

# DÜNYA ENERJİ POLİTİKALARI BAĞLAMINDA TÜRKİYE'YE DAYATILAN DÜZENLEMELER

## AYFER EĞİLMEZ

Kimya Yüksek Mühendisi

### Giriş

Dünya hidrokarbon kaynaklarının yoğunlukta olduğu bölgelerde savaşların olması, ülkelerin stratejik enerji planlarını da içeren ulusal enerji politikalarının oluşturulmasının önemini göstermektedir.

Petrol, ticari amaçla üretilmeye başladığından beri uluslararası alanda iktisadi-politik koşulları da belirlemektedir. (Daniel, 1966)

Sermaye ve teknoloji yoğun bir sanayi olan petrol ve doğalgaz sektörleri, büyük ölçekli girişimlerle gerçekleşebilmektedir. Bu bağlamda dünyadaki petrol şirketleri arama, üretim, taşıma, iletim, rafinaj, dağıtım/pazarlama ve hatta enerji faaliyetlerini de içerecek bir entegre yapıdadırlar.

Petrol sanayiinin ilk tekelci kontrolünü elde edenler (John D.Rockefeller gibi) bunların arasından çıkmıştır. (Arnot, 1924:16)

Petrol sanayi sermayesi ve kullanılan emek gücü ile bir emperyalist tekel örneği durumundadır. Diğer bir anlatımla petrol sanayi, bir yandan geliştiği ülke ekonomisinde tekelleşmeyi hızlandırırken, aynı zamanda uluslararası düzeyde hükümetleri, bu alandaki rekabete bizzat katılmalarına ve dünyanın paylaşılmasında kendi ülkelerinin şirketlerinin sürekli ve doğrudan koruyucusu konumuna getirmektedir.

Diğer yandan, sektörde tekelleşme süreci, üretimden dağıtıma doğru değil tersine, rafineri ve dağıtım alanındaki tekelleşmeden üretimdeki tekelleşmeye doğru olmaktadır. Petrol rafinerisi ve dağıtım faaliyetinin kontrolünü ele geçirenler aynı zamanda üretim ve tüketimi arz-talep ilişkisinden bağımsız olarak piyasada tekel fiyatını belirleyebilmektedirler.

Özellikle ilk yıllarda oluşan fiyat istikrarsızlığı ve pazarda yaşanan karmaşa, petrol şirketlerinin pazara egemen olabilmeleri için, bir araya gelerek birleşmelerine yol açmıştır.

İlk olarak ABD'de başlayan bu süreç sonraları uluslararası petrol mücadelesinde "Çok Uluslu Şirketler" biçiminde şekillenerek devam etmektedir.

Üretim ve dağıtımı büyük tekelci şirketlerin denetiminde olan petrol, kullanımının artmasıyla önemli bir enerji kaynağı olmuştur. Hızla gelişen ve birbirinin nüfuz alanına girmek isteyen emperyalist ülkeler ordularını güçlendirmek için petrol gereksinimini "ulusal sorun" olarak görmektedirler ve petrol alanlarının şirketler arasında paylaşılması mücadelesine doğrudan katılmaktadırlar.

## I) Dünya'da ve Türkiye'de Petrol ve Doğal Gaz Durumu

### 1) Dünya'da Durum

- Dünyada ham petrol rezervi; 140.4 milyar ton'dur. Ortadoğu ülkeleri %65.4 ile en büyük payı almaktadırlar. Bunu %8.6 ile Güney ve Orta Amerika ülkeleri izlemektedir. OPEC üyesi ülkeler dünya petrol rezervlerinin %77.6'sına sahiptirler.

- Dünyada toplam ham petrol üretimi; 3.5 milyon ton olarak gerçekleştirilmiştir. Üretimde ilk sırayı %31 ile Orta - Doğu ülkeleri, bunu %10.3 ile ABD ve %8.8 pay ile Rusya Federasyonu izlemektedir.

- Dünya petrol tüketimi ise; 3.3 milyon ton olup, bunun %26'sını dünya nüfusunun %4.7'sine sahip olan ABD tüketmektedir.

- Rezervler ve yeni buluşlar, üretim ve tüketim ile birlikte değerlendirildiğinde, dünyada 41 yıllık süre için ham petrol arz sorunu görülmemekle birlikte, petrolün savaş nedeni olması arz-talep dengesinden çok coğrafi dağılımından kaynaklanmaktadır.

- Dünyada doğalgaz rezervleri ise; 146.4 trilyon m<sup>3</sup> seviyesinde saptanmıştır. Rusya Federasyonu %33'lük bir payla ilk sırada iken bunu %16 pay ile İran izlemektedir.

- Doğalgaz üretimi 2.3 trilyon m<sup>3</sup> olarak gerçekleşmiştir. Rusya Federasyonu %23.7'lik pay ile en büyük üretici konumundadır. Bunu ABD ve Kanada izlemektedir.

- Doğalgaz tüketimi ise, % 2.4 oranında artarak 2063.9 milyon ton petrol eşdeğeri gerçekleşmiştir.

- Dünya doğalgaz rezervlerinin kullanılabilme süresi 62 yıl olarak belirlenmiştir.

### 2) Türkiye'de Durum

- Türkiye’de toplam 963.5 milyon ton ham petrol rezervinin 153 milyon tonu üretilebilir rezervdir. Bugün 40.8 milyon ton üretilebilir ham petrol bulunmaktadır.  
- 19.8 milyar m3 doğalgaz rezervinin 13.5 milyar m3’ü üretilebilir doğalgaz olup, bugün 8.5 milyar m3 üretilebilir doğalgaz bulunmaktadır.

#### a)Türkiye’de Petrol-Doğalgaz Faaliyetleri

1926 yılında çıkartılan 791 Sayılı “Petrol ve Altın İşletme” Yasası’ndan sonra 1935 yılında petrol arama görevi bu yasa ile Maden Tetkik Arama Enstitüsü’ne(MTA) verilmiştir. İşletmeye uygun ilk petrol kuyusu, 1948 yılında MTA tarafından Batman yöresinde bulunmuştur. Bu yıllarda çok uluslu şirketler Türkiye’de yatırım yapmak yerine, ithal ettikleri petrol ürünlerini pazarlayıp satmayı tercih etmişlerdir. Daha sonraları 791, 2189 ve 2804 sayılı petrol yasalarından şikayetçi olan yabancı petrol şirketleri, Max W. Ball’ın önerileri doğrultusunda hazırlanan son derece liberal olan 1954 tarih ve 6326 sayılı Petrol Yasası ile Türkiye’de petrol ile ilgili her türlü faaliyeti yürütme olanağı bulmuşlardır.

1954 yılında bu yasa ile Türkiye’de petrol ve doğalgaz kaynaklarının araması, üretilmesi, rafinajı, taşınması ve pazarlanması yoluyla ülke ekonomisine katkı sağlama görevi Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı’na (TPAO) verilmiştir.

TPAO; dünyadaki tüm petrol şirketlerinde olduğu gibi, TÜPRAŞ, BOTAŞ, POAŞ, DİTAŞ, İGSAŞ ve İPRAGAZ ile entegre bir yapıda oluşturulmuştur. Ancak 1983 yılından sonra özelleştirmelere hazırlık amacıyla bu zincirleme yapı parçalanarak TPAO, yalnızca hidrokarbon arama ve üretiminden sorumlu petrol şirketine dönüştürülmüştür. Böylece TPAO petrol ürünlerinin dağıtım ve pazarlanmasından sağlanan kar işlevinden mahrum bırakılmıştır.

Mevcut durum incelendiğinde, 2000 yılı sonu itibarıyla TPAO; 136.5 adet arama ve 2’si Precco Arco şirketleri ile ortak 48 adet işletme olarak üzere toplam 184.5 adet ruhsatı bulunmaktadır. Toplam 392 adet ruhsatın %34’lük bölümü TPAO’na ait iken, geriye kalan % 66’lık büyük bölümü diğer petrol şirketine aittir.

Buna karşın, Türkiye’de yapılan jeolojik etüdlerin %99.99’lük bölümü TPAO tarafından gerçekleştirilmiştir. Jeofizik etüdlerin %86’si, toplam 53.485 metre olan sondajın %74’ü ve 2.75 milyon ton yerli ham petrol üretiminin ise % 72’si TPAO sahalarından üretilmiştir.(yaklaşık 2 milyon ton)

Türkiye’de yabancı petrol şirketleri açısından cazip teşvik unsurları bulunan liberal bir petrol yasası olmasına karşın, 1954 yılında beri bu petrol şirketleri, riski ve maliyeti yüksek olan arama yatırımlarına yönelmemişler, ispatlanmış ve zengin rezervleri olan aynı zamanda rezervuar özellikleri nedeniyle maliyetlerin düşük, kar oranlarının yüksek olduğu ülkeler ve bölgelerde yatırıma öncelik vermişlerdir. Türkiye’de ise arama yerine son derece karlı bir olan pazarlamayı tercih etmişlerdir. Ayrıca yabancı petrol arama şirketleri, 2000 yılında toplam 28.3 Trilyon TL sermaye(nakit, malzeme, vb.) ithal etmelerine karşın 17.4 Trilyon TL sermaye transfer etmişlerdir. Yani Türkiye’ye getirdikleri sermayenin % 61’ini ülkelere aktarmışlardır. Benzer biçimde toplam 16.6 Trilyon TL olarak gerçekleşen devlet hissesi ödemesinde TPAO’nun payı %66.45 olmuştur.

Diğer yandan Türkiye’de üretilen doğalgazın tamamına yakın kısmı ve toplam doğalgaz arzının ise yaklaşık % 8’i TPAO tarafından gerçekleştirilmiştir. Yabancı şirketler, yüksek oranda ruhsat sayısına sahip olmakla birlikte gerçek anlamda arama çalışmaları yapmamaktadırlar. Yasanın sunduğu imtiyaz, indirim, muafiyetlerden yararlanmak amacıyla ruhsat almaktadırlar. Bu durum, Türkiye’de petrol aramaları açısından potansiyel olan alanların fiili olarak kapanması anlamına gelmektedir.

Oysa toplam 24.4 milyon olan ham petrol talebinin ancak %11’lik bölümü yerli üretimle karşılanırken %89’luk bölümü ithal edilmektedir. Yerli üretimin niteliğine bakılmaksızın artırılmasının önemi ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de rafineri faaliyetleri 32 milyon ton/yıl toplam kapasiteye sahip beş rafineri tarafından yürütülmektedir. Bunun 27.6 milyon ton/yıl olan kısmı mülkiyeti kamuya ait olan TÜPRAŞ rafinerilerinden, geri kalanı ise özel sektör şirketi ATAŞ tarafından sağlanmaktadır.

TÜPRAŞ, 2001 yılı sonu itibarıyla 22.8 milyon ton ham petrol işlemiş, yurt içi pazar payı %80'dir. 12 Katrilyon TL ciro gerçekleştirmiş olup, devlete 3 Katrilyon TL gelir sağlamıştır.

2000 yılında BOTAS tarafından Rusya Federasyonu, Cezayir ve Nijerya'dan toplam 14.70 milyon m<sup>3</sup> doğalgaz ithal edilmiş, bunun %66.6'sı elektrik, %22.4'ü konut, %10.2'si sanayi ve %0.8'i gübre sektöründe kullanılmıştır. İthal edilen doğalgaz, Türkiye-Rusya doğalgaz boru hattı ile taşınmıştır.

## **II) Dünya Enerji Politikaları ve Türkiye'nin Konumu**

Dünyadaki nüfusun %20'sini oluşturan gelişmiş ülkeler, enerji arzının %62'ini tüketirken gelişmekte olan ülkeler %40'ını tüketmektedirler. Bu miktar 5 milyarlık nüfusa düşen pay olmaktadır. 1.6 milyar insanın ise ticari enerjiye ulaşma olanağına sahip olmadığı tahmin edilmektedir.

Tek başına günde 19 milyon varil tüketen ABD, petrol gereksiniminin %50'sini dışarıdan temin ederek aslında kendine yetebilecek düzeyde olan 23 milyon varil ulusal rezervini stratejik rezerv olarak tutmakta ve devreye sokmamaktadır. Petrol gereksiniminin %23'ünü Orta Doğu ülkelerinden, %77'sini kolayca erişebildiği Meksika, Kanada, Venezuela, Nijerya ve İngiltere'den satın almaktadır.

AB ülkelerinin tümünün 2010 yılında toplam petrol tüketim miktarı 14 milyon varil/gün olacak iken, rezervleri ancak 7.5 milyar varil'dir. Yani enerji hammaddesi alımında Orta Doğu petrollerine ve Rusya Federasyonu'na ait doğalgaza bağımlı durumdadırlar.

Ayrıca ABD kontrolündeki dev petrol şirketleri gelişen teknolojilerden en üst düzeyde yararlanarak arama yatırımlarının maliyetlerini düşürmektedirler. 1980 yılında 15 dolar/varil olan yatırım maliyeti 1998'de 5 dolar/varil'e düşmüştür. AB ülkelerinin ulusal petrol şirketlerinin maliyetleri ise artmaktadır.

Benzer biçimde AB ülkelerinde kayda değer petrol ve gaz sahaları pahalı sondaj ve diğer kısıtlıklar nedeniyle keşfedilememekte, ABD, sürekli keşifler yoluyla 10 yıl öncesine göre petrol aramalarında 6 kat, doğalgaz keşiflerinde ise 4 kat başarılı sonuçlar elde etmiştir.

Enerji üretimi ve tüketimindeki dengesizlikler ABD lehine ağır basmaktadır. Hammadde üretim hedefleri, fiyatları belirleme konusunda ABD egemenliği söz konusudur.

AB'nin enerji politikalarına ilişkin yaklaşımı gelecekteki gereksinimini karşılamaktan ibarettir. ABD ise dünya enerji haritasını kendi yararına çizmeyi hedeflemektedir. Yani, tüm dünya ülkelerinin enerji politikalarının ABD çıkarları doğrultusunda şekillenmesi için, üretici ya da tüketici olan tüm ülkeler üzerinde kontrol ve denetimini sağlamayı amaçlamaktadır.

## **Türkiye'nin Enerji Politikası**

Türkiye'nin bugünkü enerji talebi 115-120 milyar KW-saattir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı(ETKB) bunun, 2005 yılında 1.5 katına (290 milyar KW-saat) çıkacağını ifade ederken, DPT ve uluslararası kuruluşlar ise 190 milyar KW-saat olarak hesaplamaktadırlar. Bakanlığın abartılı olarak sunduğu hedef için 4-5 milyar dolar tutarında yatırım gerekmektedir. İçinden doğalgaz ve petrolün geçeceği tartışmalı olan boru hatları yapımı "al ya da öde" garantili doğalgaz ihaleleri ve gündemde sürekli tutulan nükleer santraller uygulanan politikaların özünü oluşturmaktadır. Temel amaç AB'nin gereksinimi olan temiz, risksiz ve ucuz enerjinin sağlanmasıdır.

AB'nin enerji politikalarının ana eksenini enerji piyasalarının serbestleştirilmesi, rekabete açılması için özelleştirilmelere oturtulmaktadır. AB, yeni üye olmak isteyen ülkelere enerji alanlarını hızla özelleştirerek piyasaya açmaları için, yapısal düzenlemeleri yaparak ulusal parlamentolarından hızla geçirilmesini dayatmaktadır.

AB'nin direktifleri doğrultusunda üye ülkeler enerji piyasalarının %20'sini serbestleştirerek rekabete açmışlardır. 2008 yılında en az %33'nün ve 2010 yılında ise, tamamının piyasaya açılması yani özelleştirilmesi ısrarla istenmektedir.

Ancak mevcut AB üyesi ülkelerinin yarısı enerji sektörlerinin tamamını serbestleşmeyi istememekte tersine devlet kurumlarını güçlendirerek ayak direktmektedir.(Yunanistan, Portekiz, İtalya, özellikle Fransa vb. gibi) Örneğin Belçika-Fransa ortaklığı olan TOTAL Fina ELF, Fransa'nın devlet tekeli olan Gaz de France ile Gaz de France ise piyasayı kontrol edebilmek için Electricite de France ile anlaşmalar yapmaktadır.

Ayrıca BP-Amoco, Shell, ENI gibi dev şirketler son derece karlı olan Avrupa doğalgaz faaliyetlerine girerek, karteller yaratmaktadırlar.

Türkiye'nin ulusal enerji politikasının oluşturulmasında ise Avrupa Enerji Şartı(AEŞ) belirleyici olmaktadır. AEŞ'da belirlenen enerji politikaları imzalayan tüm ülkelerin ulusal programları niteliğindedir. Burada enerji sektörünün temel düzenleyici parametresi olan "Rekabet" için pazardaki her türlü engelin düzenlenmesi ve ortadan kaldırılması taraf olan ülkelerin yükümlülükleri olarak konulmaktadır.

Bu anlamda IMF'e verilen Niyet Mektuplarında "Yapısal Reform" altında Enerji sektörüne ilişkin olarak 2001'de "15 günde 15 Yasa" sloganı içinde Elektrik-Doğalgaz ve Petrol piyasalarını düzenleyen yasaların TBMM'sinden geçirileceği teminatı verilmiştir. Elektrik, Doğalgaz Piyasası Yasaları hiçbir alanda tartışılmadan TBMM'sinden hızla geçirilmiş, Petrol Piyasası Yasası ise TBMM'sindedir.

Bunlarla sektördeki kamu tekelleri parçalanarak bütünselliği bozulurken, özel yerli ya da yabancı şirketlere hem dikey, hem de yatay entegrasyon ve arz-talebin önemli bir bölümünü kontrol olanağı sağlanmaktadır.

Elektrik sektörü üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, otoprodüktörler alanlarına bölünerek, iletim dışındaki diğer alanlarda özel sektöre açılmaktadır.

Aynı biçimde 18 Nisan 2001 Tarih ve 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Yasası ile doğalgaz sektörü ithalat, üretim, iletim, depolama, toptan satış, dağıtım ve ihracat alanları olarak bölünmektedir. Bu faaliyetleri yürütecek şirketler lisanslarını, özerk/bağımsız kurullar olarak ifade edilen tamamen atama yoluyla siyasi partilerin ve sermayenin temsilcilerinden oluşan Enerji Piyasası Kurulu'ndan alacaklardır. Ayrıca yapım ve hizmet faaliyetlerini yürütmek üzere kurulacak iç tesisat ve servis hatları şirketleri ise sertifikalandırılarak faaliyetlerini sürdüreceklidir.

Kısaca söz konusu yasaların amacında altı çizilerek vurgulanan "Rekabet" sağlanması yoluyla tüketicinin seçenek yapması mümkün olmayacağı gibi, ithal edilen doğalgaz, tüketicieye birbiriyle rekabet içinde olmayan en az 7-8 şirketten geçen tarifelerden oluşan ağır bir fatura olarak yansıyacaktır.

Ayrıca Türkiye'de bu faaliyetleri yüklenilecek sermaye birikimine sahip ulusal şirketler olmayacağından, riski dağıtabilmek için yabancı ortaklıklar, konsorsiyumlar aracılığıyla doğalgaz faaliyetleri yabancı tekellere devredilmektedir. Böylece büyük bir pazara hakim olarak oligopol bir yapı, yani faturası tüketicieye/halka yüklenen son derece karlı bir alanı kontrolleri altına alacaklardır.

57.Hükümet, ilgili kesimlerin tepkilerine aldırmadan Dünya Bankası'nca dayatılan ve tamamen birebir tercüme olan Petrol Piyasası Yasası'nı TBMM'sinden geçirmeye hazırlanmaktadır. Petrol ürünleri piyasasını düzenleyen bir yasa tasarısı olarak sunulan Yasa ile, Türkiye'de esasen sınırlı olarak yürütülen petrol arama, üretim ve rafinaj faaliyetleri yok edilmektedir.

Petrol araması, riski oldukça yüksek sermaye ve teknoloji yoğun bir faaliyettir. Özellikle jeolojisi karmaşık ve fay kuşağında bulunan Türkiye için çok daha fazla risk içermektedir. Bu anlamda dünyadaki tüm petrol şirketleri bu riski azaltmaya yönelik olarak arama ve üretim, taşıma, rafinaj ve dağıtım/pazarlama alanlarını da oluşturan dikey entegre yapıdadırlar. Böylece riski olmayan karlılığı yüksek dağıtım, pazarlama faaliyetlerinden elde ettikleri karların önemli bir bölümünü arama yatırımlarına aktarmaktadırlar. BP-Amoco-ARCO, Shell, Chevron, ENI gibi tüm dev petrol şirketleri entegre yapıda olup, son yıllarda enerji alanına da girerek yapılarını daha da güçlendirmektedirler.

İşte 1954 yılında kurulan TPAO'da dikey entegre bir yapıda iken, 1983'den sonra taşıma, rafinaj ve dağıtım/pazarlama faaliyetleri elinden alınarak yalnızca arama ve ham petrol üretme faaliyetleri yani riskli bir alanda sıkıştırılmıştır. Petrol Piyasası Yasası ile TPAO'nun ürettiği ağır petrolün yerli rafinerilerce "öncelikle alınması zorunluluğu" kaldırılmakta ve ekonomik darboğazda olan TPAO, güçsüzleşeceğinden Türkiye'deki petrol arama faaliyetleri de fiilen durmuş olacaktır.

Aynı biçimde TÜPRAŞ'ın da dağıtım şirketi ve bayilik teşkilatı kurmaları engellenerek zaten düşük kar marjı ile çalışan rafinerilerimizin çökertilerek piyasada yerli petrol ürünün yerini, ithal ürünün alması söz konusu olacaktır. Gerek TPAO gerekse TÜPRAŞ, entegre yapıya sahip olması ve uluslararası bağlantıları yoluyla güçlü olan çok uluslu yabancı petrol şirketleriyle eşit olmayan koşullarda rekabet etmek durumunda bırakılmaktadır.

Diğer yandan yerli rafinerilerde üretilen petrol ürünlerine yüksek oranlarda vergi uygulanırken, yurt dışından girişine göz yumulan ve KDV dışında vergi uygulanmayan standart dışı, kalitesiz ürünlerin Türkiye'ye girmesi yolu açılmaktadır. Akaryakıt Dağıtım Şirketleri Bayi, istasyon açarak kar marjlarını arttırma yoluyla mevcut bayilerin rekabet edememeleri sonucunda zaten oligopol olan bu alanda dağıtım şirketleri piyasaya hakim olacaklardır.

### **Sonuç Olarak;**

IMF ve DB'nin Türkiye'ye dayattığı ve AB'nin "uyum yasaları" adı altında elektrik, doğalgaz, petrol piyasası yasaları, Türkiye'de enerji sektörünün özelleştirilmesi, dışa açılması anlamını taşımaktadır. Türkiye enerji politikası, ABD ve AB'nin yetki alanındaki çok uluslu enerji holdinglerinin çıkarları doğrultusunda oluşmaktadır. Anayasaya yerleştirilen "uluslararası tahkim" mekanizması ile de yargısal güvence sağlanmıştır.

Enerji kaynakları bakımından büyük oranda dışa bağımlı olan Türkiye'ye, uluslararası politik dengeler sonucundan çıkacak sorunlar karşısında hareket alanı bırakılmaktadır.

### **KAYNAKLAR**

Duran Daniel(1966):Petrol; "Milletlerarası Petrol Politikası", Çev. Ahmet Angın, Kitapçılık Ticaret Ltd; İstanbul

Chester, E.W.(1983): United States Oil Politics and Diplomacy, West Port"

Arnot, Robert P.(1924): "The Politics of Oil "Londra

Eğilmez, Ayfer."Yeni Liberal Politikalar Doğrultusunda Enerji Sektöründe Gelişmeler ve Uygulamalar", TMMOB, EMO 2002, Ankara

Eğilmez, Ayfer. "Türkiye'de Enerji Piyasası Düzenlemeleri Hızla Tamamlanıyor-Petrol Piyasası Yasa Tasarısı Değerlendirilmesi", Petrol-İş, Mart 2002, İstanbul.