

# Elektrik Sektöründe Reform

İzak Atiyas

TESEV ve Sabancı Üniversitesi

17 Ocak 2006

TEPAV, Ankara

# [ Yeniden yapılanma ]

- Tarihsel yapı: Dikey bütünleşik; kamu veya özel
- Yeniden yapılanma
  - Hedef: verimlilik artışı
  - Dikey ayrışma
  - Serbestleşme (hem arz hem talep)
  - Piyasalar: Toptan elektrik piyasası

# [ Temel zorluklar - 1 ]

- Arz güvenliği
  - Dikey bütünleşik yapıda bir mühendislik-planlama sorunu
  - Tekelci yapı içinde arz güvenliğinin maliyetini karşılamak görece kolay; uzun dönemde tarifeler yatırım maliyetini karşılayacak biçimde ayarlanabilir
  - Yeniden yapılanmadan sonra *aynı zamanda* ekonomik bir sorun
  - Puant talebi karşılayacak kapasite ve rezervler kamu malı özelliği gösteriyor; bu kapasite yılda belki birkaç saat kullanılacak, ancak var olmamasının sisteme muhtemel maliyeti yüksek (ayrıca toplumsal maliyeti her bir tüketiciye olan maliyetinden daha yüksek, bedavacılık sorunu)
  - Yatırım ve üretim kararlarının bağımsız birimlerce alındığı bir piyasa mekanizması bu kapasitenin bulundurulması için yeterli teşvik vermeyebilir

# [ Temel zorluklar - 2 ]

- Toptan fiyatlarda dalgalanma
  - Eski rejimde elektriğin kıtlık fiyatındaki dalgalanma bütünleşik yapıda hazmediliyordu
  - Yeni rejimde açık risk unsuru
  - Muhtemelen tüketimin önemli bir bölümü istikrarlı fiyatlardan elektrik talep etmeye devam edecek, yüksek dalgalanmalara tabi olmaya yatkın olmayacak
  - Ayrıca talebi fiyatlara tümüyle esnek kılmak teknik olarak zor ve pahalı
  - Dolayısıyla toptan fiyatlardaki dalgalanmayı perakende fiyata yansıtmak ancak sınırlı bir biçimde mümkün olacak

# [ Temel zorluklar - 3 ]

- Tek taraflı piyasa gücü
  - Başka piyasalara göre, tekil üreticilerin fiyatı etkileme gücü çok daha yüksek, özellikle talebin yüksek olduğu dönemlerde
- Çözümler konusunda fikir birliği yok; hata yapma ihtimali yüksek; yapılıyor
- Krizler (Kaliforniya, ABD doğu yakası, Yeni Zelanda) veya aşırı yüksek fiyatlar

# [ EPK ]

- Dikey yapısal ayrıştırma (TEİAŞ, EÜAŞ, TEDAŞ, TETAŞ)
- Düzenlenen erişim hakkı – ayrımcılığı önleme
- Üretimde serbestleşme (lisanslama)
- “Serbest” tüketiciler (sınırı EPDK belirliyor)
- Özelleştirme
- Maliyet esaslı tarifeler

# [ EPK: yatay-dikey ayrıştırma ]

- İletim, Üretim, Dağıtım, Perakende satış, Toptan satış
- Her bir faaliyet için ayrı lisans ve muhasebe; hesap ayrımı
- Yasal ayrışma öngörülmemiş ancak tekel gücünü sınırlayan hükümler var
  - Üreticiler max piyasa payı %20
  - Dağıtım şirketi üretim tesisi işletebilir ancak üretimi bölgenin %20sinden fazla olmaz
  - Bölgedeki tüketimin %20sinden fazlasını kendi üretim şirketinden alamaz

# [ EPK: Piyasa mekanizması ]

- İkili sözleşmeler
- Mali uzlaştırma (fiyatları TETAŞ belirliyor)
- Dengeleme piyasası



# Türkiye'nin özgün sorunları

- Yükümlenilen sözleşmeler (YİD, Yİ, İHD)
- Kayıp kaçaklar
  - Oran yüksek (ama azalıyor, %20 -> %17)
  - Bölgelerarası farklar çok büyük
  - Doğu-güneydoğu Anadolu'da %60
  - Çapraz sübvansiyon
  - Maliyet esaslı tarife-> bölgelerarası dengesizlik çok yüksek
  - EPK: tüketiciye geri ödeme

# [ Türkiye'nin özgün sorunları ]

- Özelleştirmede yasal sorunlar
- Dağıtımda mülkiyet devri zor (İHD)

# Strateji Belgesi (Mart 2004)

- Bir eylem dokümanı: neyin ne zaman yapılacağını anlatıyor
- Özelleştirme: önce dağıtım sonra üretim
  - “perakende satış lisansı sahibi dağıtım şirketlerinin üretim faaliyeti gösteren veya gösterecek yatırımcılara güven verecek bir yapıda olması”
- Portföy üretim şirketlerinin kurulması
- Serbest tüketici sınırını dondurma
- Serbest olmayan tüketicilerin perakende şirketlerden alım yapmasını önleme
- Tarifelerde “eşitleme mekanizması”; maliyet esaslı tarife terk edildi
- Geçiş dönemi sözleşmeleri
- Gerekçeler açık değil

# 5398 No. Kanun (Temmuz 2005)

- OSB'lere elektrik şirketi kurma hakkı
- Dağıtım şirketleri üretim tesisi kurabilir (sınırlar kalktı)
- **Yine gerekçe açık değil**
- Dağıtım varlıklarını “çekici” kılma??
- AB direktiflerine aykırı (üye ülkelerde 2007'ye kadar yasal ayrışmanın gerçekleşmesi gerekiyor)
- Rekabet Kurulu: perakende ile dağıtımın yasal olarak ayrışması lazım

# [ Temel sorunlar (I): Yönetişim ]

- Düzenleyici belirsizlik
- Alınan kararların neden alındığı yeterince anlatılmamıştır, gerekçelendirme yetersiz
  - Neden önce dağıtım?
  - Neden dikey bütünleşme?
  - Serbest tüketiciye yeni sınırlama neden?
  - Neden fiyat eşitleme mekanizması?
- Genel stratejik yönelim hakkında soru işaretleri: Öğrenme süreci mi, yoksa EPK modeli hakkında şüpheler mi

# [ Yönetişim (2) ]

- Gerekçelendirme eksikliği
  - Saydamlık boyutu
  - Hesap sorulabilirlik boyutu
  - Yetkililerin bakış açısını anlama boyutu
- Gerekçelendirme olmayınca yetkililerin gelecekte önceden beklenmeyen olaylar karşısında nasıl tavır alacaklarını kestirmek zor
- Daha yüksek risk primi

# [ Yönetişim (3) ]

- Saydamlık enerji sektöründe daha da önemli, spekülasyon potansiyeli çok yüksek
- Eşgüdüm eksikliği? Dikey bütünleşmeye izin veren hükmün yasaya *nasıl (kimin inisiyatifi ile)* girdiği belli değil
- Piyasa geliştikçe daha önemli olacak (şu anda sorunlar kamu içinde hallediliyor)
  - TETAŞ'ın TEDAŞ'a satış fiyatındaki indirim
  - İtiraz etmek mümkün, idari bir karar

# [ Yönetişim (4): Çözüm ]

- Bir temel politika metni
  - Metin alternatifleri tartışır ve yapılan seçimlerin gerekçelerini ortaya koyar
  - İyi bir örnek: **Piyasa el kitabı**
- Dönemsel izleme raporları
  - Gelişmeler
  - Karşılaşılan zorluklar
  - Önerilen çözümler



# Temel sorunlar (II): Özelleştirme

- Üretimde rekabet için özelleştirmeyi beklemek gerekmiyor
  - Kamu mülkiyeti altında rekabete başlamak mümkün (Norveç, rekabetin başladığı dönemde İsveç)
  - Portföy üretim şirketleri kurulsun
  - Bağımsız rakip gibi davranmaya başlasınlar
  - Dengeleme piyasasına katılsınlar
  - Dengeleme piyasası çalışmaya başlasın
  - Mevcut fiyatlama mekanizmasındaki sorunların çözümüne katkıda bulunur

# [ Özelleştirme (2) ]

- Özelleştirmede gelir odaklı olma tehlikesi
  - Telekomda çok ciddi bir biçimde yaşandı
  - Özelleştirmenin esas amacı süreç içinde unutulabiliyor
  - Satılan varlığı “çekici” kılma endişesi de sonuç olarak bir gelir odaklı olma durumudur
  - “Çekici kılma”nın temel yolu bir tekel rantı yaratma
  - Eğer varlıklar rekabetçi ortamda satılacaksa, bu rant satış fiyatına yansıtılacak, satın alanın eline kalmayacak
  - Yüksek satış fiyatı, yüksek maliyet haline gelecek, sonunda bunu ödeyecek olan tüketicidir, **bir vergilendirme yöntemi**
  - Özelleştirmenin amacı etkin ve kalıcı bir rekabet ortamının yaratılması olmalı
  - Varsın satılan varlıklar daha az çekici olsun; bunun tek sonucu varlıkların daha ucuza satılması olur

# Temel sorunlar (III): Ayırıştırma

- Yatay ayırıştırma konusunda yaklaşım çok doğru
  - Başka ülkelerde karşılaşılan aşırı yoğunlaşma sorunu yaşanmayacak
- Dikey ayırıştırma sorunu
  - Dikey bütünleşme riski azaltıyor (“arz güvenliği”)
  - Fakat dağıtımın bütünleşmesi ciddi rekabet sorunlarına yol açabiliyor
  - Avrupa Komisyonu “sector inquiry”; dağıtım faaliyetlerinin üretim ve perakende faaliyetlerden ayrılmaması ciddi rekabet sorunlarına yol açıyor, piyasa kapatma

# [Ayrıştırma (2)]

- Halbuki riski azaltmak için perakende-üretim bütünleşmesi yeterli
- Ayrıca dağıtımı içermeyen **perakende/üretim** bütünleşmesinin rekabet sorunları daha az (özellikle üretimde yoğunlaşma yüksek olmayınca)
- Başka türlü bir özelleştirme mantığı: iki ayrı faaliyet özelleştiriliyor.

# Temel sorunlar (IV): Eşitleme mekanizması

- Bir destek mekanizması gerekli
- Bu mekanizma dağıtım gelir düzenlemesine eklenecek
- Nasıl bir mekanizma
  - Saydam
  - Kayıp kaçakların azaltılmasını özendirsin
  - Fiyatlara mümkün olduğu kadar az müdahale etsin
  - Adil olsun
  - Örnek: Mekanizmayı kayıp kaçağı düşük bölgelerin finanse etmesi adil değil

# Temel sorunlar (V): Perakende satış rekabeti

- Uluslararası deneyim: özellikle küçük tüketici düzeyinde perakende rekabetinden verim almak zor
  - Teknolojik altyapıyı geliştirmek maliyetli
  - Ciddi dışsallıklar var (sayaçtan aslında tüm sektör faydalanıyor ama maliyeti dağıtım veya perakende şirketi yükleniyor –veya tüketici)
- Geçiş sözleşmeleri perakende rekabeti zaten zorlaştıracak
- Mesken için perakende rekabetin gecikmesinin yol açacağı refah kaybı muhtemelen çok yüksek değil
- Ama serbest tüketici sınırı daha çabuk aşağıya çekilebilir

# [ Temel sorunlar (VI): Kapasite ]

- “Sadece enerji” piyasası yeterli mi?
- Mükemmel bir piyasa olsa idi yeterli olurdu (?)
  - Kıtlık dönemlerindeki yüksek fiyatlar “peak” kapasite ve rezervler için yeterli gelir yaratırdı
  - Ancak fiyatın neden yüksek olduğunu anlamak kolay değil (kıtlık mı piyasa gücü mü?)
  - Düzenleyici veya siyasi müdahale muhtemel
  - Sırf bu yüzden sadece enerji piyasası yeterli olmayabilir

# [ Kapasite (2) ]

- Kapasite mekanizmaları
  - Kapasite ödemeleri (fiyat mekanizması)
  - Kapasite bulundurma zorunluluğu (miktar mekanizması)
    - Örnek (PJM): Perakendecilere puant yüke bağlı bir miktar kapasite bulundurma zorunluluğu
  - Marjinal fayda eğrisinin eğimi marjinal maliyet eğrisininkinden daha yüksek-> miktar mekanizması daha uygun
  - Siyasi olarak da daha kabul edilebilir olabilir.



# Temel sorunlar (VII): Piyasa gücü

- Toptan elektrik fiyatları düzenlenmiyor
- Üreticilerin piyasa fiyatını etkileme gücü başka piyasalara göre çok yüksek
  - Talebin gelir esnekliği düşük
  - Katı kapasite kısıtları
  - Rekabet hukuku yeterli değil (kötüye kullanma var mı?)
- Yol açtığı zarar (özellikle oyuncular arası gelir transferi) çok yüksek

# [ Piyasa gücü ]

- Piyasa gözetimi
  - En önemli araçlarından biri saydamlık
    - Örnek: katılımcıların fiyat teklifleri
  - Performans göstergeleri derleyip yayınlama
  - Piyasa yöneticisi ile EPDK arasında yakın ilişki
  - Düzenleyici otoritenin kural değiştirme yetkisi olması (EPDK'nın var)
  - İletim sisteminde “ekonomik yeterlilik” (Türkiye’de durum iyi)
  - Sözleşmeler, talep esnekliği
  - Yerel piyasa gücü önleme mekanizması?
  - Çok acil değil ama bir ara hazırlanılması lazım

# Gündem

- Portföy şirketlerinin oluşturulması
- Dengeleme piyasası çalışmaya başlaması
- Kamudaki katılımcıların da dengelemeye katılması
- Dağıtımın yasal olarak ayrışması
- Eşitleme mekanizmasının saydam olması
- Serbest tüketici sınırının düşürülmesi

# [ Sonuç ]

- Türkiye'nin önemli bir şansı var
  - Tüm varlıklar kamuda; yapıyı şekillendirmek mümkün
  - Şu anda yapılmakta olan ana oyuncuların oluşturulması
  - Uluslararası deneyim (öğrenmek için iyi bir dönem)
  - Beyaz sayfa açmak mümkün