

## BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE'DE ENERJİ YÖNETİMİ VE YOLSUZLUK RİSKLERİYLE MÜCADELE

Dosya No.5, Temmuz 2016

### Güneydoğu Avrupa ve Yolsuzluk Sorunu

Sık sık bir “küresel sorun” olarak anılan yolsuzluk özellikle Batı Balkanlar ile Güneydoğu Avrupa Bölgesi’nde yaygındır. Yakın geçmişte iç içe geçmiş çok sayıda sorun ekonomik, jeopolitik ve göç kaynaklı krizlerle beraber rüşveti ve devlet yetkilerinin istismarını sistematikleştirmiştir. Zayıf demokratik gelenekler, devlet himayeciliği, ekonomik oligarşi, yolsuzluğun beslediği bulanık ticaret uygulamaları ve organize suçlar reform girişimlerinin başarılı olmasını engellemiştir.

Bu durum Güneydoğu Avrupa’da kamunun kontrolündeki neredeyse tüm sektörler, özellikle de enerji için geçerlidir. Enerji sektörü, yönetim eksiklikleri ve yolsuzluk baskıları açısından çok az incelenmiştir. Bölge enerji sektöründe yasadışı uygulamalar ve/veya kötü yönetimi besleyecek faaliyetler yaygındır. Toplumsal talepler ve dış ilişkilerden doğan sorumluluklar enerji güvenliğindeki risklerin ve sektördeki açıkların üstesinden gelmeye yetmemektedir. Devlete ait enerji firmalarının yönetimindeki en önemli eksiklikler şu şekildedir: Kötü yönetimden kaynaklanan yolsuzluk riskleri, kamu ihale sözleşmelerindeki çarpıklıklar, enerji sektörü serbestleşmesi ve tekellerin kaldırılmasında

#### ÖNEMLİ NOKTALAR

- Güneydoğu Avrupa bölgesi enerji piyasasındaki en ciddi yönetim problemleri şunlardır: KİT’lerin kötü yönetimi, kamu ihale sözleşmelerinde çarpıklıklar ve yolsuzluk riskleri, bölgesel enerji piyasalarının serbestleştirilmesi ve bütünleşmesinde yavaş ilerleme.
- Bölgedeki hükümetler denetimli fiyatları sürdürmüş ve elektrik piyasasını serbestleştirmeye isteksiz olmuştur. Dolayısıyla, politik müdahaleler artmış, rekabet bozulmuş ve yolsuzluk riskleri oluşmuştur.
- Güneydoğu Avrupa’daki yaygın enerji yetersizliği, enerji tasarruf önlemleriyle ve tüketicilere alternatif enerji kaynaklarına erişim sunulmasıyla çözümlenmelidir. Sübvansiyonlar beklenen sonucun aksini doğurur; enerji KİT’leri mali dengesizliklerle karşılaşır ve ülkelerin ekonomik kalkınmasına yük olur.
- AB enerji müktesebatı tüm Güneydoğu Avrupa’da eşit uygulanmamıştır; yetkili ve bağımsız bir düzenleyici kurumun oluşturulması yerine getirilmeyi bekleyen en zorlu görevlerden biridir.
- Güneydoğu Avrupa ülkeleri, KİT’lerin yönetimine devlet müdahalesini azaltacak şeffaflık ve şirket yönetim standartları uygulamalıdır.
- Uzun vadeli ulusal enerji stratejileri üzerinde siyasi anlaşma sağlanamamaktadır. Bu durum sıklıkla yersiz bir üçüncü taraf etkisinin sonucu olup temel bir yönetim sorunudur ve kararların geçici nitelikli olmasına neden olur.



*Bu yayın AB ve Merkezi Avrupa İnisyatifi’nin (CEI) mali desteğiyle üretilmiştir. Bu yayının içeriği tamamen SELDI’ye aittir ve AB ve CEI’nin görüşlerini hiçbir şekilde yansıtmaz. Yayın, SELDI partnerlerinin bireysel görüşlerini de yansıtmayabilir.*



yavaş ilerleme.<sup>1</sup> AB ile Rusya'nın ekonomik ve jeopolitik anlaşmazlığının olumsuz etkileri ile siyasi elitin finansman açısından enerji sektöründeki şirketlere bağlı olması bölgede rekabetin artmasını imkansızlaştırır. Ulusal enerji politikalarının önceliklerine karşın kendi servetlerini artırmayı hedefleyen yerel gruplar büyük ölçekli enerji projelerini kendi çıkarları için kullanırlar.

## Enerji KİT'lerinin Kurumsal Yönetimi

Hükümetlerin ekonomiye yüksek oranda müdahalesi kamu kurumları ile iş dünyası arasında olası çıkar çatışmalarına işaret eder. Dürüstlük ve Kalkınma için Güneydoğu Avrupa Liderliği (SELDI) tarafından gerçekleştirilen kapsamlı değerlendirme, **yolsuzlukla mücadelenin iyileştirilmesi ve somut sonuçlar elde edilmesi için** üç temel öneride bulunur.<sup>2</sup> KİT'lerde şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırma bunlar arasındadır. Siyasi elitin KİT'lerin yönetimine müdahalesi kısıtlanmalıdır ve karar alıcılar net bir düzenleyici çerçevede uzun vadeli politika belirlemeye yoğunlaşmalıdır. Kamu sektörünün şeffaflığına, hesap verme yükümlülüklerine, politika tutarlılığına ve etkili yönetimine yönelik hedefler, Batı Balkanlar'ın AB'ye katılım sürecinin bir parçasıdır.

Yönetim eksikliklerinin üstesinden gelinmesi için **KİT'lerde kurumsal yönetim standartları tutarlı olarak uygulanmalıdır**. Sübvansiyon edilmiş fiyatlandırma, enerji yetersizliği, enerji verimsizliği ve kalitesiz altyapıdan kaynaklanan kısır döngü güvenilir, şeffaf ve bağımsız yönetimle tamamen yok edilemese bile azaltılabilir.

Önceki araştırmalar, **KİT'lerin iyi yönetiminin, sadece kurum düzeyinde değil devlet düzeyinde de çeşitli avantajları olduğunu** göstermiştir.<sup>3</sup> Özellikle **yönetişim reformu** KİT'lerin işlevsel performansını etkiler. Sağlam bir yasa ve mülkiyet çerçevesi, profesyonel yönetici ve çalışanlar, mali disiplin, iyi bir izleme sistemi ve yüksek seviyede şeffaflık olursa; emek verimliliği, tarifeler, ve en önemlisi hizmet **büyüklüğü** ve kalitesi gelişme gösterir.<sup>4</sup> Daha iyi yönetim hem ulusal hem uluslararası sermaye piyasalarına erişimi sağlar. Altyapı inşasında kullanılacak veya enerji bakımından yoksul nüfusa temel hizmetler sunabilecek alternatif finansman kaynaklarına erişim de iyi yönetimden geçer. Ayrıca deneyimler, iyi yönetim sayesinde KİT'lerin tasarruf edebileceklerini; dolayısıyla kaynaklarını altyapı yatırımlarına veya enerji verimliliğini hedefleyen projelere yönlendirebileceklerini göstermiştir.<sup>5</sup> Finansal olarak güçlü KİT'ler devlet gelirlerine de önemli katkılarda bulunur.

KİT'lerin Kurumsal Yönetimleri Hakkında OECD İlkeleri'nin şart koştuğu üzere, KİT'lere yönelik yasa ve yönetmelikler kaliteli bir piyasa ortamı sunmalıdır. Yönetim kurullarının ve yöneticilerin işlevsel otonomisi şirketin bağımsızlığı için bir teminattır ve KİT'lere politik müdahaleyi engeller. Etkili bir hukuki ve düzenleyici çerçeve KİT'lerin politik nedenlerle kötüye kullanılmasını önlemek için bir önkoşuldur.

OECD ilkeleri siyasi partiler ile KİT yönetimlerinin birbirlerinden net biçimde ayrılmasını zorunlu kılar. **CEO'lar ile yönetim kurullarının siyasi partilerle bağlantılı olması sorunludur**. Neredeyse bütün Batı Balkan ülkelerinde enerji KİT'lerinin yönetim kurullarına parti atamaları hükmeder. İncelenen yedi ülkede,

<sup>1</sup> Bu dosya, masa başı araştırması, ayrıntılı röportajlar, bölgesel enerji aktörleriyle müzakereler aracılığıyla SELDI tarafından oluşturulan kapsamlı arka plan araştırması olan *Bölgesel Enerji Yönetimi ve Devletin Ele Geçirilmesini Değerlendirme Raporu*'na dayanmaktadır.

<sup>2</sup> SELDI (2015), *Geri Yüklenen Yolsuzluk: Güneydoğu Avrupa Değerlendirmesi*, Sofya, 2015.

<sup>3</sup> OECD (2015), *Kamu İktisadi Kuruluşlarının Kurumsal Yönetimleri Hakkında OECD İlkeleri, 2015 Basımı*, OECD Publishing, Paris.

<sup>4</sup> Dünya Bankası Grubu, *Kamu İktisadi Kuruluşlarının Kurumsal Yönetimleri. Bir Araç Seti*, 2014, s.16, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/10/20286791/corporate-governance-state-owned-enterprises-toolkit>, son erişim tarihi 09.05.2016.

<sup>5</sup> A.g.e, s. 17

<sup>6</sup> SELDI ortaklarının sağladıkları verilere göre.

enerji KİT'lerinin yönetim kurullarında üyeliği bulunan en az 27 politik şahıs vardır.<sup>6</sup> Bu durum çoğunlukla siyasi partilerin üst yöneticileri için bir ödüldür. Örneğin Sırbistan'da ve Arnavutluk'ta iktidarı paylaşma anlaşmasının bir parçası olarak seçimlerden sonra KİT'lerin yönetim kurulları siyasi partiler arasında bölüştürülür.<sup>7,8</sup> Makedonya'daki son telefon dinleme skandalı kabine liderinin, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan bir listedeki isimleri çalıştırması için ELEM CEO'suna talimat verdiğini açığa çıkarmıştır. Enerji KİT'lerinde keyfi işe alım süreci, yönetim kapasitelerine yük olmakla kalmayıp şirketlerin işletme maliyetlerini de olumsuz etkileyebilir.

Opaklığın yol açtığı bulanıklık ve yolsuzluk kurumsal iyi yönetişimin önündeki başlıca engeldir. **Yolsuzluk ile opaklık**, KİT'lerin mali dayanıklılığı ile çekiciliğinden (artan riskler nedeniyle yatırımcılar caymaktadır), hizmet verme ve genel sermaye yaratma gücüne kadar çok sayıda süreci etkiler. Bölgedeki enerji KİT'leri, şeffaf kurallardan ve etkili maliyet/kazanç karar alma prosedürlerinden büyük oranda yoksundur; politik baskılar, iş çevrelerine yarar sağlamaktadır.<sup>9</sup> Kimi durumlarda, doğru kurumsal yönetim çerçevesi oluşturulmuştur ancak kurallar etkili şekilde uygulanmaz. Türkiye örneğindeyse devlet, CEO'lara verdiği açık ve doğrudan talimatlarla KİT'leri yönetir. Ayrıca bakanlıklar ile parlamento, KİT'lerin kontrolünü bütçe aracılığıyla sürdürür çünkü bakanlıkların uzun vadeli bütçe talep etme yetkisi vardır.<sup>10</sup>

Sözü edilenlerin ışığında, Güneydoğu Avrupa'da KİT yönetim sistemlerinin ve kamu fonlarının istismara ve yolsuzluğa açık olduğu aşikardır. KİT'lerin yönetişim şeffaflığını arttırmak ve yönetimini iyileştirmek için

kamu denetimi gereklidir. Bölgedeki pek çok şirket, 2014 ve 2015 için yıllık mali raporlarını yayınlamamış, 2009/2008 öncesine ait verileri sunmamıştır. Çoğu şirket finansal bilgilerden pek azını sunar, faaliyetlerinin veya yönetim kararlarının ayrıntılı bir dökümünü açıklamaz. Web sayfalarına yüklenen mali raporlar, nakit akış tablolarını ve/veya pekiştirilmiş nakit akış bilgilerini içermez. Şirketlerin bilançoları raporlama dönemi için sadece nihai serbest nakit akışını gösterir. Bölgede belirlenen en kötü örneklerden biri Arnavutluk'taki enerji KİT'leridir; bu kurumlar, web sitelerinde mali tablolarını yayınlamazlar. Ayrıca bölgedeki çoğu KİT, enerji projeleriyle ilgili faaliyetlerinin ayrıntılı açıklamasını yapmaz. KİT'lerin kamu ihalelerine yönelik bilgiler de sınırlıdır. Hatta ihalelerin bilgilerini bulmak neredeyse imkansızdır çünkü pek çok sözleşme hakkındaki bilgi eksiktir veya ulusal kanun çerçevesinde kapalı süreçler olarak kabul edilmektedir.

## Mali Yönetim Göstergeleri

**Enerji yönetişimindeki eksiklikler değişken mali sonuçlar şeklinde kendini göstermiştir.** Tüm bölgede uygulanan düzenleme-sübvansiyon modeli KİT'leri büyük oranda devlete bağlı kılar.<sup>11</sup> Enerji düzenleme kurumları KİT'leri piyasa fiyatının altında satış yapmaya zorlar ve dolayısıyla, tarife açığı birikmesine yol açar. KİT'ler ilave fonların yokluğunu çeker ve yeni kapasiteler yaratarak mevcut enerji tesislerini yenileyemezler.

Örneğin, Sırbistan'ın devlete ait büyük tedarik ve dağıtım şirketi EPS ile bunun doğalgazdaki eşi Sırbijagas ciddi mali risklerle karşı karşıya gelen şirketlerdir. EPS'nin sorunları üretim maliyetinin altında sürdürülen, devlet

<sup>7</sup> Sırbistan'daki Yolsuzlukla Mücadele Dairesi, çıkar çatışması nedeniyle Sırbijagas'ın müdürünün bu görevden uzaklaştırılması için öneride bulunma önlemini uygulamıştır. Nedeni, söz konusu müdürün, aynı zamanda yeraltı gaz depolama şirketi Banatski Dvor'un ve sigorta anonim şirketi Sogaz'ın Denetim Kurulu Başkanı, Yugorosgaz'ın Denetim Kurulu üyesi olmasıdır. Ayrıca South Stream şirketinin de müdürüdür.

<sup>8</sup> SELDI. Bölgesel Enerji Yönetimi ve Devletin Ele Geçirilmesini Değerlendirme Raporu. Sofya, 2016.

<sup>9</sup> Kosova'da Kamu Kuruluşlarının Yönetimi, GAP (2015) <http://www.institutigap.org/documents/8557489987445884547.pdf>, son erişim tarihi: 20.10.2016.

<sup>10</sup> Kendileriyle 8 Ekim 2015 tarihinde yapılan bir röportajda EPDK uzmanları, enerji KİT'lerinin görev ve sorumluluklarını kapsayan talimatların yasalarla belirlendiğini ve her uygulamanın yasaya tabi olduğunu dile getirmişlerdir.

<sup>11</sup> Örneğin, Türkiye dışında bütün Batı Balkan ülkeleri, ev tüketicileri için yapay olarak düşürülen elektrik ve doğalgaz tarifelerini sürdürmüştür.

tarafından düzenlenen ve açık veren enerji tarifeleriyle ve şirketin alacaklarını tahsil etmekteki acizliğiyle ilgilidir. EPS'nin mali sorunları hakkındaki haberler ilk olarak 2013'te yayınlanmış; şirket aynı yıl iflastan kaçınmak için 450 milyon Avro borç alması gerektiğini duyurmuştur. Öte yandan, EPS personeli sıklıkla siyasi kadrolardan atanmış ve gerekenden çok çalışan istihdam edilmiştir. Elektrik piyasasında fiili tekel pozisyonu zorlu mali durumunu bir miktar hafifletmiştir ancak şirketin uzun vadeli mali sürdürülebilirliği tehlikededir. Benzer şekilde Srbijagas, belediyeye ait ısıtma tesislerinden ve bazı ayrıcalıklı endüstriyel gaz tüketicilerinden tahsil edilmemiş alacakların sonucunda önemli oranda borçlanmıştır. 2012 ve 2013 yıllarında nihai kullanıcıların yüksek tutardaki borçlarının silinmesi kurum için önemli zararlar doğurmuştur. Sorunun asıl kaynağı, 2008 ile 2012 arasında uygulanan sürdürülemez gaz fiyatlandırma politikasıdır; bu politika, Srbijagas'ın zararının yaklaşık %40'ünün kaynağıdır.

Enerji fiyatlarının yapay olarak düşük bir seviyede tutulması enerji yetersizliğini çözmez. Söz konusu soruna maliyet altında fiyatlandırmayla değil enerji tasarruf önlemleri ve alternatif yakıtlara erişimle yaklaşılmalıdır. **Enerji yetersizliği, Güneydoğu Avrupa'daki nüfusun büyük bir kısmını etkiler;** veriler, Sırbistan'da nüfusun yaklaşık %40'nun evini yeterince ısıtamadığını göstermektedir.<sup>12</sup> Bölgedeki verimsiz enerji modeline mahkum olan vatandaşlar kısıtlı alım gücü ve erişim zorluklarıyla mücadele etmekte, sağlıkları pahasına verimsiz kömür ve odun kullanmaktadır.

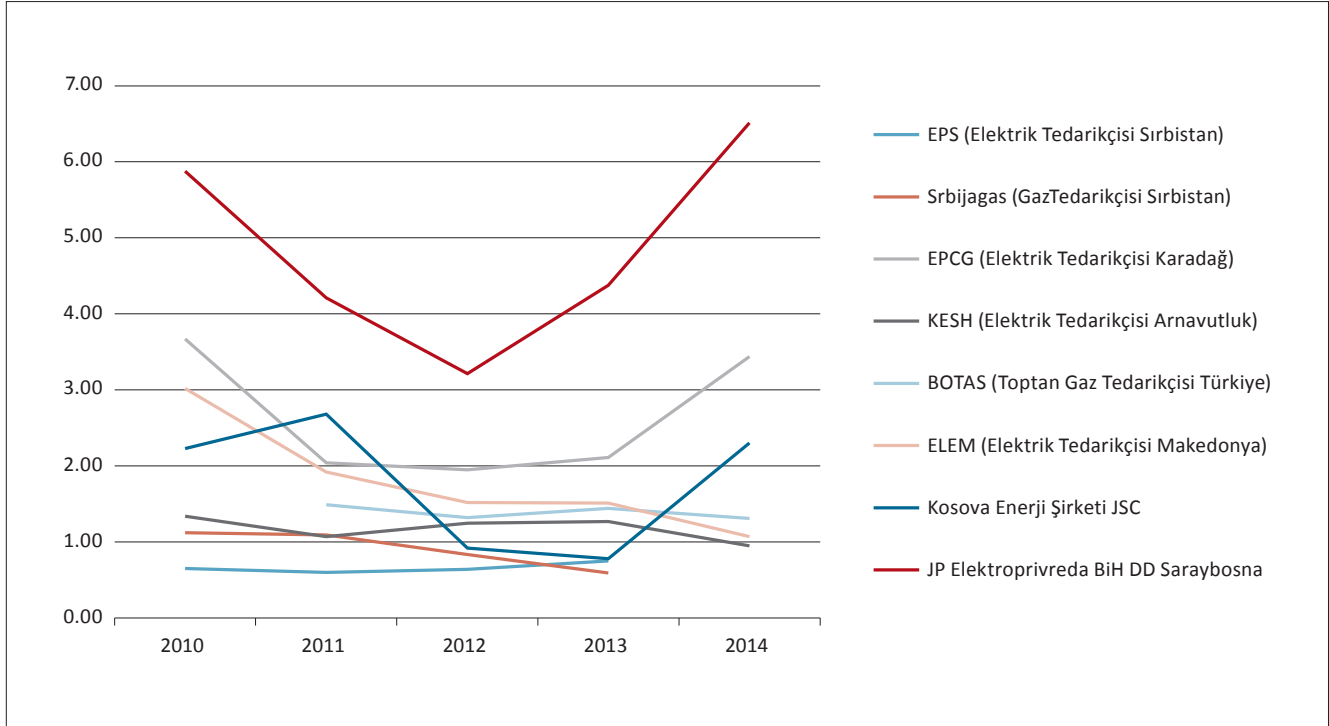
Güneydoğu Avrupa'daki devlete ait enerji kuruluşlarının mali görünümü 2009-2014 döneminde giderek sorunlu olmuştur. Sistem içi borçlanma ve verimsiz yönetim temel sorunlardır ve bölgedeki mali yükü temsil ederler. KİT'lerin büyük ölçekli altyapı projelerine katılmasıyla ilgili kısıtlı kamu bilgisi **bu kurumların büyük maliyetlere saplanıp kalacaklarına** ve yatırımlarını kısıtlayan **sosyal görevleri sürdürmeye zorlanacaklarına** işaret eder. Büyük projeleri yönetme ve proje risklerini saptama kapasitesinin yokluğu KİT yönetimlerinin çöküşünü beraberinde getirmiş, ban-

kalara, hizmet sağlayıcılara ve alt yüklenicilere avantaj sağlamıştır. Sürekli değişen düzenleyici çerçeve ve şirket fonlarının kamu ihaleleriyle hortumlanmasına bağlı olarak nakit akışının öngörülememesi kredi riskini ve KİT'lerin borçlanma maliyetini arttırır. Artan borçlanma maliyetiyle altyapıya ve verimliliğe yönelik yatırımları azaltır ve ülkelerin enerji güvenliğini sarsar.

Toptan gaz ve elektrik tedarikçilerinin mali çıktıları, yanlış fiyatlandırma politikalarının bir sonucu olarak kötüleşmiş olsa da KİT'ler genel olarak hala istikrarlı bir mali pozisyonundadır. Ne var ki, olumlu görünüm ihtiyatla karşılanmalıdır çünkü Güneydoğu Avrupa bölgesinde şirketlerin uzun vadeli mali pozisyonlarıyla ilgili pek çok bilinmeyen vardır. Hepsinden önemlisi, şirketlerin likiditeleri sorunludur ve yeni borçlar biriktirmektedir. Bu, özellikle Sırp şirketleri Srbijagas ve EPS ve artan şekilde Arnavutluk'taki Enerji Şirketi (KESH) için geçerlidir. Makedonya'daki elektrik toptan satış tekeli olan ELEM de sorunlu mali işletmeler veren firmalar arasındadır.<sup>13</sup> Sırbistan'ın en büyük elektrik ile gaz şirketi olan bu iki şirket kısa dönemli likidite risklerine en çok maruz kalanlardır çünkü mevcut borçlanma dereceleri 1'in altındadır. Borçlanma derecesinin 1'in altında olması herhangi bir zamanda vadesi dolan kısa dönemli borçların ödenemeyebileceği tehlikesine işaret eder. Diğer taraftan, borçlanma derecesi KİT'lerin geniş oranda dış finansmanlı olmadıklarını, normal koşullar altında borçlarını ödeyebileceklerini ve/veya yeniden finanse edebileceklerini gösterir. Bu özellikle enerji kamu kuruluşları için geçerlidir çünkü şirketler düzenli müşterilerinden gelen istikrarlı bir nakit akışını kontrol ederler.

<sup>12</sup> CSD (2015). Sırbistan: Ulusal Enerji Güvenlik Göstergeleri ve Politika Sorunları. Ülke Özeti.

<sup>13</sup> KİT'lerin çoğunun 2014 ve 2015 için yıllık mali raporlarını yayınlamamış olmaları, bunların mevcut mali yönetimlerinin değerlendirilmesini neredeyse imkansız kılmaktadır.

**Şekil 1. Toptan Enerji ve Gaz Tedarik Alanında Seçilen KİT'lerin Cari Oranları<sup>14</sup>**

**Kaynak:** KİT'lerin mevcut yıllık raporları ile başka resmi kaynaklara dayanan kendi hesaplamalarımız.

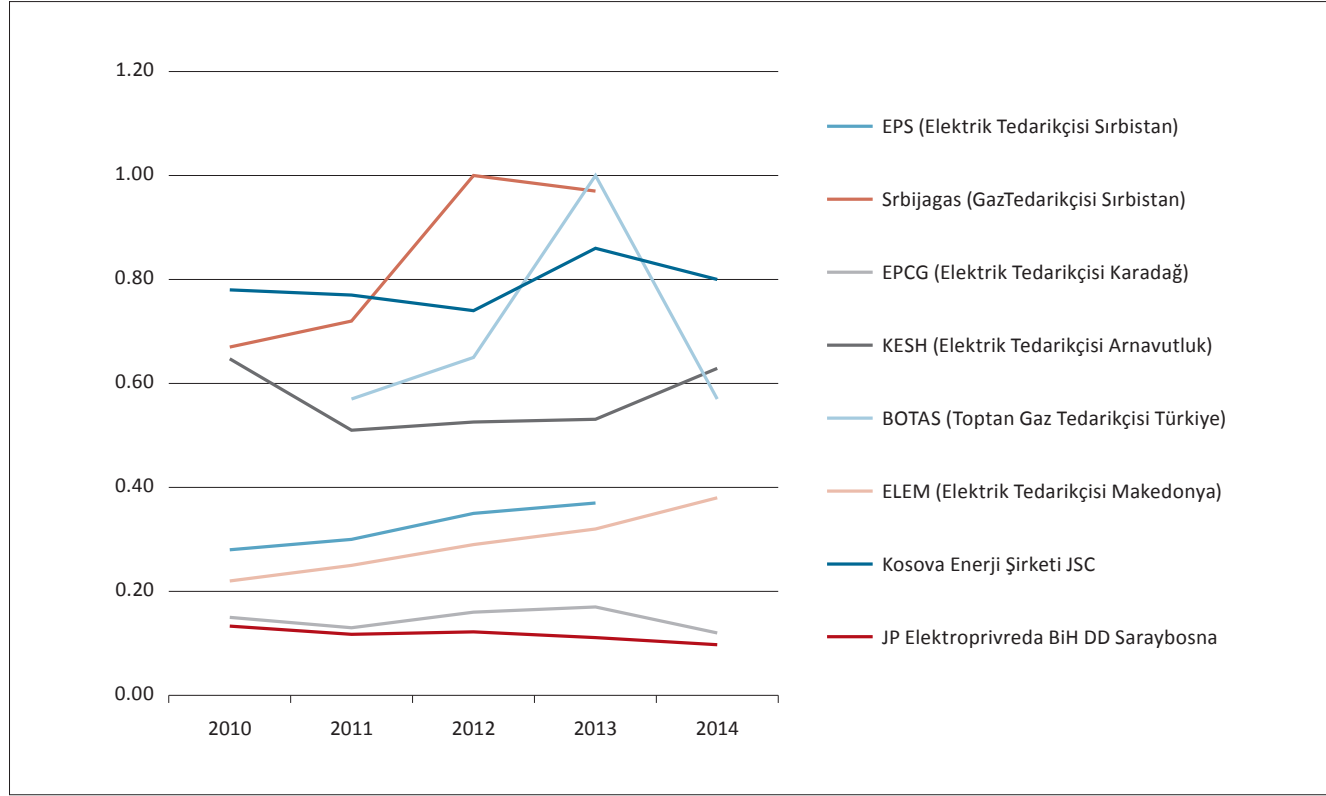
Burada kayda değer bir istisna Srbijagas'dır. Avrupa'da en yüksek ithal gaz fiyatlarından birini ödeyen Srbijagas'ın sahibi Gazprom'a son beş yıl içinde büyük miktarda borcu birikmiştir. Srbijagas, son müşterilerine gazı zararına satmak zorundadır. Söz konusu şirket ayrıca 806 milyon Avroluk sürdürülemez ve uzun vadeli borçla yüz yüzedir. Sosyal olarak hassas bölgelerin ısıtılması alanında faaliyet gösteren şirketlerden ve müşterilerinden ödemelerini tahsil edememesi bu borca sebep olarak gösterilebilir. Karadağ'ın toptan elektrik tedarikçisi de artan borç oranlarıyla yüz yüzedir çünkü 2016 başı itibarıyla ev kullanıcılarının ödenmemiş elektrik faturaları 134 milyon Avroluk tutarı geçmiştir. Şirket, ülkenin en büyük elektrik tüketicilerinden olan

alüminyum şirketi KAP'tan da ödemelerini tahsil etmekte zorlanmaktadır. Bahsi geçen kurumun faturalarını ödememe alışkanlığına bir son vermek için 2013 yılı başında EPCG yönetim kurulu şirketin azınlıktaki özel hissedarlarının baskısıyla KAP'a enerji tedarikini durdurma kararını almıştır. Ne var ki, Avrupa Elektrik İletim Sistemi Operatörleri Ağı (ENTSO-E) tarafından daha sonra ortaya çıkarıldığı üzere hükümet KAP'a elektrik temin etmeye devam etmiştir.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Hesaplamalarımız şunlara dayanmaktadır: Bosna Hersek: JP Elektroprivreda BiH d.d. Saraybosna Yıllık Raporu, <http://www.elektroprivreda.ba/stranica/izvjestaji-o-poslovanju>, son erişim tarihi 09.05.2016; JP ELEKTROPRIVERDE HZ HB Yıllık Raporu, <http://www.ephzhd.ba/publikacije/godisnja-izvjesca/>, son erişim tarihi 09.05.2016; Elektroprivreda Republike Srpske a.d. Trebinje, mali bilançosu, [www.blberza.com/Pages/FinRepBalance.aspx?code=ERST&type=1&year=2012&semiannual=0](http://www.blberza.com/Pages/FinRepBalance.aspx?code=ERST&type=1&year=2012&semiannual=0), son erişim tarihi 09.05.2016; Makedonya: MEPSO, Bireysel Finansal Tablolar ve Bağımsız Denetçi Raporları, <http://www.mepso.com.mk/en-us/Listanjelzveshtai.aspx?categoryID=135>, son erişim tarihi 09.05.2016; ELEM, Mali Sonuç Raporları, [http://www.elem.com.mk/index.php?option=com\\_content&view=article&id=362&Itemid=166&lang=mk](http://www.elem.com.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=362&Itemid=166&lang=mk), son erişim tarihi 09.05.2016; Türkiye: KİT'lerin Yıllık Raporları ve Sayıştayların KİT Raporları; Kosova: Kosova Cumhuriyeti Ekonomik Kalkınma Bakanlığı'ndaki Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Politika ve Denetleme Birimi; Arnavutluk: Ulusal Kayıt Merkezi; Sırbistan: Ticaret Kayıt Dairesi; Karadağ: kamusal bilgilere serbestçe erişilerek analizlenen şirketler.

<sup>15</sup> Prelec, Marko (2014). Kazananlar ve Kaybedenler: Güneydoğu Avrupa Enerji Sektöründeki Yüksek Düzey Yolsuzluktan Kim Kazanç Sağlıyor? Bknz. Change Net.

## Şekil 2. Toptan Enerji Ve Gaz Tedarik Alanında Seçili KİT'lerin Borçlanma Dereceleri



**Kaynak:** KİT'lerin mevcut yıllık raporları ile başka resmi kaynaklara dayanan kendi hesaplamalarımız.

## Kamu İhalelerinin Kötü Yönetimi ve Yolsuzluk Faaliyetleri

Kamu ihaleleri, temel bir ekonomik kalkınma aracı ve ulusal geliri yeniden dağıtmanın bir yoludur. Dolayısıyla, yolsuzluğa, dolandırıcılığa ve kamu mali kaynaklarının başka biçimlerde istismar edilmesine son derece açıktır. Enerji sektöründe kamu ihaleleri için hesap verme yükümlülüğünü artırmak özellikle Güneydoğu Avrupa vatandaşları için önemli bir konudur. Yolsuzlukla mücadele ve kamu fonlarının kötüye kullanılmasını önlemede sınırlı ilerlemeye rağmen kamu ihalelerindeki çıkar çatışmaları, ihaleye fesat karıştırma ve kamu harcamalarının verimsizliği gibi temel sorunlar bakidir. Enerji sektöründe kamu ihaleleri büyük ölçekli altyapı kurulumundan, malzeme satın alımı ile danışmanlığa ve finansal hizmetleri ödüllendirmeye kadar bir dizi faaliyette önemli bir rol oynar. Yeni demokrasilerde, özellikle büyük ihaleler ve rekabet eksikliği durumunda, kamu ihaleleri yolsuzluk baskıları

karşısında savunmasızdır. Enerji kuruluşları, kamu ihale sözleşmelerini kazanma ve harcamalar bakımından bölgedeki en büyük kamu araçları arasındadır.

Enerji operatörlerinin aynı zamanda ihale makamları olduğu durumlarda düzenleyici prosedürlerin elverişliliğine bağlı olarak yolsuzluk kendini şu biçimlerde gösterebilir:

- Kısıtlayıcı prosedürler (rekabet eksikliği/piyasaya sınırlı erişim)
- İsmarlama ihaleler (oldukça bireyselleştirilmiş teknik özellikler)
- Uygulamada sözleşme dışına çıkılması (genellikle enerji sağlayıcılar tarafından kullanılan çalışmalar ve donanımlar)
- İhalenin hükümleri ve şartlarında açıklanan teknik özelliklerin veya kalite standartlarının yerine getirilmemesi
- Hiçbir zaman gerçekleştirilmemiş hayali sözleşmeler (çalışmalar, mallar ve hizmetler)



Rekabetçi ihale süreçlerinin kullanıldığı durumlarda bile hatları çok genel çizilmiş ve açıkça uygulanamaz hükümler ve şartlar rüşvete açık kapı bırakır.

Enerji sektöründeki kamu ihalelerinde yüksek yolsuzluk riski doğuran başlıca etmenleri özetlemek gerekirse:

- Ekonomik çıkarlar: Güçlü politik lobiler, enerji sektöründe kayda değer ulusal ve uluslararası mali kaynakların yer alması
- Enerji sektöründeki inşaat, bakım ve mühendislik firmalarının bireysel segmentlerde tekelleşmeleri ve rekabet eksikliği
- Şeffaflık, kamu bilinci ve bağımsız uzman değerlendirmelerinde eksiklik, ulusal güvenlik mazeretiyle bilgiye erişimin kısıtlanması
- Enerji sektörünün teknik karmaşıklığı
- Enerji sektöründe rekabetçi olmayan kamu ihalesi sözleşme payının diğer sektörlerdeki rekabetçi sözleşme payından sistematik olarak daha yüksek tutulması<sup>16</sup>

## Şeffaflık Sorunları

**Kamu ihalelerinin yönetiminde şeffaflık eksikliği, zedelenmiş yönetimin en belirgin göstergelerindedir.** Bu durum vergi mükelleflerinin kamu harcamalarının yapısını anlamalarına engeldir. Kamu ihale sözleşmeleri hakkındaki veriler vatandaşların erişimine açık olsa da enerjide özel kamu ihale bilgisi sınırlıdır. Dolayısıyla, sektörler ve ülkeler arasında karşılaştırma yapılamaz. Tipik bir örnek olan Arnavutluk'ta

enerji KİT'leri açılan ihaleler hakkında yeterince bilgi yayınlamaz. Kamu ihalelerinin kötü yönetimi hakkındaki şikayetlere yönelik veriler daha belirgindir ancak ayrıntıdan yoksundur ve ilgili kararlara dayanak oluşturmaz.<sup>17</sup> Bir başka örnek Kosova'dır. Kosova, kamu ihale sözleşmelerini kazanan şirketler ile en düşük teklif ve ihale süreci hakkındaki verileri sunar ancak (isimleri kamuoyuyla paylaşmayan) kaybeden adayların elenme nedenlerini açıklamaz. **Sırbistan'da da enerji sektöründeki kamu ihale bilgileri sınırlıdır.** Kamu İhale Dairesi'nde tüm sektörün toplu verisi yer almaz ve kamu ihale kanununun öngördüğü üzere uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan ihalelere uyulması zorunlu değildir. Benzer şekilde Karadağ'da da enerji sektörüne ait özel kamu ihale verileri yoktur. Enerji sektöründe kamu fonlarının nasıl harcandığını görmek için bilgiye-serbest-erişim yasası uyarınca resmi bir istek gönderilmelidir; ancak soruşturma süreci süresiz olarak uzayabilmektedir. Karadağ'da derlenen raporlar, ihale makamlarına ait ve yayınlanmaları için yasal zorunluluk bulunmayan bireysel yıllık raporlar ile Kamu İhale İdaresi tarafından bütün ihale makamları için yıllık bazda derlenen bir rapordan ibarettir. Ayrıca Karadağ'da yasalar sözleşme sürecini denetler ancak uygulamaları denetlemez. İddianamelerin sayısı ise ihmal edilebilir düzeydedir ve yetkili kurumlar anlaşmazlık konularını kovuşturamaz.<sup>18</sup> Tablo 1'de görüldüğü gibi, ülkenin en büyük elektrik şirketinin kamu ihale raporu hem planlama hem de uygulama bakımından son derece tutarsızdır. Bu durum, hükümetin ve devlet şirketinin bildirdiği miktarlar arasındaki farkın emilmesi ve açıklanmamış fonların bir sonucu ya da ihmalin işareti olabilir.

**Tablo 1. Karadağ'ın En Büyük Enerji Şirketi EPCG'nin 2012 Yılı Kamu İhale Bütçe Uygulamasındaki Tutarsızlık (Milyon Avro)**

	Planlanan bütçe	Tamamlanmış bütçe
EPCG	141 514 376	86 168 074
Kamu İhale İdaresi	174 575 497	138 216 835

**Kaynak:** Karadağ Kamu İhale Portalı, <http://portal.ujn.gov.me/delta2015/login.jsp?locale=en&> (planlanan bütçe) ve bilgiye serbest erişim aracılığıyla elde edilmiş (tamamlanan bütçe), EPCG'nin 2012 için Yıllık Kamu İhale Raporu

<sup>16</sup> CSD (2014), Bulgaristan'da Enerji Sektörü Yönetimi ve Enerji Güven(siz)liği, Demokrasi Araştırmaları Merkezi, Sofya, 2014.

<sup>17</sup> Arnavutluk partneri Yazarın Hesaplaması, Kamu İhale Komisyonunun Raporlarına dayanmaktadır (2015).

<sup>18</sup> Örneğin 2014 yılında Kamu İhale İdaresi, yolsuzluk, çıkar çatışması, yolsuzlukla mücadele kurallarının çiğnenmesi şüphesine yönelik hiç iddianame almamıştır. Kamu İhale İdaresi, 2014 Yılı Kamu İhaleleri Raporu, Mayıs 2015.

## Rekabet kısıtlamaları

**İhalede rekabetin kısıtlanması** enerji kamu ihalelerinde yaygın yolsuzluğa işaret eder. Bölgedeki ihale makamları sıklıkla muafiyet şartlarını değiştirmeye çalışır ve her sözleşme için rekabeti sınırlayan koşullar uygular. Söz konusu koşullar çoğunlukla belirli bir şirket profiline uyacak şekilde hazırlanır. Seçilen yöntem ise yasadışı fon aktarımı veya KİT'lerdeki üst düzey yöneticilerin ele geçirilmesiyle kamu ihale ilanını tasarlama sürecini etkileme şeklindedir.<sup>19</sup> Sırbistan'ın hükümetler arası anlaşmalarında olduğu gibi, çoğu durumda enerji sözleşmeleri tüm kamu ihale sürecinden muaf tutulabilir. Böyle örneklerde iyi yönetim ilkeleri sözleşmeleri bir özel çıkar grubuna tahsis etmek amacıyla askıya alınmıştır.<sup>20</sup>

Örneğin Kosova İletim, Sistem ve Piyasa Operatörü (KOSTT), habersiz müzakere edilmiş ihale prosedürüyle

Aralık 2010'dan Ocak 2014'e kadar 31 ihale, ihalenin yayınlanmasından sonra müzakere edilmiş ihale prosedürüyle 2 ihale vermiştir.<sup>21</sup> Aynı sorun, toptan elektrik tedarikçisi ELEM'in Makedonya'daki kamu ihale prosedürlerinde de saptanmıştır (bkz. Tablo 2). Uygulama her ekonomik oyuncuya, açık ve/veya eşit erişim sunmaz,<sup>22</sup> rekabetçi teklif verilmesini engeller. Bu sözleşmelerde özellikle büyük ölçekli projeler söz konusuysa, yolsuzluk riski belirgindir. Piyasa değerinden yüksek fiyatlı sözleşmeler, çoğu zaman genel bir duyuru yapılmaksızın imzalanmış ihale prosedürlerinden kaynaklanır. ELEM'in 2009 ile 2014 arasındaki kamu ihalelerinin %13'ünden fazlası bu şekilde yapılandırılmıştır ve bu toplam kamu ihale miktarının yaklaşık üçte birine tekabül eder. Diğer %36'sı bildirimden sonra müzakere edilmiş prosedürlerin sonucudur.

Enerji sektörünün kendine özgü yapısı, **rekabetçi prosedürlerin hiçbir alanda olmadığı kadar baypas edil-**

**Tablo 2. Makedonya'nın Elektrik Üreticisi ve Toptan Tedarikçisi (ELEM) Tedarik Sözleşmeleri (2009 – 2014)**

No. contracts:	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Sözleşme Sayısı ('09-'14)	Toplam Miktar (EUR)	%
Açık Usul	384	406	362	336	214	209	1 911	373 432 008	46,8%
Kısıtlı Usul	13	3	5	1	0	0	22	29 253 698	3,7%
Önceden Sözleşme İlanı Yayınlanmaksızın Pazarlıklı Usul	39	37	29	82	137	70	394	106 265 053	13,3%
Önceden Sözleşme İlanı Yayınlanmış Pazarlıklı Usul	3	0	6	3	1	0	13	289 365 123	36,2%
<b>TOPLAM</b>	<b>439</b>	<b>446</b>	<b>402</b>	<b>422</b>	<b>352</b>	<b>279</b>	<b>2 340</b>	<b>798 315 882</b>	<b>100%</b>

**Kaynak:** Makedonya Uluslararası İşbirliği Merkezi (MCIC), kendi hesaplamalarımız, Makedonya Kamu İhalesi Elektronik Sistemi'nin (<https://www.e-nabvki.gov.mk/>) verilerine dayanmaktadır.

<sup>19</sup> Demokrasi Araştırmaları Merkezi (2014). Bulgaristan'da Enerji Sektörü Yönetimi ve Enerji Güven(siz)liği.

<sup>20</sup> Rusya'nın liderliğinde Güney Akım boru hattının Sırbistan bölümünde kamu ihale prosedürünün yönetimi, iyi bir örnektir. Bu proje, Rusya ile Sırbistan arasında hükümetler arası bir sözleşmenin bir ürünü olduğu için kamu ihale kanunundan tümüyle muaf tutulmuştur.

<sup>21</sup> Kamu İhaleleri İçin Düzenleme Komisyonu [https://krpp.rks-gov.net/Default.aspx?PID=Notices&LID=2&PCID=-1&CtID=SearchNotices&stat=2&PPRCMenu\\_OpenNode=114](https://krpp.rks-gov.net/Default.aspx?PID=Notices&LID=2&PCID=-1&CtID=SearchNotices&stat=2&PPRCMenu_OpenNode=114), son erişim tarihi 09.05.2016.

<sup>22</sup> CCC (2014). Kamu İhalelerine Katılacak Şirketler İçin Kılavuz. Kent İletişim Merkezi (CCC), <http://goo.gl/07fd2V> (Makedonya), son erişim tarihi 09.05.2016.



**mesine yol açar.** Enerji sektöründeki bulanık kamu ihale ortamı şu faktörlerden kaynaklanır:

- Enerji alanlarına erişimde ve bu alanların güvenliğinde herkese açık olmayan kriterler
- Pek çok donanım için mikro düzeyde etkili teknoloji tekeli
- Enerji ihracat işlemlerinin muğlak yasal yapısı
- Şirket içi etkili mali denetimlerin yokluğu
- Denetim organı tarafından gerçekleştirilen kamu ihale verimliliğiyle ilgili denetim ve kontrol eksikliği

Tek bir teklifin gönderildiği açık usuller ayrımcı koşulların oluşturulduğunun göstergesidir. Temelde açık usuller geniş ilgi toplar ve gönderilen tekliflerin sayısı tipik olarak yüksek olur. Ne var ki, açık teklifle de olsa, **tek bir teklife sahip kamu ihalesi**, en azından şu iki etmen nedeniyle **yolsuzluk için ciddi bir tehlike işaretidir**: a) Giriş engelleri: İhale makamları, ihale şartnamesini belirli bir şirketin veya şirketler birliğinin profiline uyacak şekilde ayarlamış olabilirler (sık rastlanan durumdur) b) Yozlaşmış ilişkiler: Siyasi bağlara sahip firmaların ihalelere girmelerini sağlayan örtük bilgi ve ilişkiler.

**Rekabetin bozulması** istenen grubun kazanan bir teklif hazırlamasına yardımcı olacak şekilde **ihale kriterlerinin gizlice sızdırılmasıyla** gerçekleşmektedir. Aldatıcı bir rekabet yaratmak için başkalarının da ihaleye katılmalarını sağlayan açık usulle de rekabet ortamı manipüle edilebilir. Kosova Yolsuzlukla Mücadele Dairesi ihale belgelerinin sızdırılması ve ihalede danışıklı hareket şüphesi nedeniyle bir ihaleyi iptal etmiştir. “Ayarlanmış ihaleler” olarak bilinen usulde ya prosedürün başlamasından önce ya da ihaleyi kazanacak teklifi güvenceye almanın bir yolu olarak rüşvet teklif edilir.<sup>23</sup> Örnekler ve nüfuzlu bazı şirketlerin elinde bulunan sözleşme tekeline dayanarak, bölgedeki enerji sektöründe kamu ihalelerinin büyük bir kısmının önceden belirlenmiş olduğu sonucuna varılabilir.

### Kutu 1. Arnavutluk Enerji KİT'lerinde Kamu İhale Zorlukları

Arnavutluk'taki bazı enerji KİT'leri yolsuzlukla itham edilmiştir; bunlardan biri, Arnavutluk Elektrik Dağıtım Sistemi Operatörü OSHEE' dir. OSHEE, GEN-I Tirana şirketi tarafından, EFT ve GSA şirketlerine gizli bilgiler sunmak ve şirketlerin tekliflerinin kurallara uygunluğunu sağlayarak bu kurumları kayırmakla suçlanmıştır. Arnavutluk Rekabet Kurulu (CAA), OSHEE' ye karşı bir soruşturma başlatmıştır. Şikayette bulunan GEN-I' ye göre, Ocak-Temmuz 2014 arasında elektrik satış ihalelerini belirlemek üzere OSHEE, EFT ve GSA ile gizli anlaşma yapmıştır. İddialara göre, EFT ve GSA, diğer rakiplerin tekliflerinden birkaç kuruluş düşük fiyat teklif ederek elektrik satın alma tekliflerini koordine etmiş, elektrik ithalat piyasasının büyük bir bölümünü ele geçirmiştir. Rekabet ilkelerine ve yasalara uymayan bu uygulamalar, GEN-I' e göre, vergi mükelleflerinin milyonlarca Avro'suna mal olmuştur. Aralık 2015'te, Rekabet Kurulu konu hakkındaki soruşturmayı kapatmış, hiçbir rekabet kısıtlamasına rastlanmadığını belirterek OSHEE'ye iç ve dış denetimler önermiştir.

**Kaynak:** Karar 388, 14.12.2015, [http://www.caa.gov.al/uploads/decisions/VKK\\_388\\_Hetimi\\_thelluar.pdf](http://www.caa.gov.al/uploads/decisions/VKK_388_Hetimi_thelluar.pdf)

<sup>23</sup> Enis Velu, Dyshime për kurdisje të tenderit në KOSTT, 2014, “Zeri” Ulusal Gazetesi, [http://old.zeri.info/artikulli/29759/undefined,son erişim tarihi 09.05.2016](http://old.zeri.info/artikulli/29759/undefined,son%20eri%C3%A7im%20tarihi%2009.05.2016).

## Enerji Piyasasının Serbestleşmesi

Güneydoğu Avrupa'daki<sup>24</sup> AB adayları<sup>25</sup> veya potansiyel adaylar<sup>26</sup> (Arnavutluk, Kosova, Sırbistan, Makedonya ve Karadağ) ile Türkiye, AB'ye katılım müzakerelerinin bir parçası olarak enerji sektörlerini ıslah etmekle yükümlüdürler. Enerji müktesebatının amaçlarından bazıları, düşük karbonlu ekonomiye geçiş, yükseltilmiş arz güvenliği, kurumsal şeffaflık, nihai enerji tüketiminde daha yüksek yenilenebilir oranı ve bölgedeki enerji piyasalarının serbestleştirilmesi olarak sıralanabilir. Enerji müktesebatının başarılı uygulanması kurumsallaşma ve zorlu reformlara yönelik güçlü siyasi irade gerektirir. Batı Balkan ülkeleri (Türkiye yalnızca gözlemcidir) Enerji Topluluğu Antlaşması'na Taraf Ülkelerdir.<sup>27</sup> Bu antlaşma, AB enerji müktesebatının benimsenip uygulanmasını desteklemeyi amaçlar.<sup>28</sup>

Avrupa Enerji Topluluğu'nun desteklediği düzenleyici reformun en önemli prensipleri, doğalgaz ve elektrik piyasalarının serbestleştirilmesi, ulusal ve bölgesel elektrik ve gaz borsalarının oluşturulması ve bölgesel enerji işbirliği projelerinin tamamlanmasıdır. Reform

gündemi, AB'nin Üçüncü Enerji Paketiyle büyük oranda tutarlıdır.<sup>29</sup> Paketin birincil amacı şirketlerin elektrik ve gaz üretim faaliyetini, iletim ve dağıtım ağlarından ayırmaktır. İkincil amacı ise piyasanın tam serbestleştirilmesi için düzenleyici çerçevenin oluşturulmasıdır; bu da politikacıların baskılarına boyun eğmeyen, güçlü ve bağımsız bir düzenleyici kurumun varlığına bağlıdır. Daha da önemlisi yerel enerji sisteminin bölgesel elektrik ve gaz dağıtım merkezlerine açılmasıdır; bu şekilde kapalı yerel piyasalardaki başat aktörler baskı hissedecek ve rekabet artacaktır.

Düzenleme reformunun başarısıyla ilgili olarak, **yasaların benimsenmesi ile onların icra edilmeleri arasındaki "uygulama boşluğu"** göz önüne alınmalıdır. Küresel Dürüstlük Örgütü'nün verilerine göre Batı Balkan ülkeleri iyi bir yasal çerçeve kurmuş ancak kötü uygulama nedeniyle yolsuzluğu kontrol altına alamamıştır.<sup>30</sup>

AB enerji müktesebatı kabul edilse de gereğince uygulanamayabilir çünkü müktesebatın uygulanması tüm enerji sisteminin elden geçirilmesini gerektirir. Enerji Topluluğu'nun anlaşmazlıkları çözme mekaniz-

<sup>24</sup> Yukarıda verilen listedeki Batı Balkan ülkeleri Hırvatistan'ı da içermekteydi, ancak Hırvatistan 1 Haziran 2013'te AB üyesi olduktan sonra Batı Balkanlar bölgesinden ayrıldığı düşünüldü. Kaynaklar: European Commission/Trade, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/western-balkans/>, last assessed on 21.11.2015; Internet page of the European Investment Bank/Western Balkans <http://www.eib.org/projects/regions/enlargement/the-western-balkans/>, son erişim tarihi 21.11.2015; EBRD, (2013), Energy Sector Strategy, <http://www.ebrd.com/downloads/policies/sector/energy-sector-strategy.pdf>, son erişim tarihi 21.11.2015; Internet page of Europe Integration Foreign Affairs Federal Ministry Republic of Austria/Western Balkans Summit Vienna 2015, <http://www.bmeia.gv.at/en/european-foreign-policy/foreign-policy/western-balkans-summit-vienna-2015/>, son erişim tarihi 21.11.2015.

<sup>25</sup> Arnavutluk, Makedonya, Sırbistan, Karadağ ve Türkiye, AB aday ülkeleridir. Avrupa Komisyonu/Avrupa Komşuluk Politikası ve Üyelik Müzakereleri'nin internet sayfası, [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index\\_en.htm#pc](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm#pc), son erişim tarihi 21.11.2015.

<sup>26</sup> Bosna Hersek ve Kosova potansiyel AB aday ülkeleridir. Bu grup ülkelere hazır olduklarında birliğe katılma sözü verilmiştir. [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index\\_en.htm#pc](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm#pc), son erişim tarihi 21.11.2015.

Enerji Topluluğu'nun daha özel hedeflerinden bazıları şunları içermektedir: arz güvenliğinin geliştirilmesi; rekabetin artırılması; elektrik üretim ve ağına yatırım çekme; AB pazarıyla bütünleşmeyi sağlayan entegre enerji piyasasının oluşturulması.

<sup>27</sup> Enerji Topluluğu/Hakkımızda internet sayfası, [https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/ENERGY\\_COMMUNITY](https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY), son erişim tarihi 21.11.2015.

<sup>28</sup> Örneğin, Üçüncü Enerji Paketinin son uygulanma tarihi, sözleşme taraflarınca ihmal edilince, Enerji Topluluğu Sekreterliği'nin Müdür Vekili Dirk Buschle şu sözlerle tepki göstermiştir: "Üçüncü Paketin uygulanması için son tarih olan 1 Haziran 2015 sona ermiştir; bu tarih, sıradan bir tarihten başka bir şey olarak belirlenmiş değildir." Kaynak: Enerji Topluluğu Sekreterliği, (2015), Yıllık Uygulama Raporu 2014/2015, : [https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/DOCUMENTS?library.category=758](https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCUMENTS?library.category=758), son erişim tarihi 7.11.2016.

<sup>29</sup> 2009/72/EC Yönetmeliği.

<sup>30</sup> Alina Mungiu-Pippidi, "Güneydoğu Avrupa", Mungiu-Pippidi, A. (ed.) (2015) içinde. Yolsuzlukla Mücadele Raporu, Cilt 3: Avrupa'da Hükümet Kayırmacılığı. Barbara Budrich Publishers, s. 53, şu adresten edinilebilir: <http://anticorpp.eu/publications/volume-3-government-favouritism-in-europe/>, last accessed on 09.05.2016.

Şekil 3. Batı Balkanlar'da Üçüncü Enerji Paketi'nin Uygulanışı<sup>31</sup>

Önem	Arnavutluk	Bosna Hersek	Kosova	Makedonya	Karadağ	Sırbistan
Birincil Yasa(lar)	▲	■	▶	◀	▲	▲
Tamamlayıcı Hukuki Fiiller	■	■	■	■	▶	▶
Organize Gün Öncesi Piyasası	■	■	■	■	■	▲
Ulusal Dengeleme Piyasası	■	▶▶	▶	■	▶▶	▶▶
Bölgesel Kapasite Tahsisi	▶	▶		◀	▶	◀
Fiyat Serbestleştirme	◀◀	◀◀	◀◀	◀◀	▶	▶▶
Ayrışan DSO	◀◀	◀◀	▲	◀◀	◀◀	■
Ayrışan TSO	▶	■	■	■	▶	■
UDK Bağımsızlığı	■	■	■	■	■	■
TSO'lar Arası Sözleşmelerin Uygulanması	/	/	◀◀	/	/	◀◀

◀◀ Kritik ◀ Önemli Gecikme ■ Yetersiz İlerleme || Beklemede  
▶ Rayında ilerleme ▶▶ Önemli ilerleme ▲ Tamamlanan

**Kaynak:** Enerji Topluluğu/Enerji Topluluğu WB6 Gözleme, Mart 2016

ması AB enerji yasasıyla uyuma ilişkin önemli bilgiler sunmaktadır: Şu anda, Enerji Topluluğu Antlaşması'nın çeşitli yönleriyle ilgili 15 açık dava vardır; bunlar hem grup hem de tekil ülke davalarıdır.<sup>32</sup> Bu durum, anlaşmayla tam uyumluluğun zorlu bir süreç olduğuna işaret eder.

Bölge enerji sektörünün Avrupa iç enerji piyasasının iyi işleyen bir parçası olma yönündeki dönüşümü çok yavaş ilerlemektedir. Elektrik bölgede evrensel bir ürün şeklinde sunula geldiği için rekabetçi bir piyasada satılmasına dair düzenlemeler, Türkiye'de kısmen gerçekleştirilmiş olması hariç, tamamlanmış olaktan çok uzaktır. Temel yasalar değiştirilerek elektrik piyasasının serbestleştirilmesi yönünde yavaş da olsa ilerleme kaydedilmiştir. Makedonya hariç bölgedeki

tüm ülkeler elektrik sektöründe ulusal bir dengeleme piyasası kurmaya başlamış, rekabete olanak sağlayıp azami talep dönemlerinde sistemin çabuk iyileşmesini güvence altına almıştır. Ancak reformun tamamlanması ulusal iletim ve dağıtım sistem operatörlerinin (TSO'lar ve DSO'lar) ayrıştırılmasını gerektirir. Bu adım, sadece Sırbistan'daki ana elektrik şirketi EPS tarafından atılmıştır. Sırbistan ayrıca gün öncesi piyasasına sahip tek ülkedir ve elektrik piyasasındaki fiyat teklifleri, Macaristan, Romanya ve Bulgaristan enerji borsalarını yakından takip etmektedir.

Kosova ile Bosna Hersek hariç diğer tüm ülkeler, enerji fiyatlarının serbestleştirilmesine yönelik adımlar atmış fakat çabalarını sadece büyük endüstriyel müşterilerle sınırlı tutmuştur. Piyasa değerinin altında tutulan

<sup>31</sup> Kaynak: Enerji Topluluğu/Enerji Topluluğu WB6 Gözleme, Mart 2016. [https://www.energycommunity.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/DOCUMENTS?library.category=758](https://www.energycommunity.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCUMENTS?library.category=758), son erişim tarihi 4.11.2016.

<sup>32</sup> Enerji Topluluğu/Uygulama internet sayfası, [https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/AREAS\\_OF\\_WORK/Dispute\\_Settlement](https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/AREAS_OF_WORK/Dispute_Settlement), son erişim tarihi 21.11.2015.

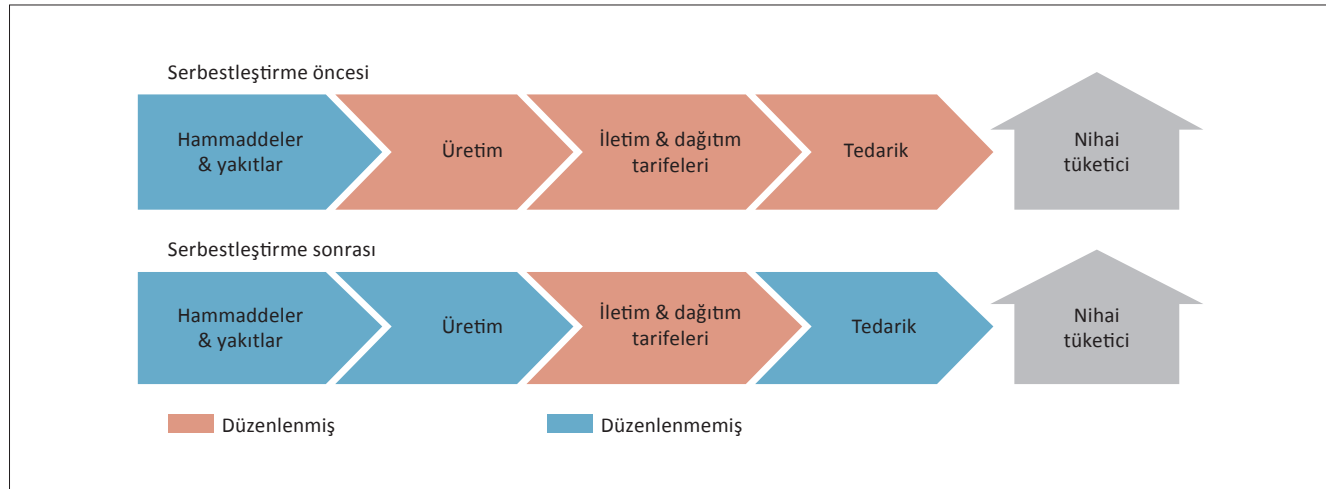
ev tarifeleri Türkiye hariç her yerde yerleşmiş bir sistemdir. Türkiye’de fiyat sabit olsa da piyasa fiyatlarına yakındır. Elektrik ve gaz tarifelerini üretim maliyetinin altında tutmak kamu enerji sektörünün mali istikrarına zarar vermiş, altyapı ve modernleştirme çalışmalarına yetersiz yatırım yapılmasına yol açmış, devlet denetimindeki fiyatlar ile piyasa fiyatları arasındaki arbitraj fırsatlarından yararlanan nüfuzlu rantçılara yarar sağlamıştır. Benzer örnekler bölgede boldur fakat en dikkat çekici örnekler Bosna Hersek’tedir. Bu ülkede devlete ait elektrik üretim şirketlerinin genel müdürleri, her fırsatta özel tüccarlarla gizlice anlaşıp elektrik fazlasını el altından piyasa fiyatlarının altına satmış, nüfuzlu özel oyunculara yarar sağlayıp KİT’lerin kazançlarını azaltmıştır.

Üçüncü Enerji Paketi’nin başarısı için bir önkoşul, bağımsız ve güçlü bir düzenleme kurumudur. Bosna Hersek, düzenleme kurumunun bağımsızlığını güvenceye alan kanun değişikliklerini uygulamakta ilerleme kaydetmemiştir (Şekil 3). Bu ülke örneğinde hükümet düzenleme komisyonunu atar, parlamento ise bunu onaylar. Parçalı bir siyasi yapıya sahip bu ülkede birden çok rakip ve enerji düzenleme kurumu vardır; dolayısıyla karar alma süreci verimsizdir ve kararlar sıklıkla

rakip fraksiyonların politik pazarlıklarına malzeme olmaktadır.<sup>33</sup> Bölgedeki diğer ülkelerin çoğunda, enerji düzenleme kurumu en azından işlevsel ve yasal olarak yürütme organından bağımsızdır. Kadro atamaları ile bütçe belirlemeye yönelik otonomi eksikliği halen bir sorundur. Kosova, enerji düzenleme kurumunun bağımsızlığı ve işlevselliğiyle ilgili olarak AB enerji müktesebatını yerine getirmelidir. Arnavutluk ve Türkiye enerji müktesebatının büyük bölümünü uygulamış ve emekli politikacılar ile enerji şirketi çalışanlarının düzenleme kurumu yönetimlerine katılmalarını kanunen yasaklamışlardır. Ancak Arnavutluk’ta elektrik piyasasının açılması ve Türkiye’de gaz sektörünün tekelden çıkarılması gibi temel reformlarda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir; dolayısıyla ilgili düzenleme kurumlarının karar alma süreçlerine dış müdahale tehlikesi vardır. Avrupa Komisyonu serbest piyasa rekabetini güvenceye alan yasaların doğru uygulanmasını garantilemek amacıyla yeterli yetkiye ve öngörüye sahip, bağımsız ve ulusal bir düzenleme kurumunun önemini vurgulamıştır.<sup>34</sup>

**Elektrik sektöründe hizmetlerin ayrıştırılmaması** Üçüncü Enerji Paketi’ne ters düşen ve tüm bölgede yaygın bir uygulamadır. Güneydoğu Avrupa ülke-

#### Şekil 4. Enerji Müktesebatının Hedefi Uyarınca Serbestleştirme Öncesi ve Sonrası Elektrik Piyasası



**Kaynak:** CSD, 2014, *Bulgaristan’da Enerji Sektörü Yönetimi ve Enerji Güven(siz)liği*.

<sup>33</sup> Enerji Topluluğu Sekreterliği, (2015), Yıllık Rapor 2014/2015, [https://www.energycommunity.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/DOCUMENTS?library.category=1298](https://www.energycommunity.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCUMENTS?library.category=1298) son erişim tarihi 4.11.2016.

<sup>34</sup> 2009/72/EC Yönetmeliği - giriş 33.

rinde hizmetler ya kâğıt üstünde ayrılmıştır ya da ayrıştırma sürecinin belirli kısımları hala hayata geçirilmemiştir. Hizmetlerin ayrıştırılması bölge ülkelerinin çoğu için ağır bir görevdir çünkü enerji üretimi ile tedarikinin iletimden net biçimde ayrılması için devlete ait enerji tekellerinin dağılması gerekir. Hem devlete ait enerji şirketleri daha sert rekabetle yüzleşmeye isteksizdir hem de politikacılar ani fiyat serbestliğinin etkisinden çekinir. Dolayısıyla bölgedeki karar vericiler mevcut durumun korunmasına eğilimlidir ve düzenleyici çerçevede “kâğıt üstünde” reformlar yapar.

Enerji piyasasının sürdürülebilir modernizasyonu, serbestleştirilmesi ve AB yönetmeliğiyle uyumunu güvence altına almak için hükümetler şu üç temel reforma yoğunlaşmalıdır:

- Düzenleme kurumunun bağımsızlığını güvenceye alma
- Rekabeti artırmak için iletim ve dağıtım sistemlerini ayrıştırma
- Açık elektrik piyasasına erişimi küçük işletmelere ve ev tüketicilerine yayma

Diğer taraftan, **sadece piyasa serbestleştirilmesi daha fazla rekabet sağlamaz**. Örneğin Karadağ'da elektrik piyasası açılmış olsa da özel şirketler piyasada yer almaya ilgisizdirler. Bu durum, dikey olarak birleşmiş devlet şirketi EPCG'nin piyasa hakimiyeti, ülkedeki görece düşük elektrik fiyatı ve altyapı ve elektrik piyasasının gelişmemişliğinden kaynaklanır.<sup>35</sup> Bu yüzden Karadağ makamları ayrıştırma sürecine direnmekte; ayrıştırmanın, enerji sektörünün mali dayanıklılığını tehlikeye atacağını öne sürmektedir.

## Kutu 2. Türkiye ve Makedonya'nın Gaz Piyasalarındaki Yolsuzluk Riskleri

Türkiye'de rekabeti teşvik edip devlet müdahalesini sınırlandıracak faaliyetler hızlı başlamış ancak doğalgaz reformu yavaşlamıştır. Devlete ait doğal gaz tedarikçisinin (BOTAŞ) piyasa gücünü terk etmeye hazır olması bunda önemli bir rol oynamıştır. BOTAŞ doğalgazın ithalatı, depolanması, dağıtımı ve satışı üzerinde neredeyse tekele sahiptir. BOTAŞ'a eleştirel yaklaşan AB, BOTAŞ'ın Doğalgaz Piyasası Kanunu'nun gereklerini yerine getirecek şekilde ayrıştırılmış olmadığını belirtmiştir.<sup>36</sup> Bu nedenle enerji düzenleme kurumu, BOTAŞ'ın ayrıştırılması ve gaz ithalatı ihale prosedürleri reformunu kolaylaştıracak bir değişiklik önermiştir.<sup>37</sup> Bu reform paketi, Türkiye enerji makamlarının en az on yıl gündeminde kalmış fakat BOTAŞ ithalatlar ve toptan tedarik üzerindeki tekeli korumak amacıyla hükümet içinde yoğun kulis faaliyetleri yürüterek değişime başarılı şekilde direnmiştir. Bu durum BOTAŞ ve Gazprom'un stratejik ortaklığıyla bağdaşır. Türkiye'nin ana gaz tedarikçisi olan Gazprom burada toplam gaz tedarikinin yarısından fazlasını kontrol eder. Özel şirket Makpetrol<sup>38</sup>, Gazprom'la yaptığı özel anlaşmaya dayalı olarak ülkede gaz fiyatının belirlenmesinde önemli rol oynar. Bu gaz fiyatı bölgedeki en yüksek fiyatlardan biridir.<sup>39</sup> Makpetrol ve hükümet gaz iletim boru hattıyla ilgili sorunun taraflarıdır. Bu sorun, büyük kentsel alanlara gaz ulaştırılmasını da kapsayan gaz

<sup>35</sup> Elektroprivreda No. 356 içinde basın açıklaması, Niksic, Şubat 2015 [http://www.epcg.com/sites/epcg.com/files/multimedia/gallery/files/2013/08/list\\_365.pdf](http://www.epcg.com/sites/epcg.com/files/multimedia/gallery/files/2013/08/list_365.pdf), son erişim tarihi 09.05.2016.

<sup>36</sup> Avrupa Komisyonu, (2013), Türkiye 2013 İlerleme Raporu, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/brochures/turkey\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/turkey_2013.pdf), son erişim tarihi 22.11.2015.

<sup>37</sup> Drew Leifheit, (2015), Türkiye'nin Gaz Piyasasını Serbestleştirme: Dizginleri Gevşeten BOTAŞ, Doğalgaz Avrupa, <http://www.naturalgaseurope.com/botas-liberalizing-turkeys-gas-market>, son erişim tarihi 22.11.2015.

<sup>38</sup> Makpetrol'ün temel faaliyet alanı, petrol, petrol ürünleri, doğalgaz ve biyodizelin perakende ve toptan satışlarıdır. Kaynak: Makpetrol'ün internet sayfası, [https://www.makpetrol.com.mk/zamakpetrol\\_en.asp](https://www.makpetrol.com.mk/zamakpetrol_en.asp), son erişim tarihi 09.05.2016.

<sup>39</sup> Enerji Düzenleme Komisyonu, (2015), Yıllık rapor 2014, [http://www.erc.org.mk/odluki/2015.05.15\\_Godisen%20izvestaj%20za%20rabota%20na%20Regulatornata%20komisija%20za%20energetika%20na%20RM%20za%202014%20godina\\_FINAL.pdf](http://www.erc.org.mk/odluki/2015.05.15_Godisen%20izvestaj%20za%20rabota%20na%20Regulatornata%20komisija%20za%20energetika%20na%20RM%20za%202014%20godina_FINAL.pdf), son erişim tarihi 09.05.2016.

sektörü gelişimini geciktirmektedir.<sup>40</sup> On yıllık anlaşmazlık, Makpetrol'un devlete ait boru hattına yatırımda bulunduğu için hatta sahip olduğunu iddia etmesiyle başlamıştır. Yasal anlaşmazlık mahkemede sonuçlanmamış olsa da fiili çözüm gaz iletim sistemini işletmek üzere hem devletin hem de Makpetrol'un<sup>41</sup> sahip olduğu GA-MA şirketinin kurulması olmuştur.

Bölgedeki hemen hemen bütün ülkeler, 1 Ocak 2015'te Üçüncü Enerji Paketi'ne uyarak piyasalarını açmış ve herkesin tercih ettiği elektrik tedarikçisini seçmesini sağlamıştır. Fakat Makedonya geçici bir karar olarak bu serbestleştirme sürecini beş yıllığına ertelemiş, küçük ölçekli tüketiciler ile ev tüketicilerinin kendi elektrik tedarikçilerini seçmelerini engellemiştir. Karşılığında Avrupa Topluluğu Sekreterliği Makedonya'ya karşı ihlal işlemi başlatmıştır. Elektrik piyasası serbestleşmesinin gecikmesi mevcut dağıtım tekeli EVN'nin işine yaramıştır. Müşterileriyle imzaladıkları sözleşmelerin çoğu geçerliliğini yitirdiği için özel şirketler zarar görmüştür. Bu durum hükümetin, rekabetçilerin ve nihai tüketicilerin zarar etmesine sebep olan mevcut özel elektrik tedarik şirketinin tekeli nasıl koruduğunu gösterir.

## Sonuç ve Politika Önerileri

Güneydoğu Avrupa'da etkili enerji reformlarının uygulanmasının önündeki ana engellerden biri enerji yönetimi eksikliğidir. Bu durum enerji KİT'lerinin kurumsal bazda kötü yönetimi, düzenleyicilerin bağımsız olmayışı ile yetersizliği ve enerji politikalarının tutarsızlığıyla ilgilidir. **Bölgedeki enerji sektörü yönetiminin güçlendirilmesi yolsuzlukla mücadelede etkili sonuçlar elde etmek ve AB entegrasyonunda ilerleme kaydetmek için esastır.** Enerji sektörünün yönetimini iyileştirmek için şu adımlar atılmalıdır:

- Şeffaflık ve enerji verilerine erişimi artırmak: Özellikle enerji sektöründeki KİT'lerin harcamaları ile finansal yönetimleri söz konusu olduğunda geçerlidir. Harici ve bağımsız bir yıllık enerji politikası incelemesi ulusal meclisler tarafından yapılmalı ve partiler arası özel çalışma grupları tarafından uygulanmalıdır. İnceleme şunları içermelidir: a) Yıl için belirlenen öncelikler, program bütçesi ve stratejik hedefler karşısında enerji politikası performansının değerlendirilmesi b) Devlete ait enerji kuruluşlarının finansal durumlarının bir değerlendirmesi ve sektörün gelişmesi önündeki risklerin saptanması c) Bir sonraki yıl için enerji politikasının gelişmesinde öncelikli alanların belirlenmesi
- Enerji sektöründeki KİT'ler için zorunlu kurumsal yönetim standartlarının getirilmesi (örneğin "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kurumsal Yönetimleri Hakkında OECD İlkeleri"): Bölge ülkeleri, OECD İlkeleri'ne uyum ve ilkelerin büyük çoğunluğunun pratikte uygulanmaması sorununu yaşamaktadır. Söz konusu uyum süreçleri ve ilkeler hayata geçtiğinde,
  - finansal sonuçlarla ilgili verilerin ve bilgilerin raporlanması ve açıklanması,
  - halka açık şirketler tarafından kullanılan mevcut uygulama ve yöntemlerin hayata geçirilmesi,
  - işletme yönetim performansının izlenmesi ve değerlendirilmesi için temel finansal göstergeler,

<sup>40</sup> Avrupa Komisyonu, (2010), Makedonya 2010 İlerleme Raporu. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/mk\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mk_rapport_2010_en.pdf); Avrupa Komisyonu, (2011), Makedonya 2011 İlerleme Raporu. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/mk\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf); Avrupa Komisyonu, (2012), Makedonya 2012 İlerleme Raporu. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/mk\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf); Avrupa Komisyonu, (2013), Makedonya 2013 İlerleme Raporu. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/mk\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mk_rapport_2013.pdf); Avrupa Komisyonu, (2014), Makedonya 2014 İlerleme Raporu. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf); Avrupa Komisyonu, (2015), Makedonya 2015 İlerleme Raporu. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf), son erişim tarihi 09.05.2016.

<sup>41</sup> Ana Stojilovska, (2011), Avrupa Komisyonu'nun İlerleme Raporu çerçevesinde Makedonya'nın performansını gözden geçirme Bölüm 21: Engelli bir yarış mı? - II. Bölüm, Analytica, <http://www.analyticamk.org/images/stories/files/report/2011/043/11043policyreport.pdf>, son erişim tarihi 09.05.2016.



- uygulamaların izlenmesi ve etki değerlendirilmesini sağlamak için temel göstergeler güvence altına alınacaktır.
- Enerji kuruluşlarının yönetimlerine siyasi müdahaleyi azaltmaya, kalkınmaya, bilginin kamuya açılmasına ve kontrol işlevlerine yoğunlaşma: AB öncelikleri ve yönetmelikleriyle uyumluluk ulusal enerji politikalarında üretim kapasitelerini artırmayı, enerji tedarikinin istikrarını ve güvenliğini güvenceye almayı, enerji yetersizliğini azaltmayı ve enerji verimliliğini artırmayı gerektirir
- Enerji KİT'lerinin raporlamalarına uluslararası muhasebe standartlarının getirilmesi: Mevcut yıllık mali hesaplar çoğu defa eksiktir; raporlama ilkeleri ise verileri raporlama, analiz derinliği ve tebliği bakımından son derece tutarsızdır

Tüm Güneydoğu Avrupa bölgesinde yönetimi iyileştirmek için bölgede atılması gereken ilave adım, şunları içerir:

- Açık ve şeffaf prosedürler ile gerçekçi analizlere dayanan, AB öncelikleriyle senkronize edilmiş ve ulusal idarelerin kapasiteleriyle bağdaşan büyük yatırım projelerine öncelik verilmesi
- Ulusal enerji düzenleme kurumları yönetim kapasitesinin, bağımsızlığının, şeffaflığının ve sorumluluklarının artırılması
- Ulusal enerji stratejisine paralel, önde gelen siyasi partiler tarafından onaylanmış, AB öncelikleriyle uyumlu ve uzun vadeli öncelikler üzerinde fikir birliği sağlanması
- AB Üçüncü Serbestleştirme Paketi'nin olabildiğince çabuk uygulamaya geçmesi

