

Elektrik üretiminde toplum yararının gözetilmesi

Mehmet KAYADELEN*

Aziz KONUKMAN**

Oğuz TÜRKYILMAZ***

1. Giriş

Türkiye’de elektrik enerjisinin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde üretilip tüketicilerin kullanımına sunulmasında oldum olası sorunlar yaşanmıştır. Ancak, 12 Eylül rejiminin hüküm sürdüğü 1980’li yıllarda ülkenin neoliberalizm rotasına sokulması, sonraki yıllarda çıkarılan, siyasi iktidarlar değişse de değişmeyen bu rotaya uygun yasal düzenlemelerle, elektrik sektöründe devlet müdahalesinin ve denetiminin azaltılmasının ve elektrik piyasasının serbestleştirilmesinin topluma maliyeti yüksek oldu. Günümüz politikalar, keyfi uygulamalar ve beceriksizlik de bu maliyeti arttırdı.

Bu maliyet şöyle özetlenebilir:

- Yerli kömür potansiyeli atıl bırakılırken önce teşvik edilen doğal gaz yakıtlı termik santrallerin ve sonra da ithal kömür yakıtlı santrallerin çoğalmasıyla ithalat bağımlılığının artması;
- hidrolik kaynaklardan daha fazla yararlanma adına akarsu havzalarının telafi edilemeyecek biçimde tahribi;
- iletim / dağıtım hatlarındaki yetersizlikler nedeniyle çok sık elektrik kesintileri yaşanması;
- abartılı talep tahminlerinin de özendirdiği “enerjiye hücum modası”yla üretim tesislerinde oluşan kapasite fazlalığı ve ihtiyacın çok üstünde proje stoku; bu durumun farkına varılmasıyla inşaatı devam etmekte olan yeni üretim tesislerinin durdurulması, bazı lisans başvurularının geri çekilmesi, verimliliği düşük olduğu için rekabet gücünü yitiren santrallerin (ki çoğu doğal gaza dayalı) atıl kalması ya da sökülüp başka yerlere taşınması;
- ekonomik krizin de etkisi ile enerji şirketlerinin kapanması / iflası / el değiştirmesi, bankaların kredi alacaklarını tahsil edememeleri, enerji şirketlerini / bankaları kurtarmak için çeşitli ek destek ve teşvikler verilmesi ve Yeni Ekonomi Programı ile desteklerin 2020-2022 yıllarına da sarkıtılması;
- önceliğin fosil kaynaklara verilmesi nedeniyle güneş ve rüzgâr gibi temiz enerji kaynaklarından gereğince yararlanmakta geç kalınması;
- bir türlü azaltılmayan yüksek oranlı kayıp-kaçaklar ve bunların maliyetlerinin abonelere yüklenmesi;
- çevrenin / doğanın ve doğal yaşamın kalıcı tahribi, ekolojik dengenin bozulması, verimli tarım alanlarının yok edilmesi, insan sağlığının tehdidi, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasında zaafılar, doğal kaynak ve servetlerin verimli kullanılmaması ve israfı;

- elektrik fiyatlarının, oluşacak rekabetle azalacağı iddialarının tersine artması...

Üstelik bütün bu maliyetler tüm uyarılara karşın göz göre göre gerçekleşmiştir.

Kimin bilançosuna yazılmış olursa olsun toplumsal kaynakların zayı olması anlamına gelen bu maliyetlerin temel nedeni elektrik piyasasının serbestleştirilmesidir. Çünkü, elektrik enerjisinin çağdaş toplumlarda vazgeçilemez önemde olması, talebinin kesintisiz olarak karşılanma gereği, büyük ölçeklerde depolanamaması, ikame edilememesi gibi nedenlerle arz güvenliğini gerektirmesi; standart bir ürün olmadığı için piyasasının rekabete uygun olmaması; dış politika ve dış ticaretteki önemi, üretiminde çevresel etkilerinin çok önemli olması gibi özellikleri, onu diğer piyasa mallarından farklı kılmakta ve bu durum, rekabete dayalı serbest bir elektrik piyasasının oluşumuna / çalışmasına uygun olmamaktadır.

Bu maliyetleri arttıran ve günübirlik politikalar, keyfi uygulamalar ve beceriksizlik olarak nitelenen icraat da şunlardır:

- Yatırım gruplarının lobi faaliyetlerinin yönlendirmesiyle sermayenin çıkarlarının öncelenmesi ve yandaş kayırılması;
- yatırımcıların teknik, teknolojik, finansal, ekonomik, çevresel, toplumsal ve kurumsal yapılabilirliği kanıtlanmayan projelerle işe girişmelerine izin verilmesi;
- ilgili idarelerin, projelerin yapılabilirliklerini her yönüyle analiz etmeden, nerede ise şekil şartını karşılayan her başvuruya ruhsat ya da lisans, layıkıyla incelemeyen ÇED Olumlu Kararları vermesi;
- özelleştirilen termik santrallerin çevre yükümlülüğünden muaf oldukları sürelerin arka arkaya uzatılması.

Dolayısıyla, ekonomik büyümeye ve nüfus artışına paralel olarak elektrik enerjisine olan talebin uzun yıllar devam edeceği Türkiye’de, elektrik enerjisinin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde üretilip tüketicilerin kullanımına sunulmasındaki sorunların ortadan kalkabilmesi için aslında yapılması gereken, elektrik enerjisinde özelleştirme ve serbestleştirme politika ve kararlarının tersine çevrilip, sektörde toplum yararını önceleyen demokratik, rasyonel ve etkin bir kamu yönetiminin tesis edilmesidir. Bunun için elbette mücadele edilmelidir. Ancak mevcut durumda (mevcut siyasal yapıda ve serbestleştirilmiş elektrik piyasasının yürürlükte olduğu sektörde), adil ve etkin bir hukuk devletinin bazı müdahaleleriyle toplum yararı lehine görece de olsa bir iyileşme sağlanabilmesi mümkün değil midir? Mümkün ise, hangi alanlarda, nasıl müdahalelerle? Mevzuat bu tür müdahalelere ne kadar uygundur? Her alanda olduğu gibi elektrik enerjisi üretimi alt sektöründe de toplum / kamu yararının gözetilmesi ve toplum / kamu yararının varlığına / yokluğuna dair kararların nitel, muğlak ve öznel kriterlere değil, mümkün olduğunca nicel, ölçülebilir ve nesnel kriterlere dayandırılması gerektiğini savunan yazarlar, bu bildiri ile bu sorulara verdikleri cevapları sosyal bilimcilerin tartışmasına sunarken önceki çalışmalarını bir adım ileriye taşımayı da amaçlamaktadır.

Bildiri, mevcut durumda yalnızca elektrik üretiminde toplum yararını konu edinmekle birlikte, Bildirinin temel argümanı, topluma / kamuya ait kaynakları kullanan tüm girişimler, hatta devletin tüm yasama ve yürütme etkinlikleri için de geçerlidir. Öte yandan, elektrik üretiminin birbirleri ile zincirleme ilişki içinde olan enerji sektöründen, ekonominin bütününden, ulusal güvenlik sorunundan, uluslararası politikalardan ve dünyada pek çok alandaki gelişmelerden bağımsız olamayacağı,

bunların bütünlük içinde ele alınması gerektiği de unutulmamaktadır.

Bildiri, Giriş, Son Sözler bölümleri dâhil olmak üzere beş bölümden oluşmaktadır. Giriş'in ardından ikinci bölümde toplum / kamu yararı kavramları tanımlanmakta ve tartışmaya açılmaktadır. Üçüncü bölümde, kamu hizmeti alanına dâhil olan elektrik enerjisi üretiminde devletin neden toplum yararını gözetmek zorunda olduğu açıklanmaktadır. Dördüncü bölümde ise, devletin, toplum yararının gözetilmesine yönelik müdahale alanları, bu alanlarda kullanılabilecek yöntemler ile bunlara ilişkin mevzuat ve uygulamalar ele alınmaktadır.

3. Devlet toplum yararını gözetmek zorundadır

“...(E)nerji üretimi kamu hizmeti alanına dâhildir.” Kamu hizmeti de; “Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş olan devamlı ve muntazam faaliyetler.” olarak tanımlanmaktadır. Elektriğin üretimi, iletimi, dağıtımı, ticareti vb etkinlikler kamu idareleri tarafından ve / veya onların verdiği lisanslarla, onların gözetim ve denetimleri altında kamu / özel kişiler tarafından yapılabilmektedir.

Devletin işlevlerinin tanımlanması siyasal akımlara göre farklılık gösterebilmekle birlikte, faaliyetlerinde toplumun ortak yararını (da) gözetmek durumunda olduğu genel olarak paylaşılan bir görüştür. Anayasamızda buna ilişkin bir hüküm olmamakla birlikte, kamu hizmetinin devletin varlık nedeni olduğu ve devletin / idarenin kamu hizmetlerini yerine getirirken kamu yararını gözetmesi; yasalar çıkarılırken kamu yararının hedeflenmesi ve bu yasalar uygulanırken de temel hedefin kamu yararının sağlanması olduğu görüşleri pek çok çalışmada ve yüksek yargı organlarının bazı kararlarında ve içtihatlarında yer almaktadır. Buna göre Devlet, kamu hizmeti alanına dâhil olan elektrik enerjisi üretimi ile ilgili yasama ve yürütme faaliyetlerinde kamu yararını da gözetmek durumundadır.

Öte yandan elektrik enerjisi, doğal kaynak niteliğindeki petrol, taş kömürü, linyit, doğal gaz, akarsu, jeotermal, güneş, rüzgâr gibi birincil enerji kaynaklarından elde edilir. Toprak, yer üstü / yer altı suyu, deniz, orman, çayır, mera gibi doğal kaynak ve servetler elektrik üretimine tahsis edilebilmektedir. Pek çok ülkede olduğu gibi bizim ülkemizde de doğal kaynak ve servetlerin hüküm ve tasarrufları, bulunduğu topraklarda yaşayan toplum adına, o topraklarda egemenlik hakkını kullanan devlete aittir. Yani topluma ait olan doğal kaynak ve servetlerin hüküm ve tasarruf hakkı, devlete emanet edilmiştir. Bu ilkeyi Anayasamızın 168. maddesi düzenlemektedir. Buna göre Devlet, doğal kaynak ve servetleri korumak, bunlardan yararlanmada toplumun (bugünkü ve gelecekteki) da yararını gözetmek durumundadır.

Dolayısıyla denebilir ki; Devlet, elektrik enerjisi ile ilgili yasama ve yürütme etkinliklerinde, iki temel nedenle toplum yararını gözetmek durumundadır:

- i) Elektrik enerjisinin üretimi kamu hizmeti alanına dâhil olduğu, kamu hizmeti Devletin varlık nedeni olduğu ve kamu hizmeti kamu yararını bünyesinde taşıdığı için.
- ii) Elektrik üretiminde yararlanılan doğal kaynak ve servetler topluma ait ve Devlete emanet edilmiş olduğu, bunlardan yararlanmada Devletin, toplumun (da) yararını gözetmesi gerektiği için.

Öğretideki bu görüşlerin pratikte de geçerli kılınmasını ısrarla talep ve takip etmek

gerekir.

2. Toplum / kamu yararı kavramlarına dair

Toplum yararı, kamu yararı, kamu (amme) menfaati, kamu iyiliği, ortak yarar, ortak çıkar, ortak iyilik, genel yarar terimleri, aynı kavramı ifade etmek amacına yönelik olarak birbirlerinin yerine kullanılabilen terimlerdir. “Tüm bu terimlerle anlatılmak istenen, ‘bireysel çıkar’dan farklı, onun, üstünde ya da dışında ortak bir yarar...”dır.

Bu terimlerden en çok kullanılanı “kamu yararı”dır. Kamu yararı ile toplum yararı terimleri arasında anlam farkı olmadığını savunanlar da var, olduğunu savunanlar da var. Ümit Doğanay’ın “Kamu yararı, kurulu düzenin korunmasındaki çıkardır. Toplum yararı ise, ülkede yaşayan tüm insanların ortak çıkarlarını ifade eder.” görüşünü önemseyen yazarlar, “toplum yararı” terimini kullanmayı tercih etmektedir. Bununla birlikte Bildirinin yazımında yararlanılan kaynakların hemen hepsinde kamu yararı terimi geçtiği için, atıflarda kaynaklara sadık kalmak amacıyla, kimi yerlerde kamu yararı terimi de kullanılmıştır.

“...(Y)önetim hukukunda, kamu hukukunda ve siyaset biliminde sıkça kullanılmasına rağmen bu kavramdan ne anlaşılması gerektiği konusunda tam bir görüş birliği bulunmamaktadır.” Ama şu görüşte uzlaşma var görünüyor: Bu kavram net değil, bulanık; mutlak değil, kişilere, durumlara ve zamana göre değişebilmekte; ölçülebilir ve nesnel değil, öznel. Benzer görüşler, farklı iki konuda kamu yararı söz konusu olduğunda, birinin diğerine olan üstünlüğünü göstermek amacıyla kullanılan “üstün kamu yararı” kavramı için de söylenebilir.

Dolayısıyla da, yasama ve yürütme ile bunların faaliyetlerini denetlemek durumunda olan yargının kararlarının toplum yararına olup olmadığını, ya da toplum yararına olan seçeneklerden hangisinin daha yararlı olduğunu belirlemede, üzerinde uzlaşılmış, ölçülebilir ve nesnel kriterlere ve uygulanabilir yöntemlere ihtiyaç vardır. Hep söylendiği gibi, ölçülemeyen şey değerlendirilemez. Ya da, değerlendirebilmek için ölçmek gerekir.

Öte yandan, toplumun yekpare ve homojen olmadığı, toplumda çıkarları farklı sınıf, katman ve gruplar bulunduğu; bunların ulusal ya da yerel ölçekte olabileceği; bir girişimden (politikadan / programdan / düzenlemeden / projeden) doğrudan ya da dolaylı olumlu ya da olumsuz etkilenen farklı gruplar olabileceği; yarar sağlayanlar ile zarar görenlerin aynı kişiler / gruplar olmayabileceği de hatırlanmalıdır. Örneğin; bir yere yapılacak bir elektrik üretim tesisinden ülkedeki tüm yurttaşlar ve elektrik tüketicileri, tesise ve / veya çalışanlarına mal / hizmet sağlayacak sanayiciler / turizmciler / tüccarlar / nakliyeciler / çiftçiler, tesiste istihdam edilecek emekçiler, arazisi değerlendirilecek olanlar, sosyal sorumluluk projelerinden bir biçimde yararlanacak olanlar vb farklı miktarlarda doğrudan ve olumlu etkilenecekken; verimli arazisini / merasını / orman alanını yitirecek, toza, gürültüye, zararlı emisyonlara maruz kalacak, işini yitirecek ya da işinde zarar göreceği olanlar, ata topraklarından göçmek zorunda kalacak olanlar vb de yine farklı miktarlarda doğrudan ve fakat olumsuz etkilenecektir. Etkiler ekonomik olabileceği gibi; sağlık, çevresel, kültürel, psikolojik, estetik, altyapısal gibi pek çok açıdan da olabilecektir. Dolayısıyla da, bir girişimde toplum yararının olduğu / olmadığı kanaatine ancak o girişimin pek çok yönden ve etkilenen her grup açısından değerlendirilmesiyle varılabileceği, ancak bunun da çok kolay olamayacağı ve her zaman uzlaşılabilir sonuçlar üretme garantisinin olmayabileceği de söylenebilmektedir. Çünkü, ülkedeki toplumun tümünü ve / veya bir kısmını ilgilendiren fayda ve maliyetler ile Bölgedeki toplumun tümünü ve / veya

bir kısmını ilgilendiren fayda ve maliyetleri karşılaştırıp, bunlar arasında yapılacak seçim / tercih kriterlerinde oydaşma sağlamak kolay olmasa gerekir.

Ancak böylesi bir seçim / tercih kararına kapalı kapılar ardında öznel değerlendirmelerle varmak yerine; şeffaf, doğrudan etkilenenlerin de katılımı ile ve mümkün olduğunca nesnel / ölçülebilir kriterlere dayanarak varmak elbette tercih edilmelidir. Peki, bu amaca yönelik yöntem ve kriterler var mıdır? Var olduğu düşünülmektedir. Uygulanabilecek yöntemler ve kriterler aşağıda, ilgili bölümlerde belirtilmektedir.

4. Devletin toplum yararının gözetilmesine yönelik müdahale alanları, yöntemleri, mevzuat ve uygulama

Devletin, elektrik üretimi ile ilgili olarak, yasama ve yürütme faaliyetlerinde toplum yararının gözetilmesine yönelik müdahale alanları, bu alanlarda kullanabilecek yöntemler / kriterler, bunlara ilişkin mevzuat, bu mevzuatta toplum yararının gözetilmesine ilişkin hükümler ve uygulamalar, aşağıda, sözü edilen faaliyetler itibarıyla özetlenmektedir. Devletin doğrudan müdahale edebileceği elektrik üretim sürecindeki çevre standart değerleri, Bildiri kapsamında değildir.

4.1. Yasama faaliyetlerinde toplum yararının gözetilmesi

Elektrik üretimi ile ilgili olanlar da dâhil tüm yasama faaliyetlerinde toplum yararının gözetilebilmesi, çıkarılacak yasa, KHK vb düzenlemelerin topluma muhtemel etkilerinin yasalaşma öncesinde (TBMM’de ya da Cumhurbaşkanlığında) ortaya konması ve bu etkilerin toplumun geniş kesimlerince değerlendirilmesi, tartışılması ve kabul görmesi ile mümkün olabilir. Ekonomik ve sosyal konulara dair bir düzenlemenin topluma muhtemel olumlu ve olumsuz etkileri ve bu etkilerin toplumun değişik kesimleri arasındaki dağılımı, düzenleme yürürlüğe girmeden önce, Düzenleyici Etki Analizi (DEA) ile sistematik olarak değerlendirilebilmektedir. İlk kez ABD’de 1981 yılında başlayan DEA uygulaması 2000’li yılların başından itibaren pek çok ülkede yaygınlaşmıştır.

DEA, 2005 yılında mevzuatımıza girdi. Ancak ne yazık ki layıkıyla hiç uygulanamadı. Halen yürürlükte olan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’e göre (m. 24), Kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için düzenleyici etki analizi hazırlanır.. Yönetmeliğe göre, DEA; düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin analizi; sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkileri; yıllık muhtemel toplam etkisi; izlenen danışma ve görüş alma süreçleri gibi hususları da içermeli. Toplumun tartışmaya katılabilmesini, şeffaflığı ve devletin hesap verebilirliğini de sağlayabilen böylesi bir yöntem ile alınacak kararların toplum yararına olma olasılığı artar. Ancak 2017 yılındaki Anayasa değişikliği ile yasaları yalnızca milletvekillerinin teklif edebilir olması ve aynı teklif içinde birden çok yasada değişikliklere yer verilmesi, yani torba yasa uygulaması ile yasa taslaklarına DEA uygulama şansı fiilen hiç kalmamış oldu.

Dolayısıyla da mevcut durumda, tüm yasalarla ilgili olduğu gibi, elektrik üretimi ile de ilgili çıkarılan / çıkarılacak yasaların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin topluma muhtemel etkileri başlangıçta belirlenememekte, bunların toplum yararına olup olmadığı başlangıçta ortaya konulamamakta; sonuçta da bu durum, yasaların toplum yararına olmayabileceği, bir başka ifade ile belli kişilerin çıkarına / yararına olabileceği anlamına gelmekte ki, bu da hukuk devleti tanımı ile bağdaşmamaktadır.

4.2. Yürütme faaliyetlerinde toplum yararının gözetilmesi

Devletin, elektrik üretimi ile ilgili yürütme faaliyetlerinde toplum yararını gözetmesi; elektriğin arz güvenliğini sürekli sağlaması ve bunu yaparken de, kalitesinin mümkün olduğunca yüksek, topluma ve kişilere maliyetinin mümkün olduğunca düşük olmasını ve elektrik üretiminde yararlanılan doğal kaynak ve servetlerin en verimli biçimde kullanılmasını sağlaması ve herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını koruması ile mümkün olabilir. Bunun için, üretimin uzun vadeli planlanması, üretim lisansı verilecek projelerin planlara uygun seçilmesi, seçilecek projelerin topluma faydalarının maliyetlerinden fazla olmasının gözetilmesi, lisans verilen projelerin planı aksatmaması için yatırım ve işletme dönemlerinde etkin biçimde izlenmesi / denetlenmesi ve planın aksayacak olması durumunda da, gecikmeksizin yeni önlemlerin devreye sokulması gerekir.

4.2.1. Elektrik üretimi uzun dönemli planlanmalı

Elektrik, mevcut teknolojiler ile büyük ölçekte depolanamadığından, üretildiği zamanda tüketilmelidir. Herhangi bir zamanda, arz açığı veya atıl kapasite oluşmaması için de piyasa dengesinin sürekli sağlanması gerekir. Bu denge de, belirlenecek bir güvenli yedek kapasite her an için emre amade olacak biçimde üretimin, önceden tahmin edilecek talebe göre planlanması ile sağlanabilir. Bir elektrik üretim tesisinin fikir aşamasından işletmeye alma aşamasına kadar geçen süre uzun yılları alabildiğinden (Üretim tesisinin tipine göre 3-8 yıl arasında değişebilmektedir.) ve projelerin faydalı ömürleri 20-40 yıl olabildiğinden, bu planlamanın orta-uzun vadeli olması ve değişkenlerindeki önemli değişimler dikkate alınarak belirli aralıklarla gözden geçirilmesi gerekir. (Örneğin, 40-50 yıllık planlar yapılmalı ve bunlar her 5 yılda bir gözden geçirilmelidir.)

Öte yandan, elektrik enerjisi ülkemizde, esas olarak, yerli / ithal kömür, doğal gaz, nükleer, hidrolik, jeotermal, rüzgâr, güneş gibi birincil kaynaklardan elde edilebilir ve bunlardan her birinden elektrik üretiminin ekonomi, çevre, dış siyaset, kamu bütçesi, doğal kaynak ve servetler, toplumsal yaşam, arazi kullanımı, iklim krizi gibi toplumu doğrudan ilgilendiren pek çok alan üzerinde olumlu ve olumsuz etkileri (fayda ve maliyetleri) olur. Dolayısıyla da böylesi bir planlama, elektrik üretiminin topluma olan faydalarını artırıp maliyetlerini azaltabilmek için olası kaynakların kullanımında; birim üretim maliyeti, yatırım tutarı, karbondioksit, sülfür ve azot salımları, fosil yakıt kullanımı, çevresel etkiler, iletim gereksinimi, dışa bağımlılık vb'nin minimizasyonu; kaynak ve ülke çeşitliliği, yerli ve yenilenebilir kaynak kullanımı, kaynakları verimli kullanma, toplam kapasitenin bölgelere dağılımı, bölgesel gelişme (bölgeler arası ve / veya bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılması), istihdam, sosyal kabul vb'nin maksimizasyonu gibi seçilecek tanımlanmış hedefler açısından optimal dağılımı sağlayacak bir planlama olmalıdır. Burada, yalnızca elektrik enerjisinin üretim planlanması üzerinde durulmuş olmakla birlikte, planlamanın elektrikle ilgili, iletim, dağıtım, tüketim, ARGE, yatırımların desteklenmesi vb etkinliklerin bütünlüğünü kapsayacak biçimde olması gerektiği de not edilmelidir. Ayrıca böylesi bir plan, Devletin, ekonomi, çevre, dış ticaret, ulusal güvenlik, uluslararası ilişkiler, iklim krizi ile mücadele gibi diğer bazı alanlardaki uzun vadeli stratejilerinin de ipuçlarını verecektir.

4.2.1.1. Elektrik üretimini uzun dönemli planlama ile ilgili mevzuat ve uygulama

Elektrik üretiminin uzun dönemli planlanması ile ilgili bir düzenleme yoktur. Ancak ETKB görevleri arasında buna ilişkin hükümler vardır. Ülkenin uzun ve kısa vadeli enerji ihtiyacını belirlemek, temini için planlamalarını yapmak da ETKB'nın

görevlerindendir. Ayrıca, Elektrik Piyasası Kanunu'na (m. 20) göre de ETKB, arz güvenliğine ilişkin tedbirlerin alınmasından sorumludur. Bu görevlerini yerine getirirken ETKB'nın toplum yararını gözetmesi gerektiğine ilişkin herhangi bir hüküm yoktur.

Elektrikte serbest piyasa uygulamasının hız kazandığı 2001 yılından bu yana Türkiye'de orta-uzun vadeli elektrik üretim planlaması yapılmamaktadır. Öncesinde, özellikle 1980'lerin ortalarından sonra kamuda bir planlama, özellikle optimum gelişim planları yapılmaya çalışılıyordu. Her ne kadar o planlara yüzde yüz uyulmamış olsa da, o planlar gerçekçi olmadığı yönünde eleştirilmiş olsa da, bir planlama anlayışı vardı. Sonraki dönemde, sektör, alt sektör ve kurumlar düzeyinde stratejik plan, strateji belgesi, eylem planı adlarıyla bazı belgeler yayımlanmış, elektrik üretimine yönelik bazı hedefler belirlenmiştir. Ancak bunlar hem uzun vadeli planlar değildir, hem de çoğunlukla yasak savma niteliğinde hazırlandıklarından amaca hizmet edememiştir.

Uzun dönemli elektrik enerjisi üretim planı olmadığı içindir ki, Bildiri'nin Giriş bölümünde de değinildiği gibi, orta vade için öngörülen güvenilir elektrik üretim kapasitesi, ihtiyacın çok üstündedir. Ve orta ve uzun vadeli enerji arz-talep planlamasının gerekliliğini iktidar da bunca musibetten sonra kabul etmiş olmalı ki, 2019 – 2023 yıllarını kapsayan 11. Kalkınma Planı'nın Enerji Politika ve Tedbirleri bölümüne (m. 486.1) “Orta ve uzun vadeli enerji arz-talep planlamaları yapılacaktır.” ifadesi konmuş. Bu politikanın / tedbirin ne zaman ve nasıl uygulanacağını zaman gösterecektir.

Uzun dönemli planlamanın ön koşulu olan talep tahminlerinin hazırlanması ile ilgili olarak ise iki düzenleme bulunmaktadır: (i) Elektrik Piyasası Talep Tahminleri Yönetmeliği uyarınca Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) gözetiminde; dağıtım şirketleri için gelecek on, görevli tedarik şirketleri için gelecek beş yıllık dönem için yıllık bazda talep tahmini hazırlanmakta ve bu Türkiye Elektrik İletim AŞ (TEİAŞ) tarafından sonuçlandırılmaktadır. OSB'ler de, dağıtım bölgelerine ilişkin talep tahminlerini hazırlamak ve bağlantı durumuna göre dağıtım şirketine veya TEİAŞ'a bildirmekle yükümlüdür. (ii) Elektrik Piyasası Kanunu (m. 20) gereği; arz güvenliğinin izlenmesi ve değerlendirilmesi için, gelecek yirmi yılı kapsayan Türkiye Elektrik Enerjisi Talep Projeksiyonu Raporu, her iki yılda bir ETKB tarafından hazırlanmalı ve yayımlanmalı. Bu görevler yerine getirilmektedir, ancak yapılan tahminlerde çoğunlukla önemli sapmalar gerçekleşmiştir.

Aynı maddeye göre; gelecek yirmi yılı kapsayacak şekilde yapılan talep tahminini, mevcut arz potansiyelini, potansiyel arz imkânlarını, yakıt kaynaklarını, iletim ve dağıtım sisteminin yapısı ve gelişme planlarını, ithalat veya ihracat imkânlarını ve kaynak çeşitliliği politikalarını dikkate alarak enerji politikalarının belirlenmesinde yararlanmak üzere Uzun Dönem Elektrik Enerjisi Üretim Gelişim Planı'nı TEİAŞ'ın hazırlaması, ve ETKB'nın onaylamasını müteakip yayımlanması gerekiyor. “En son onaylı plan 2004 yılında yapıldı ve bakanlıkça onaylandı. 2008'den sonra henüz böyle onaylanmış bir plan yok.”

Uzun dönemli elektrik üretim planı hazırlanmıyor ama 5 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonları TEİAŞ tarafından hazırlanıyor. Talep tahminleri ve 5 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonları ile potansiyel yatırımcılara sistemde yeni yatırımlara ihtiyaç duyulacağı zamanın gösterilmesi amaçlanmaktadır. Bu uygulama potansiyel yatırımcıları belki teşvik edebilir. Ancak uzun dönemli planlama yapılmaması kaosa

yol açabilmektedir. Dolayısıyla da Devletin elektrik üretimi ile ilgili uzun dönemli perspektifi ve mevzuatı toplum yararını değil, yatırımcıların yararını amaçlamaktadır, denebilir. Fakat kapasite projeksiyonlarının uygulamada çok işe yaramadığı da sektörün duvara toslanmış olmasından anlaşılmış olmalıdır.

4.2.2. Üretim lisansı verilecek projeler plana uygun seçilmeli ve lisans verilen projeler izlenmeli / denetlenmeli

Uzun dönemli elektrik üretim planı, yıllar itibarıyla lisans verilecek üretim tesislerinin kaynaklara ve bölgelere göre kotalarını da belirlemiş olacaktır. Bundan sonraki aşama, her enerji kaynağı ve bölge kotasından yararlanacak projelerin seçimi olacaktır. Aynı kotadan yararlanmaya aday projeler, çevreye, ulusal ekonomiye, toplumun farklı kesimlerine ve bölgeye etkileri açısından değerlendirilmeli ve seçilecek projeler, topluma faydası maliyetinden fazla olmak koşulu ile, bu değerlendirmeler sonucundaki sıralamaya göre belirlenmelidir.

Projelerin çevreye, ulusal ekonomiye, toplumun farklı kesimlerine ve Bölgeye etkilerini analiz etmede / değerlendirmede; Çevresel etki değerlendirme (ÇED), Ekonomik Analiz (Ekonomik Fayda Maliyet Analizi, Maliyet Etkinlik Analizi), Sosyal Analiz (Sosyal Fayda-Maliyet Analizi, Sosyo-kültürel Analiz vd), Sosyal Etki Değerlendirme (SED), Bölgesel Analiz gibi değerlendirme / analiz tekniklerinden yararlanılabilir. Pek çok ülkede olduğu gibi SED, ÇED ile birleştirilebilir. SED yalnızca projenin olumlu / olumsuz etkilerini ve kazananlarla kaybedenleri belirlemek için yapılmamalıdır. Yerel toplumun güçlendirilmesini, kadınların, azınlıkların ve toplumdaki diğer dezavantajlı grupların durumlarının iyileştirilmesini; kapasite inşaatını; eşitliğin artırılmasını ve yoksulluğun azaltılmasını sağlayacak önlemleri de kapsamalıdır. Pek çok uluslararası kurum büyük projelerde -özellikle maden kazıp çıkarma (extractive) projelerinde- ÇED ile birlikte SED yapılmasını da istemektedir. Projelerin topluma fayda ve maliyetlerinin karşılaştırılması ve hangi projelerin seçileceğine dair kararlar, bütün bu analiz sonuçlarının birlikte değerlendirilmesine dayandırılmalıdır.

Bu analizlerden Ekonomik Fayda Maliyet Analizi ve özellikle SED zaman alıcı işlemlerdir. Bu nedenle, bu analizler belirlenecek bir kapasitenin ya da yatırım tutarının üstündeki projelere uygulanabilir.

Her projedeki hedefler (kapasite, işletmeye alma zamanı, faydalı ömür, ekonomik, çevresel ve sosyal etkiler vb) yatırımcının taahhüdü niteliğindedir. Üretim planının başarısı yatırımcının bu taahhütlerini yerine getirmesine bağlıdır. Dolayısıyla, planın başarısı açısından, lisans veren idare, yatırımcının bu taahhütlerini yerine getirmesi için projeyi etkin biçimde izlemeli ve aksamalara karşı zamanında önlem almalıdır.

4.2.2.1. Projelerde seçici olunması ile ilgili mevzuat ve uygulama

Elektrik piyasasına giriş “serbest” olduğu için, mevcut mevzuatta, üretim önlisansı / lisansı verecek kurumun (EPDK) projeleri değerlendirip seçici olmasına yönelik bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, lisans işlemlerinin tamamlanabilmesi için, projenin teknik açıdan uygun olduğu görüşü (Enerji İşleri Genel Müdürlüğünden- EİGM), ÇED Olumlu Kararı ya da ÇED Gerekli Değildir kararı (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı-ÇŞB Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğünden-ÇEİD GM), enerji kaynağının kullanım hakkı (yerli kömürler için ETKB Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğünden-MAPEG ve jeotermal kaynaklar için il özel idarelerinden

(Büyükşehir olan illerde valiliklerden) ruhsatlar / izinler, sahanın mülkiyet hakkı (rüzgâr veya güneş enerjisine dayalı üretim tesisinin kurulacağı saha için), Su Kullanım Hakkı Anlaşması (hidrolik kaynaklar için Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünden-DSİ), yer lisansı (nükleer enerjiye dayalı üretim tesisi kurulması için Türkiye Atom Enerjisi Kurumundan-TAEK) gibi koşulların ilgili kurumlar nezdinde yerine getirilmiş olması gerekiyor.

Özet olarak ifade etmek gerekirse, adı geçen bu kurumların uyguladıkları ve tabi oldukları mevzuatta, projelerde yukarıda tanımlanan kriterlere göre seçici olmalarına yönelik bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla da, şekil şartını karşılayan her başvuruya önlisans / lisans verilmesi gerekiyor. Uygulama da bu yöndedir.

Bu söyleneneler özel kişilere ait yatırım projeleri için geçerlidir. Kamu kesimine ait yatırım projeleri için mevzuata göre seçici davranılması gerekmektedir. Kamu yatırımları için geçerli olan 2019-2021 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi'nin, proje maliyeti 10 milyon TL ve üzerinde olan yeni yatırım projesi tekliflerinde kullanılmasını zorunlu kıldığı Fizibilite Raporu Formatı'na göre, bu tür projeler için finansal analize ek olarak, ekonomik, sosyal, bölgesel analizlerin de yapılması gerekiyor. Uygulamaya ilişkin ayrıntılı bilgi bulunmamaktadır. Ancak bu analizlerin layıkıyla yapıldığı konusunda endişeler vardır.

4.2.2.2. Lisans verilecek projelerde toplum yararının gözetilmesi ile ilgili hükümler ve uygulama

Çeşitli kaynaklardan elektrik üretimine yönelik projelere önlisans / lisans verme sürecinde uygulanan mevzuat ve bu mevzuatta toplum yararının gözetilmesi ile ilgili hükümler ve bu hükümlerin uygulamada ne ölçüde dikkate alındığı aşağıdaki gibi özetlenebilir.

Elektrik üretimi için önlisans / lisans verme ile ilgili esas düzenleme, Elektrik Piyasası Kanunu ve ilgili yönetmelikler; lisans veren idare de EPDK'dır. Ne ilgili düzenlemelerde ne de EPDK'nın görevleri arasında toplum yararının gözetilmesine ilişkin hüküm vardır.

EİGM'ce yapılan Teknik Değerlendirmeye ilişkin bir mevzuat bulunmamaktadır. EİGM'nin / ETKB'nin mevzuatında, bazı görevlerini milli menfaatlere ya da ülke ve kamu yararına yerine getirmesine yönelik muğlak da olsa bazı hükümler vardır. Ancak bunların nasıl uygulanacağına ilişkin hükümler bulunmamaktadır.

ÇED Olumlu Kararı ya da ÇED Gerekli Değildir kararı verilmesi ile ilgili asıl düzenleme Çevre Kanunu ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği; ilgili idare de ÇEİD GM'dür. Bununla birlikte, ÇED sürecinde doğanın ve kültürel mirasın korunmasına yönelik olanlar gibi ulusal mevzuattaki pek çok düzenleme, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerden bazıları ile bazı Avrupa Birliği Direktifleri de dikkate alınmaktadır. ÇED Olumlu Kararı, her proje için belirlenecek ÇED özel formatında yer alan bilgilere dayanılarak verilmektedir. Bu formatta projenin yalnızca çevreye etkileri ve bunlar için alınacak önlemler yer almakta, topluma olan fayda ve maliyetlerinin analizi gerekli görülmemektedir. ÇED raporlarında "Beklenen Sosyo-Ekonomik Değişiklikler" alt başlığı var ancak bu alt başlık altında çok yüzeysel ve genel bazı bilgilere yer verilmektedir. Bakanlığın / Genel Müdürlüğün görevleri arasında toplum yararının gözetilmesine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. ÇED mevzuatı, özünde toplum yararını gözetmeye yöneliktir. Bu mevzuatta geçmişten günümüze toplum yararı lehine bazı iyileştirmeler de yapılmış olmakla birlikte

mevzuat henüz istenen yetkinliğe ulaşmamıştır. En önemli eksiklikleri projelerin ekonomiye gerçek etkisi, sosyal etkisi ile kümülatif, sinerjistik ve antagonistik etkilerinin dikkate alınmaması, halkın katılımında etkinliğin sağlanamaması ve izleme ve kontrolün yetersiz oluşudur. Uygulamada ise mevzuat hükümlerine tam riayet edilmemektedir. Dolayısıyla da, ÇED raporlarının kalitesiz, halkın katılımının göstermelik ve izleme ve kontrol faaliyetlerinin yetersiz oluşundan çok sık yakınılmaktadır.

Yerli kömürler (taş kömürü, linyit, asfaltit, bitümlü şist), uranyum, toryum gibi birincil enerji kaynakları için enerji kaynağının kullanım hakkı ile ilgili yasal düzenleme Maden Kanunu, ilgili kurum ise MAPEG'dir. Maden Kanunu'nda bazı durumlarda milli menfaatlere ya da ülke / kamu yararına göre değerlendirme yapılmasını belirten bazı doğrudan ya da dolaylı hükümler vardır. Ancak bu değerlendirmelerin nesnel biçimde uygulanmasını sağlayacak hükümler bulunmamaktadır. Öte yandan, doğal kaynakların ya da mineral kaynakların topluma ait olduğu, onlardan yararlanmada toplum yararının gözetilmesi gerektiğine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Jeotermal kaynaklar için enerji kaynağının kullanım hakkı ile ilgili yasal düzenleme Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, ilgili idare ise, il özel idareleridir (Büyükşehir olan illerde valiliklerdir.) Anılan kanunda yer alan; Kanun'a tâbi faaliyetlerde kaynağı oluşturan jeotermal sistemin korunmasının, kaynağın israf edilmemesinin ve çevrenin korunmasının esas olduğu hükümleri, toplum yararınadır. Ancak bu hükümlerin yeterince dikkate alınmadığı jeotermal santral yatırımlarının yoğun olduğu Aydın, Manisa, Denizli yörelerinde yaşayan halkın sıkça basına yansıyan tepkilerinden anlaşılmaktadır. Bu kanunda ve il özel idareleri / valilikler ile ilgili mevzuatta toplum yararının gözetilmesi gerektiğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

Su Kullanım Hakkı Anlaşması ile ilgili düzenleme, Elektrik Piyasasında Üretim Faaliyetinde Bulunmak Üzere Su Kullanım Hakkı Anlaşması İmzalanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ve ilgili idare DSİ'dir. Anılan yönetmelikte toplum yararının gözetilmesine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. DSİ'ye ilişkin düzenlemede ise, "...kamu yararı bulunan ...işlere ait proje ve keşif evrakını tetkik ve tasdik etmek..." biçiminde bir hüküm bulunmaktadır.

Nükleer santraller için yer lisansı verilmesi ile ilgili düzenleme Nükleer Tesislere Lisans Verilmesine İlişkin Tüzük, ilgili idare de TAEK'tir. Anılan düzenlemelerde toplum yararının gözetilmesine ilişkin hüküm yoktur. TAEK'in kuruluş amacında nükleer enerjinin barışçıl amaçlarla ülke yararına kullanılması için çalışma yapılmasından söz edilmektedir.

Bunların dışında yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanılması ile ilgili diğer bir düzenleme de Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun'dur. Bu kanunda da toplum yararının gözetilmesine ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır.

Lisans verilen projelerin yatırım ve işletme dönemindeki denetim ve izleme faaliyetleri de aynı mevzuata tabidir.

Buna göre lisans verilecek projelerde toplum yararının gözetilmesine ilişkin hükümler yetersizdir. Uygulamada da bu projelerin hiçbir aşamasında toplum yararının gözetilmediği söylenebilmektedir.

4.2.2.3. Devletin projelere müdahale edebileceği diğer alanlar, mevzuat ve uygulama

Bir elektrik üretim tesisi kurulması sürecinde, Devletin toplum yararını gözetilebilmesi için müdahale edebileceği diğer alanlar; projelerin kamulaştırma ihtiyaçlarının karşılanma kararları, Devlet yardımlarından yararlandırılması ve kamu kaynaklarından finansman desteği sağlanmasına yönelik iş ve işlemlerdir. Bu alanlardaki işlemlerin tamamlanabilmesi için toplum yararı gözetilerek üretim önlisansı / lisansı ve doğal kaynaklardan yararlanma hakkı için ruhsat/izin verilmiş olması yeterli sayılabilir.

4.2.2.3.1. Kamulaştırma

Enerji yatırımları (elektrik üretimi vd amaçlı tesisler) ve doğal kaynaklardan yararlanılması için kullanılması gerekli taşınmazlardan özel mülkiyete ait olanların kamulaştırması; Hazineye ait veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunanların kullanma izni, irtifak hakkı tesisi veya kiralanması; diğer kamu tüzel kişileri ve kurumlarına ait olanların devri; ormanlık alanlarda olanların izni ve orta malı nitelikli olanların tahsisi gerekebilmekte ve bu tahsisler, ruhsat / lisans sahibince talep edilmesi halinde mümkün olabilmektedir.

Kamulaştırma kararının alınabilmesinde madenler için kamu yararı kararı, enerji projeleri için de kamu yararı kararı yerine geçmek üzere lüzum kararının alınması gerekmektedir.

Kamulaştırma ile ilgili mevzuat; projenin niteliğine göre, Kamulaştırma Kanunu ve bu kanunun esaslarını uygulayan Maden Kanunu, Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, Türk Petrol Kanunu, Elektrik Piyasası Kanunu, Doğal Gaz Piyasası Kanunu, Petrol Piyasası Kanunu'dur. Kamulaştırmaya yetkili idareler ise ilgili kanunu uygulamak durumunda olan MAPEG, il özel idareleri / valilikler ya da EPDK'dır. Acele kamulaştırmalarda Bakanlar Kurulu ve Asliye Hukuk Mahkemeleri yetkilidir.

Yürürlükteki mevzuata göre, maden işletmeleri için kamulaştırmaya; kamulaştırılması istenilen alandaki madenin işletme projesi ve rezerv durumu, bu alandaki madenin üretilip üretilmemesi durumunda bölgeye ve ülke ekonomisine fayda ve zararları, kamulaştırılması talep edilen alan dışında ruhsat sahası içinde başka alanlardaki rezerv durumuna göre üretim olanakları, bölgedeki alternatif üretim alanları, mülk sahibinin kayıpları, mülk sahibinin kamulaştırma sonrası sürdüreceği ekonomik faaliyet ve kamulaştırmadan nasıl etkileneceği ile ilgili hususlar, kamulaştırılması talep edilen alanın çevre ile ilişkileri gibi teknik ve sosyal içerikli tüm etkenler değerlendirilerek karar verilmesi gerekiyor. Ancak kamulaştırma taleplerine ilişkin kararlar alınırken, anılan bilgilerin nasıl dikkate alındığına ilişkin bilgi bulunmamaktadır. Kamulaştırma kararlarında kapsamlı ekonomik, sosyal ve bölgesel analizler öngörülmemektedir. Mevzuatı uygulayacak idarelerin mevzuatlarında toplum yararının gözetilmesi ile ilgili hükümler olup olmadığına ilişkin görüşler yukarıda belirtilmişti.

Yukarda belirtilen diğer yasalarda, kamulaştırmaya esas kamu yararının ya da lüzum kararının alınması ile ilgili kriterler tanımlanmamıştır.

4.2.2.3.2 Kamu kaynaklarından finansman desteği sağlanması

Elektrik enerjisi üretim projelerine, Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası (TKYB), Halkbank, Ziraat Bankası, Vakıfbank gibi kamu bankaları, Küçük ve Orta Ölçekli

İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB), kalkınma ajansları gibi bazı kurumlarca kamu kaynaklarından uygun koşullu (uzun vadeli, düşük faizli kredi) ya da hibe biçiminde finansman desteği sağlanabilmektedir.

Bu kurumlar, kendi kaynaklarını ve / veya Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Birliği gibi kurum ya da kuruluşlardan sağladıkları kaynakları kullanılabiliyor. Yabancı kaynak kullandıkları projelerde, aracılığını yaptıkları kurumların / kuruluşların önemsedikleri kriterleri gözetmektedirler. Kendi mevzuatlarında, projenin katma değer, istihdam ve döviz yaratma gücü gibi kriterlerle ekonomiye etkisinin analizini gerekli gören ve / veya sürdürülebilirliğe, çevreye etkisinin önemsinmesine ilişkin hükümler vardır. Tek kriterli bu analizler, projenin ekonomiye ve topluma etkisi açısından sınırlı bilgiler vermektedir. FMA'yı da kapsayan ekonomik ve sosyal analiz yaptıklarına / yapacaklarına ilişkin bilgi yoktur.

4.2.2.3.3. Devlet yardımlarından / desteklerinden yararlanılma

Yeni elektrik enerjisi üretim projelerine; teşvik belgeleri kapsamında Gümrük vergisi muafiyeti, KDV istisnası, Vergi indirimi, Sigorta primi işveren hissesi desteği, Yatırım yeri tahsis, Faiz desteği biçiminde Devlet yardımları ve belirlenmiş fiyatlardan elektrik alım garantisi sağlanabilmekte, işletmede olan tesislere de kapasite mekanizması desteği verilebilmektedir.

Bu konularla ilgili mevzuatta toplum yararının gözetilmesi ile ilgili hükümler ve uygulamalar da şöyle özetlenebilir.

Teşvik belgesi, Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar ve bu kararın uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirleyen Tebliğ'e göre düzenlenmektedir. Uygulayıcı idare Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğüdür. Teşvik belgesi, yatırım projelerinin, makro ekonomik politikalar, arz-talep dengesi, sektörel, mali ve teknik yönden yapılacak değerlendirmelere ve gerektiğinde ilgili kurum, kurul ve kuruluşlardan alınacak görüşlere bağlı olarak düzenlenebilmektedir. Desteğe esas anılan kriterler, projenin ülke ekonomisi yararına olup olmadığını ölçmeye yöneliktir. Ancak değerlendirmelerde yukarıda tanımlandığı biçimde ekonomik ve sosyal analizler öngörülmemektedir. Bakanlığın / Genel Müdürlüğün görevleri arasında yatırım teşviklerinin ülke ekonomisi yararına etkin bir şekilde düzenlenmesini temin amacıyla ihtiyaç duyulan mevzuatın hazırlanmasına yönelik çalışmalar yapmak, uygulamayı takip etmek, değerlendirmek ve gerekli tedbirleri almak da var. Dolayısıyla da mevzuatın yeterli olduğu söylenebilir. Uygulamalarda bu kriterlerin ne ölçüde gözetildiğine ilişkin bilgi bulunmamaktadır.

4.2.3. Önemli iki düzenleme

Elektrik üretim tesisi kurma sürecinde doğrudan devreye girmemekle birlikte mevzuatımızda yer alan, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasını ve toplum yararının gözetilmesini emreden iki düzenlemeden de söz etmekte yarar vardır.

i) Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu (no: 5018), “Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılmasının esas olmasını,” kamu maliyesinin temel ilkelerinden saymaktadır.

ii) Kamu idarelerini TBMM adına denetlemekle görevli olan Sayıştay'ın kanununda (No:6085), Kanun amacının; "...kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılacak denetimleri, ...)" düzenlemek olduğu belirtilmekte (m. 1) ve "kamu kaynakları"nı da "Kamuya ait veya kamu gücü kullanılarak elde edilen gelirler, taşınır ve taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, para, alacak ve haklar, borçlanma suretiyle elde edilenler dâhil her türlü değerler ile bağış ve yardımlar" olarak tanımlamaktadır. Buna göre Sayıştay'ın da, elektrik enerjisi üretiminde kullanılan / yararlanılan, hüküm ve tasarrufu Devlete ait olan doğal kaynak ve servetlerin, öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere (dolayısıyla toplum yararına da) uygun olarak, korunmasını ve kullanılmasını sağlama konusunda yetkisi olduğu söylenebilir.

5. Son sözler

Devlet, elektrik enerjisi ile ilgili yasama ve yürütme etkinliklerinde, iki temel nedenle toplum yararını gözetmek durumundadır: (i) Kamu hizmeti devletin varlık nedeni olduğu, elektrik enerjisinin üretimi kamu hizmeti alanına dâhil olduğu ve kamu hizmeti kamu yararını bünyesinde taşıdığı için. (ii) Elektrik üretiminde yararlanılan doğal kaynak ve servetler topluma ait ve Devlete emanet edilmiş olduğu, bunlardan yararlanmada toplumun (da) yararını gözetmesi gerektiği için.

Öğretideki bu görüşlerin ülkenin mevcut siyasal yapısında ve serbestleştirilmiş elektrik piyasasında elektrik enerjisi üretiminde hayata geçirilebilmesi, göreceli de olsa, mümkün olabilir. Bunun iki koşulundan biri, Devletin adil ve etkin bir hukuk devleti olması; diğeri de, toplum / kamu yararı kavramının kişilere, durumlara ve zamana göre değişir olmaktan kurtarılıp üzerinde uzlaşmış, nicel, ölçülebilir ve nesnel kriterlerle ifade edilebilmesidir. Birinci koşul, toplumsal mücadelelerle sağlanabilir. Bildirinin temel argümanı olan ikinci koşulu ise, bir girişimin ekonomiye, topluma, çevreye etkilerini analiz eden / değerlendiren bazı analiz tekniklerinin layıkıyla uygulanması, sağlayabilir.

Yasama faaliyetlerinde toplum yararının gözetilebilmesi için, yasa, KHK vb tasarıları için Düzenleyici Etki Analizi uygulanmalıdır. Mevzuatımızda buna ilişkin hüküm de vardır ancak bu hüküm uygulanamamaktadır. Bu hükmün uygulanmasının önündeki engeller kaldırılmalı, mevzuat geliştirilmeli ve layıkıyla uygulanmalıdır.

Elektrik üretimi ile ilgili olarak Devletin, yürütme faaliyetlerinde toplum yararını gözetilebilmesi; elektrik üretiminin uzun vadeli planlanması, önlisans / lisans verilecek projelerin bu planlamaya uygun ve topluma faydaları maliyetlerinden fazla olanlar arasından seçilmesi, lisans verilen projelerin yatırım ve işletme dönemlerinde etkin biçimde izlenmesi / denetlenmesi ve planın aksayacak olması durumunda da, gecikmeksizin yeni önlemlerin devreye sokulması ile mümkün olabilir. Projelerin topluma faydasının maliyetlerinden daha fazla olup olmadığına ilişkin kanaate de; projelerin topluma fayda ve maliyetlerini (olumlu ve olumsuz etkilerini) çeşitli yönlerden analiz eden / değerlendiren Çevresel etki değerlendirme (ÇED), Ekonomik fayda maliyet analizi, Sosyal etki değerlendirme, Sosyal analiz, Sosyo-kültürel analiz, Bölgesel analiz gibi analizlerin sonuçlarının birlikte değerlendirilmesi ile varılabilir.

Yürürlükteki mevzuat elektrik üretiminin uzun vadeli planlanması için yeterlidir. Ancak, önlisans / lisans verilecek projelerin bir plana uygun olanlar arasından

seçilmesi ve seçme işinin topluma fayda ve maliyetlerinin karşılaştırılması yoluyla belirlenmesi ve seçilen projelerin etkin biçimde izlenmesi / denetlenmesi için yeterli değildir. Mevcut durumun çarpıklığı şöyle bir örnekle açıklanabilir: Devlet; topluma ait olan örneğin linyit, hidrolik gibi doğal kaynakların elektrik enerjisi üretiminde kullanılması için birilerine ruhsat / izin / lisans ya da anlaşmalarla ayrıcalık veriyor; onları yatırıma teşvik etme adına bazı gelirlerinden feragat ediyor; çevrenin bir ölçüde de olsa kirlenmesine / tahrip edilmesine rıza gösteriyor; bazı insanları yerinden yurdundan etme pahasına özel kişilere ait bazı taşınmazları kamulaştırıp ve / veya kendisine (Devlete / topluma) ait bazı arazileri ruhsat / lisans sahibine tahsis ediyor; projelerine kredi ya da hibe vererek finansman desteği sağlıyor; ama söz konusu projede toplum yararının var olup olmadığını incelemiyor ya da nesnel kriterlerle ölçmüyor. Bir projede toplum yararı varlığının nesnel kriterlerle kanıtlanmaması, öznel kriterlere dayandırılması, o projenin toplum yararına olmayabileceği, bir başka ifade ile belli kişilerin çıkarına / yararına hizmet edebileceği anlamına gelir ki, bu da hukuk devleti tanımı ile bağdaşmaz. Dolayısıyla da mevzuatın anılan analizlerin uygulanmasını zorunlu kılacak hale getirilmesi gerekir. SED, pek çok ülkede olduğu gibi ÇED ile birlikte yapılabilir. Bu durumda ilgili yönetmelik Çevresel ve Sosyal Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği adıyla yeniden düzenlenmelidir. Bu yönetmelik aynı yörede bulunan tüm tesislerin etkisini dikkate alacak biçimde kümülatif, sinerjistik ve antagonistik etki değerlendirmesini de zorunlu kılmalıdır. ÇED ve SED dışındaki önerilen diğer analizler de, nitelikli fizibilite raporlarında yer almalı ve EPDK, önlisans / lisans verme işlemlerinde bu tür fizibilite raporlarını esas almalıdır.

Uygulanması önerilen bu analiz tekniklerinin konu ile ilgili tartışmaları tamamen bitirmesi elbette beklenmemektedir. Her şeyden önce, yürürlüğe girecek bir yasal düzenlemenin ya da kurulacak bir elektrik enerjisi üretim tesisinin, toplumdaki bireylerin çoğuna fayda sağlasa bile, bazılarını zarar verebilmesi kaçınılmaz olduğundan, nimet ve külfetlerinin bireylere / gruplara paylaştırılmasında anılan bu analizlerin sonuçlarına dayanacak kararın her zaman herkesi memnun etmesi kolay olmayacaktır. Ayrıca, FMA ile SED gibi tekniklerin, pahalı, zaman alıcı ve her duruma uygulanamaması gibi zaafları da vardır. Öte yandan insan sağlığında oluşacak tahribatın ve doğaya olumsuz etkilerin hesaplanabilmesinin ve hele bunların parasal olarak ifade edilmesinin anlamsızlığı da dikkate alınmalıdır. Ancak mevcut koşullarda, tanımlanan nitelikteki bir yasa teklifinin yasalaşmasına ya da bir elektrik üretim projesinin uygulanmasına dair kararı, belirtilen bu zaaflarına karşın anılan analiz sonuçlarına dayandırmanın, öznel kriterlere dayandırmaktan daha iyi olacağı düşünülmektedir.

Kabul etmek gerekir ki bu analiz teknikleri karmaşıktır ve uygulanmaları da zordur. Bunun için de bu analizleri layıkıyla yapabilecek bilimsel ve teknik becerileri olan kurumlara ve kadrolara ihtiyaç vardır. Bu kadrolar bir planlama dâhilinde yetiştirilebilir. Yeter ki, Devlet, adil ve etkin bir hukuk devleti olsun ve iktidarların toplum yararını gözetmek gibi bir kaygısı olsun.

6. Kaynakça

Kitap, Makale, Bildiri ve Gazete Haberleri

Akıllıoğlu, T. (1991). "Kamu Yararı Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 2, s. 2-15.

Akyıldız, F. (2010). "Sosyal Devlet Tarihe Gömülürken 'Kamu Yararı' ve 'Sosyal Hizmet' Kavramlarını Yeniden Düşünmek", *Küreselleşme Karsısında Kamu*

- Yönetimi ve Hizmeti*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Kahramanmaraş, s. 46-58.
- Atıyas, İ. ve Oder, B. (2008). *Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, İstanbul.
- Avcı, M. (2014). “İdarenin Kamu Hizmeti Faaliyetlerinde Daralma ve Dönüşüm: Özelleştirme ve Regülasyon,” *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 5 (16), s. 105-139.
- BirGün Gazetesi (2019). ‘Bankalardan Büyükleri Kurtarma Operasyonu’, 15 Ekim 2019, s. 11.
- Çal, S. (2002). “Anayasa Değişikliği Sonrasında Kamu Hizmeti Kavramının İrdelenmesi” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 51 (2), s. 163-193.
- Deveci, E. (2019). “Santralleri plansızlık batırdı”, Cumhuriyet Gazetesi, 6 Eylül 2019.
- Dilli, B. (2015). *EEMKON 2015, Enerji Politikaları Sempozyumu Elektrik Elektronik Mühendisliği Kongresi Bildiriler Kitabı*, 19-21 Kasım 2015, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi, İstanbul, s. 38.
- Doğanay, Ü. (1974). “Toplum Yararı ve Kamu Yararı Kavramları”, *Mimarlık*, 7, s. 5-6.
- Mengi, A. ve Duru, B. (2010). “Kamulaştırmanın Çevreye Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, Kamu Yatırımları İçin Arazi Edinimi ve Kamulaştırma Sempozyumu’nda sunulan bildiri, 14-18 Haziran 2010, Ankara.
- Gözübüyük, A. Ş. (1998). *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara:
- Gül, İ. (2014). “Danıştay Kararlarında ‘Kamu Yararı’ Kavramı”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2, s. 533-550.
- Gündoğdu, O. (2019). “Türkiye’nin iki kara kutusu: Enerji ve inşaat”, BirGün Gazetesi, 2 Eylül 2019.
- Karahanoğulları, O. (2002). *Kamu Hizmeti, Kavram ve Hukuksal Rejim*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Karahanoğulları, O. (2006). “Kamu Hizmetleri Kavramı ve Kamu Hizmetleri Alanında Yeni Eğilimler”, KESK’in “Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar Sempozyumu”nda sunulan bildiri, 1-2 Şubat 2003, Ankara.
- Kayadelen, M., Konukman, A. ve Türkyılmaz, O. (2015). “Enerjide Toplum Yararı”, TMMOB 10. Enerji Sempozyumunda sunulan bildiri, 3-5 Aralık 2015, Samsun-Sinop.
- Leblebici, N. (2009).“Enerji Projelerinde Arazi Temini; Kamulaştırma, Kullanma İzin, İrtifak Hakkı Tesisi, Kiralama, Devir, Tahsis”, DEKTMK 11. Enerji Kongresi’nde sunulan bildiri, 21-23 Ekim 2009, İzmir.
- Onar, S. S. (1996). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt: 1 (3. Baskı), İstanbul.
- Sezer, Ö. (2008). “Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 8, s. 147–171.
- Sezer, Ö. ve Vural, T. (2010). “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı”, *Maliye Dergisi*, 159, s. 203-219.
- Şimşek, S. (2011). “Orman Sayılan Alanlarda Orman Dışı Amaçlarla İrtifak Hakkı

Tesisinin Kamu Yararı Açısından Değerlendirilmesi” *Sayıştay Dergisi*, 81, s. 63-90.

TMMOB (2017). *TMMOB Enerji Politikaları Temel İlkeleri*, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara.

TMMOB (2019). *TMMOB Akkuyu Nükleer Güç Santrali Güncel Durum Raporu*, Ankara.

TMMOB Makina Müh. O. Enerji Çalışma Grubu (2019). “Türkiye Enerji Görünümü, 2019 Haziran”, pp sunumu.

Mevzuat

TC Anayasası

Danıştay Kanunu

Sayıştay Kanunu

Cumhurbaşkanlığı 1 ve 4 nolu Kararnameleri

Maden Kanunu

Türk Petrol Kanunu

Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretimine İlişkin Yönetmelik

Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar ve bu kararın uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirleyen Tebliğ

Kamulaştırma Kanunu

Elektrik Piyasası Kanunu

Petrol Piyasası Kanunu

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun

Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası Kanunu

İl Özel İdaresi Kanunu

Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Teşvik ve Muafiyetleri Kanunu

Orta Vadeli Program (2019-2022)

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Elektrik Piyasasında Üretim Faaliyetinde Bulunmak Üzere Su Kullanım Hakkı Anlaşması İmzalanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretimine İlişkin Yönetmelik

Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği

Maden Yönetmeliği

ÇED Yönetmeliği

2018-2020 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi

Web siteleri

anayasa.gov.tr

barobirlik.org.tr.

dsi.gov.tr

epdk.gov.tr

halkbank.com.tr

iaia.org/wiki-details.php?ID=4

kalkinma.com.tr

kararlaryeni.anayasa.gov.tr

kosgeb.gov.tr/

maden.org.tr.

mapeg.gov.tr

mevzuat.gov.tr

ormansu.gov.tr

sanayi.gov.tr

ziraatbank.com.tr