

# DEVLETİN REGÜLASYONLAR YOLUYLA PİYASALARA MÜDAHALESİ ve TÜRKİYE ENERJİ PİYASALARI\*

Burcu GÜVENEK\*\*

## Özet

İktisat politikasının temel amacı, optimal kaynak tahsisini sağlamak ve toplum refahını maksimize etmektir. Ancak piyasa mekanizması her durumda sosyal faydanın maksimize edilmesini sağlayamaz ve devlet müdahalesine ihtiyaç gösterir.

Günümüzde devlete biçilen yeni rol toplumsal yaşama ilişkin gerekli faaliyetlerin bizzat üstlenilmesi şeklinde değil, bir tür hakemlik şeklinde oluşmakta ve bu yeni rol gereğince regülasyon işlevi çok önemli hale gelmektedir.

Devletin regülasyonlar yoluyla müdahale etmesinin örneklerine genel olarak ağ sanayilerinin hakim sanayi olduğu sektörlerde rastlanmaktadır. Elektrik, demiryolları, telekomünikasyon gibi sektörlerde faaliyet gösteren ağ sanayilerinin regülasyonu gerekli kılan en önemli özelliği doğal tekel olmalarıdır.

Türkiye’de 1990’lardan itibaren devletin düzenleme, denetim ve gözetim işlevini yerine getirmesi amacıyla düzenleyici kurumlar kurulmaya başlamıştır. Bu kurumlar Türkiye’nin ekonomik kalkınmasında önemli işlevler üstlenmektedir. Bu kapsamda kurulan düzenleyici kurumların en önemlilerinden biri de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’dur. Başlangıçta sadece elektrik enerjisi piyasasının regüle edilmesi amacıyla kurulan bu kurum daha sonra doğalgaz ve petrol piyasalarını da faaliyetleri kapsamına almıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Devlet müdahalesi, Regülasyon, Enerji Piyasası

## Abstract

The basic aim of the economic policies are to obtain resource allocation and to promote the social well-being of its people. But sometimes, the market mechanism can not promote this aim and need to government’s intervention.

---

\* Bu makale, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü’nde kabul edilen “Devletin Regülasyonlar Yoluyla Piyasalara Müdahalesi, Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Enerji Piyasaları” başlıklı yüksek lisans tezinin bir özettir.

\*\* Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi, İ.İ.B.F. İktisat Bölümü

In those days, government do not to directly interfere to the activities of the economic agents. Its new role is like a referee. Hence, regulation becomes an important tools for government's intervention.

It's generally come across government's intervention by regulations in the markets in industries characterized by large distribution networks, such as electricity, gas, postal, telecommunications and railways. The main reason for this is because of the industries are motivated by the natural monopoly conditions.

Regulatory authorities have been established since 1990's to functionalize regulation and control functions of government in Turkey. One of these authorities is Energy Markets Regulatory Authority (EPDK). Firstly, it was established to regulate only electricity industries but than it contained natural gas and oil markets.

**Key Words:** Government Intervention, Regulation, Energy Market

## Giriş

21. yüzyılın başında ortaya çıkan teknolojik devrimle birlikte gelişme gösteren küreselleşme, demokrasi, piyasa ekonomisi ve sınırlı devlet anlayışı dünya ekonomisinde de bir yeniden yapılanmaya sebep olmuştur. Dünya genelinde değişen ekonomik, sosyal ve siyasi koşullar devletin yerine getirmesi gereken görevlerde de değişikliklere yol açmıştır.

Devletin görevlerinin ne olacağına ilişkin ileri sürülen yaklaşımların 16. yüzyıldan günümüze kadar olan tarihsel gelişimine bakıldığında önemli bir takım değişiklikler göze çarpmaktadır. 16. yüzyıldan 18. yüzyıla kadar etkili olan "merkantilist düşünce" devletin ekonominin her alanında aktif bir rol oynaması gerektiğini savunan fikirler içermiştir. 18.yüzyıla gelindiğinde ise Klasik İktisat Teorisinin mimarı Adam Smith'in temellerini attığı "liberal düşünce" merkantilizm dönemdeki devlet anlayışını değiştirmiştir. Devletin ekonomik görevleri sınırlandırılmış, serbest piyasa ekonomisi savunulmuştur (Altay, 2002: 3). Ancak 1929 yılında baş gösteren ekonomik kriz hem ulusal hem uluslararası birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Büyük Buhran'ın etkileri sürerken yaşanan II. Dünya Savaşı, ekonomik bunalımı daha da derinleştirmiştir. O dönemde piyasalara devlet müdahalesi olmaksızın sorunlarla başa çıkmanın imkansız olduğunu savunan John Maynard Keynes ve "Keynesyen düşünce" yoğun taraftar bulmuştur. 1980'lere kadar olan dönemde devletin piyasalarda bizzat aktör olarak faaliyet göstermesi şeklinde devam eden bu müdahaleci devlet anlayışı, 1980'lerden sonra başlayan özelleştirme uygulamalarıyla birlikte yerini minimal devlet anlayışına bırakmıştır.

Ancak günümüzde serbest piyasa sisteminin karşı karşıya kaldığı bir takım sorunlar ve sınırların kalktığı bir ortamda devam eden ekonomik faali-

yetler zaman zaman devletin müdahalesine ihtiyaç göstermektedir. Ülke ekonomilerinin hassas dengeler üzerine oturduğu günümüz koşullarında bu müdahalenin devletten bağımsız hareket eden düzenleyici kurumlar tarafından, regülasyonlar şeklinde devam etmesi en uygun yol olarak belirginleşmektedir.

## **BÖLÜM 1**

### **DEVLETİN PİYASALARA MÜDAHALESİ**

Uyguladıkları politik sistem ne olursa olsun devletlerin piyasalara müdahalesi bütün çağdaş toplumların ortak özelliği olmuştur. Günümüz ekonomik ve siyasi koşullarında artık serbest piyasa ekonomisinin en hararetli savunucuları bile en azından istisnai durumlarda, yeni yatırımları teşvik etmek, bölgesel kalkınmayı sağlamak, gelir dağılımı dengesizliklerini gidermek ve çevreyi korumak gibi amaçlarla devletin ekonomik hayata müdahalesini gerekli görebilmektedir (Köksal, 2002: 10).

#### **1.1. Devlet Müdahalesinin Sebepleri**

İktisat biliminin temel amacı, sahip olunan sınırlı kaynakların alternatif kullanım kaynakları çerçevesinde optimal tahsisine bağlı olarak toplum refahının maksimize edilmesi, kısaca ekonomik etkinliğin sağlanmasıdır. Bu amaç doğrultusunda gelişmiş ülkelerde piyasa ekonomisi sisteminin tercih edilmesinin temel gerekçesi, rekabetçi piyasaların optimum kaynak tahsisini sağlayabileceği ve böylece toplum refahının artacağı varsayımdır (Kök, Çoban, 2002).

“Her fert kendi sermayesini en yüksek üretimi sağlayacak şekilde kullanmaya özen gösterir. Böyle davranırken ne toplum çıkarını gözetmeyi amaçlar ve ne de bu amaca ne ölçüde hizmet ettiğini bilir. O sadece kendi güvenliği ve kendi kazancı ile ilgilidir. Bu amaca ulaşırken GÖRÜNMEYEN BİR EL tarafından, aklından geçirmediği bir amaca da hizmet etmeye yöneltilir. Kendi çıkarına hizmet ederken toplumun çıkarına da katkıda bulunur ve farkında olmadan yaptığı katkı çoğu defa böyle bir katkıyı amaçlamış olsaydı yapacağı katkıdan daha fazla olur (Savaş, 2000: 62)”.

Ancak piyasa mekanizması, her durumda sosyal faydanın maksimize edilmesini sağlayamaz ve devletin müdahalesine ihtiyaç gösterir. Devletin ekonomiye müdahale etmesini gerektiren pek çok neden bulunmaktadır. Bu

nedenlerin en başında kısaca piyasa mekanizmasının kendi kendine etkinliği sağlayamaması demek olan piyasa başarısızlıkları gelmektedir. Ancak devletin piyasalara müdahalesinin tek sebebi piyasa başarısızlıkları değildir. Bunun yanında müdahaleyi gerektiren bazı siyasal ve toplumsal nedenler de bulunmaktadır.

### 1.2.1. Piyasa Başarısızlıkları

Piyasa başarısızlığı, piyasanın “pareto optimal durumu” ya da “birinci en iyi kaynak tahsisini” başaramamasıdır. Pareto optimal durum, en az bir kişinin durumunu bozmadan başka bir kişinin durumunu iyileştirmenin mümkün olmadığı durumu ifade eder (Türkay, 2002: 312). Ancak böyle bir durumun gerçekleşmesi için tam bilgi, hareket serbestisi gibi önemli bir takım tam rekabet koşullarının sağlanması gerekmektedir. Günümüz ekonomik koşullarında ise bu şartların gerçekleşmesini engelleyen pek çok etken bulunmaktadır (Savaş, 2000: 125). Bu durumda devletin bu sorunlara çözüm getirci müdahaleler yapması gerekmektedir.

Devletin piyasalara müdahalesini gerektiren piyasa başarısızlıkları pratikte pek çok sebepten kaynaklanabilmektedir. Bu sebepler şöyle sayılabilir (United Nations, 2001: 42): Piyasa aksaklıkları, dışsal ekonomiler, bilgi eksiklikleri (asimetrik enformasyon), kamusal mallar ve ahlaki tehlike, rekabet karşıtı davranışlar ve yıkıcı fiyatlandırma, beklenmeyen karlar.

### 1.2.2. Devlet Müdahalesinin Siyasal Nedenleri

Demokratik ülkelerde hemen hemen bütün ekonomik, sosyal, siyasi, ticari ve ideolojik çıkar grupları devletin bazı alanları desteklemesini ve düzenlemesini istemektedir. Seçimle iktidara gelen siyasi partiler ve siyasiler ise tekrar seçilebilme kaygısıyla çıkar gruplarından gelen ve birbirleriyle çelişen taleplere karşı koyamamaktadır. Bunun sonucunda devlet müdahalesi çoğu zaman gerçekten gerekip gerekmediğine ve toplumsal maliyetlerine bakılmaksızın yapılmaktadır (Gökbunar, Kovancılar, 2004).

Benzer şekilde seçmenler de seçim tercihlerini belirlerlerken siyasal iktidarın kendilerine ne tür bir ekonomik çıkar sağlayacağını dikkate almakta ve daha fazla kamusal mal ve hizmet sunulmasını talep etmektedirler. Gelecekte ne olacağı ile pek fazla ilgilenmeyen seçmenlerin ve yeniden seçilebilmeyi başarabilmek için oylarını maksimize etmeye çalışan politikacıların

bu davranışları devlet müdahalelerinin alanını genişletmektedir (Gökbunar, 2004).

### 1.2.3. Devlet Müdahalesinin Toplumsal Nedenleri

Sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel açıdan toplumlar için vazgeçilmez olan kamusal hizmetler, devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir (Onar, 1966: 13).

Ancak bazı koşullarda piyasalar hizmetlerin sosyal bakımdan istenen ölçülerde sürekliliğini ve ulaşılabilirliğini sağlayamamaktadır. Örneğin kırsal kesimlerde ticari firmalar, hükümet müdahalesi olmaksızın kamu taşımacılığı veya telefon iletişimi, elektrik, su, gaz gibi hizmetleri gerçekleştirememektedir. Bu koşullar altında devlet müdahaleleri, talebin düşük olduğu dönem ve alanlarda fiyat ayarlamaları yaparak hizmetleri sürdürmek için, yüksek talebin olduğu dönem ve alanlarda ise toplam sabit maliyetlerin karşılanmasını sağlamak için kullanılmaktadır. Bu tip sübvansiyonların verilmesinin ve bu alanda sosyal politikaların uygulanmasının amacı ekonomik etkinliğin derecesinin arttırmak ve eşitliğin sağlanmasına önderlik etmektir (United Nations, 2001: 42).

## BÖLÜM 2 REGÜLASYON

Değişen dünyada başlıca devlet faaliyetleri sağlık, güvenlik, genel hizmetler, çevresel kalite ve enerji gibi önemli sosyal konularda ülkenin mevcut durumunu korumak ve geliştirmektir. Yaşanan gelişmelerle birlikte halkın bu alandaki beklentileri de hızla artmaktadır (OECD, 1995: 3).

Ancak günümüzde devlete biçilen yeni rol toplumsal yaşama ilişkin saydığımız gerekli faaliyetlerin bizzat üstlenilmesi değil, toplumsal yaşamda bir tür hakemlik şeklinde oluşmakta ve bu yeni rol gereğince regülasyon işlevi çok önemli hale gelmektedir. Bu işlevi ile devlet eli silahlı bir jandarma olarak değil, toplumsal birlikteliği ve uzlaşmayı sağlayan manevi bir otorite olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda regülasyon kavramının önümüzdeki yılların kilit kavramı olacağını ve üzerinde önemli tartışmaların olacağını söylemek yanlış olmayacaktır (Ardıyok, 2002: 4).

### 2.1. Regülasyon Kavramı

Genel olarak bakıldığında regülasyon kavramı, hukuk ve iktisat başta olmak üzere pek çok alanı ilgilendiren bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla her alanda çeşitli tanımlarına rastlanmaktadır. Örneğin hukuksal anlamda bakıldığında bazen sadece düzenleme, bazen sadece denetleme, bazen de düzenleme ve denetleme olarak tanımlanmaktadır (Ulusoy, 2001: 57).

Oysa iktisadi anlamda bakıldığında regülasyon, tipik düzenleme ve denetimden çok daha geniş bir faaliyet alanını içermektedir. Dolayısıyla düzenleme ve denetleme kavramları tek başına bu anlamları verememektedir. Regülasyon kavramı belli bir faaliyete ilişkin kuralların belirlenmesi ve bu kurallara uyumun sağlanması yanında kanunların uygulanmasına ilişkin rehberlik yapılması, yasakların ihlal edilmesi konusundaki şikayetlerin değerlendirilmesi, ciddi ve düzeltilemeyecek nitelikteki zararları engellemek amacıyla geçici tedbirler koyulması, verilen bir karara ilişkin bildirimlerin değerlendirilmesi, şikayet üzerine veya düzenleme kurumunun inisiyatifiyle soruşturma yapılması, doküman ve bilgi sağlanması, para cezaları verilmesi, kanunun ilgili sektörün regülasyonu konusunda nasıl uygulandığını gösteren bilgi verilmesi faaliyetlerini de içermektedir (Knight, 2001: 104)

### 2.2. Regülasyon Türleri

Yukarıdaki açıklamalarda da belirtildiği gibi regülasyon, genellikle bir kamu kurumu tarafından yapılan, faaliyetleri bir topluluk tarafından değerlendirilen desteklenmiş ve yoğunlaştırılmış denetlemedir.

Regülasyon, istemeyen davranış faaliyet ve kuralları önleyebilir veya istenen davranışlara dönüştürülmesi için yetki verebilir ve kolaylık sağlayabilir. Pratikte regülasyon pek çok farklı yoldan yapılabilir. Regülasyonun bir çeşidi uygulaması zorunlu olan kurallar ve emirleri (örneğin sağlık ve güvenlik alanındaki kanun ve kuralları) içerirken diğer bir çeşidi, şirketlerin, kurumların ve bireylerin faaliyetlerini, sosyal davranışlarını etkilemek için oluşturulmuş vergilendirme, sübvansiyon sağlama, sözleşme yapma, ihtiyaç karşılama ve lisanslama gibi faaliyetleri kapsar (Roderburg, 2003: 3).

Regülasyon faaliyetleri genel olarak üç ana başlık altında toplanabilir. Bunlar; iktisadi, sosyal ve idari regülasyondur.

### 2.2.1. İktisadi Regülasyon

İktisadi regülasyon, girişimlere ve piyasa kararlarına fiyatlandırma, rekabet, piyasa giriş veya çıkışı gibi yollarla direk müdahale etmektir (OECD, 1995: 7).

Bu regülasyonlara örnek olarak fiyat ve ücret kontrolleri, faiz oranlarının kontrolü, döviz kurunun kontrolü, piyasaya girişin engellenmesi veya sınırlandırılması, kamusal ve özel şirketlere teşvik sağlanması gibi uygulamalar gösterilebilir (Ardıyok, 2002: 7).

### 2.2.2. Sosyal Regülasyon

Sosyal regülasyonlar, sağlık, güvenlik, çevre ve sosyal birliktelik gibi değerleri korumaya yönelik olarak yapılan düzenlemelerdir (OECD, 1995: 7).

1960'lı yılların sonunda yaşanan toplumsal muhalefet ile sağlık, güvenlik, işçi hakları, çalışma şartları, çevre, tüketici haklarına yönelik devlet müdahalesinin gerekliliğiyle ilgili yoğun taleplerin etkisiyle, 1970'li yıllarda her sosyal risk ya da çevre kirliliği tehlikesi ile ilgili düzenleyici kurum ve kurallar oluşturulmaya başlanmıştır. Bunlara örnek olarak ABD Çevre Koruma Komisyonu (U.S. Environmental Protection Agency), Ulusal Karayolu Trafik Güvenliği İdaresi (National Traffic Safety Administration), Ürün Güvenliği Komisyonu (Nuclear Regulatory Commission) verilebilir. Bu örneklerden de anlaşılacağı üzere sosyal regülasyon, çevre, sağlık, güvenlik, çalışanların durumu gibi konular üzerinde yoğunlaşmıştır. Sosyal regülasyon ihtiyacının dayandığı temel düşünce tek tek firmaların, devlet müdahalesi olmadan, faaliyetlerinden doğacak sosyal maliyetleri dikkate almayacak olmalarıdır. Örneğin kar amacı güden bir firma, şayet devlet veya herhangi bir kurumun müdahalesi olmazsa çevreyi kirlenme eğiliminde olabilir (Ardıyok, 2002: 8).

### 2.2.3. İdari Regülasyon

İdari regülasyonlar devletin formaliteleri ve evraklarıyla ilgilenir (OECD, 1995: 7). Günümüzde devletin gerçekleştirdiği işlemler daha karmaşık ve bilgiye dayalı hale gelmekte ve bu yoğun işlemlerin maliyetlerine katlanmak; bir başka ifadeyle formlar doldurmak, izin istemek, rapor sunmak, indirimde bulunmak, kayıt tutmak gibi bürokratik işlemleri gerçekleştirmek, üreticilere ve tüketicilere düşmektedir. İşte devletin taraf olduğu

işlemlerin ne şekilde gerçekleşeceğine ilişkin kurallar bütününe “idari regülasyon” denir (Ardıyok, 2002: 8).

### **2.3. Regülasyon Yöntemleri**

Regülasyonlar tüm dünya ülkelerinde farklı zamanlarda ve farklı şekillerle uygulanmaktadır. Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullar, toplumsal yapı, gelir dağılımı gibi faktörler ülkelerin uygulayacağı regülasyon yönteminde belirleyici rol oynamaktadır. Genel olarak bakıldığında yaygın olarak kullanılan üç tür regülasyon yöntemi bulunmaktadır. Bunlar getiri oranı regülasyonu, fiyat tavanı regülasyonu ve karma regülasyondur.

#### **2.3.1. Getiri Oranı Regülasyonu**

1980’lerin ikinci yarısına kadar Amerika’da hakim regülasyon yöntemi olan getiri oranı regülasyonu, en basit şekliyle regülasyona tabi firmanın elde edebileceği maksimum getirinin belirlenmesini amaçlayan bir kontrol mekanizması olarak tanımlanmaktadır. Firmanın getirilerinin maliyetlerine eşitlenmesi ilkesine dayanan bu yöntemde harcamalar firma bilgilerine bakılarak denetlenmektedir (Paşaoğlu, 2002: 26).

Bu yöntemde firmaların uygulayacağı fiyatlar, firmanın maliyetlerinin üzerine eklenen belirli bir kar oranını sağlayacak şekilde belirlenmektedir. Burada belirlenen kar oranının adil olmasına dikkat edilmektedir. Bu yöntemde temel hedef etkinliğin değil adaletin sağlanmasıdır. Bu fiyatın hem tüketiciler açısından karşılanabilir olması, hem de üreticiler açısından üretiminin sürdürülebilirliğini sağlaması gerekmektedir (İçöz, 2003: 14).

Getiri oranı regülasyonuna bir takım eleştiriler gelmektedir. Bu eleştirilerin önemli bir kısmı, bu regülasyon yönteminin firmanın performansını değerlendirmekten çok giderlerinin tahminine dayandığını savunmaktadır (Paşaoğlu, 2002: 27) Giderlerinin karşılanacağından emin olan firma maliyetlerini düşürme konusunda bir çaba harcamamaktadır.

#### **2.3.2. Fiyat Tavanı Regülasyonu**

İlk defa İngiltere’de uygulanan fiyat tavanı regülasyonu, firmaların karlarından çok uygulayabilecekleri fiyat düzeyine sınırlama getirmektedir.



Fiyat tavanı regülasyonunda fiyatların ağırlıklı ortalamasına veya bu ortalamaların yıllık artış hızına bir üst sınır getirilmektedir. Firmaların maliyetlerinde sağladıkları bir düşüş ise firmalara kar olarak yansımaktadır. Dolayısıyla bu regülasyon yöntemi maliyet etkinliğini sağlamaktadır. Ancak bu regülasyon yönteminin eksik olan yanı, aşırı rantı engelleme hedefine ulaşılmasını engellemesidir (Atiyas, 2001: 41).

Bu yöntemin diğer bir eksik tarafı da firmaların kaliteden taviz vermesi ihtimalinin göz önünde bulundurulmamasıdır. Bu kapsamda regülasyonun mutlaka asgari kalite standartları belirlenerek ve bunlara uyulması sağlanarak yapılması gerekmektedir (Kulalı, 2001: 71).

### 2.3.3. Karma Regülasyon

Özendirim regülasyonu olarak da nitelendirilen bu regülasyon yönteminde fiyat tavanı ve getiri oranı regülasyonu birlikte uygulanmaktadır. Bu uygulamada öncelikle fiyat tavanı regülasyonu yapılmaktadır. Ancak firmaların maliyetleri düşürme konusunda çok başarılı olmaları durumunda artan kar tüketiciler ve firmalar arasında paylaştırılmaktadır. Böylelikle tüketicilerin yüksek kar konusundaki şikayetleri azalmakta ve firmanın maliyetleri indirilmesi özendirilmektedir. (Atiyas, 2001: 42). Bu yöntem başta Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere tüm gelişmiş ekonomilerde yaygın şekilde uygulanmaktadır.

## BÖLÜM 3 ENERJİ SEKTÖRÜ ve REGÜLASYONU

### 3.1. Enerji Sektörünün Genel Özellikleri

Ülkelerin ekonomik gelişme süreçlerinde enerji kullanımı büyük önem taşımaktadır. Bu önem enerji sektörünün ekonominin diğer sektörleriyle olan yapısal bağlılığından kaynaklanmaktadır. Özellikle elektrik enerjisi, hemen hemen bütün mal ve hizmetlerin üretiminde girdi olarak kullanılmakta, bunun yanı sıra ev, işyeri ve fabrikalarda çıktı olarak tüketilmektedir (Faye, 2000: 5).

Gelişmekte olan ülkelerde enerji kullanımı uluslararası standartların oldukça gerisinde olmasına rağmen bu ülkelerdeki sanayileşme çabaları ve

gelir düzeyinin artması dolayısıyla artmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde kalkınmanın enerjiye olan bağlılığının gelişmiş ülkelere kıyasla daha güçlü olduğu, enerji tüketimi ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkide de açıkça görülmektedir. Son yıllarda hem gelişmiş hem de gelişmekte olan birçok ülkede ekonomik gelişme ve enerji kullanımı arasındaki ilişkiyi ortaya koymak için hesaplanan esneklik katsayısı özellikle gelişmekte olan ülkeler için 1'e yakın değerler taşımaktadır. Esneklik katsayısının 1 olması ise enerji talebindeki yüzde 1 oranındaki bir artışın ancak ekonominin genelindeki yüzde 1'lik bir büyümeyle mümkün olabileceği anlamına gelmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise enerji talebi ile GSMH artışı arasında hesaplanan esneklik katsayısı genellikle 1'den küçüktür (Kulalı, 1997: 29). Enerji talebi ve GSMH artışı arasındaki ilişkinin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı olmasının altında yatan temel sebep, gelişmekte olan ülkelerde enerjinin etkin kullanılmamasıdır. Bu sebeple mevcut enerjiyi etkin kullanamayan gelişmekte olan ülkelerde ek bir enerji talebi görülürken teknolojik donanımını geliştiren ve etkin kullanan gelişmiş ülkelerde enerji talebi aynı şekilde artmamaktadır. Bunun yanı sıra gelişmekte olan ekonomilerin kalkınma çabasıyla tükettiği enerji miktarı kuşkusuz gelişmiş ülkelerdekinden fazla olmaktadır.

Özellikle son 20-30 yıllık döneme bakıldığında tüm ülkelerin ekonomik gelişmelerine paralel olarak genel enerji ve elektrik enerjisi tüketiminin hızla arttığı görülmektedir. Bu nedenle dünya ülkelerinin ekonomik gelişmelerini önümüzdeki yıllarda da sürdürebilmeleri için enerji arzının arttırılması gerekmektedir. Bu durum, enerji sektörünün ekonomik gelişmeye uyum sağlaması gerekliliğini ortaya koymaktadır (Kulalı, 1997: 29).

### 3.2.1. Türkiye'de Enerji Sektörünün Durumu

Ülkemiz birincil enerji kaynakları rezervleri bakımından oldukça zengin bir ülkedir. Tablo 1'de Türkiye'deki birincil enerji kaynakları rezervleri 1990-2001 yılları itibariyle gösterilmektedir. Buna göre ülkenin en önemli enerji kaynakları başta linyit ve hidrolik enerji olmak üzere taşkömürü, odun, hayvan ve bitki artığı, petrol, doğalgaz, asfaltit, güneş enerjisi, jeotermal enerjidir.

**Tablo 1:** Birincil Enerji Üretimi

YILLAR	TAŞ KÖMÜRÜ	LİNYİT	PETROL	DOĞAL GAZ	HİDROLİK JEOTERMAL	ODUN	DİĞER	TOPLAM
1990	2080	9524	3903	193	2060	5361	4026	25478
1991	1827	9117	4674	185	2020	5391	3901	25501
1992	1727	10299	4495	180	2345	5421	2268	26794
1993	1722	9790	4087	182	2987	5451	2134	26441
1994	1636	10471	3871	182	2698	5482	4084	26511
1995	1319	10735	3692	166	3130	5512	2022	26719
1996	1382	10899	3675	187	3553	5512	2019	27386
1997	1347	11759	3630	230	3496	5512	2055	28209
1998	1143	12792	3385	514	3705	5512	1471	29324
1999	1030	12242	3087	665	3052	5293	1422	27659
2000	1060	11418	2886	581	2721	5081	1376	26047
2001	1145	11124	2679	284	2142	4879	1332	24576
2002	1047	10311	2564	344	2987	4684	1290	24282
2003	1132	9501	2494	511	3115	4497	1251	23783
2004	1081	9141	2390	644	4043	4318	1214	24332
2005	1184	9648	2395	816	3483	4146	1179	24549
2006	1348	11545	2284	839	3886	4023	1146	26763

**Kaynak:** Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

Tablo 2’de ise Türkiye’deki birincil enerji kaynakları tüketimi gösterilmektedir. Enerji tüketiminin de büyük kısmı linyit, hidrolik ve petrolden karşılanmaktadır. Bu kaynakları odun, taşkömürü ve doğalgaz takip etmektedir.

**Tablo 2:** Birincil Enerji Tüketimi

YILLAR	TAŞ KÖMÜRÜ	LİNYİT	PETROL	DOĞAL GAZ	HİDROLİK JEOTERMAL	ODUN	DİĞER	TOPLAM
1990	6150	9765	23901	3110	2060	5361	2271	52987
1991	6501	10572	23315	3827	2020	5391	2268	54278
1992	6243	10743	24865	4197	2345	5421	2250	56684
1993	5834	9918	28412	4630	2987	5451	2109	60265
1994	5512	10331	27142	4921	2698	5482	1996	59127
1995	5905	10605	29324	6313	3130	5512	1961	63679
1996	7401	11187	30939	7384	3553	5512	2013	69862
1997	8452	12317	30515	9165	3496	5512	2247	73779
1998	8921	12631	30349	9690	3705	5512	2321	74709
1999	7708	12314	30138	11741	3052	5293	2228	74275
2000	9933	12519	32297	13728	2721	5081	2321	80500
2001	7011	11429	30936	14868	2142	4879	2389	75402
2002	8836	10435	30932	16102	2987	4684	2293	78331
2003	11201	9471	31806	19450	3115	4497	2228	83826
2004	12326	9450	32922	20426	4043	4318	2277	87818
2005	12514	9326	32192	24726	3483	4146	2322	91074
2006	14721	11188	32551	28867	3886	4023	2343	99825

**Kaynak:** Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

Enerji tüketimi ve üretimi birlikte değerlendirildiğinde Türkiye'nin enerji gereksiniminin büyük bir bölümünü ithalat yoluyla karşıladığı bilinmektedir. Tablo 3'teki üretim, tüketim ve ithalat rakamları bir arada incelendiğinde enerji bakımından ne kadar dışa bağımlı bir tablo çizdiğimiz açıkça görülmektedir.

**Tablo 3: Üretim, Tüketim ve İthalat**

YILLAR	ÜRETİM	TÜKETİM	ÜRETİM/ TÜKETİM (%)	İTHALAT
1990	25.478	52.987	0,48	27.509
1991	25.501	54.278	0,46	28.777
1992	26.794	56.684	0,47	29.890
1993	26.441	60.265	0,43	33.824
1994	26.511	59.127	0,44	32.616
1995	26.719	63.679	0,41	36.960
1996	27.386	69.862	0,39	42.476
1997	28.209	73.779	0,38	45.570
1998	29.324	74.709	0,39	45.385
1999	27.659	74.275	0,37	46.616
2000	26.047	80.500	0,32	54.453
2001	24.576	75.402	0,32	50.778
2002	24.282	78.331	0,30	54.049
2003	23.783	83.826	0,28	60.043
2004	24.332	87.818	0,27	63.486
2005	24.549	91.074	0,26	66.525
2006	26.763	99.825	0,26	73.062

Dünya ülkeleri ile kıyaslandığında da Türkiye enerji tüketimi bakımından dünya ortalamasının altında bulunmaktadır. Günümüzde ham petrol talebinin % 90'ı ve doğal gaz talebinin ise % 98'i ithalatla karşılanmaktadır. En iyimser tahminlerle bile 2020 yılında ham petrol talebinin bugünkü değerinin yaklaşık iki katına, doğal gaz talebinin ise beş katına çıkması bu durumda ham petrol talebinin %99'unun, doğal gaz talebinin ise tamamının ithalatla karşılanmak zorunda kalınması beklenmektedir (T.C. Çevre Bakanlığı, 2002: 107).

Küresel ısınma tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de enerji sektörünün önünde ciddi bir engel oluşturmaktadır. Yağışların azlığı ve sıcaklıkların

artması sonucunda ciddi enerji sıkıntısıyla karşı karşıya kalınacağı düşünülmektedir.

Ekonomik gelişmeye bağlı olarak enerji gereksiniminin de artacağı göz önünde bulundurulduğunda Türkiye enerji gereksinimini güvenceye alma ve temiz ve/ veya yenilebilir enerji kaynaklarına yönelmede çözümü birkaç alanda gerçekleştirmek zorundadır. Bu doğrultuda enerji kaynakları çeşitlendirilmeli, yeni ve yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımı yaygınlaştırılmalı ve geliştirilmeli bunun yanında nükleer enerji kullanımı da artırılmalı dolayısıyla refah düzeyinin gelişmesi ve sanayi üretiminin sürdürülebilirliğinin güvence altına alınmalıdır. Nitekim ulusal enerji politikalarında da bu yaklaşımların izleri görülmektedir (T.C. Çevre Bakanlığı, 2002: 107).

AB ülkelerinin 2010 yılından sonra doğalgazda da önemli açıklarla karşılaşması beklenmektedir. Bu durumda da Hazar ve Ortadoğu ülkelerinin doğalgaz kaynaklarının Avrupa'ya taşınması Türkiye'yi kritik bir konuma getirmektedir. Bu amaçla ülkemizin de içinde bulunduğu iki önemli proje geliştirilmektedir. Bunlardan ilki Türkiye-Yunanistan-İtalya doğalgaz boru hattı diğeri ise Romanya ve Macaristan üzerinden Avusturya'ya bağlanacak olan Nabucco Projeleridir.

AB üyeliğine aday bir ülke olarak Türkiye'nin önem vermesi gereken alanların en önemlilerinden biri AB gaz ve elektrik başta olmak üzere enerji piyasalarına uyumdur. Türkiye son yıllarda rekabete açık bir elektrik ve gaz piyasasının oluşumu açısından önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Ancak bu alanlardaki verimli uygulamaların ve yasal sürecin etkin bir şekilde işleyebilmesi için bu alandaki çalışmaların sürdürülmesi büyük önem taşımaktadır. Bu alanda Avrupa Komisyonu da Türk otoritelerini özellikle enerji regülasyonu konusunda çeşitli yardım ve projelerle desteklemektedir (Gönül, 2002).

### **3.3. Türkiye Enerji Sektörünün Regülasyonu**

Bütün dünyada devlet tekelinde başlayan doğalgaz, kömür, hidrolik enerji, petrol gibi birincil ve elektrik gibi ikincil enerji üretimi ve dağıtımı 1980'lerden beri özel sektöre ve/veya devletin de katılımı olan halka açık şirketlere bırakılmaktadır. Türkiye ise bu açılımı 1985 yılından itibaren tartışmaya başlamış ve 1990'lı yıllarda uygulamaya geçmiştir. Buna bağlı olarak çeşitli anayasal ve yasal düzenlemeler yapılmış, kurulan yatırım ve finansman modelleri ve genel olarak devletin yüzde 100 alım garantisi ile özel sektörün katılımı sağlanmıştır. Türkiye 2000 yılından itibaren Dünya Banka-

sı ve IMF ile yaptığı ortak çalışmalar sonucunda İngiltere'nin 16 yıl önce yürürlüğe koyduğu liberalizasyon ve regülasyon modeli ile yola çıkmıştır (Yücaoğlu, 2002). 1980'lerden günümüze kadar geçen süreç içerisinde sektöre özel girişimcilerin katılımını sağlayacak farklı yasal ve idari düzenlemelere gidilmiştir (Çimen, 2002).

Ülkemizde, Avrupa Birliği'nin 96/97 sayılı direktifinin yayımlanmasından bir yıl sonra 1997 yılında elektrik enerjisi sektöründe yeniden yapılandırma çalışmaları başlatılmış (Günay, 2002), bu kapsamda yapılan çalışmalar sonucunda 2001 yılında ve 4828 sayılı Elektrik Enerjisi Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunu takiben aynı yıl içinde 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu ve 2003 yılında da Petrol Piyasası Kanunu çıkarılmıştır.

Bu yeniden yapılandırma çalışmaları çerçevesinde iletimin devlette kalması hedeflenerek nihai olarak bölgesel tarifeye geçilmesi öngörülmüştür. Öncelikle girdilerin toplanacağı bir havuz sistemi sonrasında da Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adında bir üst düzenleyici kurul oluşturulması planlanmıştır. Bu proje, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından Coopers and Lybrand firmasıyla ortaklaşa yürütülmüştür. Ayrıca düzenleyici kurul altında havuz görevini görecek bir iletim şirketinin nihai hedefe ulaşmaya kadar geçici olarak havuza üretici kuruluşlardan girdi sağlaması öngörülmüştür. Böylece üretici kuruluşlar, oto prodüktörler, özel ve kamu üretim şirketleri veya ithal enerjinin havuza girdi oluşturacaktır. İletim hakları devlete kira ödenerek buradan öncelikle dağıtıcı kuruluşlara, gros marketlere oradan da nihai tüketicilere satış gerçekleştirilecektir. Burada havuz oluşacak maliyetler çerçevesinde bir regülatör görevi görmektedir.

Elektrik enerjisi sektörünün serbestleştirilmesi ve buna bağlı olarak düzenlenmesi ve denetlenmesi somut ifadesini Elektrik Piyasası Kanununda bulmaktadır. Avrupa Birliği'nin elektrikte iç pazarların oluşmasını öngören çalışmalarıyla uyum içerisinde olan Elektrik Piyasası Kanunu ile Türkiye özel hukuk hükümlerine göre işleyecek, rekabetin esas olduğu, kamunun tamamıyla düzenleyici bir role çekildiği şeffaf ve etkili işleyen serbest bir elektrik piyasası oluşturma çabası içerisinde bulunmaktadır (Çimen, 2002).

Elektrik Piyasası Kanununun çıkarılmasıyla birlikte köklü bir reform süreci başlatılmış ve 2002 Eylül ayından itibaren Avrupa Birliği normlarına uygun olarak rekabete dayalı bir elektrik piyasasının işlemeye başlatılması için çalışan yeni bir Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu oluşturulmuştur. Devlet bağımsız bir düzenleme kurumu tarafından üstlenilecek düzenleyici

rolünü bırakmakla birlikte sistemin işletimi/dengelenmesi ve iletiminde doğal tekel rolünü sürdürecektir (OECD, 2002: 23).

Piyasanın özel sektöre açılması sonrası dönemde EPDK'ya önemli görevler düşmektedir. EPDK'nın amaçları arasında en önde geleni etkili bir kurum olduğunu güvenilir biçimde göstermektir. EPDK'nın kredibilitesi çok geniş bir alana yayılmış olan koşullarla sağlanmaktadır. Bu durumda EPDK sadece görevlerini yapmakla kalmamalı açık ve tarafsız olarak faaliyet gösterdiğini de göstermelidir. Bu konuda önemli bir husus da EPDK'nın piyasayla iletişimidir. EPDK düzenlemeleri yapmadan önce piyasada lisans alarak çalışacak kurumlarla iletişim kuracaktır (OECD, 2002: 23).

### **Sonuç**

Tarihsel süreç içerisinde, ekonomide devletin olup da müdahalenin olmadığı bir alan ve dönem pratikte mevcut olmamıştır. Devletler ekonomik istikrarın sağlanması, gelir dağılımının iyileştirilmesi gibi toplumun tümünü ilgilendiren sebeplerden dolayı çeşitli şekillerde piyasalara müdahalelerde bulunmuşlardır. Bu müdahalelerin başarılı ve yerinde olanları olduğu gibi başarısız olanları da görülmüştür. Dolayısıyla devletin piyasalara müdahalesinin zamanı, araçları ve derecesi konusunda bir fikir birliğinden söz etmek mümkün değildir.

Küreselleşen dünya ekonomik piyasalarında serbest piyasa ekonomisi artık tartışma götürmez şekilde varlığını kabul ettirmiştir. Ancak günümüz serbest piyasa ekonomisi sistemi bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler (laissez faire laissez passer) mantığı üzerine inşa edilen 18.yüzyıl serbest piyasa ekonomisi sisteminden önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Günümüz koşullarında piyasa ekonomisi kendi kendine işleyen doğal bir düzen değil, insanlar tarafından oluşturulan dolayısıyla insanlar tarafından kurallarının belirlenmesi, korunması ve geliştirilmesi gereken bir sistem olarak kabul edilmiştir.

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de aynı şekilde işleyen bu süreç sonucunda 1980'lerden itibaren hızlanan özelleştirme uygulamaları devamında piyasaları düzenleme, denetleme ve gözetim işlevlerini yerine getirecek ve devletten bağımsız olarak faaliyet gösterecek düzenleyici kurumlar gündeme gelmiştir. Özellikle doğal tekel niteliği taşıyan ve özelleştirme uygulamalarıyla piyasalara yeni girişlere izin verilen sektörlerde tamamen serbestleştirilmiş piyasaların iyi çalışmaması bu kurumların önemini arttırmıştır. Bu piyasalarda faaliyet gösteren düzenleyici kurumların en önemlile-



rinden biri de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'dur. Başlangıçta sadece elektrik enerjisi piyasasının regüle edilmesi amacıyla kurulan bu Kurum daha sonra ardı ardına çıkan Kanunlarla doğalgaz ve petrol piyasalarını da faaliyeti kapsamına almıştır.

Enerji bilindiği gibi toplumsal refahın sağlanması için gerekli araçlardan ve üretim faaliyetlerinin temel girdilerinden biridir. Bu nedenle artan nüfus ve ekonomik gelişmeye paralel olarak enerji gereksiniminin güvenilir, verimli ve düşük maliyetlerle sağlanması büyük önem taşımaktadır (Esmer,1996: 223).

Tüm dünyanın gündemini oluşturan küresel ısınma enerji piyasalarının önünde de önemli bir engel teşkil etmektedir. Önümüzdeki yıllarda ciddi enerji darboğazına girileceği düşünülecek olursa önlemlerin biran önce alınması özelleştirme ve düzenleme faaliyetlerine hız kazandırılması gerekmektedir. Bu doğrultuda ülkenin mevcut kapasitesi değerlendirilmeli, ülkenin kendi enerji kaynaklarına yönelik üretim artışı sağlanmalı bu doğrultuda yapılacak yatırımlar teşvik edilmelidir.

### Kaynakça

- Altay, Asuman, "Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomik Roller, Görevleri ve KOBİ'lerin Durumu", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, Maliye Araştırma Merkezi Yayınları, Yayın No: 86 Seri No: 41, İstanbul, 2002, ss.1-31.
- Ardıyok, Şahin, *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Bir Düzenleyici Kurum Modeli*, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, 2002.
- Atıyas, İzak, *Rekabet Kurumu Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu*, Ankara, 15-16 Mart 2001.
- Çimen, Selahattin, "Elektrik Enerjisi Sektörünün Serbestleştirilmesi ve Düzenlenmesi: Türkiye Örneği", *BÜVAK Enerji Sektörü Karar Vericileri Çalıştayı*, İstanbul, 23-27 Eylül 2002.
- Esmer, Oğuz "Enerji Politikaları", *TMMOB Türkiye Enerji Sempozyumu*, TMMOB Yayınları, Ankara, 12-24 Kasım 1996, s.223.
- Faye, Stainer, *Regulation and Industry Structure And Performance in the Electricity Supply Industry*, OECD, 2000.
- Gökbunar, Ramazan, Birol Kovancılar, "Sosyal Refah Devleti ve Değişim", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Yıl: 1998 Sayı: 3 (Güz), <http://www.iibf.sdu.edu.tr/webiibf/dergi/23.html>, (10.04.2004).
- Gökbunar, Ramazan, "Kamu Finansmanında Demokratikleşme ve Ekonomik Anayasa Önerisi", [http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal\\_iktisat/digeryazilar/gökbunar-ekonomik-anayasa-önerisi.pdf](http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/digeryazilar/gökbunar-ekonomik-anayasa-önerisi.pdf), (22.04.2004).

- Gönül, Gürbüz, “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Enerji ve Gaz Piyasaları Liberasyonundaki Gelişmelere Karşılaştırmalı Bakış”, *BÜVAK Enerji Sektörü Karar Vericileri Çalıştayı*, İstanbul, 23-27 Eylül 2002.
- Günay, Yusuf, *2. Ulusal Enerji Forumu*, 11 Aralık 2002, İstanbul, [http://www.enerjiformu.com/gazete/basindatef/epdk.gov.tr-YusufGunayin\\_2nci\\_TEFdeki\\_konusmasi.htm](http://www.enerjiformu.com/gazete/basindatef/epdk.gov.tr-YusufGunayin_2nci_TEFdeki_konusmasi.htm), (20.09.2003).
- İçöz, Özge, *Telekomünikasyon Sektöründe Regülasyon ve Rekabet*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, 2003.
- Knigh, Paul, *Rekabet Kurumu Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu*, Ankara, 15-16 Mart 2001.
- Kök, Recep, Orhan Çoban, “KİT’lere İlişkin Bir Regülasyon Modelinin Gerekliliği ve Kaynak Kullanım Etkinliği Üzerine: Nevşehir Tekel Fabrikası Örneği”, *ODTÜ VI. Uluslar arası Ekonomi Konferansı (ERC)*, Ankara, 11-14 Eylül 2002.
- Köksal, Tunay, *Avrupa Topluluğu ve Türk Rekabet Hukuku Çerçevesinde Kamu Teşebbüsleri ve İnhisari Haklar*, Doktora Tezi, Rekabet Kurumu, Ankara, 2002.
- Kulalı, İhsan, *Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması*, DPT, Ankara, 1997.
- Kulalı, İhsan, *Rekabet Kurumu Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu*, Ankara, 15-16 Mart 2001.
- OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform*, Paris, 1995.
- OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform in Turkey, Regulatory Reform in Electricity, Gaz and Road Freight Transport*, Paris, 2002.
- Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt 1, İstanbul, 1966.
- Paşaoğlu, M. Ömür, *Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet Bir Örnek: İngiliz Sektörünün Yeniden Yapılandırılması*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, 2002.
- Roderburg, Elisabeth, *Global Forum on Governance, Regulatory Issues and The Doha Development Agenda*, OECD, Paris, 2003.
- Savaş, Vural, *Politik İktisat*, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2000.
- T.C. Çevre Bakanlığı, “İş Dünyası ve Sanayi”, *Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu*, Ankara, 2002, ss. 104-125.
- Tmmob *Madencilik Bülteni*, “Kel Başa Şimşir Tarak: Kurullar”, Mart 2003, ss.14-17.
- Türkay, Orhan, *Mikroiktisat Teorisi*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002.
- Ulusoy, Ali, *Rekabet Kurumu Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu*, Ankara, 15-16 Mart 2001.
- United Nations, *The Economic Regulation of Transport Infrastructure Facilities and Services – Principles and Issues*, 2001.
- Yücaoğlu, Erkut, “Özel Sektör Perspektifinden Enerji Politikalarında Liberasyon”, *BÜVAK Enerji Sektörü Karar Vericileri Çalıştayı*, İstanbul, 23-27 Eylül 2002.