

# Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılanması Sürecinde Dağıtım Faaliyetlerinde Dikey Ayrıştırma

İzak Atiyas, Sabancı Üniversitesi<sup>1</sup>

18 Nisan 2006

Üretim, iletim, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin birbirinden ayrışması elektrik sektörünün yeniden yapılanmasında önemli bir yer tutmaktadır. Dikey ayrıştırmanın temel amacı, elektrik sisteminde doğal tekel özelliklerini sürdürecektir olan iletim ve dağıtım şebekelerine tüm katılımcıların ayrımcı olmayan bir biçimde erişebilmelerini sağlamaktır. Şebeke faaliyetlerinin üretim ve perakende satış faaliyetlerinden ayrıştırılması yöneliminin temelinde, bunun yapılmaması halinde, şebekeye hakim olan teşebbüsün, üretim veya perakende satış alanlarında rekabet içinde olduğu diğer teşebbüslerin erişimini çeşitli yöntemlerle kısıtlayabileceği, şebekeye hakim olmanın verdiği güç ile piyasaları kapatabileceği (foreclosure), bunun sonucunda rekabetin gelişmesinin engellenebileceği endişesi vardır.

## Avrupa Birliği Elektrik Direktifi'nde ayrıştırma

Ayrıştırma çeşitli biçimler olabilir. Avrupa Komisyonu raporlarında dikey ayrışma dört farklı biçim altında değerlendirilmektedir. Hesap ayrışması, farklı faaliyetlerin muhasebelerinin ayrı tutulmasını öngörür. Yasal ayrıştırma, farklı faaliyetlerin ayrı tüzel kişilikler olarak örgütlenmesi anlamına gelmektedir. Yasal ayrıştırma örneğin dağıtım ve üretim faaliyetlerinin aynı sermaye grubuna bağlı olmasını ve bu anlamda “dikey bütünleşik” olmasını engellemektedir. Mülkiyet ayrıştırması ise ayrıştırılan faaliyetlerin ve varlıkların aynı sahiplere veya sermaye grubuna ait olmaması anlamına gelmektedir.

Avrupa Birliği Elektrik Direktifi'nde (EC 2003) ayrıştırma 15. maddede düzenlenmiştir. 30. madde ise bu düzenlemenin 1 Temmuz 2007 yılına kadar geciktirilebileceğini hükme bağlamıştır. Direktife göre dağıtım şebekesinin diğer faaliyetlerden yasal olarak ayrışması gerekmektedir. 15. madde, bunun mülkiyet ayrışması anlamına gelmek zorunda olmadığını belirtmektedir. Ancak dağıtım faaliyetlerinin dikey olarak bütünleşik olması durumunda, yasal ayrışmanın yanı sıra bazı yönetim önlemleri de öngörülmüştür. Dağıtım işletmecisinin örgütlenme ve karar alma anlamında bağımsız olmasını sağlamak için, örneğin, dağıtım sisteminin yönetiminden sorumlu kişilerin bütünleşik şirketin dağıtım dışı faaliyetlerden sorumlu olan kurullarına katılmamasının gerektiği, ana şirketin günlük faaliyetler hakkında dağıtım şirketine talimatlar veremeyeceği hükme bağlanmıştır. Direktif ayrıca, dağıtım sistemi işletmecisinin ayrımcı davranışları önlemeye yönelik bir uygunluk programı hazırlamasını ve uygulamasını gerekli kılmıştır.

## Türkiye'de durum

---

<sup>1</sup> Bu yazı ağırlıklı TESEV tarafından yayınlanacak olan “Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform” başlıklı çalışmaya dayanmaktadır.

Türkiye’de elektrik sektörünün yeniden yapılanması temel olarak 4628 numaralı Elektrik Piyasaları Kanunu’nda öngörülen model çerçevesinde yürütülmektedir. Bu kanunun konu ile ilgili başlıca hükümleri şöyle özetlenebilir:

- Hesap ayrışması: Birden fazla lisansa sahip olan aynı tüzel kişi veya aynı faaliyeti birden fazla tesiste yürüten tüzel kişiler, lisansa tabi her faaliyet veya tesis için ayrı hesap ve kayıt tutmak zorundadır.
- Üretim şirketleri dağıtım şirketleri ile iştirak ilişkisine girebilirler fakat kontrol oluşturamazlar (Md. 3.c.1)
- Üretim şirketlerinin iştirakleri ile piyasadaki payı, bir önceki yılın toplam kapasitesinin yüzde yirmisini geçemez. (Md 2.a.2)
- Dağıtım şirketleri üretim lisansı almak kaydıyla üretim tesisi kurabilir, ancak bu tesisin üretimi bölgenin bir önceki yıl toplam tüketiminin yüzde yirmisini geçemez. Ayrıca, dağıtım şirketi, sahibi olduğu veya iştirak ilişkisi bulunduğu üretim şirketinden bölgelerinde bir önceki yılda dağıtımını yaptıkları yıllık toplam miktarın yüzde yirmisinden fazla elektrik enerjisi satın alamaz (Md. 3.c.3).

Görüldüğü gibi, EPK yasal ayrışmayı öngörmüyor, ancak dağıtım ile üretim arasındaki dikey bütünleşme derecesini sınırlandırıyor. 3 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilen 5398 numaralı kanun<sup>2</sup> ile dağıtım faaliyetleri ile üretim faaliyetleri arasındaki ilişkinin düzenlenmesinde EPK’na göre önemli bir değişikliğe gidildi. 5398 numaralı kanunun 22. maddesinde, EPK’unda yapılan bir değişiklik ile, üretim lisansı almak ve hesapları ayrı tutulmak kaydı ile, dağıtım şirketlerinin üretim tesisi kurmalarına izin verilmiş, sınırlamalar kaldırılmıştır. Sadece, dağıtım şirketinin, sahibi olduğu veya iştirak ilişkisinde bulunduğu üretim şirketinden aldığı enerjinin fiyatının ülke ortalama toptan fiyatının üstünde olmaması şartı getirilmiştir. Bu kısıtlamalar, EPK’nda öngörülenlerden çok daha gevşektir ve dağıtım ile üretim arasında sadece hesap ayrıştırmasına dayalı dikey entegrasyona izin verilmiş olmaktadır.

Konunun hem dağıtım-üretim hem de dağıtım-perakende satış boyutları vardır. Önce dağıtım ile perakende satış faaliyetleri arasındaki ilişkiye değinelim: EPK dağıtım faaliyetleri ile diğer faaliyetler arasında yasal ayrıştırma öngörmemekteydi, sadece hesap ayrıştırması öngörmekteydi. SB’nde de dağıtım şirketlerinin perakende satış faaliyetlerinden ayrılmadan özelleştirilmesi öngörüldü. Rekabet Kurulu, dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesine ilişkin verdiği görüşte, satışların onaylanması için dağıtım ile perakende satış faaliyetlerinin geçiş döneminin sonuna kadar yasal ayrıştırmaya tabi olması şartını getirdi.<sup>3</sup> Kurulun görüşünde “Strateji Belgesi’ne dayanan elektrik dağıtım özelleştirme eylem planında büyük ölçüde arz güvenliği ve yabancı yatırımların teşviki amaçlarının dikkate alındığı, buna karşılık rekabetin tesisi ve tüketicinin korunması hususlarına ilişkin düzenlemelerin yetersiz kaldığı” savunuldu. Geçiş döneminden sonra sağlıklı bir rekabet ortamının kurulabilmesi için bazı yapısal önlemlerin alınması gerektiği belirtilen kurul görüşünde, en uygun

<sup>2</sup> “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”

<sup>3</sup> Rekabet Kurumu (2005).

yapısal önlemin dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin mülkiyet ayrıştırmasına tabi tutulması olacağı ifade edildi. İkinci en iyi alternatif olarak da dağıtım ve perakende faaliyetlerinin ayrı tüzel kişilik çatısı altında hukuki olarak ayrıştırılmasının doğru olacağı belirlendi. Buna ek olarak, dağıtım şirketlerinin geçiş dönemi sonunda kendi bölgelerindeki perakende satış paylarını “belirli bir takvim içinde belirli bir orana düşürmelerini sağlayan bir yöntemin esas alınabileceği” vurgulandı. Ayrıca açık bir şekilde geçiş dönemi sonuna kadar hukuki ayrışmanın Rekabet Kurulu’nun nihai izin koşulu olduğu ifade edildi.

Rekabet Kurulu’nun getirdiği yasal ayrıştırma koşulu, yukarıda değinilen Avrupa Birliği Elektrik Direktifi hükümleri ile uyumludur. Buna karşılık Direktif’te dağıtım şirketlerinin perakende satış paylarını belirli bir oranın altına indirmeleri koşulu yoktur. Avrupa Komisyonu, perakende satışta yerleşik işletmeciden başka perakendecilere geçmiş olan tüketicilerin oranını, rekabetin gelişme düzeyini ölçen göstergelerden biri olarak düzenli bir şekilde takip etmekte ve yayınlamaktadır.

Dağıtım ile üretim arasındaki ayrıştırma konusuna gelince, EPK bu konuda da hesap ayrışması öngörmüştü ancak buna ek olarak dağıtım şirketlerinin kurabilecekleri üretim şirketlerinden kullanabilecekleri elektrik miktarı üzerine sınırlamalar getirmişti. 5398 numaralı kanun ile ise dağıtım şirketlerinin üretim faaliyetine girmesinin önündeki kısıtlar kalkmıştır, geriye bir tek hesap ayrımı kısıtı kalmıştır. Dolayısıyla şu andaki durum, gerek dağıtım-perakende satış gerek dağıtım-üretim ilişkisi açısından Avrupa Birliği Elektrik Direktifi’nin gereklerine uymamaktadır.

### **Dikey bütünleşmenin sakıncaları ve yararları: Neyin bütünleşmesi?**

Dikey bütünleşmenin rekabet açısından yararları ve zararları rekabet ekonomisinin tartışmalı konularından biridir. Bu tartışmalar, elektrik sektörü bağlamında da yapılmaktadır. Dağıtım faaliyetleri ile üretim ve/veya perakende satış faaliyetlerinin yeterince (örneğin Avrupa’daki yaklaşım içinde yasal ve yönetsel) ayrılmış olmamasının rekabet sorunlarına yol açabileceği, bu tür bütünleşmenin bir zorunlu unsur olan şebekeyi içermesinden dolayı ayrımcılığa veya piyasayı rakiplere kapatma eğilimine yol açabileceği konusunda tam olmasa da oldukça yaygın gibi gözükken bir kanı vardır. Dağıtım şirketleri, çok çeşitli biçimlerde ayrımcılık yapabilmektedir, bunların bir kısmı açık ayrımcı davranışlar değildir ama yine de bağımsız üreticilere ve perakendecilere önemli dezavantajlar yaratabilmektedir.

Nitekim Avrupa Komisyonu’nun 2005 tarihli sektör değerlendirme raporunda (European Commission, 2005a, özellikle sayfa 41) bu tür ayrımcı uygulamalar rekabetin önündeki en önemli engellerden biri olarak görülmüştür. Rapora göre, dağıtım ile perakende satış arasında yeterince ayrışma olmaması, dağıtım şirketlerini yeni perakende satış şirketlerine geçmek isteyen tüketicilerin geçişlerini zorlaştıracak çeşitli engeller çıkarmaya özendirilmektedir. Bu engeller arasında faturalama için gerekli bilgileri zamanında vermemek, ödeme koşullarını zorlaştırmak, yeni şirketlere geçmeye karar veren tüketicilere daha avantajlı tarifeler sunmak veya geçenleri cezalandırmak (örneğin nakliye tarifelerini arttırarak) gibi davranışlar sayılmıştır. Bu tür davranışların gözlemlendiği ülkeler olarak Belçika ve Almanya’da sonra da Avusturya, Finlandiya, Polonya ve Çek Cumhuriyeti’nin adları geçmektedir. Bunlardan Almanya, Polonya ve Çek Cumhuriyeti henüz yasal ayrıştırmayı gerçekleştirmemiştir; Belçika’nın da Brüksel bölgesinde henüz yasal ayrıştırma gerçekleştirmediği (European Commission, 2005b, Tablo 2.1).

Peki elektrik sektöründe dikey bütünleşmenin yararları var mıdır? Bu konuda öne sürülen etkenlerden biri dağıtım şirketi açısından elektrik tedarikindeki belirsizliği ve toptan fiyatlardaki dalgalanmaların etkisini azaltmaktır. Perakende satış lisansına sahip dağıtım şirketleri perakende elektriği dalgalanmalardan yalıtılmış tarifelerden satmak zorunda kalacaklardır (tüketicilerin çok büyük bir bölümü, tüketimde tam serbestleşme gerçekleştiğinde yani serbest tüketici limitinin sifıra indiği dönemde bile fiyat riski üstlenmekten kaçınacaklardır). Bu durumda alımları için temelde toptan piyasaya bağımlı olurlarsa ciddi bir fiyat riski üstlenirler. Dağıtım şirketlerinin faaliyet bölgelerine ulaşan hatlarda iletim kapasitesi sıkıntısı yaşanacak olursa bu risk daha da artacaktır.

Dağıtım ile üretim arasında dikey bütünleşme, bu riski önemli ölçüde azaltabilir. Bir kere dağıtım şirketinin kendi üretim tesislerinin olması, toptan fiyatlardaki dalgalanmadan bağımsız olarak istikrarlı bir maliyetten elektrik tedarik edebileceği anlamına gelir. Kuşkusuz bunun da bir fırsat maliyeti vardır: toptan fiyatlar yüksek olunca üretim biriminin elektriği toptan piyasaya değil de dağıtım şirketine satması bir kâr fırsatının kaybedilmesi anlamına gelir, ama bu istikrarın karşılığı ödenen bir sigorta primi gibi düşünülebilir. Yani dikey bütünleşme bir riskten korunma mekanizmasıdır.

Ayrışmada olduğu gibi bütünleşmede de derecelerin varlığından söz edilebilir. Aynı tüzel kişilik veya aynı sermaye grubunun mülkiyetinde olma dikey bütünleşmenin uç biçimleridir. Avrupa Komisyonu kimi yazılarında buna “yapısal dikey bütünleşme” demektedir (örneğin European Commission, 2005a, s. 39). Dikey bütünleşmenin daha hafif versiyonu, görece uzun dönemli satış sözleşmeleri yolu ile yaratılan ilişkililerdir. Avrupa Komisyonu (2005a) sözleşmeler yolu ile yaratılan uzun dönemli ilişkilere “sözleşme yolu ile dikey bütünleşme” (contractual integration) demektedir.

Gerek sözleşmeler yoluyla, gerek yasal ve mülkiyete dayalı dikey bütünleşmenin bir başka yararı da toptan piyasada rekabet gücü sorununu azaltma potansiyelidir. Üretiminin önemli bir bölümü vadeli sözleşmelere bağlı olan üreticilerin toptan piyasada tek yanlı piyasa gücü uygulama dürtüsü törpülenir. Dikey bütünleşmenin de benzer bir etkisi vardır. Nitekim ABD’deki piyasalar hakkında yakın dönemde yapılan bir çalışma (Bushnell, Mansur ve Saravia, 2005) dikey ilişkilerin toptan piyasalarda fiyatları azaltıcı etkisi olduğunu göstermiştir. Wolak (2005) Kaliforniya’da yaşanan krizde elektrik şirketlerinin büyük bir oranda spot piyasaya bağımlı olmalarının ve vadeli sözleşme kullanmamalarının önemli bir rol oynadığı sonucuna varmıştır.

Peki bu eğilimler Türkiye’de dağıtım ile üretim veya perakende satış arasındaki ayrışmanın sınırlı olmasını haklı çıkarır mı? Kanımca bu sorunun cevabı hayırdır. Bütünleşmenin yukarıda anılan yararları, özellikle perakende satış ile üretim arasında gerçekleşebilecek bütünleşme ile elde edilebilecek yararlardır; bu etkenlerden yararlanmak için dağıtımın diğer faaliyetler ile bütünleşmesine gerek yoktur. Dağıtım faaliyeti nihayet bir nakil/taşıma faaliyetidir, onun toptan fiyat veya tedarik riskine karşı korumaya ihtiyacı yoktur. Halbuki rekabet açısından esas sakıncalı görünen dikey bütünleşme, esas olarak dağıtım faaliyetlerinin üretim veya perakende satış ile bütünleşmesidir. Dolayısıyla esas yapılması gereken, dağıtım ile hem perakende satış hem de üretim arasında ciddi bir ayrıştırma gerçekleştirmek, buna karşılık perakende satış ile üretim arasında dikey bütünleşme konusunda ise ilkesel bir yasaklama yaklaşımı içinde olmamaktır.

Son yıllarda Avrupa’da perakende satış faaliyetleri ile üretim arasında bir yeniden bütünleşme eğilimi gözlemlenmektedir. Glachant ve Leveque (2005) bu eğilimi şöyle özetlemektedir: “Elektrik reformları için sınai referans modeli 1995 ile 2001 arasında tamamen değişmiştir. Tercihler, ticaret ve nihai tüketicilere satışın dikey olarak ayrıştırılmış olduğu yapılardan ... dikey olarak yeniden bütünleşik yapılara yönelmektedir. Bu değişmekte olan sınai paradigmanın en iyi göstergelerinden biri, mali piyasalar, mali analistler, derecelendirme kuruluşları ve bankaların dikey olarak ayrılmış yapılara karşı değişen yaklaşımlarıdır. Bankacılar ve finans kaynakları sonunda hissedarlar ve şirket yöneticileri ile bir olup dikey bütünleşmenin oynaklığa ve piyasaların devrevi özelliklerine karşı en iyi koruma olduğu sonucuna vardılar” (s. 10). Avrupa’da yeniden bütünleşme eğiliminin aynı zamanda Avrupa çapında ciddi bir yoğunlaşmaya yol açtığı gözlemlenmektedir. Bu yeniden dikey bütünleşme eğilimi rekabet endişelerine yol açmaktadır. Burada endişe duyulan toptan piyasada doğabilecek rekabet sorunlarından çok, perakende piyasalarda doğabilecek rekabet sorunları ve yeni girişlerin engellenmesi olasılığı gibi görünmektedir. Bu bütünleşme eğilimlerini ve sonuçlarını yakından takip etmekte yarar olacaktır.

## **Sonuç**

Özetlerse dikey bütünleşme konusunda şöyle bir yaklaşım en azından şimdilik makul gibi gözükmektedir: Dağıtım ile üretim ve/veya perakende satış arasında en azından yasal ayrıştırma düşünülmelidir. Öte yandan perakende satış ile üretim arasında bütünleşme eğilimine veya taleplerine karşı toptancı bir yaklaşım getirmek makul gözükmemektedir. Bu tür birleşme taleplerinin her birini kendi içinde değerlendirmek doğru olacaktır.

Elektrik sektöründe perakende satış ile üretim arasında dikey bütünleşme sorununun tipik bir rekabet meselesi olarak ortaya çıktığını söyleyebiliriz: Bir yandan birleşenler arasında ciddi bir verimlilik artışı gerçekleşebilir. Diğer yandan ise bu tür birleşmeler rekabeti engelleme potansiyeli taşıyan bir yoğunlaşmalara yol açabilir. Özellikle üretimde yoğunlaşma düzeyi düşükse, perakende satış ile üretimin bütünleşmesinin rekabet açısından daha az sorun yaratması beklenebilir. Türkiye’de üretimde yoğunlaşmaya getirilmiş olan sınır bu anlamda bir güvence teşkil etmektedir.

Bu yazıda savunulan mantığa göre dağıtım özelleştirmelerinde aslında birbirinden ayrılabilir iki faaliyet özelleştirilmektedir. Dolayısıyla ileride tümüyle rekabete açılacak olan perakende satış faaliyetlerine özel yatırımcı çekerken, bunu dağıtım şebekesini kontrol etmekten kaynaklanacak muhtemel bir tekel rantı ile ayrıca süslemek gereksiz bir hata gibi gözükmektedir.

## **Kaynaklar**

EC (2003). “Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of The Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC.”

European Commission (2005a). “*Energy Sector Inquiry: Issues Paper*,” [http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/sector\\_inquiries/energy/issues\\_paper15112005.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/energy/issues_paper15112005.pdf)

European Commission (2005b). Commission Staff Working Document Technical Annexes to the Report from the Commission on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market COM(2004)863 final.

Glachant, Jean-Michel ve François Leveque (2005). “ Electricity Internal market in the European Union: What to Do Next?”, [www.sessa.eu.com](http://www.sessa.eu.com)

Rekabet Kurumu (2005). “Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.’nin Özelleştirilmesine İlişkin Rekabet Kurulu Görüşü”, Ankara.  
<http://www.rekabet.gov.tr/word/gorus/tedasgorus.doc>

Wolak, Frank (2005) “Lessons from the California Electricity Crisis”, James M. Griffin ve Steven L. Puller (ed). *Electricity Deregulation*, Chicago: Chicago University Press içinde