0
2016	49370	6,4	320470	6,4	44570	3,9	289330	4,0	46630	5,4
2017	52490	6,3	340710	6,3	46270	3,8	300390	3,8	49100	5,3
2018	55780	6,3	362100	6,3	48050	4,8	314850	4,8	51940	5,8
2019	59260	6,2	384670	6,2	50900	4,9	330440	5,0	54970	5,8
2020	62930	6,2	408500	6,2	53380	4,9	346510	4,9	58160	5,8
2021	66320	5,4	430510	5,4	55790	4,5	362130	4,5	61260	5,3
2022	69880	5,4	453560	5,4	58230	4,4	378000	4,4	64490	5,3

Kaynak: TEİAŞ, **Türkiye Elektrik Enerjisi 5 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonu 2013–2017**, Kasım 2013

Bütün veriler ışığında hazırlanan Senaryo 1 ve Senaryo 2 göre sırasıyla mevcut sisteme ilave; 2975 MW inşa halinde kamu ve 15743 MW ve 13858 MW inşa halindeki özel sektör üretim tesislerinin öngörülen tarihlerde işletmeye girmeleriyle öngörülen proje ve güvenilir üretimlerine göre baz enerji talebinin bu şekilde gerçekleşmesi durumunda 5

yıllık çalışma dönemi süresince enerji ihtiyacının yeterli yedekle karşılanabileceği hesaplanmaktadır.

**Tablo 3. 12 Kurulu Güç, Güvenilir Üretim ve Proje Üretim Tahminleri**

Yıllar	Kurulu Güç (MW)		Güvenilir Üretim (GWh)		Proje Üretimi (GWh)	
	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 1	Senaryo 2
2012	57059	57059	275056	275056	316657	316657
2013	63621	61084	294496	287020	338166	330037
2014	65056	62805	314004	299209	364344	348435
2015	72012	70861	333055	323445	383465	372932
2016	72477	72392	356591	349874	409416	401676
2017	75477	73592	370265	361414	425331	415356

Kaynak: TEİAŞ, **Türkiye Elektrik Enerjisi 5 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonu 2013–2017**, Kasım 2013

2012–2021 yıllarını kapsayan üretim kapasitesi projeksiyonunda ise, 2011 yılı sonunda işletmede olan üretim tesislerinde oluşan mevcut elektrik enerjisi üretim sistemine, Senaryo 1'e göre 22643 MW ve Senaryo 2'ye göre 22171 MW lisans almış ve inşa halindeki özel sektör projeleri, 7076 MW inşa halinde kamu üretim tesislerinin ilave edilmesi ve lisans almış olup işletmeye giriş tarihleri belirsiz Senaryo 1'e göre 13139,3 MW ve Senaryo 2'ye göre 13611,3 MW projeleri ile her iki senaryo için üretim kapasitelerine göre düşük talep serisinde enerji açığının olmayacağı görülürken yüksek talep serisinde çalışma döneminin son yıllarda enerji yedeğinin az olduğu görülmektedir. Güvenilir üretim kapasitelerine göre ise; düşük talep serisiyle yapılan çalışma sonuçlarına göre enerji talebinin karşılanmasında sorun olmayacağı gözlenirken, yüksek talep serisine göre sırasıyla 2017–2019 yıllarından itibaren öngörülen elektrik enerjisi talebinin karşılanamayacağı hesaplanmıştır.

6446 sayılı yeni Elektrik Piyasası Kanununda Kapasite Projeksiyonunun 5 yıllık olarak yapılması gerektiği belirtilmiş olup, buna göre yapılan bu çalışmada dönem boyunca belirlenen enerji talebinin yeterli bir yedekle karşılanabileceği hesaplanmıştır. Ancak bundan sonraki yıllarda talep gelişimi durumuna paralel olarak gelecekte bir enerji açığının yaşanmaması için yeni projelerin yatırım süreleri de dikkate alınarak yatırımlarına karar verilmesinin gerektiği göz ardı edilmemelidir. YİD modeli kapsamında üretim yapmakta olan santrallerden bazılarının bu dönem içinde TETAŞ ile yapılmış olan sözleşmelerinin sona erecek olmalarına rağmen sözleşme bitişlerinden itibaren yeni statülerine göre üretimlerini aynen sürdürecekleri kabul edilerek tablolar yapılmıştır. Bu nedenle kapasite projeksiyon çalışmasında belirtilen değerlerden herhangi birinin farklı gerçekleşmesi bu raporda hesaplanan sonuçları etkileyeceği göz ardı edilmemelidir<sup>34</sup>.

Türkiye elektrik talebinde yıllara yayılmış olarak görülen yüksek artış, elektrik üretim alanındaki yatırımların problemlerle karşı karşıya kalmayı beklemeden devam etmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Talebin belli zamanlarda tüm imkânların seferber edilerek ancak karşılanabildiği dikkate alınır, yatırımların gerçekleşmesindeki herhangi bir ihmal ya da gecikmenin gelecekte arz açığına sebep olabileceğini söylemek yerinde olacaktır. Elektrik üretimi alanında yapılacak yatırımlar, gelecekteki talep artışını karşılamamanın ötesinde belli bir yedek kapasite oluşturmayı da hedeflemiş olmalıdır. Arz fazlalığı potansiyeli olarak da okunabilecek yedek kapasite oluşumu, rekabetçi bir piyasanın oluşumu açısından önemli bir rol oynayacaktır<sup>35</sup>.

### **3.7 Türkiye’de Reform Sonrası Elektrik Piyasasının Gelişimi**

#### **3.7.1 Perakende Satış Rekabetinin Gelişimi**

Elektrik piyasasında serbestleşme adımlarından biri etkin ve rekabetçi bir perakende satış piyasasının varlığıdır. Perakende satış piyasasında rekabet, tüketicilerin tercih ettikleri perakende arz edicisini seçebilme serbestisine sahip oldukları anlamına gelmektedir. Perakende satış yapan firma ya da elektrik sağlayıcı, tüketicilerle bağ kurmak için bölgedeki dağıtım ağına erişim hakkına sahiptir. Perakende satıcıları, genellikle

<sup>34</sup> TEİAŞ, **Türkiye Elektrik Enerjisi 5 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonu 2013–2017**, s. 72–74

<sup>35</sup> Yusuf Yazar, a.g.m., s. 8

elektriği kendisi üretir ya da üreticiden veya havuzdan satın almaktadırlar. Tedarikçi, düzenleyici tarafından belirlenen, farklılaştırılmamış ve herkese duyurulan iletim ve dağıtım hatlarının ücretlerini ödemektedir. Bunun karşılığında tüketicilere; tedarikçi ölçme, faturalama gibi hizmetler vermektedir. Üretim piyasasında rekabeti arttıran perakende satış uygulamaları neredeyse bütün ülkelerde belli derecelerde uygulanmaktadır. Bazı ülkeler büyük endüstriyel tüketicilere tedarikçisini seçme imkânını verirken, bazıları da orta ölçekli tüketicilere tedarikçilerini seçmelerine izin vermektedir. Perakende satış rekabetinde ana tartışma ise, tam bir perakende rekabeti için gerekli olan hanehalkı tüketicilerinin sürece ne zaman dâhil olacağı üzerinedir.<sup>36</sup>

Rekabetçi perakende satış piyasası, tüketicilere, rekabetçi perakende satıcılarının sunduğu teklifleri karşılaştırma olanağı sağlar ve tüketiciler kendileri için en uygun olanını seçebilmektedirler. Rekabetçi bir elektrik piyasasında fiyata; üretim, iletim, dağıtım, ölçme ve faturalama maliyetleri dâhil edilmektedir. Tüketiciler ise, hem bu maliyetler konusunda hem de perakende sözleşmeleri hakkında tam bilgi sahip olmayabilmektedirler. Bilgi eksikliğinde dolayı rekabetçi perakende satıcılarını seçemeyen tüketiciler için ortaya atılan çözüm yolu ise, spot fiyatının uygulanmasıdır. Böylelikle, küçük tüketiciler herhangi bir aracıya ihtiyaç duymadan uygulanan toptan satış fiyatı ile rekabetten tam olarak faydalanabileceklerdir.<sup>37</sup>

Perakende rekabetten beklenen, ürün çeşitliliğine yol açması, bu arada da risk alabilecek tüketicilere yönelik, toptan fiyatlardaki dalgalanmalara karşı daha az koruma içeren buna karşılık ortalama maliyeti daha düşük olan tarife paketlerinin ortaya çıkmasıdır. Beklenen, bu tür tüketicilerin özellikle puant talep zamanlarında tüketimini azaltmayı kabul etmesi, böylece toplam elektrik maliyetinden tasarruf sağlamasıdır. Öte yandan, perakende rekabetin gelişmesinin serbestleşmenin en zor ve maliyetli halkalarından biri olduğu kabul edilmektedir. Uluslararası deneyim, büyük sınaî tüketicilere yönelik perakende satış rekabetinin önemli refah kazançlarına yol açtığı konusunda bir kuşku bırakmamaktadır. Öte yandan küçük ticari veya mesken tüketicilere yönelik perakende rekabetin etkisi konusunda uluslararası deneyim çok iyimser dersler

<sup>36</sup> Stephen Littlechild, " **Competition in Retail Electricity Supply**", University of Cambridge, CMI Electricity Project/Department of Applied Economics, Working Paper Series, No. 0227, 2002, s. 2

<sup>37</sup> Donald Dewees, " **Price and Inveronment in Electricity Restructuring**", Law and Economics Workshop, University of Toronto, Working Papers, No: 68, 2001, s. 8

çıkarılmasına izin vermemektedir. ABD’de perakende rekabetin tesis edildiği eyaletlerde küçük tüketiciler arasında bağımsız perakendecilere geçiş oranı sınırlı kalmıştır. Genel olarak küçük tüketicilerin geleneksel tedarikçilerini bırakarak yeni perakendecilere geçmesinin kolay olmadığını, tüketici gözünde bunun riskli bir değişim olduğu, bu yüzden perakendecilerin piyasaya girişte yüksek reklam harcamaları dâhil olmak üzere ciddi giriş maliyetleri üstlenmek zorunda kaldıkları görülmektedir<sup>38</sup>.

Türk elektrik sektörü için perakende satış piyasasının gelişimi ve rekabet açılması 2001’deki reform süreci ile başlamıştır.4628 Elektrik Piyasası Kanunu’nun belirli bir program çerçevesinde serbestleştirilmenin giderek artırıldığı bir piyasa yapısı öngörmesi, tüketicilerin serbest ve serbest olmayan tüketiciler olmak üzere ikiye ayrılmasına neden olmaktadır. Kanun’da, piyasanın hangi oranda serbestleşeceği hususunda belirleyici olan serbest tüketici limitlerinin, her yılın 31 Ocak tarihini geçmeyecek şekilde EPDK tarafından belirlenen indirimler hesaplanarak yayımlanacağı öngörülmektedir. Serbest tüketiciler, Kurul tarafından belirlenen elektrik enerjisi miktarından, başka bir deyişle, serbest tüketici limitinde öngörülen miktardan daha fazla tüketimde bulunması veya iletim sistemine doğrudan bağlı olması nedeniyle tedarikçisini seçme serbestine sahip olan tüketicilerdir. Serbest olmayan tüketiciler ise, elektrik enerjisi ve/veya kapasite alımlarını bölgesinde bulunduğu perakende satış lisansı olan dağıtım şirketi veya perakende satış şirketlerinden yapabilen tüketicilerdir.

2004 yılındaki Strateji Belgesi’nde, serbest tüketici limitinin 2009 yılına kadar sabit tutulması öngörülmektedir. Bu uygulama ile dağıtım şirketlerinin büyük müşterilerini kaybetmelerini engelleyerek, dağıtım şirketlerini özelleştirmeler açısından cazip kılması beklenebilmektedir. Ancak, bu durum, aynı zamanda otoprodüktörlerin ve serbest üretim şirketlerinin satış yapabileceği müşteri bazını kısıtlayarak, rekabetin gelişmesine engelleme riski taşımaktadır. Perakende satış piyasasının tesisi öncelikle rekabetçi toptan satış piyasalarının yaratılması gerekmektedir. Bu nedenle ülkemizde rekabetçi bir toptan satış piyasasının yaratılmasının önündeki engeller, aynı zamanda, perakende satış rekabetinin yaygınlaştırılarak, rekabetçi perakende satış piyasalarının yaratılmasında en büyük engellerdir. Üretim kapasitesinin büyük ölçüde devlet kontrolünde olması ya da uzun

---

<sup>38</sup> Atiyas, a.g.e., s. 72



dönemli satın alma sözleşmeleri ile rekabete izin vermeyecek şekilde bağlanmış olması bu engellerin başında gelmektedir. Dağıtım seviyesinde mali açıdan güçlü şirketlerin oluşturularak, üretim seviyesine yeni girişlerin teşvik edilmesi perakende satış rekabetinin tesisini etkileyen konular arasındadır.<sup>39</sup>

Elektrik Piyasası Kanunu'nun temel amacı serbest bir piyasanın oluşturularak rekabetin geliştirilmesidir. EPDK, ayrıca her yılın başında serbest tüketici limitini düşürerek, talep tarafında tedarikçisini seçebilecek tüketici sayısının artmasını temin etmektedir. EPDK'nın temel görevleri arasında rekabete açık alanlarda rekabeti bozucu davranışları ve piyasa gücünü tespit ederek bunları engelleyici önlemlerin alınması bulunmaktadır. Bu çerçevede, toptan satış piyasasında müzakereye açık arz ve talebin gelişimi rekabetin tesis edilmesinde kritik öneme sahiptir<sup>40</sup>.

Elektrik piyasasının serbestleşmesi amacıyla atılan önemli adımlardan biri de serbest tüketici limitinin kademeli olarak düşürülmesidir. Serbest tüketici limiti 2004 yılında 7,8 GWh, 2006 yılında 6,0 GWh, 2007 yılında 3 GWh, 2008 yılında 1,2 GWh, 2009 yılında 0,48 GWh, 2010 yılında 0,1 GWh ve 2011 yılında 0,03 GWh, 2012 yılında ise 25.000 kWh'a düşürülmüştür. 2013 yılında serbest tüketici limiti 5.000 kWh olarak belirlenmiş, 2014 Ocak'ta ise bu limit 4.500 kWh'e indirilmiştir<sup>41</sup>. Yüksek sayılabilecek bu piyasa açıklık oranı ne var ki tedarik tarafıyla desteklenmemektedir. Özel sektörün piyasaya satabileceği toplam elektrik miktarı bu oranın çok altındadır. Dolayısıyla piyasanın gelişimi ve serbestleşmesi için tek başına limitin düşürülmesi yeterli olmamakta, üretim ve tedarik tarafının da aynı paralelde serbestleştirilmesi gerekmektedir. Üretim ve tedarik piyasasında özel sektör payının hızla yükseltilmesi önem arz etmektedir.<sup>42</sup>

---

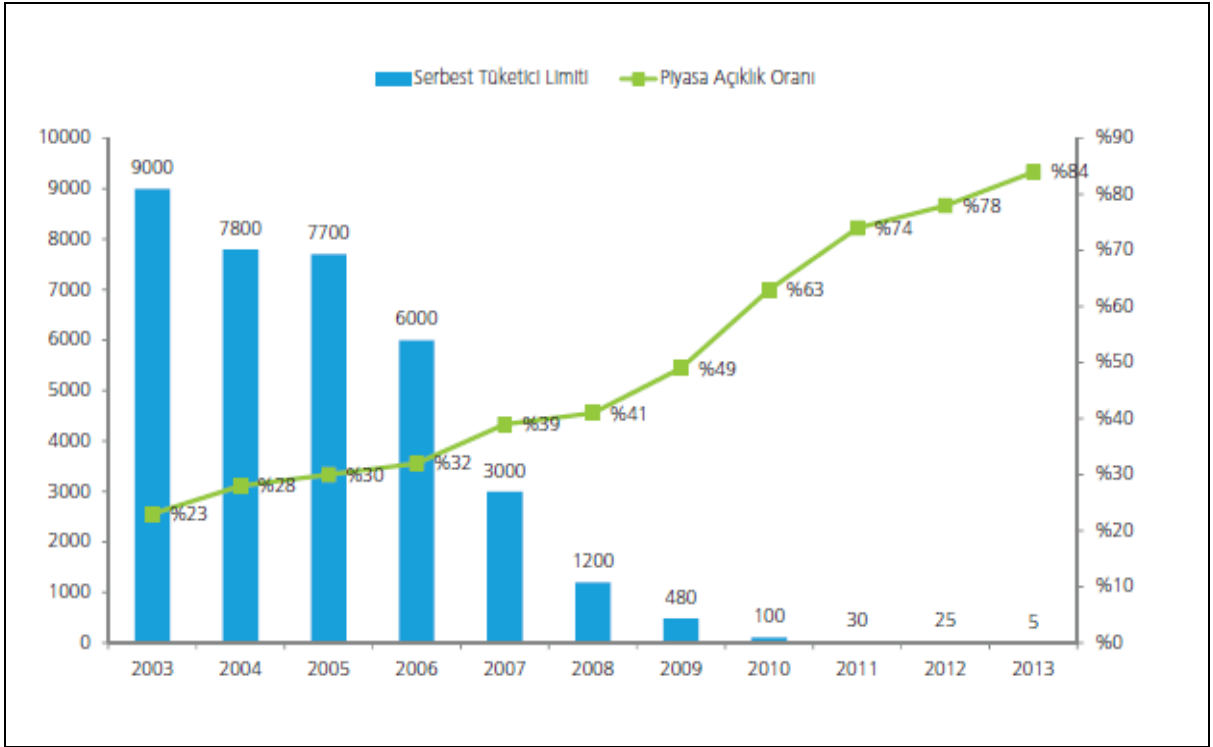
<sup>39</sup>Müge Özercan, "**Elektrik Endüstrisinin Yeniden Yapılandırılması ve Deregülasyonu Sürecinde Perakende Satış Rekabeti**", Rekabet Kurumu, Uzmanlık Tezi, 2005, s. 62

<sup>40</sup> EPDK, **2011 Elektrik Piyasası Faaliyet Raporu**, s.29

<sup>41</sup> TETAŞ, **2013 Yılı Sektör Raporu**,s.

<sup>42</sup> Alparslan Serpen, "Türk Elektrik Sektöründe Serbest Piyasa Oluşumu için Tarife Politikaları", **Enerji Piyasası Bülteni**, Sayı:21, Haziran 2012, s.29

**Şekil 3.1 Serbest Tüketici Limiti ve Piyasa Açıklık Oranı**



Kaynak: DELOÏTTE

Elektrik perakende sektöründe rekabetin önemli bir göstergesi müşterilerin belli bir dönem içerisinde ne kadar sıklıkla tedarikçi değiştirdikleri ile ölçülmektedir. Tedarikçi değişimi (switching), müşterinin mevcuttaki tedarikçisinden başka bir tedarikçiye geçmesi ya da eski tedarikçisine dönmesi olarak tanımlanabilir. Müşterinin tedarikçi değişimi piyasadaki rekabetin önemli bir göstergesi olmakla; piyasalarda güçlü yerleşik tedarikçilerin müşteri kaybını engellemek için uyguladıkları stratejiler nedeniyle bu tür piyasalarda müşterinin tedarikçi değişiminin yanı sıra, tarife değişikliklerini de göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Müşterilerin tedarikçi değişimleri aynı zamanda piyasaları objektif ve niceliksel olarak karşılaştırma imkânı sunmaktadır<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> DELOÏTTE, **Serbestleşme Yolunda Perakende Elektrik Ticareti**, Şubat 2014, s.2

### 3.7.2 Toptan Satış Piyasasının Gelişimi

4628 sayılı Kanun'un öngörüldüğü şekilde özellikle üretim ve toptan satış alanlarında piyasa içerisinde rekabet izin verecek altyapı oluşturmak üzere bir toptan satış piyasası kurma hazırlıkları başlamıştır. Tüm dünyada yaşanan gelişmelere paralel arz eden bu süreçte, dünyadaki uygulamalardan esinlenilerek aşamalı bir piyasa tasarımı oluşturulmaktadır<sup>44</sup>. Fakat önemli bir noktada, dünya çapında uygulanmakta olan çeşitli toptan satış piyasası modellerinin başarısı, her bir modelin uygulanmakta olduğu piyasaya has özelliklere uygun olup olmadığına bağlıdır. Temelde farklı bir piyasa çerçevesine (farklı bir fiziksel sanayi yapısı, farklı talep koşulları ve farklı bir kurumsal ortam da dâhil olmak üzere) sahip, farklı bir mahal için tasarlanmış bir modeli kopyalamakla yetinmek büyük riskler taşıyacak ve Türk elektrik sanayisinin serbestleşmesinden beklenen faydaları azaltacaktır. Buna göre, tüm toptan satış piyasası tasarımları, yerel piyasanın özelliklerini ve diğer piyasalardan edinilen geniş deneyim yelpazesini de dikkate almalıdır<sup>45</sup>.

Türkiye'de toptan satış piyasası, elektrik talebindeki dalgalanmalara tedbir olarak dengeleme ve uzlaştırma mekanizmasıyla birlikte ikili anlaşmalar üzerine tasarlanmıştır. Dengeleme ve uzlaştırma kapsamında, piyasada saatlik marjinal fiyat ve sistem dengesizlik fiyatı olarak iki çeşit fiyat vardır. Marjinal fiyat saat başı hesaplanır ve TEİAŞ tarafından duyurulmaktadır. Teorik olarak, bu şekilde belirlenen fiyat; elektrik piyasasında arz ve talep esaslarına göre belirlenen piyasa fiyatıdır<sup>46</sup>.

Türkiye'de toptan satış piyasasının gelişimi, 2004 yılında yayımlanan ve elektrik piyasasındaki yeniden yapılanmaya ilişkin ana hatların belirlendiği Strateji Belgesi ile belirlenmiştir. SB'ye göre, dengeleme ve uzlaştırma mekanizması ile bütünlenen, alıcılar ve satıcılar arasındaki ikili anlaşmalara dayalı bir serbest piyasa yapısı uygulanacaktır. Bu stratejinin amaçlarının ve ilkelerinin gerçekleştirilmesi açısından, dengeleme ve uzlaştırma mekanizmasının, sözleşme ile bağlanmamış elektrik enerjisinin alınıp satılabileceği bir piyasa işlevini de göstermesi hedefi gözetilecek ve uygulamanın bağımsız ve nispeten

<sup>44</sup> EPDK, **2010 Faaliyet Raporu**, s.54

<sup>45</sup> Güney, a.g.m., s.331

<sup>46</sup> IEA, **Energy Policies of IEA Countries: Turkey Review 2009**, s. 113

küçük elektrik üreticilerinin piyasaya girişlerini kolaylaştırarak arz güvenliğine katkı sağlaması hedeflenmiştir. Dengeleme ve uzlaştırma mekanizması bir spot piyasa oluşturulması hedefini gözeterek ve yeni yatırımların cezp edilmesine yönelik sinyaller içerecektir<sup>47</sup>.

2009 yılında yayımlanan "Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi"nde ise daha gelişkin bir elektrik toptan satış piyasası öngörülmüştür. Bu çerçevede dengeleme ve uzlaştırma sisteminin gün öncesi piyasası ve dengeleme güç piyasası şeklinde geliştirileceği, orta vadede ise vadeli işlemler piyasasının oluşturulmasının hedeflendiği ifade edilmektedir. Geçiş döneminde ise alıcılar ve satıcılar arasında ikili anlaşmalarla elektrik ticaretinin yapıldığı; buna ek olarak bir geçiş dönemi niteliğinde olan "gün öncesi planlama"nın ve "dengeleme güç piyasası"nın işletildiği görülmektedir. Bununla birlikte yakın zamanda enerji borsası niteliği gösterecek ve TEİAŞ bünyesinde Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezi (PMUM) tarafından işletilecek olan "gün öncesi piyasası"nın faaliyete geçirilmesi; ayrıca teknik dengeleme amacıyla yine TEİAŞ bünyesindeki Milli Yük Tevzi Merkezi (MYTM) tarafından işletilen "dengeleme güç piyasası"nın faaliyetine devam etmesi planlanmaktadır. Daha uzun dönemde ise Strateji Belgesi'nde ifade edildiği üzere, vadeli işlemler piyasasının oluşturulması beklenmektedir<sup>48</sup>.

Her iki Strateji Belgesi'nde hedeflenen piyasaya ulaşmak için gerekli adımlar atılmıştır. 2004 yılında Dengeleme ve Uzlaştırma Piyasası, Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliğinin (Geçici Dönem Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği-G-DUY) fiilen uygulamaya başlaması ile birlikte elektrik enerjisi arz ve talebinin dengelenmesinin sağlanması amacıyla 1 Ağustos 2006 tarihinden kadar yürütülen piyasadır. G-DUY'un yerini alan N-DUY (Nihai Dönem Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği) 14 Nisan 2009 tarihinde Resmi Gazete yayımlanmıştır. Söz konusu yönetmelikte öngörülen piyasa 1 Aralık 2009 tarihinde nakdi olarak uygulamaya girmiştir. N-DUY kapsamında oluşturulan dengeleme ve uzlaştırma piyasası iki aşamalı bir süreç öngörmekteydi<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Güney, a.g.m., s.331

<sup>48</sup> EPDK, **2010 Elektrik Piyasası Raporu**, s. 57

<sup>49</sup> Camadan ve Erten, a.g.m. s. 61-62

Hedeflenen ikinci aşamaya ise 1 Aralık 2009 tarihi itibarıyla nakdi olarak uygulamaya başlanan ve halen yürürlükte olan bu aşamada, ilk aşamada yer alan "İkili Anlaşmalar" ve "Gerçek Zamanlı Dengeleme" piyasalarına ek olarak Gün Öncesi Planlama ile piyasa katılımcılarının Gün Öncesinde portföylerini dengelemesine, ülke genelinde üretim optimizasyonunun yapılmasına, arz-talep dengesini yansıtan spot fiyat sinyalinin oluşmasına olanak sağlanarak, MYTM'nin gerçek zamanlı sistem işletiminin yükü azaltılmış ve güvenliği artırılmıştır. 1 Aralık 2011 tarihinde de Gün Öncesi Planlama aşaması tamamlanmış olup Gün Öncesi Piyasasına geçiş yapılmıştır<sup>50</sup>.

Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği çerçevesinde ortaya koyulan piyasa kuralları çerçevesinde oluşturulan modelin en önemli özellikleri şunlardır: Gün öncesi dengeleme ve gerçek zamanlı dengeleme aşamaları birbirinden ayrılmıştır. Gün öncesi piyasası ülkede mevcut arz ve talebin serbest olarak işlem göreceği organize bir elektrik borsası özelliğini taşıması öngörülmektedir. Bu piyasada verilen alım ve satım tekliflerinden oluşan arz ve talep eğrilerinin kesiştiği noktada elektriğin gerçek değerini yansıtan bir piyasa fiyatı oluşacak ve tüm ülkeye açıklanacaktır. Gün öncesi piyasasında oluşan fiyatların, kısa vadede mevcut kapasitenin en verimli şekilde kullanımını sağlayacağı, uzun vadede ise üretim tesisi yatırımları hususunda yatırımcılara en doğru sinyalleri göstereceği beklenmektedir. Oluşan fiyatın aynı zamanda fiziki ve finansal anlaşmalar için de bir referans fiyatı özelliği taşıması öngörülmektedir<sup>51</sup>.

Elektrikte toptan satış piyasasının gelişiminde bir sonraki aşama, fiyatların piyasa koşullarında belirlenmesi için bir elektrik borsasının kurulmasıdır. 2013 yılında yürürlüğe giren 6446 sayılı EPK'da bu aşama gerçekleşmiş ve organize toptan satış piyasasının kurulması için enerji borsası olan Enerji Piyasası İşletme Anonim Şirketi (EPIAŞ) kurulmuştur. EPIAŞ ile ilgili değerlendirmeler Bölüm 3.8.1'de yer almaktadır.

---

<sup>50</sup> TEİAŞ, **2013 Yılı Sektör Raporu**, s.7

<sup>51</sup> EPDK, **2010 Faaliyet Raporu**, s. 58

### 3.7.3 Özelleştirme

1994 yılında yürürlüğe giren 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu devlet mülkiyetindeki işletmelerin özelleştirmesine ilişkin genel bir çerçeve sağlamıştır. Bu kanun, Özelleştirme İdaresi'ni diğer ilgili devlet bakanlıkları ve kurumlarıyla işbirliği içerisinde özelleştirme politikasını uygulama konusunda sorumlu kurum olarak tayin etmiştir. 2001 yılında yürürlüğe giren Kanun, üretim ve dağıtım aktiflerinin özelleştirilmesi için yasal bir temel oluşturan daha özel hükümler içermektedir. Mart 2004'te "Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi" (Strateji Belgesi) başlıklı bir politika dokümanı ilan edilmiştir. Bu belge, özelleştirme, geçiş sözleşmeleri, elektrik tedarikçilerini seçmek için tüketici serbestisi ve 2011 yılında sonra oluşacak rekabet konusunda daha belirli bir eylem planı ve politika perspektifi ortaya koymaktadır<sup>52</sup>.

2004'deki belgenin ardından, konulan hedeflere ulaşılamaması sonucu hedefler tekrar gözden geçirilerek Mayıs 2009 yılında bu belge revize edilmiştir. Özelleştirme yöntemi olarak 4046 sayılı Kanun çerçevesinde yer alan İşletme Hakkı Devri yöntemi tercih edilmiştir. Bu yöntemde, dağıtım varlıklarının mülkiyeti TEDAŞ bünyesinde kalmakla beraber, dağıtım şirketlerinin işletme hakkına dayalı olarak hisselerinin tamamının blok satışı yapılmaktadır. Dağıtım şirketleri, EPDK tarafından belirlenen kayıp- kaçak oranı, işletme ve yatırım maliyetleri ile tüketim hedefleri gibi unsurlar içeren bir tarife metodolojisine tabidir<sup>53</sup>.

Strateji Belgesi'ne göre, önce dağıtım varlıkları sonra da üretim varlıklarının özelleştirilmesi öngörülmüştür. Bunun nedeni, dağıtım şirketlerinin yatırımcıya güven veren bir yapıda olması şeklinde ifade edilmiştir. Yetkililer tarafından sıkça dile getirildiği üzere bu gerekçe şu anlama gelmektedir: üreticiler, özellikle piyasaya yeni girecek ve dolayısıyla yatırım finansmanına gereksinimi olan üreticilerin finansman bulabilmeleri için istikrarlı nakit akışı projeksiyonlarına ihtiyaç vardır. Bunu sağlamanın bir yolu, alıcılar, özellikle dağıtım şirketleri ile uzun vadeli alım sözleşmeler yapmasıdır. Önce dağıtım şirketleri

---

<sup>52</sup> Güney, a.g.m., s. 353

<sup>53</sup> EPDK, **2010 Elektrik Piyasası Raporu**, s. 100

özelleştirilmesi, bu tür sözleşmeleri yapabilecek özel kesim şirketlerinin ortaya çıkması anlamına gelecek, dolayısıyla piyasaya yeni girişlerin kolaylaştırılması öngörülmüştür<sup>54</sup>.

Fakat etkin bir pazar tasarımı ve düzenleyici gözetim ve yönlendirme olması koşuluyla, yeniden yapılandırma, -üreticilerin daha ucuz enerji tedarik etmek için rekabet ettiği ve perakende satış şirketlerinin müşteri yükünü sağlamak için rekabet ettiği- üretim kesiminde odaklanması, serbestleşme sürecinin başlangıç aşamalarında daha fazla yarar elde edilebilmektedir. Dağıtım kesiminde sağlıklı bir kurumsal temel – etkin toptan satış işlemleri için etkili ölçüleme, faturalama, tahsilât ve hesabı kapatma hizmetleri sağlayan bir temel-oluşturması çok önemlidir. Ancak böyle bir temel, üretim ve perakende piyasalarında rekabetçi yapı geliştirilirken, etkili bir düzenlenmenin uygulanmasıyla, özelleştirmeden önce oluşturulması mümkündür<sup>55</sup>.

2004 yılındaki Strateji Belgesi'ne göre elektrik enerjisi sektörü reformu ve özelleştirmelerden beklenen faydalar:

- Elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının etkin ve verimli bir şekilde işletilmesi suretiyle maliyetlerin düşürülmesi,
- Elektrikte arz güvenliğinin sağlanması ve hizmet kalitesinin artırılması,
- Dağıtım sektöründeki teknik kayıpların OECD ülkeleri ortalamalarına indirilmesi ve kaçakların önlenmesi,
- Gerekli yenileme ve genişleme yatırımlarının kamu tüzel kişilerine herhangi bir yükümlülük getirilmeden özel sektörce yapılabilmesinin sağlanması,
- Elektrik enerjisi üretimi ve ticari faaliyetlerinde oluşacak rekabet yoluyla ve hizmet kalitesinin düzenlenmesiyle sağlanan faydanın tüketicilere yansıtılmasıdır<sup>56</sup>.

EPK'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte iletim faaliyetleri haricinde sektörün her bölümünde özel sektörün faaliyet göstermesinin önü açılmıştır. Özelleştirme İdaresi

---

<sup>54</sup> Atiyas, a.g.e., s. 59

<sup>55</sup> Güney, a.g.m., s. 359

<sup>56</sup> Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi, 17.03.2004 tarih ve 2004/3 Sayılı YPK Kararı, ([http://www.enerji.gov.tr/yayinlar\\_raporlar/Elektrik\\_Enerjisi\\_Sektoru\\_Reformu\\_ve\\_Ozellestirme\\_Strateji\\_Belgesi.pdf](http://www.enerji.gov.tr/yayinlar_raporlar/Elektrik_Enerjisi_Sektoru_Reformu_ve_Ozellestirme_Strateji_Belgesi.pdf)), s.1

Başkanlığı (ÖİB) tarafından; coğrafi yapı, işletme koşulları, enerji talebi, teknik/mali özelliklerin varlığı ile mevcut hukuki süreç gibi unsurlar dikkate alınarak Türkiye genelinde 21 dağıtım bölgesi oluşturulmuştur<sup>57</sup>.

2004 yılındaki SB'nin yayınlandığı tarih itibarıyla; bu bölgelerde sadece bir tanesi (Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş) özel sektör eliyle işletilmekte diğerleri ise kamu dağıtım şirketi olan TEDAŞ bünyesinde faaliyet göstermekteydi. SB göre tüm dağıtım şirketlerinin 31 Aralık 2006 tarihine kadar özelleştirilmesi hedeflenmiştir. Bu doğrultuda, 31 Ağustos 2006 tarihi itibarıyla üç bölgenin (Başkent, Sakarya ve İstanbul Anadolu Yakası EDAŞ) özelleştirme ilanına çıkmış, 19 Ocak 2007 tarihinde teklif alınma aşamasına gelmesine karşın 9 Ocak 2007 tarihinde yapılan bir açıklama ile ihale belirsiz bir tarihe ötelenmiştir. Kamu elindeki dağıtım bölgeleri için oluşturulan kamu şirketlerinin kuruluşlarının uzaması, bunların yapısal sorunlarının giderilmesinin zaman alması, araya genel seçimlerin girmesi ve sürecin SB'de öngörülen takvime uygun işlememesi nedeniyle 2006 yılı sonuna kadar özelleştirme işlemlerinde herhangi bir ilerleme sağlanamamıştır.<sup>58</sup>

Belirlenen hedeflere göre 2006 yılında tamamlanması gereken dağıtım özelleştirmeleri 2013 yılı itibarıyla tamamlanmıştır. Dağıtım özelleştirmelerinin tamamlanması ile özelleştirme sürecinde nihai hedef üretim portföylerinin özelleştirilmesinin tamamlanması olmuştur. Aşağıdaki tabloda özelleştirilmesi biten dağıtım şirketleri sıralanmaktadır.

**Tablo3.13 Özelleştirilmesi Tamamlanan Dağıtım Şirketleri**

<b>Dağıtım Şirketleri</b>	<b>Devir Tarihi</b>	<b>Net Tüketim (MWH)</b>	<b>Abone Sayısı</b>	<b>İhale Bedeli (ABD\$)</b>
Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş	28.01.2009	11.161.478	3.078.870	1.225.000.000
Meram Elektrik Dağıtım A.Ş.	30.10.2009	5.858.905	1.530.509	440.000.000

<sup>57</sup> Köseadağlı ve Aydoğuş, a.g.m, s, 102

<sup>58</sup> Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, **Enerji Raporu 2012**, Ankara 2012, s. 166



Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş.	11.02.2009	8.760.455	1.307.982	600.000.000
Osmangazi Elektrik Dağıtım A.Ş.	31.05.2010	4.846.186	1.311.267	485.000.000
Uludağ Elektrik Dağıtım A.Ş.	31.08.2010	11.049.990	2.388.421	940.000.000
Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş.	30.09.2010	2.295.105	1.017.555	227.000.000
Çamlıbel Elektrik Dağıtım A.Ş.	31.08.2010	2.146.351	764.002	258.500.000
Fırat Elektrik Dağıtım A.Ş.	31.12.2010	2.032.633	680.237	230.250.000
Trakya Elektrik Dağıtım A.Ş.	03.01.2012	5.780.809	792.766	622.000.000
Yeşilirmak Elektrik Dağıtım A.Ş.	29.12.2010	4.049.650.	1.521.182	441.500.000
Akdeniz Elektrik Dağıtım A.Ş.	28.05.2013	5.927.658	1.550.026	1.165.000.000
Boğaziçi Elektrik Dağıtım A.Ş.	28.05.2013	18.434.621	3.954.871	2.990.000.000
Gediz Elektrik Dağıtım A.Ş.	15.06.2013	12.436.056	2.389.838	1.920.000.000
Aras Elektrik Dağıtım A.Ş.	17.08.2013	1.655.806	725.151	128.500.000
Dicle Elektrik Dağıtım A.Ş.	24.07.2013	4.190.977	1.100.754	228.000.000
Vangölü Dağıtım A.Ş.	26.07.2013	1.300.787	408.620	100.100.000
Ayedaş	01.08.2013	8.582.325	2.242.140	1.813.000.000
Toroslar Dağıtım A.Ş.	30.09.2013	14.538.958	2.742.119	2.075.000.000

Kaynak: DEKTMK

Dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesinden sonra öngörülen sürece göre elektrik üretimindeki şirketlerin özelleştirilmesini gündeme gelmiştir. Ülkemizde belirlenen özelleştirme modelinde dağıtım şirketlerinin üretim şirketlerinden önce özelleştirilmesi

öngörülmektedir. 2009 yılındaki SB'de üretim özelleştirilmesi sürecindeki dikkate alınacak esaslar belirtilmiştir. Bunlar:

- Piyasa yapısı ve piyasa faaliyetlerinin, arz güvenliğini temin edecek şekilde oluşturulması ve sürdürülmesi;
- Sürdürülebilir bir elektrik piyasasının oluşturulması hedefi doğrultusunda, iklim değişikliği ve çevresel etkilerin sektörün her alanındaki faaliyetlerde göz önünde bulundurulması;
- Elektrik enerjisi üretimi, iletimi ve dağıtımı ve kullanımında kayıpların asgariye indirilmesi, verimliliğin artırılması, enerji politikasının kaynak öncelikleri temel alınarak oluşturulacak rekabet ortamı yoluyla elektrik enerjisi maliyetlerinin azaltılması ve bu sayede oluşacak kazanımlarla elektrik hizmetinin tüketicilere daha makul maliyetlerle sunulması;
- Enerji arzında dışa bağımlılığı azaltmak üzere, yeni teknolojilerin özendirilmesi, kaynak çeşitliliğinin sağlanması ve yerli ve yenilenebilir kaynakların azami ölçüde kullanılması;
- Sektörde yapılacak yatırımlarda yerli katkı payının artırılması ilkelerine uyum esas alınacaktır<sup>59</sup>.

ETKB tarafından akarsu hidroelektrik santrallerinin öncelikli olarak özelleştirme programına alınarak özelleştirilmesi uygun olacağı belirtilmiş ve bu kapsamda, 2009 yılında Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile 56 akarsu santralının özelleştirme programına alınarak, İHD yöntemi ile özelleştirilmesine karar verilmiştir. Kurulu kapasitesi toplam 140 MW olan 18 grubun (50 adet akarsu santralının) ihalesi Haziran 2010 itibaren tamamlanmış ve buna ilişkin ÖYK kararları ile ihaleler onaylanmıştır. 2011 yılında 10 grubun devir işlemleri tamamlanmıştır. Diğer gruplara ilişkin devir süreci devam etmektedir. EÜAŞ'a ait 27 adedi hidrolik, 18 adedi termik olmak üzere kurulu güçleri toplamı 16.200 MW olan toplam 45 santralin özelleştirilmesine yönelik ön hazırlık çalışmaları ÖYK ile ETKB tarafından koordineli bir şekilde sürdürülebilmektedir<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Stratejisi Belgesi, 18.05.2009 tarih ve 2009/11 YPK Kararı, ([http://www.enerji.gov.tr/yayinlar\\_raporlar/Arz\\_Guvenligi\\_Strateji\\_Belgesi.pdf](http://www.enerji.gov.tr/yayinlar_raporlar/Arz_Guvenligi_Strateji_Belgesi.pdf)), s. 2

<sup>60</sup> ([http://www.oib.gov.tr/portfoy/elek\\_uretim\\_santralleri.htm](http://www.oib.gov.tr/portfoy/elek_uretim_santralleri.htm))

Gelinen sonuç ile birlikte, özelleştirmenin istenen hızda ilerlememesinin arkasındaki faktörler ise yaşanan siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklar, verimliliğin esas alınması gerekirken devlete gelir sağlama amacının ön planda olması, kamuoyuna özelleştirmenin gerekliliğinin yeterince anlatılamaması ve bu nedenle kamuoyunu desteğinin olmaması ve son olarak özelleştirmelerde yaşanan şeffaflık sorunudur. Bu nedenle her yapılan özelleştirmeye kuşkuyla yaklaşılmıştır<sup>61</sup>.

### 3.7.4 Ayrıştırma

Ayrıştırma (unbundling), elektrik sektöründe entegre yapının dikey olarak ayrıştırılması anlamına gelmektedir. Ayrıştırma, aynı piyasada şirketler arasında ayrımcılık yapılmasını ve farklı piyasalardaki şirketler arasında çapraz sübvansiyonu engellediği için, elektrik endüstrisinde, rekabetin sağlanmasında önemli rol oynamaktadır. Ayrıca doğru bilgiye ulaşmayı kolaylaştırmak ve regülasyonun etkinliğini artırmaktadır. Ayrıştırmanın ana nedeni, tekelin rekabetçi aktivitelerden dikey olarak ayrıştırılması yoluyla ayrımcılıktan kaçınmaktır. Serbestleştirilen bir elektrik arz endüstrisinde iletim ve dağıtım piyasaları doğal tekel olarak kalmaktadır. Bu piyasalar, üretim ve nihai tüketici arz piyasaları ile dikey olarak entegre olmuş durumdadır ve tekeci güçlerini rakiplerine karşı kullanma olasılıkları her zaman mevcuttur. Bu şebeke tekercisi, rekabeti çeşitli yollarla (ayrımcı erişim koşulları, yüksek veya ayrımcı erişim ücretleri, şebekeyi büyütmek için stratejik yatırımlar) engelleyebilmektedir. Örneğin, bir dağıtım bölgesinin sahibi olan şirket, aynı zamanda, o bölgedeki tüketicilere perakende elektrik satışı yapıyorsa ve o bölgede perakende satış yapmak isteyen rakip şirketlere eşit olmayan şartlar uyguluyorsa, o bölgedeki hâkim durumunu kötüye kullanıyor demektir<sup>62</sup>.

Çeşitli ülkelerde benimsenen ayrıştırma uygulaması, mülkiyet ayrıştırması gibi radikal bir yöntem ile muhasebe ayrıştırması gibi sadece hesapların ayrı tutulmasını içeren yöntemler arasındaki çeşitli modellerle uygulamaya geçirilmektedir. Bu modeller:

**Muhasebe Ayrıştırması:** Dikey bütünleşik şirketler, dağıtım faaliyetlerine ilişkin olarak ayrı muhasebe kayıtları tutmaktadır. Bu durumda şebeke faaliyetleri için ayrı birer

---

<sup>61</sup> Cem doğru, a.g.e.,s. 27

<sup>62</sup> Akcollu,a.g.e., s.43

bilanço ve gelir tablosu hazırlanması, bu faaliyetlere ilişkin muhasebe kurallarının, varlık ve yükümlülüklerin, amortismanların ve karın net biçimde ortaya konması gerekmektedir.

**Yönetim Ayrıştırması (Operasyonel Ayrıştırma):** Şebekeyi yöneten birimin yöneticilerinin ve çalışanlarının atanmasında ve karar alma mekanizmalarında dikey bütünleşik yapıdan ve diğer birimlerden bağımsız davranabilmesinin sağlanmasıdır. Böylece ana şirketin, şebeke biriminin günlük faaliyetlerine ve kararlarına müdahale etmemesi ve kararların yalnız şebeke biriminin çıkarları doğrultusunda alınması sağlanmaktadır.

**Fonksiyonel Ayrıştırma:** Dikey bütünleşik şirketin faaliyetlerinin ayrı faaliyetler olarak değerlendirilmesi ve başında farklı yöneticilerin bulunduğu farklı departmanlar tarafından idare edilmesini ifade etmektedir. Bu ayrıştırma modelinde şebeke biriminin diğer piyasa faaliyetlerinden bağımsız şekilde faaliyet gösterebilmesi için gerekli insan kaynağı ile fiziksel ve finansal kaynaklara sahip olması sağlanmaktadır. Bu yöntem ile şebeke faaliyetleri ve ticari (rekabete açık) faaliyetler arasında bilgi değişiminin ve iletişimin de büyük ölçüde sınırlandırılması yolu ile ayrımcılık uygulamalarının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.

**Hukuki Ayrıştırma:** Dikey bütünleşik teşebbüsün farklı faaliyetlerinin farklı tüzel kişilikler tarafından yürütülmesini ifade etmektedir.

**Mülkiyet Ayrıştırması:** Şebeke unsurlarının mülkiyeti ve işletiminin dikey bütünleşik teşebbüsten farklı kişilerce yürütülmesinin sağlanması ve böylece elektrik üretim ve perakende şirketlerinin şebeke üzerinde doğrudan ya da dolaylı kontrole sahip olmasının engellenmesidir<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Rekabet Kurumu, Dağıtım ve Perakende Satış Faaliyetlerinin Hukuki Ayrıştırılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Taslağı Hakkında Görüş, 16.08.2012 tarih ve 77174 Sayılı Karar, (<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2fDocuments%2fKurum+Görüşü%2fdagitimperekende.pdf>), s. 2-3

Reform sürecinin önemli bir aşaması olan dikey ayrıştırmanın olumlu yönleri ve olumsuz yönlerinde bahsetmek faydalı olabilmektedir. Olumlu yönleri şu şekilde sıralanabilmektedir:

- Dikey bütünleşmiş bir piyasaya nazaran tekel işletmenin pazarı kapamasının engellenmesi nedeniyle rekabeti arttırıcı etkisi söz konusudur.
- Teşebbüsler arasında çeşitli seviyede ayrıştırma yapılarak teşebbüsler arası menfaat çatışmasını önleme etkisi ve ayrıca sektördeki teşebbüslere yönelik çapraz sübvansiyonu engellemektedir.
- Piyasaya girişlerini kolaylaştırma etkisi sonucu enerji sektörünün değişik birleşenlerinde faaliyet gösteren rekabetçi firma sayısı artma eğilimi göstermektedir
- Enerji piyasalarının daha etkin düzenlenmesini sağlaması nedeniyle ayrıştırma regülasyonun etkisini artırmaktadır.

Olumsuz yönleri ise:

- Ayrıştırılmış yapının dikey bütünleşik yapıya göre çeşitli miktar ve fiyat risklerine daha fazla maruz kalma riski mevcuttur. Dikey bütünleşme enerji pazarında miktar ve fiyat risklerini azaltıcı bir etki yapabilecektir. Bunun nedeni olarak dikey bütünleşik yapıdaki sıkı kontrolleri ve merkezden kontrol edilen yatırım ve yönetim politikası ile yürütülen enerji sektörünün ayrıştırılmış olan ve bu nedenle aktör sayısı çoğalmış bir pazara göre avantaj sağlayacağı düşüncesidir.
- Büyük çapta yatırım gerektiren projelerde şebeke sistemini işleten teşebbüsün bu yatırımdan gerekli ekonomik faydayı sağlamayacağı gerekçesiyle kaçınılabileceği savunulmuştur.
- Ayrıştırma sonucu şirketlerin operasyonları bölüneceği için yeniden yapılanma ve her şirket için ayrı sistemler kurma gibi nedenler tekrar yapılanma masrafları olması beklenmektedir.

Olumlu ve olumsuz yönlerini ortaya koyduğumuz ayrıştırmanın elektrik sektörü için reform sürecinde atılan adımlar biri olduğunu söylemek gerekmektedir.4628 sayılı EPK'da

ise muhasebe ayrıştırma prensibine dayanarak birden fazla lisansa sahip olan tüzel kişiler, lisansa tabi her faaliyet veya tesis için ayrı hesap ve kayıt tutmak zorunda tutulmuştur. Bu temel kuralın yanında 4628 sayılı Kanun'da bazı fonksiyonel ayrıştırma ve yatay ayrıştırma kuralları ile piyasada rekabeti sağlamaya çalışılmıştır. Buna göre üretim şirketlerinin dağıtım şirketleri ile iştirak ilişkisine girmelerinin serbest bırakılmış olmasına rağmen üretim şirketlerinin dağıtım şirketleri üzerinde kontrol oluşturmalarına izin verilmemiştir. Bu yasağın uygulanabilmesini sağlamak için üretim şirketlerinin iştirakleri ile piyasadaki payı, bir önceki yılın toplam kapasitesinin yüzde yirmisini geçmeyeceği şeklinde yasal bir limit öngörülmüştü. Aynı prensipten hareketle dağıtım şirketlerinin üretim lisansı almak kaydıyla üretim tesisi kurabilmelerine izin verilmişti, ancak bu tesisin üretimi bölgenin bir önceki yıl toplam tüketiminin yüzde yirmisini geçemeyeceği hükmü getirilmişti. Ayrıca, dağıtım şirketine yönelik, sahibi olduğu veya iştirak ilişkisi bulunduğu üretim şirketinden bölgelerinden bir önceki yılda dağıtımını yaptıkları yıllık toplam miktarının yüzde yirmisinden fazla elektrik enerjisi satın alması yasaklanmıştır<sup>64</sup>.

3 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilen 5389 numaralı kanun ile dağıtım faaliyetleri ile üretim faaliyetleri arasındaki ilişkinin düzenlenmesinde Kanun'a göre önemli bir değişikliğe gidilmiştir. 5389 numaralı kanunun 22. maddesinde, Kanun'unda yapılan bir değişiklik ile üretim lisansı almak ve hesapları ayrı tutulmak kaydı ile dağıtım şirketlerinin üretim tesisi kurmalarına izin verilmiş, sınırlamalar kaldırılmıştır. Sadece, dağıtım şirketinin, sahibi olduğu ve iştiraki ilişkisinde bulunduğu üretim şirketinden aldığı enerjinin fiyatının ülke ortalama toptan fiyatının üzerinde olmaması şartı getirilmiştir. Bu kısıtlamalar, Kanun'da öngörülenlerden çok daha gevşektir ve dağıtım ile üretim arasında sadece hesap ayrıştırmasına dayalı dikey entegrasyona izin verilmiş olmaktadır. EPK, dağıtım faaliyetleri ile diğer faaliyetler arasında yasal ayrıştırma öngörmekteydi, sadece hesap ayrıştırma öngörmekteydi. 2004 Strateji Belgesi'nde dağıtım şirketlerinin perakende satış faaliyetlerinden ayrılmadan özelleştirmesi öngörülmekteydi. Rekabet Kurulu, dağıtım şirketlerinin özelleştirmesine ilişkin verdiği görüşte, satışların onaylanması için dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin geçiş dönemi sonuna kadar yasal ayrıştırmaya tabi olması şartını getirmektedir. Kurulun görüşünde, 2004 Strateji Belgesi'ne dayanan elektrik dağıtım özelleştirme eylem planında büyük ölçüde arz güvenliği ve yabancı yatırımların

---

<sup>64</sup> Muzaffer Eroğlu, "Enerji Sektöründe Ayrıştırma Uygulamaları", **Rekabet Dergisi**, Cilt: 11, Sayı:1, Ocak 2010, ss. 109-148,s.114-120

teşviki amaçlarının dikkate alındığı, buna karşılık rekabetin tesisi ve tüketicinin korunması hususlarına ilişkin düzenlemelerin yetersiz kaldığı savulmaktadır<sup>65</sup>.

Bütün bu gelişmelerle birlikte, Türk elektrik sektörünün ayrıştırma uygulamasındaki eleştirilen noktalar doğrultusundaki adım 2009 yılındaki Strateji Belgesi ile birlikte atılmıştır. 2009 SB'ye göre, dağıtım, üretim ve perakende satış faaliyetlerini birlikte yürüten dağıtım şirketleri 1 Ocak 2013 tarihine kadar bu faaliyetleri ayrıştırılması, bu tarihten itibaren söz konusu faaliyetler ayrı tüzel kişilikler altında sürdürülmesi ifade edilmektedir.

### **3.8 6446 Sayılı Yeni Elektrik Piyasası Kanunu'nun Yapısı**

4628 sayılı EPK, piyasanın dinamik yapısına uyum sağlamak amacıyla 2001 yılından itibaren birçok kez değiştirilmiştir. Kanun mevcut haliyle içerdiği bazı unsurlar açısından mevcut ve muhtemel sektör aktörleri açısından muğlak ve çelişkili ifadeler içeren hale gelmiştir. Kanun üzerine çok sayıda ve köklü değişiklik yapmak yerine Kanunun yeniden yazılması yoluna gidilmiştir. 30 Mart 2013 tarihli ve 28603 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu EPDK'nın teşkilat kanununa dönüştürülmüş ve piyasa kanunu 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanun olmuştur<sup>66</sup>.

2012 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yeni bir elektrik piyasası kanunun gerekliliği şöyle ifade edilmiştir:

Elektrik piyasası reformu 2001 yılında yapılmış olup, reformun ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunun ana amaçlarının rekabetin mümkün olduğu sektör segmentlerinde bu rekabetin önündeki engellerin kaldırılması ve rekabetin mümkün

---

<sup>65</sup> İzak Atiyas, **Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılanması Sürecinde Dağıtım Faaliyetlerinde Dikey Ayrıştırma**, <http://myweb.sabanciuniv.edu/izak/files/2008/10/izak-atiyas-rekabet-dergisi-elektrik-dikey-ayrıştırma.pdf>, s. 1

<sup>66</sup> Mustafa Gözen, "6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanununun Getirdiği Yeni Düzenlemeler", **Enerji Piyasası Bülteni**, Sayı: 29–30, Ekim-Aralık 2013, ss. 5–7, s.5

olmadığı sektör segmentlerinde ise tüm taraflara eşit yaklaşımını temin eden tarafsız bir düzenleme olduğu ve nihai amacın da bu şekilde tüketicilere en düşük maliyetli elektriği kullanma imkânı sağlanması ile arz güvenliğini garanti altına alacak bir yatırım ortamının temini olduğu göz önünde bulundurulduğunda; 4628 sayılı Kanunun mevcut haliyle ve içerdiği düzenlemeler ile piyasa aktörlerinin ve düzenleyici kurumların 2001 yılından beri kat ettiği bazı gelişmeleri kapsamadığı görülmüştür. Ayrıca enerji konusunun Dünya gündemine oturduğu ve ülkemiz gündemdeki ağırlığını koruduğu son on yıl içinde, ülkemiz enerji ve özellikle elektrik piyasası büyük ve hızlı bir gelişme kaydetmiştir. Birincil düzenleme olması nedeniyle piyasa aktörlerine geleceğe yönelik yol gösterici olması ve ikincil mevzuata da dayanarak teşkil etmesi gereken Kanunun reform hedefleri doğrultusunda piyasa gelişmelerinin önünde olması gerektiği açıktır.

Diğer taraftan müktesebatını uyumlaştırmakla yükümlü olduğumuz Avrupa Birliği, mevcut Kanunun yürürlük tarihi olan 2001 yılından sonra üç defa yönerge çıkarmış, enerji ve özellikle elektrik piyasası mevzuatında yeni amaç ve hedeflere yönelen yeni bir piyasa yapılanması öngörmüştür. Bu çerçevede ulusal mükellefiyetlerin yerine getirilmesi hususundaki tereddütleri gidermek amacıyla bazı hususların kanunda düzenlenmesinde hem yatırım ortamının geliştirilmesi hem de hukuki belirlilik ilkesinin temini bakımından gereklilik olduğu değerlendirilmektedir.

Elektrik piyasasında yatırımların gerçekleştirilebilirliği bakımından mevcut Kanunda yer alan bazı hükümlerin yeniden düzenlenmesi ve kamu kurum ve kuruluşlarınca uygulanmasına aşına olunan önlisans ve benzeri uygulamaların elektrik piyasasında da düzenlenmesi yoluna gidilmiş, arz güvenliği teminine ilişkin bazı hükümler uygulamada edinilen tecrübe dikkate alınarak, yeniden gözden geçirilmiş ve sektörün ihtiyaçları ile uygulamada karşılaşılan sorunlar dikkate alınarak bu hazırlanmıştır<sup>67</sup>.

Sonuç olarak; elektrik piyasasında reform çalışmalarının başladığı 2001 yılından bu yana geçen süreçte; piyasa ihtiyacı doğrultusunda, AB müktesebatına göre

---

<sup>67</sup> TBMM, Yasama Dönemi: 24, Yasama Yılı:3, Sıra Sayısı: 246, s, 5-6



güncellenmiş olan 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu 30 Mart 2013 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir<sup>68</sup>.

6446 sayılı yeni elektrik piyasasında kanununda dikkati ilk çeken nokta, bir önceki kanunda yer almayan tanımların olmasıdır. Kanun’un 3. Maddesinde bu tanımlar şu şekildedir:

**“Bağlantı anlaşması:** Bir üretim şirketi, dağıtım şirketi ya da tüketicinin iletim sistemine ya da dağıtım sistemine bağlantı yapması için yapılan genel ve özel hükümleri içeren anlaşmayı ifade etmektedir.

**EPIAŞ:** Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi

**Görevli tedarik şirketi:** Dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin hukuki ayrıştırması kapsamında kurulan veya son kaynak tedariki yükümlüsü olarak Kurul tarafından yetkilendirilen tedarik şirketi olarak tanımlanmaktadır. Görevli tedarik şirketi, serbest tüketici niteliğini haiz olduğu halde, başka bir tedarikçiden elektrik enerjisi temin etmeyen tüketicilere, son kaynak tedarikçisi sıfatıyla elektrik enerjisi sağlamakla yükümlüdür. Dağıtım şirketi tarafından yürütülmekte olan perakende satış faaliyeti, görevli tedarik şirketi tarafından yerine getirilir. Görevli tedarik şirketi, ilgili dağıtım bölgesinde bulunan serbest tüketici olmayan tüketicilere Kurul tarafından onaylanan perakende satış tarifeleri üzerinden elektrik enerjisi satışı yapar. Ayrıca, söz konusu özel sektör tüzel kişilerinin nihai tüketiciye satışını gerçekleştireceği elektrik enerjisi miktarı bir önceki yıl ülke içerisinde tüketilen elektrik enerjisi miktarının yüzde yirmisini geçemez.

**Kontrol:** Bir tüzel kişi üzerinde ayrı ayrı ya da birlikte, fiilen ya da hukuken belirleyici etki uygulama olanağını sağlayan hakları, sözleşmeler veya başka araçlarla ve özellikle bir tüzel kişinin malvarlığının tamamı veya bir kısmı üzerinde mülkiyet veya

---

<sup>68</sup>Kanunun tam metni için:  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130330.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130330.htm>

işletilmesine müsait bir kullanma hakkıyla veya bir tüzel kişinin organlarının oluşumunda veya kararları üzerinde belirleyici etki sağlayan hakları veya sözleşmelerle meydana getirilen hakları ifade etmektedir.

**Merkezi Uzlaştırma Kuruluşu:** Piyasa katılımcıları arasındaki ilgili yönetmelikle belirlenecek olan mali işlemleri yürütmek üzere kullanılan, 6/12/2012 tarihli ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa göre merkezi takas kuruluşu olarak kurulan kuruluştur.

**Önlisans:** Üretim faaliyetinde bulunmak isteyen tüzel kişilere, üretim tesisi yatırımlarına başlamaları için gerekli onay, izin, ruhsat ve benzerlerinin alınabilmesi için belirli süreli verilen izni tanımlamaktadır.

**Sistem kontrol anlaşması:** TEİAŞ veya dağıtım şirketi ile özel direkt hattın mülkiyet sahibi veya işletmecisi olan özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişi arasında, iletim ve dağıtım sistemlerinin kararlılığının ve işletme bütünlüğünün korunmasını sağlayan hükümleri içeren ve özel hukuk hükümlerine göre yapılan anlaşmalardır.

**Son kaynak tedariki:** Serbest tüketici niteliğine haiz olduğu halde elektrik enerjisini, son kaynak tedarikçisi olarak yetkilendirilen lisans sahibi şirket dışında bir tedarikçiden temin etmeyen tüketicilere elektrik enerjisi tedarikiğidir.

**Tedarik:** Elektrik enerjisinin ve/veya kapasitesinin toptan veya perakende satışını,

**Tedarikçi:** Elektrik enerjisini ve/veya kapasite sağlayan üretim şirketleri ile tedarik lisansına sahip şirketi,

**Tedarik şirketi:** Elektrik enerjisinin ve/veya kapasitesinin toptan ve/veya perakende satılması, ithalatı, ihracatı ve ticareti faaliyetleri ile iştiğal edebilen tüzel kişidir.

Tedarik şirketleri, herhangi bir bölge sınırlaması olmaksızın serbest tüketicilere toptan veya perakende satış faaliyetlerine bulunabilir”.

6446 sayılı EPK’da piyasa faaliyetlerinin düzenlenmesi şu şekildedir:

**Üretim:** Üretim faaliyeti, lisansları kapsamında kamu ve özel sektör üretim şirketleri ile organize sanayi bölgesi tüzel kişiliği tarafından yürütülmektedir.

**İletim:** Elektrik enerjisi iletim faaliyeti, lisansı kapsamında TEİAŞ tarafından yürütülmektedir. TEİAŞ, bu kanunla belirlenen faaliyetler dışında bir faaliyetle iştirak edemez. İletim faaliyetiyle birlikte yürütülmesi verimlilik artışı sağlayacak nitelikteki piyasa dışı faaliyetlerin yürütülmesi EPDK’nın iznine tabidir.

**Dağıtım:** Dağıtım faaliyeti, lisansı kapsamında, dağıtım şirketi tarafından lisansında belirlenen bölgede yürütülmektedir. Dağıtım şirketi, lisansında belirlenen bölgede sayaçların okunması, bakımı ve işletilmesi hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumludur. Piyasa faaliyeti gösteren tüzel kişileri bir dağıtım şirketine ve dağıtım şirketi piyasa faaliyeti gösteren tüzel kişilere ortak olamaz. Dağıtım şirketinin, dağıtım faaliyeti dışında bir faaliyetle iştirak edemeyeceği belirtilmiştir.

**Toptan ve perakende satış:** Toptan ve perakende satış faaliyetleri, üretim şirketleri ile tedarik lisansı kapsamında kamu ve özel sektör tedarik şirketleri tarafından kanun ve kanuna göre çıkarılan yönetmeliklere göre yürütülmektedir.

**Piyasa işletim faaliyeti:** Piyasa işletim faaliyeti, organize toptan elektrik piyasalarının işletilmesi ve bu piyasalarda gerçekleştirilen faaliyetlerin mali uzlaştırma işlemleri ile söz konusu faaliyetlere ilişkin diğer mali işlemlerdir.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun da, üretim lisansı başvurusunda bulunan tüzel kişiye öncelikle, üretim tesisi yatırıma başlanması için mevzuattan kaynaklanan izin, onay, ruhsat ve benzeri belgeleri edinebilmesi ve üretim tesisinin kurulacağı mülkiyet ve kullanım hakkını elde edebilmesi için EPDK tarafından 24 ay süre için önlisans verilmesi öngörülmektedir. Bu uygulamadaki amaç, gerçek yatırımcının korunması ve yatırımların daha hızlı bir şekilde hayata geçirilmesinin sağlanmasıdır. Öte yandan, üretim faaliyetinde yürütülen otoprodüktörlük uygulaması kaldırılmıştır. Otoprodüktör lisansına sahip tüzel kişilere mevcut lisanslarındaki hakları korunarak altı ay içerisinde lisans bedeli almaksızın üretim lisansı verilmesi planlanmaktadır. Arz güvenliğinin sağlanmasına yönelik birtakım uygulamalar yeni EPK'da yer almaktadır. Kısa dönemde gerekli arz kapasitesinin yeterli bir yedekle oluşturulması amacıyla, 2015 yılına kadar ilk defa işletmeye girecek üretim lisansı sahibi tüzel kişilere bazı teşvikler getirilmiştir. Bu üretim tesislerinin, işletmeye giriş tarihlerinden itibaren beş yıl süreyle iletim sistemi kullanım bedellerinde yüzde elli indirim yapılması ve yatırım döneminde üretim tesisleriyle ilgili yapılan işlemler harçtan ve düzenlenen kâğıtlar damga vergisinden müstesna olması öngörülmüştür<sup>69</sup>.

Kanun'da toplam piyasa payına ilişkin düzenlemelerde yer almıştır. Eski Kanun, piyasada faaliyet gösteren şirketlere toplam piyasa payı veya toplam satış gibi sınırlamalar öngörmekteydi. Bu sınırlamalar, toptan satış şirketleri için, bir önceki yıl ülkede yapılan toptan satışların %10'u, üretim şirketleri için ülkede bir önceki yıl hesaplanan toplam elektrik enerjisi kurulu gücünün %20'sini aşmayacak şekilde belirtilmiştir<sup>70</sup>.

Yeni kanunun arz güvenliğini ve yatırımcıların elektrik piyasasına ilgisini arttırma bakımından olumlu etkiler yapması beklenmektedir. Ancak daha sağlıklı bir değerlendirme için öncelikle EPDK tarafından çıkarılacak uygulama yönetmelik ve tebliğleri beklemek ve bunların uygulamasını görmek gerecektir<sup>71</sup>. 6446 sayılı EPK ile birtakım yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu düzenlemelerin arasında en önemlisi Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi'nin kurulmuş olmasıdır. Gelişmiş ülkelerde uygulamaları olan enerji borsaları, enerji

---

<sup>69</sup> Öztürk Selvitop, Elektrik Piyasa Kanun Tasarısının Getirdikleri, ([http://icci.com.tr/2012sunumlar/O14\\_Ozturk\\_Selvitop.pdf](http://icci.com.tr/2012sunumlar/O14_Ozturk_Selvitop.pdf))

<sup>70</sup> H. Ercüment Erdem, **Elektrik Piyasasında Yeni Kanun**, Mart 2013, (<http://www.erdem-erdem.com/articles/elektrik-piyasasinda-yeni-kanun/>)

<sup>71</sup> Çağdaş Evrim Ergün, Nilgar Gökmen ve Güneş Mermer, "Elektrik Piyasasında Yeni Dönem", **Dünya Newspaper**, Aralık 2013, s.1

piyasalarında yeniden yapılandırmanın önemli adımlarındandır. Kabul edilen 6446 sayılı EPK'da birtakım yenilikler olsa da, 4628 sayılı EPK'nın tartışmalı kavramı olan ulusal tarife uygulaması yine karşımıza çıkmaktadır.

### **3.8.1 Enerji Piyasası İşletme Anonim Şirketi'nin (EPİAŞ) Kurulması**

6446 sayılı EPK, elektrik sektöründeki ticaretin borsa ortamında yürütülmesinin, sektöre yatırımları/arz güvenliğini destekleyecek sermaye aktarımına imkân sağlayacak düzenlemelerin yapılmasını öngörmektedir. Bu kapsamda, organize toptan elektrik piyasasının işletimini üstlenmek üzere sermayesinin bir kısmı özel sektöre ait olacak şekilde Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi (EPİAŞ) kurulmuştur.<sup>72</sup>.

Enerjinin serbestleşmesinde en önemli adımlardan olan enerji borsalarının günümüzde uygulamaları mevcuttur. Enerji borsaları, genel olarak geleneksel kısa dönemli ticaretin gerçekleştiği piyasalar olarak tanımlanabilmektedir. Diğer mal ve hizmet piyasalarında spot piyasa kavramı anlık fiziksel ticareti nitelese de elektriğin fiziksel sebebiyle "anında telsim" özelliğine sahip bir spot piyasasının oluşması imkânsızdır. Bunun yerine işlemler fiziksel teslimattan belli bir zaman önce yapılmaktadır<sup>73</sup>.

EPİAŞ hakkında değerlendirmelerde bulunmadan önce kuruluşu, işleyişi ve yapısı ile ilgili bilgiler vermek daha doğru olacaktır. 2013 yılında yürürlüğe giren EPK'nın 11. Maddesinde, EPİAŞ'a verilen hak ve yükümlülükler şunlardır:

- Piyasanın gelişimi doğrultusunda görev alanına göre organize toptan elektrik piyasalarında yeni piyasalar kurulmasına yönelik çalışmaları yapmak ve Kuruma sunmak
- Bakanlıkça uygun görülmesi halinde; görev alanına giren organize toptan elektrik piyasalarının işletilmesi amacıyla oluşturulan veya ileride oluşturulabilecek uluslar

<sup>72</sup> TETAŞ, **2013 Sektör Raporu**, s.24

<sup>73</sup> Cemal Ökmen Yücel, **Elektrik Üretiminde Hakim Durumun Tespiti**, Rekabet Kurumu, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2012, s. 18

arası elektrik piyasalarına taraf olarak katılmak, bu amaçla kurulan uluslararası elektrik piyasası işletmecisi kuruluşlara ortak veya üye olmak

- Kurumun belirlediği usul ve esaslar çerçevesinde piyasa işletim tarifelerini belirleyerek Kuruma sunmaktır.

Esas Sözleşmesi<sup>74</sup> tamamlanan EPIAŞ'ın (Şirket'in) sermaye yapısı; %30 hisse TEİAŞ, %30 hisse Borsa İstanbul (BIST) ve % 40 hisse özel piyasa katılımlarına ait olacak şekilde belirlenmiştir. EPDK, %40'lık kısımdan hisse alarak EPIAŞ'a ortak olmak isteyen özel sektör şirketlerine talepte bulunmaları için çağrı yapmıştır<sup>75</sup>. Talep toplama işlemi sona ermiş ve EPDK tarafından 19 Kasım 2014 tarihinde EPIAŞ'a ortak olan özel sektör firmaları belirlenip hisse senetleri doğrultusunda ödeyecekleri miktarların açıklaması yapılmıştır<sup>76</sup>.

Düzenlenen Esas Sözleşme'de EPIAŞ'ın başlıca amacı ve faaliyet konusu;

- Piyasa işletim lisansında yer alan enerji piyasalarının etkin, şeffaf ve güvenilir ve enerji piyasasının ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde planlanması, kurulması, geliştirilmesi ve işletilmesidir.

- Eşit taraflar arasında ayırım gözetmeden güvenilir referans fiyat oluşumunun temin edilmesidir.

- Artan piyasa katılımcı sayısı, ürün çeşitliliği ve işlem hacmi ile likiditenin en üst düzeye ulaştığı, piyasa birleşmeleri yoluyla ticaret yapılmasına imkân tanıyan bir enerji piyasası işletmecisi olmaktır.

Önümüzdeki 10 yıl içinde enerji ithalatına ödenmesi gereken toplam tutarın 650–700 milyar dolar olması beklenmektedir. İhtiyaç duyulan enerji yatırımlarının yapılması ve elektrik fiyatlarının piyasa şartlarında belirlenmesi için Enerji Borsası'nın kurulmasına ihtiyaç duyulmuştur<sup>77</sup>. Ülkemizdeki elektrik enerjisinin üretimi de dâhil olmak üzere petrol ve doğalgazda dışa bağımlılık tam rekabet piyasasının hızlı bir şekilde oluşmasını

<sup>74</sup> [http://www.epdk.gov.tr/documents/strateji/duyuru/epias/Ek-1\\_1\\_EPIAS\\_Esas\\_Sozlesme.docx](http://www.epdk.gov.tr/documents/strateji/duyuru/epias/Ek-1_1_EPIAS_Esas_Sozlesme.docx)

<sup>75</sup> Mehmet Kara, **Enerji Borsası 2015 Sonuna Yetişir Mi?**( [http://enerjigunlugu.net/enerji-borsasi-2015-sonuna-yetisir-mi\\_9267.html](http://enerjigunlugu.net/enerji-borsasi-2015-sonuna-yetisir-mi_9267.html))

<sup>76</sup> <http://www.epdk.gov.tr/documents/strateji/duyuru/epias/EpiasCgrubuPaysahibi.docx>

<sup>77</sup> Emir Çetinkaya, **Türkiye Enerji Borsası**,( <http://enerjienstitusu.com/2014/01/29/makale-turkiye-enerji-borsasi/>)

engellemektedir. Ayrıca elektrik üretimindeki kamu payının yüksek olması, geçiş dönemi sözleşmelerinin varlığı, elektrik fiyatlarının piyasada serbest bir şekilde belirlenmesinin önündeki engeller arasında sayılabilmektedir. Buna rağmen enerji borsasının temelini atılmış olması piyasadaki serbestleşme açısından önemli bir adımdır. Standardize edilmiş elektrik sözleşmelerinin türev araç olarak değerlendirip borsada işlem görmesi, Türk piyasasının dünya entegrasyonunun önünü açması ve enerji yatırımlarına güven vermesi beklenmektedir<sup>78</sup>.

6446 sayılı EPK'ya göre EPIAŞ özel bir anonim şirketi olacaktır ve bünyesinde spot piyasaları ihtiva edecektir. Piyasada EPIAŞ'tan beklenen ise yönetim, piyasa gözetimi ve spot piyasa verilerinin gösterge fiyatlara dönüşümü konularında önemli bir kilometre taşı olması ve yakın vadede doğalgaz dâhil enerji piyasasının işletmecisi olmasıdır<sup>79</sup>. İlk olarak hâlihazırda PMUM bünyesinde gün öncesi piyasa girecek, sonrasında ise gün içi işlem yapmaya yönelik olarak gün içi piyasası EPIAŞ'ın içinde yer alacaktır. Enerji borsasının kuruluşu başta elektrik piyasalarının liberalizasyonunun sağlanması olmak üzere birçok açıdan gereklidir. Öncelikle olarak elektrik piyasasında fiyatların gerçek değerinin bulunmasını sağlayacaktır. Serbest piyasa ortamında en önemli unsur olan gerçek fiyatın bulunması enerji borsasının uzun vadeli fiyatların, gün öncesi fiyatların, gün öncesi ve gün içi piyasalarda da kısa vadeli fiyatların bulunması ile birbirine referans oluşturularak elektrik piyasasında gerçek fiyat bulunacaktır.

EPIAŞ ile esasında spot piyasa olarak güvenilir fiyat oluşumunu sağlamak hedeflenmektedir. Bunu ise Borsa İstanbul bünyesinde yer alacak olan türev piyasaların da var olduğu enerji borsası sağlayacaktır. Böylece risk yönetimi ve işlem hacmi artışı söz konusu olacaktır. Enerji borsası alt yapısının sağlam oluşturulması piyasada güvenilir fiyat oluşumunu sağlayacaktır. Sektörün altyapısı sağlıklı olursa enerji piyasasında yapılan işlemler daha güvenli olacaktır. Elektrik fiyatlarının politik sebeplerle manipüle edilmemesi, elektrik ve ardından doğalgaz fiyatları birçok küresel ve yerel etkenin oluşumuyla belirlenmesi piyasa katılımcılarının öncelikli beklentilerdir. Piyasaya müdahale edilmemesi de bu beklentinin bir başka unsurunu oluşturmaktadır.

---

<sup>78</sup> Mehmet Özdamar, Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi (EPIAŞ), [http://www.icci.com.tr/2013/sunumlar/OT17\\_Mehmet\\_Ozdamar.pdf](http://www.icci.com.tr/2013/sunumlar/OT17_Mehmet_Ozdamar.pdf)

<sup>79</sup> Yunus Emre Sarıbuğa, **EPIAŞ'ın Rolü Ne Olacak?**, (<http://www.enerjigazetesi.com/epias-enerji-piyasaları-isletme-a-s-in-rolu-ne-olacak/>)

Yeni sistemde elektrik piyasasında oluşacak fiyat, piyasa arz-talep dengesiyle oluşan fiyat olacaktır, dolayısıyla yatırımcılar oluşan bu fiyatta karlılık gördüğünde güvenli bir şekilde yatırım yapmaya teşvik edilmiş olacaktır. Uluslararası açıdan piyasalarda bulunmak isteyen katılımcılar ve doğrudan yatırımcılar elektrik fiyatının güvenilir olması ve fiyat oluşumunun şeffaflılığının katılımcılar tarafından görülmesi yatırımların artmasına katkı sağlayacaktır. Diğer yandan, enerji borsası aracılığıyla uzun vadede oluşacak olan fiyat ile üreticiler risklerini yönetebileceklerdir ve kar amacına yöneleceklerdir. Enerji borsası bu anlamda yatırımcıların kar ve risk orantılamasında öngörü sağlayarak riski ölçmeye yarayacak yatırım araçlarının ortaya çıkmasını sağlayacaktır. Enerji sektöründe yatırımcılarda satacakları elektriğin fiyatı hem uzun vadede öngörebilmeleri hem de Türkiye ekonomisinin büyüyen dolayısıyla enerjiye olan talebin sürekli artan yapısını göz önünde bulundurarak yatırımları çekmede bir unsur olacaktır.<sup>80</sup>

Türkiye elektrik piyasasında bir enerji borsasının kurulması fiyatların güvenilirliği, yatırım ortamının iyileştirilmesi gibi nedenlerden dolayı önemlidir. Ancak, EPIAŞ ile ilgili olarak bazı dikkat edilmesi gereken noktalara da değinilmelidir. Elektrik hizmetinin sunulmasıyla ilgili kalite ve hizmet güvenliğini ilgilendiren konular gündemde iken böyle bir yapının kurulması endişe verici olabilir. Bu nokta, kamu için sakıncalı görülen ölçek ekonomisinin şirketler için yeniden sağlanmasıdır. Ölçek ekonomisi, risklerden şirketlerin korunmasını ve böylece yatırım yapmaları için bu kurgu içerisinde dikey ve yatay bütünleşmelere izin verilmesini, hatta kartelleşme eğilimi taşıyacak girişimleri kapsayacak ölçüde şirketlerin büyümeleri öngörülmektedir. Böyle bir ortamda risk paylaşımı konusunda tüketici aleyhine bir durum ortaya çıkabilmektedir.<sup>81</sup>

### 3.8.2 Ulusal Tarife Uygulaması

Enerji sektörünün özelleştirilmesi ve liberalleştirilmesi son derece karmaşık ve reformun getirdiği bazı çelişkiler söz konusudur. Bu karmaşıklığın ardında yatan önemli bir neden 2001'de faaliyete geçen EPDK'ın, enerji sektöründe yamalı bir bohçaya

---

<sup>80</sup> Erdal Tanas Karagöl, Ülkü İstiklal Mıhçokur, "Türkiye'de Enerji Borsası", **SETA Analiz**, Sayı 68, Temmuz 2013, s.12-15

<sup>81</sup> Banu Salman, "Buyrun Elektrik Borsasına", **EMO Enerji**, Sayı 1, Şubat 2007, s. 1



benzetilebilecek çok parçalı bir kurumsal yapının içine girmesi gösterilebilmektedir. 1980'ler ve 1990'lar boyunca yargı kurumlarının Anayasa'da enerjinin kamusal hizmet niteliği sayılması üzerinden topyekûn özelleştirilmesine izin vermemesi nedeniyle hükümet YİD ve benzeri modellerle özel sektörün Hazine garantili yatırımlar yapmasına olanak tanımıştır. 2001'deki Elektrik Piyasası Kanunu'nun ardından faaliyete geçen EPDK'ya liberalleşme sürecini tamamlama, sektörü düzenleme, rekabeti arttırma, maliyet bazlı fiyat ve tarifelendirme uygulama, enerji arzı güvenliğini sağlama, lisans dağıtma ve değiştirme gibi önemli yetkiler verilmiştir. Ancak tam bir liberalleşmeye geçiş enerji hizmetinden faydalanan pek çok toplumsal grubu etkileyeceği için hükümet fiyatlar üzerindeki kontrolünü korumaya devam etmiştir. 2001 EPK aynı zamanda tam elektrik sektörünün özelleştirmesini öngörmektedir. EPDK'nın ısrarlarına rağmen elektrikte maliyet temelli tarifeye geçiş sürekli ertelenmektedir. Bir diğer deyişle, görünürde ilgili yasalar çıkmasına ve EPDK'ya ciddi yetkiler verilmesine rağmen, hükümetin stratejik bir alan olan enerjide kendi manevra alanını koruması sektörel reformların gecikmesine neden olmuştur<sup>82</sup>.

6446 sayılı Kanun piyasa ihtiyaçlarını göre yeniden düzenlenerek yeni ihtiyaçlara cevap vermeyi amaçlamaktadır. 2001 yılından itibaren elektrik sektöründe serbestleşme için atılan adımlar ile birlikte günümüzde elektrik piyasası ile ilgili birçok değişim söz konusudur. Fakat bu süreçte tartışılan konuların başında ulusal tarife uygulaması gelmektedir. Yapılan analizlere rağmen, 6446 sayılı Kanun ile ulusal tarife uygulamasının devam edilmesine karar verilmiştir. 6446 sayılı EPK'nın geçici 1. Maddesine göre:

"Düzenlemeye tabi tarifeler üzerinde elektrik enerjisi satın alan tüketiciler, dağıtım bölgeleri arası maliyet farklılıkları nedeniyle var olan fiyat farklılıklarından kısmen veya tamamen koruyacak şekilde tesis edilmiş ve uygulamaya ilişkin hususları Kurum tarafından hazırlanan tebliğ ile düzenlenmiş fiyat eşitleme mekanizması 2015 tarihine kadar uygulanır. Tüm kamu ve özel dağıtım şirketleri ile görevli tedarik şirketleri fiyat eşitleme mekanizması içerisinde yer alır. 31.12.2015 tarihine kadar ulusal tarife uygulamasının esasları alınır ve ulusal tarifede çapraz sübvansiyon uygulanır. Ulusal tarife, Kurumca hazırlanır ve Kurul onayıyla yürürlüğe girer."

---

<sup>82</sup> Ümit Sönmez, "Türkiye'de Piyasa Reformları ve Düzenleyici Reformlar: Aktör Merkezli Bir Tarihsel Yaklaşım Önerisi", **Toplum ve Bilim Dergisi**, Sayı 120, 2011, ss. 133–164,s. 157–158

Ulusal tarife uygulamasının 2015 yılına kadar devam etmesi elektrik sektörünün serbestleşme hedefleri ile çelişmesi anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, EPK'ya göre bu uygulamanın devam edip etmeyeceği yönündeki karar organının Bakanlar Kurulu olduğu ifade edilmiştir. Bu nedenle, ulusal tarife ve maliyet esaslı tarife yapılarını incelenme gereği doğmuştur.

Hâlihazırda Türkiye 21 elektrik dağıtım bölgesinden oluşmaktadır. Her bir bölgede dağıtım hizmetini Elektrik Piyasası Kanunu gereğince dağıtım lisansı almış tek bir tüzel kişi yürütmektedir. Bu kapsamda her bir dağıtım şirketinin tarifesi EPDK tarafından düzenlenmekte ve söz konusu şirketlerin tarifeleri EPDK tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir. Dağıtım tarifeleri uygulama dönemi bazında belirlenmekte olup dağıtım şirketlerinin öngörülen işletme ve yatırım giderleri, verimlilik faktörü, hedef kayıp-kaçak oranı, toplam giderlerin sabit-değişken kısımları vb. dikkate alınarak yıllık gelir tavanları belirlenmektedir. İçinde bulunduğumuz 2011–2015 dönemi için 21 dağıtım şirketinin dağıtım gelir gereksinimleri 28.12.2010 tarihinde Kurul Kararları ile onaylanmıştır. Dağıtım şirketlerinin EPDK tarafından verilen karara göre kayıp- kaçak oranları aşağıdaki gibidir:

**Tablo 3.14 2011–2015 Uygulama Dönemi Dağıtım Faaliyeti Kayıp-Kaçak Hedefleri**

	2011	2012	2013	2014	2015
DİCLE	60,96%	50,63%	42,06%	34,93%	29,01%
VANGÖLÜ	46,15%	38,33%	31,84%	26,45%	21,97%
ARAS	22,92%	19,04%	17,62%	16,30%	15,08%
ÇORUH	10,90%	10,39%	10,15%	10,15%	10,15%
FIRAT	12,59%	11,65%	11,11%	10,59%	10,09%
ÇAMLİBEL	7,72%	7,36%	7,02%	6,92%	6,92%
TOROSLAR	9,38%	8,94%	8,52%	8,12%	7,74%
MERAM	8,59%	8,28%	8,28%	8,28%	8,28%
BAŞKENT	8,46%	8,07%	7,88%	7,88%	7,88%
AKDENİZ	8,86%	8,45%	8,05%	8,02%	8,02%
GEDİZ	8,48%	8,08%	7,70%	7,34%	7,00%
ULUDAĞ	6,96%	6,90%	6,90%	6,90%	6,90%
TRAKYA	7,70%	7,70%	7,70%	7,70%	7,70%
AYEDAŞ	7,12%	6,79%	6,61%	6,61%	6,61%
SEDAŞ	7,66%	7,31%	6,96%	6,64%	6,33%
OSMANGAZİ	7,21%	7,21%	7,21%	7,21%	7,21%
BOĞAZİÇİ	9,12%	8,69%	8,28%	7,90%	7,57%
KAYSERİ	10,01%	10,01%	10,01%	10,01%	10,01%
AYDEM	9,80%	9,34%	8,90%	8,49%	8,09%
GÖKSU	10,03%	10,03%	10,03%	10,03%	10,03%
YEŞİLIRMAK	10,35%	9,87%	9,41%	8,97%	8,78%

Kayıp kaçakların maliyeti bir ulusal perakende tarife altında karşılanmaktadır. Yani kayıp kaçak oranı düşük bölgelerden oranı yüksek olan bölgelere çapraz sübvansiyon yapılmaktadır. Dağıtım şirketleri özelleştirilmiş bir sistemde böyle bir çapraz sübvansiyonun gönüllü olarak işlemeyeceği açıktır. Çapraz sübvansiyon olmayınca dağıtım şirketleri kayıp kaçak maliyetlerini fiyatlarına yansıtmak zorunda kalacaktır. Bu durumda örneğin o bölgedeki serbest tüketiciler kendi dağıtım şirketlerinden elektrik almayacaktır. Bu da serbest tüketici sınırı azaldıkça maliyetlerin yansıtılabileceği tüketim miktarı daralacaktır. Bu süreç, dağıtım şirketlerinin mali sürdürülebilirliğini de olumsuz bir biçimde etkileyecektir. Ayrıca böyle bir piyasada kayıp kaçak oranının yüksek olduğu bir bölgede serbest tüketiciler kayıp kaçak maliyetini tarifelere yansıtmak zorunda kalacak olan kendi dağıtım şirketlerinden alım yapmaz, dolayısıyla dağıtım şirketinin mali sürdürülebilirliği de olmayacaktır. Dolayısıyla herhangi bir destek olmaksızın tesis edilecek maliyet esaslı tarifeler de sürdürülebilir olmamaktadır. EPK bu durumu maliyet esaslı tarifeler ve oranının yüksek olduğu bölgelerde tüketicilere yapılacak geri ödemeler ile çözmeyi öngörmüştü.

Kayıp kaçak oranlarının yüksek olduğu dağıtım bölgelerinde perakende tarifelerinin aşırı yüksek olması istenmiyor, yani bir anlamda bu bölgelerde tüketimin desteklenmesi isteniyorsa, bu desteği sağlamanın en doğru yolu, desteği doğrudan kamu bütçesinden ayrılacak bir ödenek ile finanse etmektedir. Eğer bunu öngörüldüğü biçimde doğrudan tüketicilere destek biçiminde örgütlemek idari açıdan imkânsız görülüyorsa o zaman bu desteğin yine bütçeden dağıtım şirketlerine verilmesi öngörülebilir. Örneğin, tarife dağıtım tarifesi düzenlemesinde öngörülen kayıp kaçak oranı hedefler ile tutarlı ve zaman içinde azalan bir destek mekanizması tarife düzenlemesi ile eklemleştirilebilir. Bu şekilde hem desteğin topluma maliyeti açık bir biçimde gözlemlenebilir ve hesabı verilebilir, hem de, belki daha önemlisi, piyasa fiyatlarına müdahale asgari düzeye inmiş, çapraz sübvansiyon mekanizmaları da büyük ölçüde terk edilmiş olur. Eşitleme mekanizmasının bu şekilde kurulması kuşkusuz bütçeye ve Hazine'ye bir yük getirecektir. Ancak bu yük zaten topluma yüklenecektir, bunun doğrudan bütçeden yapılması çağdaş kamu maliyesi anlayışının bir gereğidir ve Hazine'ye yüklenecek yük ekonomik açıdan daha sakıncalı mekanizmaların seçilmesi için bahane olmamalıdır.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Atiyas, **Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform**, s. 96–97

Ulusal tarifenin en önemli özelliği, elektriğin tüm tüketicilere aynı tarife ile aynı fiyat üzerinden satıyor olmasıdır. Bunun anlamı şudur; dağıtım şirketi bu tarifeden elde edilen gelirden kendi hizmet paylarını ayırdıktan sonra kalan bedeli enerji alım ve iletim sistemi işletme ve kullanım bedeli olarak önceki adıyla TEAŞ'a iade edecektir. Bu yıllarda, iletim sistemi işletme ve kullanım bedelleri için ayrı bir tarife kalemi mevcut olmadığı için de, bu hizmetlere ait bedeller ayrı olarak değil, elektrik alım bedelinin içinde ödenmektedir. Bir başka ifadeyle, bu kuruluşlar bugün olduğu gibi EÜAŞ ve TEİAŞ gibi adıyla iki farklı kuruluş değil de, tek bir kuruluş olarak yapılandığı için bu kuruluşlara yapılan ödemeler de birleşiktir. Bu durumda, tek bir bünye içinde yapılanmış olan kuruluşlar arasında hem yatay hem de dikey sübvansiyonun mevcut olduğu bir gerçektir. Bir başka ifade ile gerek üretim sisteminin kendi içinde, gerekse üretim sisteminden iletim sistemine doğru sübvansiyon yapılmaktadır<sup>84</sup>.

Bölgesel tarife uygulaması şebeke tarifeleri açısından özünde makul bir uygulamadır. Her bölgede şebeke özelliklerinin farklılık göstermesi sebebiyle yatırım ve şebeke işletim maliyetleri de farklılaşabilmektedir. Örneğin, nüfus yoğunluğunun daha yüksek olduğu bir bölgede tüketici ve birim enerji başına hat maliyeti daha düşük olurken nüfus yoğunluğu düşük olan bir bölgede bu oran daha yüksek olabilecektir. Diğer yandan, yerleşim ve iklim bazı bölgelerde yer altı hat uzunluğunun daha fazla olmasını zorunlu kılarak maliyeti artırıcı bir rol üstlenebilecektir. Dolayısıyla sunulan dağıtım hizmetinin maliyeti bölgeden bölgeye farklılık gösterebilecektir. Nasıl ki ulaşım, kira, yiyecek vb. giderler bölgeden bölgeye farklılaşabiliyorsa dağıtım hizmetinin maliyeti ve dağıtım bedeli de bölgeden bölgeye değişiklik gösterebilecektir. Bu anlamda, bölgesel tarife uygulamasının adaletsiz bir uygulama olmadığı, aksine adaleti temin edici bir özelliği olduğu tartışılmazdır.<sup>85</sup> Son olarak ise, uygulanan sübvansiyonlar nedeniyle fiyatlandırma mekanizması sağlıklı olarak işlemekte ve bu durum yerli ve yenilenebilir enerji kaynaklarının rekabet edilebilirliğini düşürmektedir<sup>86</sup>.

<sup>84</sup> Osman Sevaioğlu, Ulusal ve Maliyet Esaslı Tarifeler, <http://www.eee.metu.edu.tr/~sevaiogl/Maliyet%20Esasli%20Tarifeler.htm>

<sup>85</sup> Ercüment Camandan, Ali Rıza Dinç, "Ulusal Tarife: Tamam mı Devam mı?", **Enerji Piyasası Bülteni**, Sayı 19, Şubat 2012, ss. 13–18, s. 14–15

<sup>86</sup> TÜSİAD, **Enerji Sektörüne İlişkin TÜSİAD Görüş ve Önerileri**, TS/SHT/2012–032, Haziran 2012, s. 3

Elektrik piyasasının gelişimine bağlı olarak yeni bir elektrik piyasası kanunu hazırlanıp yürürlüğe konmuştur. Daha önce ifade edildiği gibi, bir önceki elektrik piyasası kanunu olan 4628 sayılı Kanun tam yedi kez değiştirilmiştir. Piyasada atılan adımlar ve gelişmelere yeni bir yasa ile cevap verilmesi amaçlanmıştır. Yeni kanunla birlikte, elektrik piyasası için yeni tanımlamalar yapılmış, Türkiye’de elektrik piyasası hakkında literatürde çok tartışılan dağıtım ve perakende şirketlerinin ayrıştırılmasının yasal dayanağı oluşturulmuştur. Ayrıca, 6446 sayılı kanun enerji borsasının kurulmasını öngörmüştür, bu uygulama bir ilktir. Bununla birlikte, piyasa faaliyetleri ile ilgili ikincil mevzuatlar kanunlar çerçevesinde EPDK tarafından hazırlanmaktadır. Kurum hazırladıkları taslak mevzuatları internet sitelerine koyarak piyasa aktörlerinin görüşüne sunmaktadır. Elektrik piyasasına 6446 sayılı EPK’nın yansımaları ise süreç içinde daha net gözlemlenebilecektir.

## SONUÇ

Devletin ekonomideki rolü 1980'li yıllardan sonra büyük ölçüde değişime uğramıştır. Serbest piyasa ekonomi anlayışında ekonomik faaliyetlerin özel sektör tarafından yürütülmesi benimsenmiştir. Fakat piyasa mekanizması çerçevesinde ortaya çıkan aksaklıklar nedeniyle devletin ekonomiye müdahalesine ve düzenlenmesine ihtiyaç duyulmuştur. Ekonomik hayatta devletin ekonomiye müdahalesi ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu farklılıkları ortaya koyan etmenleri ise; ülkelerin siyasi yapısı, siyasi ve ekonomik tarihi ve gelişmiş düzeyleri gibi özelliklere bağlamak mümkündür. Piyasa aksaklıklarını gidermek için devletin ekonomiye müdahalesi olan regülasyon; uygulandığı sektörler, olumlu ve olumsuz yönleri ve birçok konu nedeniyle ekonomide güncel araştırma konularından biridir.

Regülasyonun boyutu ve hedefleri sebebiyle ülkelerin gelişmişliklerine katkıları mevcuttur. Nasıl olması gerektiği veya nasıl uygulanması gerektiği konusunda farklı yaklaşımlar olsa dahi, regülasyona tabi tutulan sektörlerin üretimdeki konumları nedeniyle regülasyonun doğuracağı sonuçlar analiz edilmelidir. Piyasa başarısızlıkları olarak doğal tekel özelliğine sahip olan endüstrilerde etkinlik sağlamak için regülasyon gerekli görülmüştür. Elektrik başta olmak üzere telekomünikasyon, su arzı gibi sektörlerde, ölçek ekonomileri nedeniyle bir firmanın üretim yapmasının daha uygun olması sonucu tek bir firmanın kar maksimizasyonu ile hareket etmesi engellemek ve marjinal maliyete yakın bir fiyatın belirlenmesi için devlet müdahalesi gerektirmiştir.

Değişen koşullar sonucunda devlet, piyasa aksaklıklarına doğrudan müdahale etmek yerine bu yetkisini bağımsız düzenleyici kurumlara devretmiştir. Belirlenen serbestleşme planı çerçevesinde, düzenleyici kurumların hem siyasilerin hem de sektör katılımcılarının baskısı altında olmadan faaliyet göstermesi rekabetçi bir ortamın oluşmasında önemli bir faktördür. Enerji, telekomünikasyon, bankacılık gibi hassas sektörlerde devletin atacağı adımların siyasi amaçlı olabilme ihtimaline karşı bu alanlarda güvenilir ve rekabetçi bir ortamın oluşturulması için bağımsız düzenleyici kurumların rolü etkindir. Özellikle, yüksek batık maliyet özelliği olan elektrik sektöründe düzenleyici kurumun bağımsızlığı, yetkinliği ve yaptırım gücü önem taşımaktadır. Elektrik piyasasındaki

artan talebi karşılamak için yatırım ihtiyacını göz önüne alırsak, düzenleyici otoritenin faaliyetlerinin net ve açık bir şekilde belirlenmesi oldukça önemlidir.

Elektrik enerjisi, stoklanamaması, yakın ikamesinin olmaması, hem üretimde ara malı olarak hem de hanehalkı tarafından nihai mal olarak kullanılması, ülkelerinin gelişmişlik düzeylerini belirlemede önemli rol oynamaktadır. 1980'li yıllarda görülen liberalizasyon akımı, enerji alanında yaşanan teknolojik gelişmeler ile birleşince daha önceleri kamu mülkiyetinde dikey bütünleşik yapıya sahip olan elektrik sektöründe reform hareketlerinin başlamasına neden olmuştur. Ülkemizde de durum benzer bir gelişme göstermiş, mülkiyeti kamuda olan tek bir elden tüketiciye ulaşan elektrikte reform hareketlerinin ilk adımları 1984 yılında 3096 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile atılmıştır. Özel sektörün piyasa katılımını sağlamak için uzun dönemli sözleşmelerin yapılması öngörülmüştür ancak elektriğin kamu hizmeti olarak değerlendirmesi sonucu amaçlanan hedeflerin tamamına ulaşılamamıştır. Bununla birlikte, Türkiye ve Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler de reform sürecinin hızlandırmasında etkili olmuştur.

Artan talebin karşılanması için kamu kurumlarının yetersiz kalması ve bu nedenle özel sektöre ihtiyaç duyulması elektrik piyasasında reform nedenlerinden bazılarıdır. Bunun sonucunda 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu çıkarılmıştır. Kanun; dikey bütünleşik yapının son verildiği, üretim, dağıtım faaliyetlerinin özel sektör mülkiyetinde ancak doğal tekel özelliğini koruduğu için iletimin kamu mülkiyetinde olduğu ikili anlaşmalara dayalı bir piyasa yapısını öngörmekteydi. Ayrıca, elektrik piyasasının denetlenip düzenlenmesi için bağımsız bir düzenleyici kurum olarak EPDK kurulmuştur.

4628 sayılı EPK ile birlikte köklü değişiklikler yaşanmıştır. Elektrik sektöründe fazlaca önem verilen konuların başında özelleştirmeler gelmektedir. Özelleştirme stratejisi olarak önce dağıtımın daha sonra üretimin özelleştirilmesi benimsenmiştir. Dağıtım faaliyetinde, firmalar coğrafi koşullara göre 21 adet olarak ayrılarak, üretimde ise portföy şirketleri halinde özelleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu ortaya konan stratejinin olumlu ya da olumsuz yönleri çalışmada incelenmiştir. Özelleştirme sırasında, tamamlanması ilgili tarihler belirlenmiş ve özelleştirmenin amaçlarını ortaya koymak için strateji belgeleri yayımlanmıştır. Hedeflenen tarihlerde özelleştirmeler tamamlanmamasına rağmen, bugün

TEDAŞ hariç bütün dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi tamamlanmıştır. Kamu mülkiyetindeki üretim şirketlerinin özelleştirilmesine devam edilmektedir.

Elektrik sektörünün liberalizasyonu ile birlikte devletin bu sektördeki payının azalması beklenmektedir. Özellikle üretim sektöründe EÜAŞ'nin payı 2001 yılından sonra tedrici olarak azalmıştır. Bununla birlikte, elektrik üretiminde YİD, Yİ ve İHD sözleşmeleriyle gerçekleşen üretimin payı mevcuttur. Elektrik üretimde serbest üreticilerin payı ise 2012 yılında yaklaşık %31 oranında gerçekleşmiştir. Özel sektörün elektrik üretiminde payı artmaya devam etse de kamu ağırlığı önceki yıllardaki gibi olmasa da rakamlarda ortaya çıkmaktadır. Elektrik üretimi ile ilgili bahsedilmesi gereken noktalardan biri de, üretimde kullanılan kaynakların çeşitliliğidir. Ülkemizde son dönemde bununla ilgili yenilebilir kaynaklar ve alternatif çözümler için adımlar atılmıştır. Bütün bunlara rağmen elektrik üretimde doğal gaz halen en büyük paya sahiptir. Doğal gazın yüksek paya sahip olması üretimi ithalata bağımlı hale getirmekte ve ülkemizde uzun yıllar devam eden bu sorunun güncelliğini koruduğunu göstermektedir.

Üretimde ile ilgili bu değerlendirmeler ışığında, ülkemiz için önemli konulardan biri de arz güvenliği ve arz güvenliği sağlamak için gerekli olan yatırımlardır. Elektrik hem ara malı ve nihai mal olmasından dolayı arz güvenliğinin sağlanması çok önemlidir. Reform sürecinin ardından TEİAŞ ve ETKB tarafından firmalardan elde edilen veriler ışığında üretim kapasitesi projeksiyonu hazırlanmakta ve yatırım gereksinimi kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Bu projeksiyon 4628 sayılı EPK'ya göre 10 yıllık bir periyot için hazırlanırken 6446 sayılı EPK'nın yürürlüğe girmesi ile 5 yıllık bir periyot için hazırlanmasına karar verilmiştir. Bu geçiş döneminin yatırımcılar için bir handikap oluşturması mümkün olabilir. 2012- 2021 yıllarını kapsayan rapora göre, 2017 yılına kadar yatırım düzeylerinde bir değişim olmazsa artan talebi karşılanamayacağı açıklanırken, 2013- 2017 yıllarını kapsayan projeksiyonda da artan talebinin karşılanabileceği hesap edilmiştir. Ele alınan dönem ile ilgili değişikliğe gidilmesi göz önüne alınsa da, başından beri üretim firmalarından gelen talep tahminlerinin güvenilirliğinin tartışıldığı hesaplamalarda yatırımcılara doğru sinyallerin verilmesi oldukça önemlidir.



Ülkemizde elektrik piyasasında halen çözüme ulaşmamış sorunlardan biri de, yüksek kayıp-kaçak oranlarıdır. Bu durumu önlemek için yasal düzenlemeler yapılmasına rağmen kayıp- kaçak oranları OECD ortalamasının üzerinde gerçekleşmektedir. Kayıp-kaçak oranının yüksek olması maliyetleri yükseltmesi nedeniyle yatırımları olumsuz etkilemekte ve aynı zamanda çapraz sübvansiyona neden olmaktadır. Ekonomik regülasyonun amaçlarından biri de çapraz sübvansiyonu ortadan kaldırmaktır. Ülkemizde bu noktada adım atılması beklenirken 2015 yılına kadar ulusal tarife uygulamasının devam edeceği 6446 sayılı EPK'da belirtilmiştir. Bu noktadan çıkarabileceğimiz sonuç, devlet elektrik sektörünün serbestleşmesini hedeflenmesine rağmen siyasi çıkarlar nedeniyle böyle bir uygulamaya devam etmektedir. Ulusal tarifenin alternatifi olan maliyetli esaslı tarifelendirme hem EPDK tarafından hem de uzmanlar tarafından tavsiye edilmektedir. Böyle bir uygulamaya geçilmesi sonucu dağıtım şirketlerinin finansal durumunun kötüleşmesi sonucu gündeme gelmektedir.

6446 sayılı EPK ile birlikte bir enerji borsasına kurulmasına karar verilmiştir. Serbestleşmenin aşamalarından olan enerji borsasının gelişmiş ülkelerde de örnekleri mevcuttur. EPIAŞ'ın esas sözleşmesi tamamlanmış ve faaliyete geçmesi ile birlikte elektrik ticaretinde yeni bir aşamaya gelinmiştir. EPIAŞ'ın kurulması ile beklenen, arz ve talep koşullarının baz alınarak ortaya çıkan fiyatların maliyetleri doğru bir biçimde yansıtmasıdır. Piyasada oluşan fiyatların yatırımcılara doğru sinyaller vererek daha rekabetçi ve güvenilir bir piyasanın oluşması mümkündür.

Düzenleyici kurumların faaliyetlerini bağımsız bir biçimde yürütebilmesi son derece önemlidir. EPDK açısından ise, kurul üyelerinin atanması ve görev süreleri konusunda Kurum'un bağımsızlığını güçlendirecek düzenlemeler yapılmalıdır. Son dönemlerde tartışılan başka bir konu ise, Kurum'un organizasyon yapısı ve iş yükü ile ilgilidir. EPDK'nın düzenlendiği sektörler elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG, bu sektörlerle ek olarak kurulması planlanan iki nükleer santrallerle ilgili düzenlenmeler de eklendiğinde teşkilat yapısının yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Ancak, EPDK'nın teşkilat yapısı ile ilgili değişiklik yapılması gündeme gelmiş ama gerçekleşmemiştir.

Elektrik piyasalarında ortaya konmak istenen yapıda düzenleyici otoritelerin rolü oldukça önemlidir. Ülkemizde düzenleyici otorite olarak kurulan EPDK'dan, kamu mülkiyetinde olan elektrik piyasasının özel sektöre açılmasındaki geçişte karşılaştığı sorunları etkin bir biçimde çözmesi beklenmektedir. EPDK'nın hem ETKB ile hem de diğer kamu kurumları arasında ortaya çıkabilecek yetki karmaşası ulaşılmak istenen hedefleri ile bağdaşmamaktadır.

2013 yılında yürürlüğe giren yeni elektrik piyasası kanunu ile birlikte Türkiye'de elektrik piyasası yeni bir yapılanma sürecine girmiştir. 2001 yılında dikey bütünleşik bir yapıdan piyasanın rekabete açılmasını hedeflenmiştir. Bazı noktalardaki sorunlar çözülmüş olmasına rağmen, 6446 sayılı EPK'dan beklenen piyasanın ihtiyaçlarına cevap verebilecek daha rekabetçi bir elektrik piyasasını öngörmesidir. Bunun için ise, daha önceki dönemde olduğu gibi EPDK'nın görevi hazırlayacağı ikincil mevzuatlarla tüketici menfaatlerini göz önüne aldığı bir tarife yapısı ile düşük ve daha az maliyetle elektrik temini sağlamaktır. Ayrıca, sektördeki kamu tekeli sorunu çözülmeye çalışırken özel tekellerin oluşmasını engelleyerek piyasa gücünün kötüye kullanılmasını engellemelidir. Bunlara ek olarak önemli gelişmelere rağmen; talep tarafında tam serbestleşmenin sağlanamaması, tüketicilerin serbest tüketici kavramı hakkında yeterli bilgiye sahip olmaması gibi nedenlerden dolayı reform sürecinin tamamlanması için zaman gerektiği gözlemlenmektedir.

Teknoloji ve sermaye yoğun olan elektrik sektörünün serbestleşmesi için atılan adımlarla birlikte devamlılığını korumaktadır. Rekabetçi ve güvenilir bir elektrik piyasasının oluşturulması için hem devletin hem de düzenleyici otoritenin işbirliği gerekmektedir. Tüketicilerinin menfaatlerinin korunduğu, tüm taraflarının erişim hakkının sağlandığı ve yatırımların güvenli bir ortamda gerçekleştiği bir piyasanın kurulması toplumsal refah ve gelişmişlik düzeyi için oldukça önemlidir.

## Kaynakça

Akcollu Yeşim, **Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon**, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara, 2003

Ardıyok Şahin, **Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli**, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara 2002

Aslan Negahan Talat, "Yönetimin Yeni Yapı Taşları Bağımsız İdari Otoriteler: Yavru Leviathanlara Doğru", **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı: 59, 2010/2, ss. 25–49

Ataay Faruk, " **Enerji Sektöründe Özelleştirme: Rekabetçi Bir Piyasada Yönetişim mi?**", Praksis, Sayı:9, 2003

Atay Ethem, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt.10, Sayı.1,2, 2006,s.261

Atiyas İzak ve Burak Oder, **Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi**, TEPAV Yayınları, Ankara,2007

Atiyas İzak, "The Turkish Experience with Regulatory Reform and the Role of Independent Regulatory Authorities", **Turkish Policy Quarterly**, Summer 2000, ss. 49–57

Atiyas İzak, "**Ne İçin ve Nasıl Regülasyon**", Devletin Düzenleyici Rolü, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, ss.

Atiyas İzak, **Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2006

Aydın Muhammed Ali,"Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu", **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt:12, Sayı:134, Şubat 2014, ss. 27–52

Baumol William," On The Proper Cost Tests For Natural Monopoly in Multiproduct Industry", **The American Economic Review**, Vol.67, No.5, Aralık 1997, ss. 809–822

Baumol William,"Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure", **The American Economic Review**, Vol 72, No.1, Mart 1982, s.1–15

Başaran Alparslan ve Necmiddin Bağdadioğlu, "Türkiye Elektrik Sektöründe Reform Süreci, Regülasyon ve Rekabet", **Sosyoekonomi Dergisi**, ss. 137–148

Beesley M.E and S. Littlechild, " The Regulation of Privatized Monopolies in the United Kingdom", **RAND Journal of Economics**, Vol.20, No.3, Sonbahar,1989, ss. 454–472

Bölük Gülden, "**Türkiye’de Elektrik Piyasasında Düzenleyici Reform ve Performans**", Rekabet Ekonomisi ve Politikası Sempozyumu- III, 2010

Braeutigam Ronald R., "Optimal Policies for Natural Monopoly", **Handbook of Industrial Organization**, Schmalensee, Richard and Willig, Robert D. (eds), vol. 2,Ch.23, Amsterdam, Hollanda, 1989, ss.

Camadan Ercüment ve İbrahim Etem Erten, "Üretim Özelleştirmeleri Öncesinde Türkiye Elektrik Piyasasında Piyasa Gücünün Değerlendirilmesi", **Enerji, Piyasa ve Düzenleme**, Cilt:1, Sayı: 1, 2010, s. 51–57

Camadan Ercüment, "6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda Dağıtım Şirketlerinin Denetimi Üzerine Bir Yorum", **Enerji Piyasası Bülteni**, Sayı 27–28, Haziran-Ağustos

Camadan Ercüment, Ali Rıza Dinç, "Ulusal Tarife: Tamam mı Devam mı?", **Enerji Piyasası Bülteni**, Sayı 19, Şubat 2012

Church Jeffrey and Roger Ware, **Industrial organization: A Strategic Approach**, 2000, [http://works.bepress.com/jeffrey\\_church/23](http://works.bepress.com/jeffrey_church/23)

Çakal, Recep, **Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon**, DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayın No: 2455, Ankara, 1996

Çakmak Zeynep, **Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu**, Çakmak Yayınevi, Ankara, 2011

Çal Sedat, "Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Kurulu", **Ankara Barosu Dergisi**, 2001–3, ss. 93–112

Çetin Tamer, "Regülasyon İktisadi Üzerine Farklı Yaklaşımlar", **Telekomünikasyon Dergisi**, Yıl.1, sayı 2, 2005, ss. 106–123

Çetin Tamer, "Regülasyon Sürecinin Yeni Aktörleri: Politik İktisat Perspektifinde Bağımsız Düzenleyici Kurumlar", **Rekabet Dergisi**, Sayı 29(1), 2007, ss. 3–26

Çetin Tamer, Fuat Oğuz, " The Politics of Regulation in the Turkish Electricity Market", **Energy Policy**, Vol. 35, Issue 3, Mart 2007, ss. 1761-1770

Çetin Tamer, "Regülasyonun Etkinlik Analizi ve Regülasyon Türleri", **Çimento İşveren**, 23(1), 2009, s.29–32

Çetinkaya Emir, **Türkiye Enerji Borsası**, (<http://enerjienstitusu.com/2014/01/29/makale-turkiye-enerji-borsasi/>)

Çevik Savaş ve Murat Demir, "Devletin Düzenleyici Rolü ve Regülasyon Teorileri", **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 6, Sayı 23, 2005, ss. 249–257

Davut Lale, "Yarışılabilir Piyasalar", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 51, Sayı: 1–4, 1996, ss. 123–133

DELOÏTTE, **Serbestleşme Yolunda Perakende Elektrik Ticareti**, Şubat 2014

Demsetz Harold, "Why Regulate Utilities", **Journal of Law and Economics**, Vol. 11, No. 1, 1968, ss. 55–65

Depoorter Ben W.F., "Regulation of Natural Monopoly", **Encyclopedia of Law and Economics**, Volume III, The Regulation of Contracats, 2000, Edward Elgar, Cheltenham, ss. 498–532

Devlet Denetleme Kurulu, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Oluşumu, Teşkilatı, Yetki ve Görevleri, Denetlenmeleri ve Kurul Üyeleri ile Çalışanlarının Statüsüne İlişkin Hususların İrdelenmesi, 2010/11

Deweese Donald, "Price and Inveronment in Electricity Restructuring", Law and Economics Workshop, University of Toronto, Working Papers, No: 68, 2001

Dilorenzo Thomas J. , "The Myth of Natural Monopoly", **The Review of Austrian Economics**, Vol.9, No.2, 1996, ss.

Doğru Cem, "Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Gelişimi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 9, Sayı: 1, 2007, ss. 135- 150

Doğru Cem, **Türkiye’de Elektrik Piyasasının Yeniden Yapılanması Sürecine Bir Bakış**, Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri, No: 01/2010

Dönmez Eftal, "Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler", **Ankara Barosu Dergisi**, 2003/2, ss. 55–78

Durakoğlu Mustafa, " Political Institutions of Electricity Regulation: The Case of Turkey", **Energy Policy**, Vol. 39, Issue 9. 2011, 5578–5587

Duran Lutfi," Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", **Amme idaresi Dergisi**, Cilt 30, Sayı 1, Mart 1997, ss. 3–10

Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, **Enerji Raporu 2012**, Ankara,2012

Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, **Enerji Raporu 2013**,Ankara, 2014

EPDK, **Elektrik Piyasası Uygulama El Kitabı**, 2003

EPDK, **Enerji Yatırımcısı El Kitabı**, 2012

EPDK, **2012 Faaliyet Raporu**, 2012

EPDK, **2013 Faaliyet Raporu**, 2013

Erdoğdu Erkan, **Energy Markets Reforms in Turkey: An Economics Analysis**, University of Surrey School of Human Sciences, Surrey, 2005

Ergün Çağdaş Evrim, "Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler", **TBB Dergisi**, Sayı 50, 2004, ss. 45–60

Ergün Çağdaş Evrim, Nilgar Gökmen ve Güneş Mermer, "Elektrik Piyasasında Yeni Dönem",**Dünya Newspaper**, Aralık 2013

Eroğlu Muzaffer, "**Enerji Sektöründe Ayrıştırma Uygulamaları**", Rekabet Dergisi, Cilt: 11, Sayı:1, Ocak 2010, s. 109–148

Erol Mesut, **Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum**, DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayın No: 2680, Ankara, 2003

Gilardi Fabrizio, "Evaluating Independent Regulators", **Desinging Independent and Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation**, OECD, 2005, ss. 101–125

Gilardi Fabrizio, "Policy Credibility and Delegation to İndependent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", **Journal of European Public Policy**, 9:6, 2002, ss. 873–893

Gilardi Fabrizio, "The Formal Indepence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors", **Swiss Political Science Review**, 11(4), 2005, ss. 139–167

Gönen Yakup, "Elektrik Piyasa Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Niteliğine İlişkin Bir Değerlendirme" **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XIV, Sayı. 2, 2010, s. 366

Gözen Mustafa, "6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanununun Getirdiği Yeni Düzenlemeler", **Enerji Piyasası Bülteni**, Sayı: 29–30, Ekim-Aralık 2012, ss.

Güney Esat Serhat," Türk Elektrik Sanayinde Yeniden Yapılandırma, Rekabet ve Düzenleme", **Türkiye'de Rekabetçilik ve Düzenleme: Türkiye'de Rekabetçilik, Yatırım İklimi ve Rekabet Politikasının Rolü**, TEPAV, 2007, ss.

Gürel Şükrü Şinasi, **Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, Rekabet Kurumu**, 15–16 Mart, Ankara, 2001

Hunt Sally, **Making Competition Work in Electricity**, John Wiley& Sons Inc., 2002

IEA, Energy Policies of IEA Countries: Turkey Review 2009,

Joskow Paul L. Ve N.L. Rose, "Economic Regulation and Its Effects", **Handbook of Industrial Organization**, Volume 2, Ch. 25, Amsterdam: North Holland, 1989,ss. 1450–1505

Joskow Paul, "İncentive Regulation and Its Application to Electricity Networks", **Review of Network Economics**, Vol 7, Issue 4, Aralık, 2008, ss. 547- 560

Joskow Paul, "Regulation of Natural Monopoly", **Handbook of Law and Economics**, A.M. Polinsky and S. Shavell (eds), Chapter 16, Elsevier,2007, ss. 498- 532

Kara Mehmet, **Enerji Borsası 2015 Sonuna Yetişir Mi?**([http://enerjigunlugu.net/enerji-borsasi-2015-sonuna-yetisir-mi\\_9267.html](http://enerjigunlugu.net/enerji-borsasi-2015-sonuna-yetisir-mi_9267.html))

Karakaş Mehmet, "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", **Maliye Dergisi**, Sayı 145, Ocak- Haziran 2008, 99–120

Karamustafaoğlu Mert, **Elektrik Üretimi Pazarındaki Mevcut Sözleşmelerin Pazarın Rekabetçi Yapısı Üzerinde Etkileri**, Rekabet Kurumu, 5. Dönem Uzmanlık Tezi, Ankara, 2004

Kavak Kubilay, **Dünyada ve Türkiye'de Enerji Verimliliği ve Türk Sanayinde Enerji Verimliliğinin İncelenmesi**, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No. 2689, Eylül, 2005

Kerf M., **Concessions for Infrastructure: A Guide to Their Design and Award**, World Bank Publications, 1998

Kösedagli Yurteri Begüm ve Osman Aydoğuş, "Türkiye Elektrik Piyasası Reformunun Elektrik Fiyatlarına Etkisi: Ampirik Bir Analiz", **TİSK Akademi**, Cilt:9, Sayı: 18, 2014/II, ss. 98–117

Kulalı İhsan, **Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması**, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara,1997

Littlechild Stephen, " **Competition in Retail Electricity Supply**", University of Cambridge, CMI Electricity Project/Department of Applied Economics, Working Paper Series, No. 0227, 2002

Majone Giandomenico, **Regulating Europe**, Routledge, Londra, 1996

Netz Janet S, "Price Regulation: A (Non-Technical) Overview", **Encyclopedia of Law and Economics**, Volume III, The Regulation of Contracts, 2000, Edward Elgar, Cheltenham, ss. 396–466

OECD, Regulatory Reform in Electricity, Gas and Road Freight Transport, OECD Review of Regulatory Reform in Turkey, 2002

Ogus Anthony, " **Regulatory Institutions and Structures**", Center on Regulation and Competition, Working Paper Series, Paper No. 4, 2001

Ogus Anthony, **Regulation: Legal Form and Economic Theory**, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2004

Oğuz Fuat, Ali Akkemik, Koray Göksal," Can law impose competition? A critical discussion and evidence from the Turkish electricity generation market", **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, 30(2014)

Oğuz Fuat, **Devlet ve Piyasa: Regülasyon Ekonomisine Giriş**, Seçkin Yayıncılık, Ankara,2011

Ölmezoğulları Nalân ve Tamer Çetin," Doğal Tekeller Regülasyonu ve Rekabetçi Uygulamalar", **İktisat İşletme ve Finans**, Cilt 20, Sayı 232, 2005

Özdamar Mehmet, Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi (EPIAŞ), [http://www.icci.com.tr/2013/sunumlar/OT17\\_Mehmet\\_Ozdamar.pdf](http://www.icci.com.tr/2013/sunumlar/OT17_Mehmet_Ozdamar.pdf)



Özercan Müge, " **Elektrik Endüstrisinin Yeniden Yapılandırılması ve Dereğülasyonu Sürecinde Perakende Satış Rekabeti**", Rekabet Kurumu, Uzmanlık Tezi, 2005

Özkan Ahmet Fatih, " **Türkiye'de Enerji Sektörüne İlişkin 10 Temel Sorun Alanı**", Rekabet Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 2, Nisan 2010

Öztürk Ebru, " **Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması**", Rekabet Kurumu, Ankara, 2003

Parker Davis, "Economic Regulation: Preliminary Literature Review and Summary of Research Ouestionions Arising", Centre on Regulation and Competiton Working Paper Series, Paper No:6, 2001

Paşaoğlu Ömür, " **Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet Bir Örnek: İngiliz Elektrik Endüstrisinin Yeniden Yapılandırılması**", Rekabet Kurumu, Ankara, 2003

Posner Richard A. , " **Natural Monopoly and İts Regulation**", Cato Insitute, Washington

Salman Banu, "Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme", " **Memleket Siyaset Yönetimi**", Cilt 3, Sayı 6, 2008/6, s. 188–208

Salman Banu, "Buyrun Elektrik Borsasına", " **EMO Enerji**", Sayı 1, Şubat 2007

Sarısoy Sinan, "Devletin Ekonomideki Düzenleyici Rolü: Türk Elektrik Piyasası Örneği", Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2008

Serpen Alparslan, " **Türk Elektrik Sektöründe Serbest Piyasa Oluşumu için Tarife Politikaları**", Enerji Piyasası Bülteni, Sayı:21, Haziran 2012

Sevaioğlu Osman, "Ulusal ve Maliyet Esaslı Tarifeler", <http://www.eee.metu.edu.tr/~sevaiogl/Maliyet%20Esasli%20Tarifeler.htm>

Sezen Seriyeye, " **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**", TODAİE, Ankara, 2003

Shleifer Andrei, "A theory of Yardstick Competition", " **Rand Journal of Economics**", Vol.16, No.3, 1985, ss. 319–327

Sobacı M. Zahid, "Türk İdari Teşkilatındaki "Adalar": Bağımsız İdari Otoriteler", " **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**", 55(2), 2006, 157–180

Sönmez Ümit, "Türkiye'de piyasa reformları ve düzenleyici reformlar: Aktör-merkezli bir tarihsel yaklaşım önerisi", **Toplum ve Bilim Dergisi**, Sayı 120, 2011, ss. 133–164

Spiller Pablo and Marino Tommasi, "The Institutions of Regulation: An Application to Public Utilities", **Handbook of New Institutional Economics**, Edit: Claude Menard and Mary M. Shirley, Springer, 2008, ss. 515–544

Şanlısoy Selim, Abdülvahap Özcan, " **Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı**", Siyasa, Yıl:2, Sayı 3–4, 2006

Tan Turgut , " **Bağımsız İdari Otoriteler**", Devlet Reformu: Devletin Düzenleyici Rolü, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000

Tan Turgut, " Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35, Sayı 2, Haziran 2002, ss. 11–37

Tanas Erdal Karagöl, Ülkü İstiklal Mihçioğur, "Türkiye'de Enerji Borsası", **SETA Analiz**, Sayı 68, Temmuz 2013

Taşdöven Hidayet, Beth Ann Fiedler, Vener Garayev, "Improving Electricity Efficiency in Turkey by Addressing Illegal Electricity Consumption: A Governance Approach", **Energy Policy**, Vol. 43, 2012, ss. 226–234

TEİAŞ, **Türkiye Elektrik Enerjisi 5 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonu 2013–2017**, Kasım 2013

TEİAŞ, **2012 Yılı Sektör Raporu**

TEİAŞ, **2013 Yılı Sektör Raporu**

Thatcher Mark, The third force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe, School of Public Policy Working Paper Series, Working Paper 13

Tokatlıoğlu İbrahim, **Doğal Tekeller ve Regülasyon, Rekabet Nereye Kadar? Nasıl?**, Rekabet Kurumu, 2001

Tollison Robert D. and Richard E. Wagner, "The Logic of Natural Monopoly Regulation", **Eastern Economic Journal**, Vol. 17, No.4, Ekim-Aralık

TÜSİAD, **21.Yüzyıla Girerken Türkiye'nin Enerji Stratejisinin Değerlendirilmesi**, Yayın No. TÜSİAD-T/98–12/239, Aralık 1998

TÜSİAD, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 2002

TÜSİAD, **Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek**, TÜSİAD Yayınları, Eylül 2003

Uğur Emek ve Muhittin Acar, **Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar**, Çağdaş Kamu Yönetimi-II

Uğur Emek, "Altyapı Hizmetlerinde Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon", **İktisat, İşletme ve Finans**, Cilt 16, Sayı 184, Temmuz, 2001

Uğurlu Aytaç, "Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlar ve Türkiye’de Enerji Sektöründe Uygulanması", Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007

Ulusoy Ali, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003

Uzun Yasin, " **Türkiye’nin Elektrik Talebi Gelişimine Tarihsel Bir Bakış**", Enerji Piyasası Bülteni, Sayı: 27–28, Haziran- Ağustos 2013

Wiscusi W-K, J-M Vernon ve J-E Harrington, **Economics of Regulation and Antitrust**, Third Edition, The MIT Press, Cambridge, MA, London, 2000

Wolak Frank, **Regulating Competition in Wholesale Electricity Supply**, 2003

Yazar Yusuf, " **Türkiye’nin Enerjideki Durumu ve Geleceği**", SETA Analiz, Sayı:31, Aralık 2010

Yiğitgüden H. Yurdakul, " **Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Regülasyon**", Devletin Düzenleyici Rolü: Türkiye’de Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörlerinde Özelleştirme ve Rekabet, TESEV Yayınları, İstanbul, Aralık, 1999

Yücel Cemal Ökmen, **Elektrik Üretiminde Hakim Durumun Tespiti**, Rekabet Kurumu, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2012

Zenginobuz Ünal ve S. Oğur, "Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon, **Devletin Düzenleyici Rolü: Türkiye’de Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörlerinde Özelleştirme ve Rekabet**, TESEV Yayınları, İstanbul, Aralık

Zenginobuz Ünal, " **Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon**", Perşembe Konferansları, Rekabet Kurumu, No.5, Şubat 2000

Zenginobuz Ünal ve Gül Sosay, **Independence and Accountability of Regulatory Agencies in Turkey**, Boğaziçi University Research Papers, ISS/EC 2007–17, İstanbul, 2007, s. 5