

# DOĞALGAZ PİYASASININ DÜZENLENMESİ

Çiğdem ÖZCAN

102615021

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
HUKUK YÜKSEK LİSANS PROGRAMI  
(EKONOMİ HUKUKU)

Yrd. Doç. Dr. iur. Burak ODER

2006

# DOĞALGAZ PİYASASININ DÜZENLENMESİ

(REGULATION OF NATURAL GAS MARKET)

Çiğdem ÖZCAN

102615021

Yrd. Doç. Dr. iur. Burak ODER :

Yrd. Doç. Dr. Taner AYANOĞLU :

Doç. Dr. İzak ATİYAS :

Tezin Onaylandığı Tarih :

Toplam Sayfa Sayısı : 126

Anahtar Kelimeler

Anahtar Kelimeler

- 1)Doğalgaz
- 2)Regulasyon
- 3)Sosyal Mal
- 4)Doğal Tekel
- 5)Lisans verme

- 1)Natural Gas
- 2)Regulation
- 3)Public Goods
- 4)Natural Monopoly
- 5)Licensing

## ÖZET

Enerji sektörleri, yapılarının karmaşıklığı, çeşitliliği ve uygulamadaki farklılıklarıyla, ekonomi ve hukuk bilimleri açısından incelenmeye değer endüstriler içermektedirler. Ayrıca uluslararası bir boyuta da sahiptir.

Kamu ekonomisinde doğalgaz, hizmetin sunulmuş şekli itibariyle sosyal mal özelliği kazanabilmektedir. Piyasanın şekillendirilmesinde, yapılanmasında ve denetlenmesinde bu husus gözönüne alındığında, devletin düzenleyici rolü daha fazla önem kazanmaktadır.

Pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de, piyasa oluşturulma aşaması da dahil olmak üzere, idarelerin kontrolü altında hizmet veren bir piyasadır. Hizmetin kalitesi, verimliliği ve güvenliği devlet tarafından izlenmektedir. Yapılan düzenlemelerle, aktörlerin özel teşebbüsler olduğu serbest bir piyasanın oluşturulması ve bu şekilde tüketiciye fayda sağlanması hedeflenmektedir.

Doğalgaz piyasası alt piyasalardan oluşmuştur. İletim ve dağıtım doğal tekel niteliğindedir. Birden fazla şebekenin varlığı rasyonel değildir. Bu noktada devletin, daha fazla denetim ve gözetim yükümlülüğü gerekmektedir. Doğal tekel niteliği, doğalgaz piyasasının özelleşmesinde de göz önünde tutulması gereken bir durumu ifade etmektedir. Alt piyasaların dikey ya da yatay entegrasyonunun, piyasada rekabeti kısıtlama imkanı yaratabilmesi açısından, izlenmesi zorunludur.

Doğalgaz, dünyada, petrolden sonra popüler olmuş bir enerji türüdür. Bu nedenle, dünya genelinde, doğalgaz piyasalarında, son 20 yıl içerisinde çok çeşitli yapılanmalar gerçekleşmiştir. Türkiye'deki uygulamalar da, henüz genç bir piyasanın aksaklıklarına işaret etmektedir. Bu durumun İdareyi, liberalleşmeyi sorgulama noktasına taşıması doğal görünmektedir.

## ABSTRACT

Energy sectors are the industries which are interested to be examined on by both economy and law disciplines because of their complex forms and the different practises. They have also international effects in worldwide perspective.

In public economy, because of the service specialties, natural gas can be categorized as public good. Thus, the role of regulation, control and constructing a market by the governments are very important.

Together with the other countries, in Turkey, including the construction process, supervision of the governments necessarily take place. Service quality, service efficiency and security of natural gas are some of the factors which are widely controlled by the government. The government aims the market to be a liberal market whose the actors are from private sector to ensure the maximum benefit of the consumers.

Natural gas market are divided into sub markets. Two of them transmission and distribution; they carry the forms showing natural monopoly qualifications. That means, it is not rational to have more than one network. Natural monopoly form is needed to be controlled and watched especially during liberalization. Vertical and horizontal integration of a sub market can damage the competetion, so must be watched very carefully.

Natural gas is an energy type which has been popular just after petrol gas. Thus in those markets various construction shapes has been realized at last 20 years. In Turkey it is also a very young market thus has to be developed much more.

# İÇİNDEKİLER

## GİRİŞ

### A. DOĞALGAZ PİYASASININ İNCELENMESİ

I. DOĞALGAZ ARZ ENDÜSTRİSİ.....	1
1. GENEL ÖZELLİKLER.....	1
2. DOĞALGAZIN GÜVENLİĞİ VE ULUSLARARASI ÖZELLİĞİ.....	4
3. DOĞALGAZIN TEKNİK YAPILANMASINDAKİ HUKUKİ ÖZELLİKLER.....	6

### B. ÜRÜN OLARAK DOĞALGAZ

I. DOĞALGAZIN TEKNİK ÖZELLİĞİ.....	10
II. DOĞALGAZIN KAMUSAL ÖZELLİĞİ.....	11
1. KAMU HİZMETİ OLARAK DOĞALGAZ.....	12
a) Amaca Yönelik Unsurlar.....	13
b) Yürütülüş Biçimini İfade Eden Unsurlar.....	23
2. KAMU EKONOMİSİNDE DOĞALGAZ.....	25

### C. DOĞALGAZ PİYASASINDA DÜZENLEME GEREĞİ

I. PİYASA AKSAKLIKLARI (MARKET FAİLURE).....	32
1. SOSYAL MAL KAVRAMI .....	40
2. SEKTÖREL DIŞSALLIKLAR.....	48
3. İÇSEL (ÖLÇEK) EKONOMİLER VE DOĞAL TEKEL .....	51
II. DEVLETİN PİYASALARI DÜZENLEYİCİ ROLÜ.....	55
III. DOĞALGAZ PİYASASININ LİBERALİZASYONU.....	65
1. HİZMETİN ÖZEL KİŞİLERCE YÜRÜTÜLMESİ.....	69
2. LİSANS VERME USULÜ.....	72

## **D. TÜRKİYE’DE DOĞALGAZ PİYASASI**

I. GENEL OLARAK .....	77
II. PİYASANIN TEKNİK YAPILANMASI.....	81
1. PİYASAYI OLUŞTURAN ALT PİYASALAR.....	84
a) İthalat.....	84
b) Üretim.....	90
c) İletim .....	93
d) Depolama.....	96
e) Toptan Satış.....	97
f) Doğalgazın İhracı.....	100
g) Dağıtım .....	101
h) Sıkıştırılmış Doğalgaz Dağıtım ve İletimi.....	113
2. PİYASADAKİ REKABETİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	114
E. SONUÇ .....	123
KAYNAKÇA.....	127

## GİRİŞ

Bilindiği üzere, enerji sektörleri tüm dünya ülkelerinde, uluslararası, siyasal, ekonomik boyutları ele alındığında oldukça karmaşık ve tartışmalı yapılanmalar, uygulamalar sergileyebilmektedir. Bu nedenle ilgili sektörden herhangi bir dal, hem hukuk ve hem de ekonomi bilimi açısından incelenmeye değer zenginlikler içermektedir. Doğalgaz; yeryüzündeki dağılımının eşit olmaması, yani enerji temininin uluslararası boyutta gerçekleşmesi sebepleriyle stratejik bir enerji türü olarak göze çarpmaktadır. Nitekim, uygulamada görüldüğü üzere pek çok ülke bu konuda, jeopolitik güçlerini kullanmaktadır.

Kısaca belirtmek gerekirse, doğalgaz en azından pek çok ülkeye (Türkiye’de olduğu gibi) dışa bağımlılığı gerektiren bir ekonomik politika izleme zorunluluğu yüklemektedir. Bu nedenledir ki, ülkelerdeki idarelerin, bu konuya hassas yaklaşımları tabiidir. Bir başka deyişle, ülke idareleri, doğalgaz, eğer iç üretim ülke ihtiyacını karşılamaya yetersiz ise, temini yurtdışından sağlanıyorsa, yurtdışından getirilmesine değer bir mal/hizmet midir? sorusuyla karşı karşıya kalmaktadırlar. Yanıtın olumsuz olması durumunda, alternatif enerji kaynakları kullanılması, ilgili ülke açısından daha rasyonel olacaktır.

Çalışmamızda doğalgazın uluslararası boyutu, devletlerarası hukuk açısından incelenmeyecektir, sadece bu stratejik özelliğini belirtmek gerektiğini düşünmekteyiz.

Doğalgaz piyasası, üretilen hizmetin kamusal boyutu, bireyler üzerindeki etkisi, topluma sağladığı yarar esasları çerçevesinde incelenmesi gerekmektedir. Bilindiği üzere ülkemizde henüz yürürlüğe giren Doğalgaz Piyasası Kanunu ile doğalgaz sunma hizmeti bir kamu hizmeti niteliği kazanmıştır. Dolayısıyla, kamu hizmeti açısından doğalgaz hizmetine yaklaşımın incelenmesi çalışmamıza zenginlik kazandıracaktır.

Bir başka gözardı edilemeyecek husus, diğer enerji piyasalarında olduğu gibi doğalgaz piyasasındaki yatırımların da maliyetlerinin yüksek olduğudur. Bu da ilgili piyasayı ekonomik açıdan tartışmaya değer kılmaktadır. Esas olarak, hizmetin ekonomik boyutu ağırlık taşımaktadır. Ülkemiz için örnek vermek gerekirse, bu sebeple İdare, hizmetin özel kişilerce yürütülmesini istemektedir. Buna yönelik olarak, piyasanın yapılanmasından bahsetmek kanatimizce uygun olacaktır.

Doğalgaz arz piyasasında, doğal tekel kavramı ortaya çıkmaktadır. İletim ve dağıtım tek bir şebeke ağının kullanılmasını rasyonel kılmaktadır. Bu nedenle düzenlenmesi gerekli bir piyasa ile karşı karşıya kalmaktayız. Yine ülkemiz için örnek vermek gerekirse; iletim ulusal şebeke aracılığıyla, dağıtım ise özel kişilerce yapılmaktadır. Doğaldır ki; iletim ve dağıtım ağındaki şebekenin kullanımı esaslara bağlanmıştır. Doğalgazda piyasa alt piyasalara bölünmüştür. Piyasaların ayrı ayrı incelenmesi ve özellikle dağıtımın tartışılması gerekmektedir.

Liberalleşme ile doğalgaz piyasasında hizmetin görülüş şekli de değişiklik göstermektedir. Ülkemizde lisans verme suretiyle hizmetin özel kişilerce yürütülmesi sözkonusudur ve çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde bu konuya da değinilecektir.

Enerji konusunun çok boyutluluğu, doğalgaz piyasasının incelenmesinde de ortaya çıkmaktadır. Bu yönüyle çalışmamızda birçok alana temas etme çabası ve ilgisi doğmuştur. Ancak konunun özüne yönelik bir biçimde toparlanması arzulandığından, çalışma, teorik ve uygulamaya dönük açıklamalara yer veren, doğalgaz piyasasının sağlıklı oluşumuna yardımcı olacak öneri ve çözümleri içeren bir yaklaşım içinde hazırlanmıştır.

İlk bölümde, öncelikle doğalgaz piyasasının dünya genelinde nasıl işlediği üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde, teknik ve kamusal özellikleri ile doğalgazın bir girdi (ürün) olarak niteliği anlatılacaktır. Doğalgazın,

doğal tekel konumunun ortaya çıkmasıyla, üçüncü bölümde; piyasa mekanizmasının çalışmama durumları (piyasa aksaklıkları) ve devletin düzenleyici rolünden söz edilecektir. Aynı bölümde doğalgaz piyasasının liberalizasyonu ve hizmetin özel kişilerce yürütölme şekillerinden biri olan lisans verme konusu irdelenecektir. Son bölüm, Türkiye'deki doğalgaz piyasasının serbestleşmesine yönelik olarak iç piyasanın yapılanması, oluşun alt piyasalar ve piyasadaki rekabet konularını içermektedir.

## **A. DOĞALGAZ PİYASASININ İNCELENMESİ**

### **I. DOĞALGAZ ARZ ENDÜSTRİSİ**

#### **1. GENEL ÖZELLİKLER**

Doğalgaz piyasasının doğası genel olarak diğer rekabetçi mallar piyasasına benzemektedir. Diğer rekabetçi mallar piyasalarında olduğu gibi, fiyatlar herhangi bir zaman için, talebi karşılayan arzın yeteneğini yansıtır. Diğer bir deyişle, arzın talebi karşılayabildiği noktada fiyat oluşmaktadır.

Doğalgaz üretiminin ekonomisi göreceli olarak daha basittir. Diğer mal ekonomilerindeki gibi fiyat, ürünün arz ve talebinin bir fonksiyonudur. Gaz talebi arttığı zaman fiyatlar yükselir ve üreticiler gaz bulma (exploration) ve üretim kapasitelerini (production capability) artırır. Sonuç olarak üretim, güçlenen talebi karşılamaya yönelik olarak artar. Diğer birçok üründen farklı olarak ise üretim, günler ve saatler alır. Bu nedenle, doğalgaz üretimi, zaman kavramının önemli olduğu bir üretim dalıdır. Bu süre; alternatif ürünlerin ve diğer mal piyasaslarındaki ürünlerin üretim sürelerini aşabilecek kadar uzun bir süredir. Kiralama (leasing), devlet izinlerinin sağlanması (secure required government permits), sismik keşif çalışmalarının yapılması, kuyuların açılması ve kuyuların boru hatlarına bağlanması en az altı ay ve bazı örneklerde on yıla kadar süren zaman alır. Planlanan yeni kuyular ile mevcut kuyuların jeolojik üretkenlikleri ile ilgili belirsizlikler vardır. Mevcut kuyulardaki üretimler, herhangi bir zaman diliminde doğal olarak azalacaktır. Bu nedenle zaman içinde üretim profili ya da yapısının, belirsizlik göstermesi doğaldır. Sonuç olarak artan talebi karşılama ve fiyatları artırmak için arzı ayarlama zaman alabilir.

ABD'den örnek verirsek; arz, üreticilerin önemli ölçüde üretim yatırımlarını artırdığı ve daha yüksek fiyatlara cevap verdikleri 2000-2001 kışını izleyen dönemde fiyatlara empatik olarak cevap verebilmiş, bunun tersi olarak yüksek fiyatlar doğalgaz talebini de düşürmüştür. Arz ve talep

arasında 2002 yılında oluşan yeni dengede, piyasa fiyatları ile talep 2001 yılındaki yüksek seviyelerinin çok altında seyretmiştir.

Gaz fiyatlarının düşmesi durumunda ise tersinin gerçekleşmesi doğaldır. Üreticiler düşen doğalgaz fiyatlarına zaman içinde yeni keşifler ve üretim için harcamalarını azaltarak cevap vermiş, mevcut kuyularda üretim düşüşü, üretim kapasitesini düşürmüştür ve tekrarlanan bu durum, sonunda gaz fiyatları üzerinde artan bir baskı oluşturmuştur. Doğalgaz fiyatlarındaki değişimler ve doğalgaz arz ve talebindeki değişimler arasındaki bu ilişkiye, doğalgaz piyasası döngüsü denmektedir (natural gas market cycle).

Kısa dönemde ve mevcut üretim kuyuları ile doğalgaz arzı doğalgaz fiyatlarındaki değişime cevapta elastik değildir. Bir başka deyişle fiyat elastikiyeti kısa dönemde ölçülememektedir. Üreticiler fiyatlar düştüğünde buna karşılık olarak hemen kuyuları kapatamazlar.

Fiyatların düşmesi durumunda dahi üreticilerin üretime devam etmesini sağlayan çeşitli ekonomik sebepler vardır, bunları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Doğalgaz kuyusundaki üretim durdurulduğunda kuyunun üretiminin tekrar eski haline kavuşması mümkün değildir.
- Bugün için gazı üretmek gelecekte gazı üretmek için beklemekten daha iyi olabilir. Üretimi geleceğe ertelemenin net şimdiki değeri bugünkü gaz üretiminin net şimdiki değerinden daha düşüktür (net present value). Eğer üretici üretimini durdurursa, kayıp üretimi gelecek ayda telafi edemeyecektir. Oysa potansiyel olarak gelecek yıllara erteleme daha karlı olacaktır.
- Bazen gaz, petrol ile birlikte üretilmektedir. Doğalgaz akımını durdurmak petrol üretimini de durdurmaya sebebiyet verebilir. Bu

nedenle, bu durumlarda doğalgaz üretimini durdurmak ekonomik olmayacaktır.

- Üretici, finansal nedenlerle veya yaptığı sözleşmeler sonucu (sözleşme yükümlülüğü gereği) belli bir hacimde doğalgaz üretmek zorunda olabilir.

Üreticiler ve tüketiciler, etik olarak, fiyat değişimlerine belli bir rasyonellik (rationality) ile yaklaşır.

Örneğin; gaz fiyatlarındaki ve üretim seviyelerindeki dalgalanmalar (fluctuations) rekabetçi Kuzey Amerika gaz piyasasında çok doğaldır. Doğalgaz fiyatı dalgalandığında arz ve talep dengesini bulmaya yönelik olarak, uygulamada, hem üretici hem de tüketici tarafında, yapıcı ve uzlaşıcı davranışlar görülmektedir.

Kanaatimizce bu husus, toplum üyelerinin gelişmişlik ve ahlaki değerleriyle örtüşmektedir. Bu nedenle, doğalgaz piyasasında üretici ve tüketici davranışındaki rasyonellik, objektif bir varsayım olmaktan uzak olup sadece bir durum tespitinden ibaret sayılabilir.

Endüstrinin daha anlaşılabilir olmasını sağlamak amacıyla, ABD'deki uygulamalardan söz etmek istiyoruz.

Doğalgaz endüstrisinin yapısı, ABD'nde, geçtiğimiz son 15 yıl içinde dramatik bir değişiklik göstermiştir. Geçmişte doğalgaz endüstrisinin yapısı doğalgaz teslimi ile ilgili sınırlı ölçüde esneklik mevcuttu. Birkaç opsiyon dışında basit seyrediyordu. Üretim şirketleri gazı bulurlar ve çıkarırlar (exploration), ürünlerini boru hattı şirketlerine satarlardı. Bu boru hatları gazı son tüketiciye satan yerel dağıtım şirketlerine (Local Distribution Company, LDC) ulaştırırlardı. Boru hattı şirketlerine ve oradan da son tüketiciye ulaştırmak üzere yerel dağıtım şirketlerine satılan gaz fiyatları

eyaletlerce belirlenirdi. Devlet, yerel dağıtım şirketlerinin son tüketiciye sattığı gazın fiyatını kontrol ederdi.

Mevcut düzenlemeler çerçevesinde sadece boru hattı şirketleri ile yerel dağıtım şirketleri birbirlerine sundukları hizmetler açısından regüle edilirken, doğalgaz üreticileri ve pazarlayanlar, doğrudan doğruya regüle edilmediler. Fakat onların faaliyetleri ile ilgili olarak da bazı kurallar bulunmaktaydı. Onların doğrudan kontrolü ile ilgili günlük gözetim yoktu. Üretim ve pazarlama şirketleri yasal çerçeve içinde faaliyet göstermekteydiler. Örneğin, üreticiler kazıya başlamadan önce Federal araziye ait izinleri almak zorundaydı. Bunun yanında belirledikleri fiyatlar rekabetçi piyasaların bir fonksiyonu idi ve devlet tarafından uzun bir süre regüle edilmedi. Öte yandan devlete ait boru hattı şirketlerine ait fiyatlar ise regüle edildi. Boru hattı şirketlerinin yeni boru hattı inşaatları da kontrol altındaydı. Benzer şekilde yerel dağıtım şirketleri, bu şirketlerin uyguladıkları fiyatlar, inşaat konuları da devlet tarafından regüle edildi. Doğalgaz endüstrisi ABD’nde Federal Enerji Düzenleme Komisyonu (FERC) tarafından regüle edilmektedir. FERC, boru hatlarının düzenlenmesi ve doğalgaz altyapısının kontrolü konusunda yetkili kurumdur. Yetkilerini, 1938’deki Doğalgaz Yasası (Natural Gas Act), 1978 yılına ait Doğalgaz Politikaları Yasası (Natural Gas Policy Act) ve diğer yasalardan almıştır.

## **2. DOĞALGAZDA GÜVENLİK VE ULUSLARARASI ÖZELLİKLER**

Doğalgaz piyasası literatürde zaman zaman elektrik piyasası ile birlikte anılsa da piyasanın yapılanması, organize olması açısından diğer endüstrilerden oldukça farklı konumdadır. Örneğin; bir bölgede elektriğin kesintiye uğraması sadece hizmetin aksaması anlamına gelirken, gazda (güvenli bir şekilde de olsa) yaşanan bir kesinti çoğu zaman tehlike arz etmektedir. Kesintinin giderilip bağlantının tekrar kurulması durumunda yanmamış gaz borudan sızabileceğinden, yangın ya da patlama riski ile karşı karşıya kalınabilir. Doğalgaz boru hattına hava girmesi durumunda da gaz

ile havanın bileşiminden patlayıcı bir karışım oluşabilir. Dolayısıyla arzın devamlılığı, bütünlüğü ve güvenliğinin aynı anda sağlanması son derece hassas bir konudur. Büyük müşteriler bile arzın kesintili olmasını kabul ettikleri halde (interruptible supply contracts); sağlayıcı ve tüketicinin tüketici tarafında arzın güvenli bir şekilde kesilmesini sağlamak zorundadır.<sup>1</sup>

Arz ve talep bu yüzden hep bir dengede olmak zorundadır. Her ne kadar modern teknoloji bunu sağlamaya imkan verse de, doğalgazda hizmetin sağlıklı bir biçimde iletilmesinin güvenlik açısından önemini vurgulamak açısından bunu belirtmekte fayda görüyoruz. Bu durum, yani güvenliğin sağlanması ise, ileride bahsedeceğimiz şekilde, doğalgaza sosyal mal olma özelliği kazandırmaktadır.

Doğalgazın göreceli düşük taşıma maliyeti ve rezervlerin coğrafi dağılımı piyasayı uluslararası boyuta taşımaktadır. Enerji piyasasının enternasyonallığı ülke politikalarında çeşitli davranışlara sebep olmakta ve dolayısıyla üreticiler ve tüketiciler kadar ülkelerin bizzat kendisi de bu dünya piyasası içerisinde rol almaktadırlar. Enerji piyasasının bir başka karakteristik özelliği de oldukça volatil bir tarihçeye sahip olmasıdır. Bunun birkaç sebebi mevcuttur. Öncelikle enerji talebi iş çevreleri ile birlikte hareket etmektedir. Ekonominin resesyona girmesi gibi bir durumda mallara talep azalacağından üretim düşecektir. Malların üretiminde bir girdi olan enerjiye talep de otomatik olarak düşecektir. Aynı mantıkla ekonomide beklenmedik bir büyümede enerji girdisi için talebi artıracaktır. Enerji piyasasındaki bu volatilitate enerji talebinin üretim sektörüne duyarlılığını göstermektedir. Tabii ki bu, piyasadaki volatilitateyi tam olarak açıklamaktan uzaktır. Çünkü halen birçok malın üretimi, üretim sektörüne göre hareket

---

<sup>1</sup> THE WALRAS-PARETO Lectures, Privatization, Restructring And Regulation Of Network Utilities, NEWBER, David M., London, 2000, s.353

ettiği halde, fiyat ve arzın belirlenmesi konusunda duyarlılık, enerjide olduğu kadar hiçbir sektörde bu kadar yüksek değildir.<sup>2</sup>

### **3. DOĞALGAZIN TEKNİK YAPILANMASINDA HUKUKİ ÖZELLİKLER**

Genel olarak doğalgaz aşağıda belirtilen bir dizi işlemden sonra son tüketicilere ulaştırılmaktadır:

- Üretim (Production):

Doğalgazın yataklarından çıkarılması,

- İşleme (Processing):

Gazın hanelerde ısıtma ya da diğer endüstrilerde ara mal olarak kullanılabilen hale getirilmesi,

- Boruhattı bağlantıları (Pipeline):

Doğalgazın boru hatları ile üreticiden depolama üniteleri ya da dağıtım şirketlerine iletilmesi,

- Depolama (Storage):

Likit ya da gaz halinde mevsimsel kullanıma bağlı olarak stoklanması,

- Pazarlama (Marketing), Toptan Satış :

Üreticiden boru hatları aracılığıyla ya dağıtım şirketlerine, ya da direk olarak son tüketiciye satışının yapılması,

- Yerel Dağıtım şirketleri (Local Distribution Company):

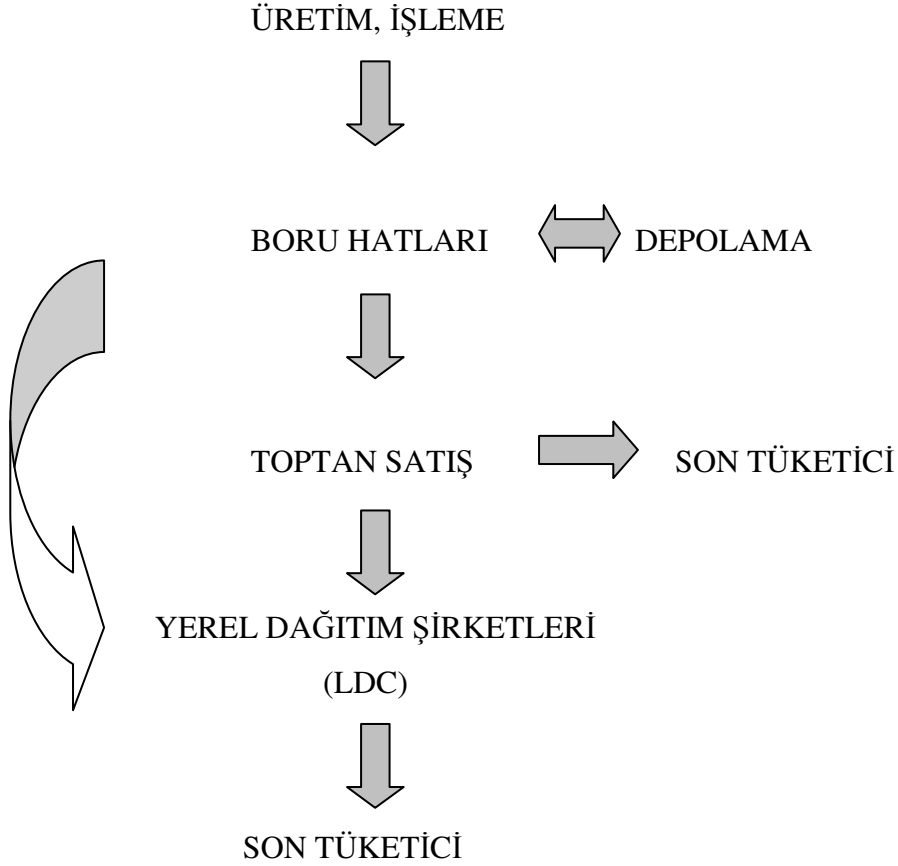
Üreticiden ya da toptan satış yapan şirketlerden satın alınarak son tüketicilere gazın sunulması.

---

<sup>2</sup> VISCUSI, W. Kip, VERNON, John M., HARRINGTON, Joseph E.Jr., Economics Of Regulation And Antitrust, Third Edition, Cambridge, Mass.: Mit Press, 2000, s.585, 591, 592

Doğalgazın fiziki olarak son tüketiciye ulaştırılmasını bir şemada gösterirsek;

**Şema 1:**  
**DOĞALGAZ PİYASASININ GENEL YAPILANMASI**



Aşamalar takip edildiğinde her ne kadar diğer enerji sektörleriyle benzerlik arzetsse de doğalgaz piyasası pek çok özelliği ile farklı yapılanmıştır.

Gaz endüstrisinin geleneksel yapısında boru hattına sahip olan şirket üreticiden gazı alır, yüksek basınçlı boru sistemi (high-pressure pipeline system) yoluyla ulaştırır. Büyük müşterilere (large customers) ve yerel dağıtım şirketlerine (local distribution company, LDC) dağıtımını yapar.

British Gas'ın özelleşmesinden önce İngiltere gibi bazı ülkelerde yerel dağıtım şirketlerinin (LDC) sahibi, tekel özelliğine sahip boru hattı

(monopoly merchant pipeline company) şirketleriydi. Bunlar devlet teşebbüsleri olup piyasa içerisinde tekel niteliğindeydiler. Avrupa’da diğer birçok örnekte olduğu gibi boru hattı şirketi kendi üretim kuyularına da sahipti. Çok yeni yerel dağıtım şirketleri yerel franchiselara sahip oldular, fakat, boru hattı şirketleri (pipeline company) zorunlu olarak arzda bir tekel oluşturamamaktaydılar.<sup>3</sup>

Boru hatları özel taşıyıcılar (private carrier) gibi hareket eder ki, bunlar boruhattını sağlayan üreticilere aittir. Ve gazın sahibi de boru hattı sahibidir. Boru hattı, gaz sahibi ile gazı iletmek konusunda sözleşme yapan bir sözleşmeli taşıyıcı (contract carrier) gibi veya iletimi ayırım gözetmeksizin yapan bir genel taşıyıcı gibi hareket edebilir. Genel taşıma (common carriage) çoğunlukla boru hattında teklif edilen miktarların (boru hattının kapasitesini aşabilecek) belirli bir oranında boşluk tahsis etmeyi gerektirir. Verilen taşıma ücretleri mutlak şartta regüle edilir. Taşıma ücretlerinin belirlenmesi, tahsis edilecek alanın verimli bir şekilde dizayn edilmesinde açık bir sorun olarak ortaya çıkar.<sup>4</sup>

Genel taşıma veya sözleşmeli taşıma, üçüncü parti girişten (third party access, TPA) ayrılır. Üçüncü parti giriş, Avrupa Komisyonu tarafından (1992) tarafından yapılan tanıma göre; *“Bireysel müşteriler ve dağıtım şirketlerine, onların ihtiyaçlarının belirlendiği çerçevede gaz sunan iletim ve dağıtım ağı olan şirketler üzerinde, (varsa) kullanılabilir kapasiteleri ölçüsünde zorlama sağlamaya yönelik mevzuattır.”* Üçüncü parti giriş, eğer kapasite tahsis edilmişse, giriş yapmak için boru hattı sahibi üzerinde hiçbir zorlama yapamaz.1998 gaz direktifinin 17. maddesine göre boru hattı sahibi (owner) bu tür bir girişi kamu yükümlülüklerini önlediği

---

<sup>3</sup> THE WALRAS-PARETO Lectures, Privatization, Restructring And Regulation Of Network Utilities, NEWBERY, David M., London, 2000, s.355, 356, 357

<sup>4</sup> THE WALRAS-PARETO Lectures, Privatization, Restructring And Regulation Of Network Utilities, NEWBERY, David M., London, 2000, s.355

veya ciddi ekonomik ve finansal zorlukta sözleşmenin yerine getirilmemesi durumlarına göre reddedebilir.<sup>5</sup>

Farklı noktalarda gazın sahipliğinin el değiştirmesiyle, ülkeler arasında gaz ticareti için düzenlemeler değişiklik gösterir. Bazı örneklerde, ihracatçı ülke ithalatçı ülkenin sınırında gaza sahip iken bazı diğer örneklerde ise alıcı, üçüncü ülkelerden transit geçen ve onlara ait olan boru hattındaki gazın sahibidir. Çok sayıda uluslararası boru hattı ise ithalatçı ve ihracatçı ülkelerin ortak sahipliğindedir. Bu yapıda, boru hattına sahiplik onlara boru hattının kapasitesinden hisse sağlar ve onlar adına gazı ulaştırır veya diğer bir boru hattı sahibi adına ulaştırma görevi görürler. Avrupa’da birçok boru hattına, de facto, iletim tekeli ile devlet teşebbüsleri sahiptir.<sup>6</sup>

Bir İtalyan kamu teşebbüsü olan SNAM gazı Hollanda, Rusya ve Cezair’den ithal eder. SNAM gazın transit geçtiği ülkelerdeki gaz şirketleri ile anlaşmalar yapmış, onlarla joint-venture nitelikli şirketler kurmuştur.

Avusturya sınırına ulaşan Rus gazı, Avusturya gaz şirketi ve SNAM’ın ortak sahip oldukları bir şirkete (TAG) ait boru hattı ile Avusturya’dan geçer.<sup>7</sup>

Ulusal iletim tekelinin ülkemizde de Devletin elinde olması Avrupa ya da Amerikan uygulamalarına yabancı bir durum değildir. Türkiye’deki uygulamaları anlatacağımız bölümde, ulusal (şehir içi dağıtım hariç) iletim hattının Botaş’a ait olduğu konusundan bahsedilecektir.

---

<sup>5</sup> THE WALRAS-PARETO Lectures, Privatization, Restructring And Regulation Of Network Utilities, NEWBERY, David M., London, 2000, s.356

<sup>6</sup> THE WALRAS-PARETO Lectures, Privatization, Restructring And Regulation Of Network Utilities, NEWBERY, David M., London, 2000, s.356

<sup>7</sup> THE WALRAS-PARETO Lectures, Privatization, Restructring And Regulation Of Network Utilities, NEWBERY, David M., London, 2000, s.357

## **B. ÜRÜN OLARAK DOĞALGAZ**

### **J. DOĞALGAZIN TEKNİK ÖZELLİĞİ**

Organik teoriye göre, diğer fosil yakacaklar gibi doğalgaz da milyonlarca yıl önce yaşamış bitki ve hayvan artıklarından oluşmuştur. Yeryüzü kabukları arasına gömülen bu artıklar, basınç ve sıcaklık etkisiyle kimyasal değişikliklere uğrayarak doğalgazı meydana getirmiştir. Genelde doğalgaza sıra dağ yamaçlarında petrol yatakları ile birlikte veya serbest olarak rastlanılmaktadır.

Doğalgaz metan, etan, propan gibi hafif moleküler ağırlıklı hidrokarbonlardan oluşan renksiz, kokusuz ve havadan hafif bir gazdır. Gaz halinde olması nedeniyle hava ile daha iyi bir karışım oluşturarak yanar, tam yandığında mavi bir alev oluşturan temiz bir gazdır. Yandığında kül, karbonmonoksit ve kükürt bileşikleri oluşturmaz ve çevrede asit yağmuruna sebep olmaz. Yalnızca karbondioksit ve su buharı meydana gelir. Bunun yanında azot oksit emisyonu diğer yakıtlara oranla daha azdır.

Katı ve sıvı yakıtlarda karbonmonoksit çıkışı nedeniyle eksik yanma sözkonusu iken doğalgazda tam yanma gerçekleşmekte ve dışarıya atılan ısıtılmış ancak yanma işlemine karışmamış hava miktarı daha az olmaktadır. Böylece bacadan atılan enerji daha az olacağından verimli bir yakıttır.

Doğalgaz atmosferik şartlarda  $-164$  derecenin altında soğutulduğu zaman sıvılaşmakta ve hacmi 600 kere daha küçülmektedir. Sıvılaştırılan doğalgaz özel tanklarda depolanabilir ve taşınabilir. Gaz halinde basınçlı çelik depolarda veya yeraltındaki tabii boşluklar ve süngerimsi tabakalarda basınç altında da depolanabilir. Yeraltı su gölleri ve dereleri, yeraltı kayatuzu yatakları, terk edilmiş madenler, işlevi bitmiş doğalgaz ve petrol yatakları basınç altında doğalgazın depolanabildiği yerlerdir.

En önemli aktörlerden ikisi alıcı tarafta USA, arzeden tarafta ise OPEC'tir. Dünyadaki bilinen doğalgaz rezervi 100 trilyon metreküp seviyesindedir. En büyük rezerv %43 ile Rusya'dadır.

## II. DOĞALGAZIN KAMUSAL ÖZELLİĞİ

Doğalgaz, esas itibariyle, ürün olarak diğer enerji kaynakları ile ikame edilebilir bir özellik taşımaktadır. Ancak çevresel faktörler, ikame edilebilir diğer enerji kaynaklarının dünyanın doğalgaz rezervlerine oranla sınırlılığı ve üretim maliyetlerinin yüksek oluşu, kullanım ve atıklarındaki zorluklar gibi etkenler gözönüne alındığında doğalgaz, son yılların alternatifsiz enerji kaynağı olma yolundadır. Hanelerde ısınma, pişirme ve diğer ihtiyaçları gidermek amacıyla **nihai mal** olarak kullanılmasının yanısıra endüstriyel kullanıcıların mal ve hizmet üretimlerinde girdi olarak kullanmasından ötürü de **ara mal** niteliği taşımaktadır. Demir-çelik, çimento, kimya sanayiinde, cam ve kiremit imalatında yararlanılan doğalgaz tekstil sektörü için de önemli bir enerji kaynağıdır. Mal ve hizmet özelliğini aynı anda taşınması itibariyle diğer enerji kaynaklarından farklılık arzeden doğalgaz, elektrik üretiminde de ara mal olarak kullanılmaktadır. Bu durum doğalgazın bir başka stratejik özelliğini ortaya çıkarmaktadır. Tüm bu özelliklerinden dolayı fiyatlandırması da doğal olarak önem arzedecektir.

Yukarıda belirtildiği gibi çeşitli alanlarda kullanılması doğalgazın ekonomik değerini artırmakta, enerji tasarrufu sağlaması ile gözardı edilemeyecek bir ekonomik ve sosyal faydaya sebep olmaktadır. Çevreye etkisi yönüyle de kamuya yarar sağlamaktadır. Aşağıdaki bölümlerde bu konuya değinilecektir. Yine çok önemli bir diğer özellik taşınma kolaylığıdır. İleride üzerinde duracağımız şekilde doğalgazın boru hatları ile iletilmesi, taşınma için gerekli enerjiden tasarruf edilmeyi sağlamakta ve karayolları ya da denizde taşıyıcı araç yüküne sebep olmamaktadır. Aynı zamanda boru hatları ile taşınmanın diğer şekillere göre güvenliliği ise bir başka sosyal faydayı içermektedir.

Doğalgazın iletimindeki zorluk gazın kütleli (bulky) olmasından kaynaklanmaktadır. Bu yüzden taşımada en ekonomik yol doğalgazı boruhatlarıyla iletmektir. Fakat bu noktada da, sözettiğimiz gibi, sızıntı önemli bir problem olarak karşımıza çıkmakta, dolayısıyla bu durum tüketicilerin üreticilerle içiçe olmasını gerektirmektedir. Doğalgaz endüstrisi bu sebeplerden dolayı petrol endüstrisine oranla daha yavaş gelişmiştir.

İlk doğalgaz yatağı ABD’de 1825’de bulunmuştur. Bu tarih petrol yataklarına erişilmesinden neredeyse 30 yıl öncesi demektir. Buna rağmen doğalgaz piyasası ulusal boyuta ancak 1931’de Chicago ve Texas arasında ilk boru hattı döşendiğinde ulaşmıştır. Hem dağıtım ve hem de boru hattı sistemleri, göreceli marjinal maliyete karşılık yüksek sabit maliyet gerektirmesinden dolayı ölçek ekonomileri ile karakterize edilmektedir. Yapılan yatırımlar geri dönüşümü alamayacak ve tüketicilerle uzun dönem anlaşmayı gerektiren yatırımlardır. Boru hattı ve dağıtım ağları, üretici ile uzun süreli anlaşmalar yaptıklarından, yerel dağıtım ağlarındakiler de, buna uygun şekilde, hane ve ticari alıcılarda, uzun süreli anlaşma yapmak zorunda kalmaktadırlar. Her ne kadar bu durum, doğal tekel durumu ifade etse de unutmamak gerekir ki, piyasa mekanizmasının rekabet gücü doğalgazın da diğer enerji kaynakları ile rekabet edebilmesine sebep olmaktadır.<sup>8</sup>

## 1. KAMU HİZMETİ OLARAK DOĞALGAZ

Kamu hizmetlerinde yurttaş memnuniyeti esas alınmalıdır. Yurttaş memnuniyeti ise yeterli ve kaliteli hizmet sunumuyla sağlanır. Kaliteyi artırmak; kamu hizmetlerinde eşitlik, süreklilik, düzenlilik, şeffaflık, yeterlilik ve etkinlik gibi unsurların işlevselliği ile mümkündür.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> VÍCUSÍ,W. Kip , VERNON, John M., HARRINGTON, Joseph E. Jr., Economics Of Regulation And Antitrust, Third Edition, Cambridge, Mass.: Mit Press, 2000, s. 616,617

<sup>9</sup> 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı ‘Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu’ Ankara 2000, s.33

Klasik teoride, kamu hizmeti, S.S.Onar'ın günümüz Türkçesi'ne çevrilmiş ifadesiyle şu şekilde tanımlanmaktadır:<sup>10</sup>

Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim, denetim ve kontrolleri altında genel ve kolektif gereksinimleri karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için yürütülen ve toplumun geneline sunulmuş olan devamlı ve düzenli faaliyetlere kamu hizmeti denir.

Bu tanımdan yola çıkarsak şu unsurlar maddelenebilir:

- Amaca Yönelik Unsurlar:

Genel ve kolektif ihtiyaçları karşılamak,  
Kamu yararı sağlamak.

- Yürütülüş biçimini ifade eden unsurlar :

Toplum geneline sunulması,  
Devamlılık, düzenlilik,  
Devlet veya devletin gözetim,denetimi altında diğer kişilerce sunulması.

Tanımı Anayasal dayanakları ile incelemeye alalım.

#### **a) Amaca Yönelik Unsurlar**

Toplumun genel ve kolektif ihtiyaçlarının belirlenmesi konusu birçok açıdan tartışılması gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışmamızın konusu olan doğalgaz hizmetini bu nedenle incelemeye almayı uygun görüyoruz. Burada genel ihtiyaç toplumun ısınma gereğidir. Isınma, yerleşik toplumlarda yeme içme ve barınmadan sonra (kuzey yarımküre ülkeleri için) gelen en temel ihtiyaç olarak görülmektedir. Her ne kadar ihtiyacın aciliyeti ve önemi yüksekse de bu ihtiyacın devlet

---

<sup>10</sup> ONAR, S.S., İdare Hukukunun Umumi Esasları, 3.Bası, İst., 1966, s.13

tarafından ve kamu hizmeti olarak yürütülüp yürütülmeyeceği konusu kamu iradesinin kararıdır.<sup>11</sup> Kural olarak toplumun esenliğini sağlamak için devletin, (bireyler teker teker bunu sağlamaktan yoksunsa) ısınma problemini çözmesi, gerekli enerji kaynağını bir şekilde temin etmesi gerektiğinden sözedilebilir.

Diğer taraftan, ihtiyacın şiddetinden bahsettik. Bu konu ile ilgili olarak, Özay, kitabında, toplumda genel ve ortak bir gereksinimin belirmesinin tek başına yeterli olmadığı, bu ihtiyacın sürekli duyulan şekilde olması gerektiğini vurgulamakta giderilmemesi durumunu şu şekilde ifade etmektedir: “(...) *Bu noktada ortaya çıkan en önemli unsur ise ihtiyacın giderilmesine yönelik ve özel kişiler tarafından girilen herhangi bir faaliyetin ya hiç bulunmaması ya da yeterli olmamasıdır. Bu nedenle toplumun huzursuz olacağı, dirlik ve esenliğin bozulacağı varsayımından hareketle sürekli biçimde duyulan gereksinimin giderilmemesi veya bunu herhangi bir biçimde karşılamanın ‘tatminkar’ olmaması durumunda, Devlet o alana el atmakta ve orada ‘kamu hizmeti’ dediğimiz bir etkinliğe girişmektedir.*”<sup>12</sup> Ancak burada akla gelecek soru; devlet toplumun dirlik ve esenliğini olumsuz etkileyebilecek her ihtiyacını belirlemek ve bizzat tatmin etmek yoluna gitmeli midir? Barınma da genel bir ihtiyaç olduğu halde devlet, bu ihtiyacı gelişmiş ülkelerde dahi karşılamamaktadır.

Devletin böyle bir görevi üstlenmesi durumunda, ihtiyacı karşılamanın çeşitli alternatifleri olduğunu görüyoruz. Yani; petrol, kömür, elektrik, su, rüzgar ve güneş gibi diğer enerji kaynakları kullanılarak da hanelerde ısınma sağlanabilir.<sup>13</sup> Konuya ileride kısaca değineceğimiz kamuya yarar sağlaması açısından bakarsak durum daha da karışık bir boyut kazanacaktır.

---

<sup>11</sup> İlerleyen paragraflarda devletin bir hizmeti kamu hizmeti olarak tanımlama yetkisinden bahsedilecektir.

<sup>12</sup> ÖZAY, İlhan, *Gümüşğında Yönetim*, İst., 1996, s.231

<sup>13</sup> Bu noktada doğalgazın, endüstrilerde ara mal olarak kullanılması durumunu ihmal ederek, sadece ısınmaya yönelik kullanılmasından bahsetmeyi tercih ettik. Aksi takdirde, çalışma, ekonomik tartışmaların ağırlık kazanacağı bir noktaya gelebilir.

Çünkü rüzgar ve güneş enerjilerinin, sürdürülebilirlik özellikleri, çevreye katkısı, evrensel boyutu ile, en azından doğalgazdan daha fazla topluma yarar sağlayacağı açıktır.

Doğalgazın yeryüzünde dağılımı eşit olmadığından, bazı ülkelerin bu nedenle jeopolitik özellikleri ön plana çıkmaktadır. Yukarıda sözü edilen enerji kaynaklarının kullanımının yaygınlaşması, aslında, tüm dünya politik ve ekonomik dengelerinin yeniden oluşmasına etki edebilecek bir durumu da ifade etmektedir. Doğalgaz ve diğer tükenbilir enerji kaynaklarını temin etme konusundaki jeopolitik rekabet, güneş ve rüzgar enerjileri kullanılarak ortadan kalkacak, enerji kullanımında her ülke benzer yapıda, aynı denebilecek fırsatlara (enerji kaynağı açısından) sahip olabilecektir. Bu kez rekabet üstünlüğü, teknolojik ve sermaye üstünlüğü ile paralel seyredecektir. Konunun uluslararası boyutuna çalışmamızda yer ayırmadığımızdan, sadece bu konuya kısaca değinmeyi uygun görmekteyiz.

Isınma ihtiyacının genel ve kollektif bir ihtiyaç olduğunu kabul ederek çalışmamıza devam edelim. Yukarıda bahsedildiği gibi ihtiyacın giderilmemesi durumunda, o toplumda huzur ve mutluluk sözkonusu olmayacaktır. Anayasanın 5.maddesinde Devletin böyle bir görevi olduğuna dolaylı olarak işaret edilmektedir: *“Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.”*

Yine aynı şekilde toplumun içinde yaşayacağı çevrenin özellikleri de Anayasa'nın 56. maddesi 1. ve 2. fıkrasında belirtilmiştir:

*“Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir.*

*“Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.”*

Bu noktada çevre kavramının hukuki tanımını yapmakta fayda görüyoruz.

Çevre kavramı , dar anlamda hava, su ve toprak gibi kirlenmeye ve bozulmaya açık olan ve korunması gereken doğal öğelerden oluşur. Bunun yanısıra bitki ve hayvanlar (flora ve fauna) , enerji kaynakları, yenilenmesi olanaksız madenler ve sıvı yakıt kaynakları gibi doğal öğeler de geniş anlamda ‘**doğal çevre**’ ye dahildir. Ayrıca insan eliyle oluşturulmuş yollar, yapılar , köprüler, barajlar vb. de ‘**yapay çevre**’ olarak geniş anlamda çevre kavramı kapsamında sayılmaktadır. Bunların hepsini kapsamak üzere ‘çevre’yi, doğal ve yapay kaynakları oluşturan tüm öğeler ile, bunların etkileşimlerinden meydana gelen olgu ve süreçlerin bütünü olarak tanımlayabiliriz. Bu kadar geniş kapsamlı bir olgunun ve içerdiği öğeler arasındaki etkileşimden doğan sorunların bir hukuk düzenine gereksinimi olacağı kuşkusuzdur.<sup>14</sup>

İlk bölümde bahsettiğimiz nedenlerden dolayı doğalgazın çevreye alternatif diğer enerji kaynaklarına mukayese ile daha az zarar verdiğini biliyoruz. Ancak burada unutulmaması gerekli dipnot ‘güvenlidir’. Bir başka deyişle çevreye zarar vermemesi güvenliğin azami surette sağlanması ile mümkündür. Güvenlik yoksa, doğalgazın çevreye faydasından söz edilemez. Doğalgaz ile ilgili yatırımların maliyetinin yüksek olması da büyük ölçüde güvenliğini sağlama maliyetinin yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Bu durum ileride bahsedeceğimiz doğal tekel kavramı ile yakından ilgilidir.

Tekrar yukarıdaki klasik kamu hizmeti tanımına geri dönelim. Amaca yönelik diğer unsur olan kamu yararının sağlanması konusuna gelirsek;

---

<sup>14</sup> AYBAY, Rona, AYBAY Aydın, Hukuka Giriş, İst. Bilgi Ün., 2003, s.292

genel ve kollektif ihtiyaçların karşılanması ifadesinden daha tartışmalı bir ifadeye geçiyoruz. Öncelikle, Anayasanın kamu yararı ile ilgili maddeleri gözden geçirelim. 46.maddenin 1.fıkrası (3.10.2001 tarih 4709 sayılı değişiklik: 18.madde) şu şekildedir: “Devlet ve kamu tüzeklişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir.” 47. maddenin 1.fıkrası ise şöyle demektedir: “Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir.”

Buna göre; kamu yararının sağlanması sözkonusu olması durumunda verilen hizmet, Anayasa gereği kamu hizmeti niteliği **kazanabilir**. Ancak kamu yararı sağlayan her hizmet kamu hizmeti değildir. Taksicilik kamuya yarar sağladığı halde bir kamu hizmeti değildir.<sup>15</sup> Diğer taraftan aksini söylemek ilkinde oranla daha kesin bir hükümdür: Bir hizmetin kamu hizmeti niteliği taşıması o alanda kamu yararının sağlanması koşulunu zorunlu kılmaktadır. Bir başka deyişle kamu hizmetini yerine getiriliş şeklini, kanun koyucu kamu yararının sağlanması sonucu ile belirlemiştir.

Kamu yararının hangi durumlarda tehlikeye düşebileceği Anayasada belirtilmemişken 3082 sayılı Devletleştirme Kanunu’nun 2.maddesi bu konuya açıklık getirmektedir:

*“Özel teşebbüsler ancak aşağıdaki şartların birlikte geçekleşmesi halinde devletleştirilebilir:*

*“Devletleştirilecek özel teşebbüsün yaptığı hizmet veya üretiminin ülke çapında kamu ihtiyacına hitap etmesi,*

---

<sup>15</sup> “Bir hizmetin kamuya yönelik olması, kamu hizmeti sayılması için yeterli değildir. Örneğin, taksicilik, kamuya yönelik bir hizmettir; ilgili kamu kurumunun yakın gözetimi altında yürütölen bir hizmet değildir. GÖZÜBÜYÜK, şeref, Yönetim Hukuku, 17.bası, Ankara, Turhan, 2002, s.260

*“Bu hizmet veya üretimin, kontrol, rekabet, ikame veya başka yollardan sağlama imkanının bulunmaması,*

*“Hizmet veya üretimin yavaşlatılması veya durdurulması halinde kamunun büyük zarar görmesi.”*

Burada belirtilen hususları özetlemek gerekirse; devletleştirme için hiçbir surette alternatifi olmayan genel ve kollektif bir ihtiyacın bulunması ve karşılanamaması durumunda, kamu yararının sekteye uğraması durumundan sözedilmektedir. Görüldüğü gibi yukarıda bahsettiğimiz, amaca yönelik unsurlar aslında birbirini tamamlamaktadır. İhtiyacın karşılanması aynı zamanda kamu yararını oluşturan öğelerden sadece bir tanesidir. Bu durumda genel ve kollektif ihtiyacın karşılanmasının kamu yararı sonucunu doğurması doğal bir sonuçtur. O halde bir hizmetin kamu hizmeti niteliği kazanması, kamu yararı oluşturup oluşturmadığı ile yakından ilgilidir. Pek çok yazar kamulaştırma mevzuunda tartışırken dahi kamu yararı kavramını tanımlamaktan kaçınmaktadır.

*“İdarenin kamu yararı kararı vermesi ile kamulaştırma işlemi başlar. Kamu yararı kararı soyut niteliktedir ve İdarenin bir hizmetin kamunun yararına bulunduğunu saptamasıdır.”<sup>16</sup>*

*“Kamu yararı kavramı kendiliğinden ortaya çıkan, apaçık bir kavram değildir. (...) Bir faaliyette, o faaliyetin mahiyeti gereği kamu yararının bulunduğu söylenemez.”<sup>17</sup>*

Her ne kadar kamu yararı tanımını yapmaktan kaçındığımız bu çalışmada, kamu yararının evrenselliğinden bahsetmeyi uygun görüyoruz.

Zaman içinde yaşanan değişiklikler, teknolojik yenilikler, edinilen yeni alışkanlıklar, bir hizmetin toplum yararına sunulma kavramını

---

<sup>16</sup> GİRİTLİ, İsmet, AKGÜNER, Tayfun , İdare Hukuku Dersleri II, İst 1987, s. 46

<sup>17</sup> GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, Cilt II, Bursa 2003, s.223

genişletmekte ya da değiştirmektedir. Kanatımızca belli bir zaman diliminde dünya genelinde, herhangi bir alandaki kamu yararı, evrensel ve klasik bir kavram olmaktan uzaktır. Toplumdan topluma, ülkeden ülkeye değişiklik arzettiği gibi aynı toplum içinde zamanaşımına da uğrayabilmektedir. Bu durumda bir hizmette ortaya çıkan yararın subjektif olarak ortadan kalkması durumunda (toplumun artık ihtiyaç duymaması, yapılmasında bir yararın sözkonusu olmaması) hizmet sunulmaya devam ediliyor olsa dahi otomatik olarak o hizmeti kamu hizmeti olmaktan uzaklaştıracaktır. Ölçülebilir bir değer olmaktan uzak bulunması, kamu yararı kavramının bilimselliğini tehlikeye atmaktadır. Bilimsel olmayan bir kavramın varlığına ya da yokluğuna dayanarak hizmetin tanımlanmaya çalışılması kanaatimizce lüks bir çabadır. Aşağıda bahsedeceğimiz şekilde, yetkili organın bu konudaki irade yetkisi, durumun tartışma haline gelmesine imkan vermemektedir. İdare kamu yararının bulunduğu tespit ettiği alanlara el atmaktadır.

Bu noktada kamu yararının tanımını yapmaktan çok varlığını saptamaya yönelik üç yaklaşımdan kısaca bahsetmeyi uygun görmekteyiz. Bu yaklaşımlar, kanunlarda zaman zaman ilke olarak benimsenen ancak kesinlik arzetmeyen, bazı yazarlarca savunulan görüşlerdir. Çalışmamıza ışık tutması açısından kısaca değinmeyi faydalı buluyoruz.<sup>18</sup>

İlk görüş, liberal, diğeri müdahaleci olmak üzere iki zıt yaklaşım, üçüncüsü ise pozitivist tezdır. Liberal düşünceye göre sadece devletin tabi görevlerinde (savunma, güvenlik, adalet) kamu yararı bulunduğu ve bunun dışındaki faaliyetlerin kamu hizmeti haline getirilemeyeceği savunulmaktadır. *“Devlet, insanların zenginlik üretmek için birlikte çalışmak amacıyla meydana getirdikleri bir birlik değildir. Devlet sadece insanların bir arada yaşama, belirli bir birlikte olma biçimidir ki, bu esasen*

---

<sup>18</sup> GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, Cilt II, Bursa 2003, s.223,224,225

*siyasal bir olgudur.*”<sup>19</sup> Müdahaleci yaklaşım ise halkın ortak ihtiyaçlarının tatmininde kamu yararının olduğundan bahsetmektedir. Buna göre genel, ortak ve sürekli, aynı zamanda zorunlu ihtiyaçları tatmin eden özel faaliyetlerde de kamu yararı vardır. Halkın ortak ihtiyaçlarını tatmine yönelik bütün faaliyetlerde kamu yararı vardır ve bunlar kamu hizmeti haline getirilmelidir. “Kamu hizmeti olma istidadını bünyesinde taşıyan faaliyetler”<sup>20</sup> olarak tanımlanan virtüel kamu hizmeti de bu başlık altında değerlendirilmektedir. Olası (virtuel) kamu hizmeti kavramı, Fransız Devlet Şurası’nın, 1944 ve 1948 yıllarına ait iki kararında vardığı sonuçlardan doğmuştur. Kararlarda bu terim kullanılmamıştır. Bu kavram bazı özel faaliyetlerin, İdare veya yasa koyucu tarafından kamu hizmeti sayılmamış olsalar bile nitelikleri gereği potansiyel kamu hizmeti olarak değerlendirilebileceği düşüncesine dayanmaktadır. Son olarak pozitivist tez kamu yararını tanımlama yetkisinin devletin yetkili organlarına ait olduğunu savunmaktadır. Buna göre bir faaliyette kamu yararı bulunup bulunmadığını tespit etmenin objektif ve bilimsel bir yolu yoktur. Yukarıda da bahsettiğimiz kriterlerin subjektif olması sözkonusudur. O halde kamu yararını tanımlama yetkisi devletin yetkili organlarına bırakılmalıdır.

Aynı nitelikteki faaliyetlerden bir çoğu özel girişimciler tarafından da gerçekleştirilebildiğine göre devletin bir hizmeti neden kamu hizmeti olarak yürütmek istediği sorusunda da yukarıda bahsettiğimiz unsur olan “*kamu yararının sağlanması*” esası karşımıza çıkmaktadır. Devletin bir hizmeti kamu hizmeti olarak yürütülmesini istediği sebepler şu şekilde sayılabilir:<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> HAURIU, Maurice, Note Sur Tribunal Des Conflits, 9 Aralık 1899, Association Syndicale Du Canal Gignac, S, 1900/3, s.49 nakleden Chapus, Droit Administratif General, op.cit., c.I, s.588

<sup>20</sup> AZRAK, Ali Ülkü, İdare Hukuku, Teksir, Tarihsiz, s.17’den nakleden ÖZAY, İlhan, op.cit., s.228

<sup>21</sup> ÖZAY, İlhan, Günışığında Yönetim, İst 1996, s.240

- İhtiyaç özel girişimci tarafından kamu yararı sağlanacak şekilde hiç karşılanamıyor, giderilemiyordur.
- İhtiyaç gereği gibi tam, kesintisiz yine kamu yararını tatmin edecek ölçüde karşılanamıyordu.<sup>22</sup>
- Çok büyük sermaye ve büyük yatırım gerektiren etkinliklerdir ve ülke sınırları içerisinde en büyük girişimci Devlet olduğundan, o hizmetin kamusal olarak yürütülmesi zorunluluğu vardır.

Kamu yararı kavramı literatürde geniş bir yer tutmaktadır. Bu çalışmamızın amacı klasik bir tartışma halini alan kamu yararını tanımlamaya çabalamaktan çok onun sağlanmasına yönelik ritüeller üzerinde durmaktır. Bu yüzden konu ile ilgili daha fazla detaya girmemeyi uygun görüyoruz.

İsınmanın genel ve ortak bir ihtiyaç olduğundan ve Devletin bu ihtiyacı tatmin etme yükümlülüğünden ve dolayısıyla kamu yararını sağlama zorunluluğundan bahsettik. Bu durumun birlikte ya da tek başına bir hizmete kamu hizmeti niteliği kazandırmayacağı aşikardır.

Bilindiği üzere kural olarak bir hizmetin kamu hizmeti sayılması kanun koyucunun o hizmeti kamu hizmeti olarak tanımasıyla mümkün olmaktadır.

---

<sup>22</sup> Devlet düzeninde yaşayanların tümü veya bunlardan önemli bir bölümü ‘benzerler arasında dayanışma’ gereği ortak birtakım ihtiyaçlar duyarlar ve bunların tatmini de ‘işbölümü dayanışması’ uyarınca çok sayıda insanın birlikte çalışması, güçlü mali olanaklar gerektiriyorsa; özel girişime bırakılması halinde de deneyimsizlik, kötü niyet, maddi çıkarın az olması veya bazı güçlükleri aşmada karşılaşılan olanaksızlık gibi nedenlerle tehlikeye girmesi sözkonusu olabilirse, bu ihtiyacın tatmini için Devlet müdahalede bulunur, yani İdareye bu görevi yerine getirebilmesi için sahip olması gereken yetkiler verilir. WALİNE, Marcel, Traite Elementaire de Droit Administratif, Paris-Sirey 1952, s.4

Genel ve ortak ihtiyaçların giderilmesine yönelik etkinlikler özel girişimciler açısından çıkar sağlama amacına yönelik bir ticaret, buna karşılık aynı faaliyet İdare tarafından yürütülmek gerekirse bu bir görevdir. İdare Hukukunda “görev” ve “yetki” kavramları birbirinden ayrılmaz bir bütün olduğundan ve yine Kamu Hukuku kurallarına göre yetki ancak Anayasa ve kanunlardan alınabileceği için bir kamu hizmetinin kurulması veya bir faaliyetin İdareye görev olarak verilmesi hep kanunla olmak gerekir.<sup>23</sup> Kamu hizmetinin kanunla kurulması gereğinin nedeni olarak savunulan klasik görüş, hizmeti yürütmenin bir maliyeti olduğu gerçeğine dayanmaktadır.

Kamu hizmetinin kurulması, kamusal örgütün (devletin) bir faaliyetini gerektirir. Yani kamu hizmeti, ancak kamusal örgütün iradesiyle kurulur. Devletin irade, açıklaması dışında, hukuken kamu hizmeti yoktur. Özel kişilerin kamu hizmeti kurması mümkün değildir.<sup>24</sup>

Özetlemek gerekirse; kural olarak bir ihtiyacın belirlenmesi ve ona yönelik hizmet verme, bir hizmete kamu hizmeti niteliği kazandırmaz. Kanunla düzenlenmesi gereklidir.

Özay, kamu hizmetini kurma ve yürütme gereğini, İdarenin bütünlüğü kavramı çerçevesinde izah etmeye çalışmıştır: “*İdarenin bütünlüğü Anayasaya göre sadece ‘kuruluş’ bakımından değil asıl ‘görev’leri yönünden olduğu için de kanunla kurma ve yürütme gereği bir zorunluluk*

---

<sup>23</sup> ÖZAY, İlhan, *Günüşiğinde Yönetim*, İst,1996, s.239

**Anayasa madde 6 :** “Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir.

“Türk milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre; yetki organları eliyle kullanır.

“Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.”

**Anayasa madde 8 :** “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.”

<sup>24</sup> KARAHANOGULLARI, Onur, *Kamu Hizmeti*, 2.bası, Ankara 2004, s.257

*haline dönüşmektedir.*"<sup>25</sup> Yazarın ifade etmek istediğinden anladığımız: Hizmetler arasında uyum, ilgi ve bir nevi ahengin sağlanması, hizmetlerin kurulması yetkisinin, İdareye ait olması ve Onun tarafından kontrol edilmesi ile mümkün olacaktır.

## b) Yürütülüş Biçimini İfade Eden Unsurlar

Yukarıda bahsi geçen klasik tanımın ikinci bölümü olarak, kamu hizmetinin yürütülüşünü ifade eden unsurlara gelince; Anayasada bunu ifade eden birden çok madde olduğunu görüyoruz.<sup>26</sup>

65. madde kamunun ihtiyacına göre bir hizmeti yerine getirmedeki keyfiyetin devletin mali gücü ile sınırlı olduğu belirtmektedir. Burada klasik İdare Hukuku öğretisindeki özelliklerden 'değişkenlik ve uyarlanma' esasına atıfta bulunmakta fayda görüyoruz. Bir ihtiyacın karşılanma şekli zaman içerisinde yeniliklere göre değişiklik arzede bilmekle beraber, bu

---

<sup>25</sup> ÖZAY, İlhan, *Günişğında Yönetim*, İst., 1996, s.240

<sup>26</sup> **Anayasa madde 47 (Ek: 13.8.1999-4446, madde 1):** "Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek ve tüzel kişilere yaptırabileceği veya devredebileceği kanunla belirlenir."

**Anayasa madde 65 (Değişik 3.10.2001-4709, madde 2):** "Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir."

**Anayasa madde 126:** "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

"İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

"Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir."

**Anayasa madde 128, fıkra 1:** "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür."

değişikliklerin ülkenin milli gelir düzeyi, Devletin mali gücü ile sınırlı kalabileceği Anayasada belirtilmiştir. Buna göre Devlet her teknolojik, bilimsel yeniliğe uymak zorunda değildir. Devletin imkanları gözönünde bulundurulmalıdır. Kural olarak amaç, ihtiyacın giderildiği şeklin ne olduğundan çok, ihtiyacın giderilmesini sağlamaktır. Ancak bu durumun, değişime ayak uyduramayan, teknolojik, bilimsel ya da toplumsal yenilikleri, gereği gibi kendi bünyesine (mali imkansızlık yüzünden değil de teknik yetersizlikler yüzünden) adapte edemeyen bir devlet anlayışından kesinlikle ayrı tutulması gerekmektedir. Bir başka deyişle, İdarenin yeni durumlara uyma çabası zorunludur.

Hizmetin devamlı ve düzenli bir şekilde yürütülmesi zorunluluğu, kamu yararı ve sosyal ihtiyaçlar zaman içinde değişiklik arzedeceğinden, İdareye bu yeni duruma uyma borcu yükler.<sup>27</sup>

126. madde kamu hizmetinin etkinliğinden bahsetmektedir. Yani; hizmetin görülmesinde verimlilik ve uyumluluk esastır. Yine klasik öğretilerdeki diğer özellikleri hatırlamak gerekirse, bunlar: süreklilik, yararlanmada eşitlik, değişkenlik ve uyarlanma, meccaniliğin sağlanmasına yönelik tedbirlerdir. Sözü edilen ilkeler, irdelenmeden klasik anlamlarıyla çalışmamızda yer alacaktır.

128. madde kamu hizmetinin organik unsurunu ifade etmeye yöneliktir. Hizmetin asli yükümlüsü olan Devlet bu görevini kendi personel, araç ve gereçlerini kullanmak suretiyle yerine getirecektir. Bu madde yapılan değişiklik ile 47.madde ile birlikte anıldığında hizmetin özel kişilere de devir imkanının bulunduğu ortaya çıkmaktadır. Bu konuda denetim ve gözetim devletin bizzat kuracağı teşkilat ile mümkündür. İleride bu konu üzerinde durulacaktır.

---

<sup>27</sup> GİRİTLİ, İsmet, BİLGİN, Pertev, İdare Hukuku, c.3, s.202

Klasik İdare Hukuku anlayışında kamu hizmeti dört çeşit olarak ayrılaştırılmaktadır;

- Klasik (idari) kamu hizmetleri
- Sosyal kamu hizmetleri
- Bilimsel, teknik, kültürel kamu hizmetleri
- İktisadi ve ticari kamu hizmetleri

Kamu hizmetinin içerik olarak bu şekilde ayrımının yapılmasının çalışmamıza katma bir değeri olmayacağı görüşünderiz. Kavramların soyut olması, ayırmda hukuki dayananağın yoksunluğu sebepleri ile, doğalgaz hizmetini herhangi bir kategori içine almaktan kaçınıyoruz. Kültürel bir hizmet aynı zamanda ticari bir hizmet de olabileceği gibi, sosyal hizmet, idari hizmet başlığı altında da değerlendirilebilir. Doğalgaz hizmetini anlamada bu ayrımın yol gösterici olmaktan uzak olduğunu düşündüğümüzden sadece listelemeyi uygun gördük.

## **2. KAMU EKONOMİSİNDE DOĞALGAZ**

Bilindiği üzere ekonomi, çoğunlukla, insanların ve toplumların sınırsız gereksinimlerine karşılık üretim faktörlerinin gerek miktar ve gerekse kalite olarak sınırlı olmasının ortaya çıkardığı sorunlara çözüm üretme arayışında olan bir bilim dalı olarak literatürde yerini almaktadır. Bu arayışta altı çizilmesi gerekli bir olgu olan, kaynakların sınırlılığı, hem ekonomi bilimi ve hem de hukukta ilgili kavramların gelişmesinde önemli rol oynamıştır. Sınırlı kaynak, doğal olarak, üretimin ne şekilde yapılacağı ve üretilen mal/hizmetin ne şekilde dağıtılacağı, üretim ve dağıtımın kamu ve özel sektörde nasıl paylaşılacağı sorularını toplum yöneticilerinin karşısına çıkarmaktadır. Halkın gereksinimlerini en geniş şekilde tatmin etmenin ilk koşulu mevcut kaynaklarla üretilebilen bütün iktisadi malların en düşük maliyetle ve en etkin kaynak dağılımı bileşeni ile gerçekleştirilmesidir. Buna göre, üretim kaynaklarının hangi miktar ve oranda kullanmak gerektiğini ve buna göre de kaynak tahsisatının özel ve

kamu sektörü arasında en etkin şekilde nasıl yapılacağının düzenlenmesi gerekmektedir.

Ülkemiz için örnek vermek gerekirse enerji; üretme, sunma ve sürekliliği sağlamada maliyet ifade eden bir konudur. Dolayısıyla doğalgaz; ekonomik ve ticari değeri olan bir mal olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ülkeler için enerji temini ve enerji ile ilgili herhangi bir alanda yürütülen faaliyetler yüklü maliyetler içerdiklerinden bu sektörlerdeki düzenlemeler hem hukuk hem de ekonomi dalında çeşitli kavramların gelişmesine, tartışmaların oluşmasına sebep olmuşlardır. Bu bağlamda, enerji konusunun kamu ekonomisindeki yerini tartışmak kanaatimizce, çalışmamıza zenginlik katacaktır.

Eneji hukukunun temas ettiği disiplinlerden en önemlisi kamu ekonomisidir. Enerjide yatırımların büyüklüğü, enerji üretimi ya da tedarikinin ulusal ya da uluslararası politikalarla çok yakından bağlantılı olması ve ülkenin ekonomik seviyesi gibi faktörler ilgili piyasaya kaynak tahsisini doğrudan etkilemektedir. *'Her kamu ekonomisi politikası bir ekonomik durum değişikliği demektir.'*<sup>28</sup> Kural olarak varolan ekonomik durumun değişikliğe uğraması pek çok alanda kaynak tahsisinin değişimine de yol açacaktır. Kamu ekonomisinde kaynak tahsisini etkileyen bir diğer önemli konu ise mal ve hizmetlerin özellikleridir. Enerji sektöründe dışsallıklar ve ölçek ekonomileri sebepleri ile mal ve hizmetlerin özellikleri önem arz etmektedir. Çalışmamız bu noktada, doğalgaz piyasasının, ilgili ürünün bu yönleri de dikkate alınarak izlenmeye değer bir piyasa olduğunu vurgulamayı amaçlamaktadır.

Bilindiği üzere piyasa mekanizması ve sosyal seçim (public choice) kaynak tahsis mekanizmalarıdır. Kural olarak piyasa mekanizması, üretim ve tüketimde etkinliği sağlaması ile bireylerin kişisel tercihlerini ortaya çıkarırken, sosyal seçimde (bireylerin kolektif isteklerinden yola çıkarak)

---

<sup>28</sup> AKALIN, Güneri, Kamu Ekonomisi, 2.bası, Ankara, 1986, s.65

kamu iradesinin kararları rol oynamaktadır. Yine kişisel mallarda kaynak dağıtma sürecini de fiyat mekanizması belirlemektedir. Oysa ileride ayrıntılı olarak bahsedeceğimiz sosyal mallarda ise durum farklı olup, piyasa mekanizması işletildiğinde dışsallıklar nedeniyle '*sosyal ve kişisel taleplerin farklılaşması neticesinde üretim yetersizliği ve kapasitesizlik söz konusu*'<sup>29</sup> olmaktadır.

Sosyal malların varlığı, sosyal seçim kavramını beraberinde getirmektedir. '*Sosyal malların varlığı sosyal seçimi gerektirir.*'<sup>30</sup> Tanım olarak sosyal seçim '*piyasa dışı karar alma sürecinin ekonomik çözümünü veya kabaca siyaset bilime ekonominin uygulanmasıdır.*'<sup>31</sup> Bir başka ifade ile, toplam (aggregate) düzeyde karar mekanizmasının adı sosyal seçimdir. Bu noktada aslolan, seçimin pazarın dışında alınan kararlar ortaya çıkmasıdır. Yine bazı görüşler sosyal seçimin amacını '*sosyal arzu edilen ödemeyi*' (collective willingness to pay) saptamak olarak da tanımlamaktadır.

Sosyal seçim için tek bir siyasal mekanizmanın şart olmadığını, liberal demokrasilerde olduğu gibi oylama ile de yapılabileceğini belirterek çalışmamıza devam edelim. Burada konunun teorik ayrıntıları, çalışmamız için gerekli olmayıp, genel hatları piyasayı anlamamız açısından önem arz etmektedir. Toplumun genel ihtiyacının kamu ekonomisindeki adı olan sosyal seçim, konumuzu piyasa mekanizmasının aksaklığa neden olması ve fiyatlandırılmasındaki zorluklar açısından ilgilendirmektedir.

Sosyal mallara örnek olarak hakların korunmasını sağlayacak iç güvenlik ve yargı verilebilir. Doğalgaz ise, güvenliğinin sağlanması ve bu hizmetten tüketicilerin hiçbir koşulda dışlanamaması sebepleri ile bir sosyal mal niteliğindedir. Sosyal malların fiyat mekanizması yolu ile arzının

---

<sup>29</sup> STEINER, Peter O., op.cit., s.247

<sup>30</sup> AKALIN, Güneri, Kamu Ekonomisi, 2.bası, Ankara, 1986, s.105

<sup>31</sup> MUELLER, Dennis, Public Choice, Cambridge, Cambridge U.P., 1980, s.1

mümkün olmaması, doğalgaz piyasasında önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu ekonomisi açısından bakıldığında, bir başka önemli nokta, konunun kanaatimizce, sosyal refah boyutu olmaktadır.

Bilindiği üzere ekonominin, genel (Walras) ve kısmi (Marshall) dengelerini ve milli gelirin oluşumunu (Keynes) inceleyen bölümüne pozitif ekonomi denir.<sup>32</sup> Refah ekonomisi (Pigou ve Pareto) ise bir toplumun üyelerinin bir grup olarak durumlarının ‘iyiliğini’ inceleyen ekonomi dalıdır.<sup>33</sup>

Refah; çok genel anlamıyla “*iyilik ve mutluluk*” olarak tanımlanmaktadır.<sup>34</sup> Buna karşılık refah iki düzeyde ele alınabilir; birincisi bireysel düzeyde, ikincisi ise sosyal düzeyde.

Bireysel refahı şu şekilde tanımlamak mümkündür; bir bireyin refahı yükseliyorsa kendisinin durumunu iyileşmiş sayabiliriz. Bireyin refahının artışı saptayan kendisidir. Bireyin kendisini geliştirmesi elbetteki toplumun gelişmişlik seviyesi ile alakalı olmakla beraber, esasen bireyin kendi tercihlerinden başkası değildir.

Bireysel refahtan sosyal refaha geçebilmek için mutlaka değer yargılarına gerek vardır. Bunlar;

- Sosyal refahın artması; eğer bir Pareto- iyileştirme<sup>35</sup> söz konusu ise ve eğer herkesin durumu eskiden olduğu gibi korunur veya daha iyi kılınırsa,

---

<sup>32</sup> DOBB,M., Welfare Economics And Economics Of Socialism, Cambridge, Cambridge U.P., 1969, s.18

<sup>33</sup> WINCH, D.M., Analytical Welfare Economics, London, Penguin, 1983, s.13

<sup>34</sup> NATH., S.K., A Perspective of welfare Economics, Bath MacMillan , 1973, s.11

- Sosyal refahın artması; eğer refahın dağılımı bir başka türlü daha iyi olursa mümkündür, biçiminde özetlenebilir.<sup>36</sup>

Görüldüğü gibi sosyal refah, refah ekonomisinin konusudur. Refah ekonomisi de normatif ekonominin bir dalı olması nedeniyle “*nasıl olmalıdır*” sorusuna cevap arar. Bu nedenle ekonominin genel ve kısmi dengelerini sağlama koşulları araştırılırken “*optimum*” sorusu sorulmakta, bir başka deyişle ekonomi bilimi ‘genel denge’ye kavuşulması noktasında bitmemektedir.<sup>37</sup>

Kamu ekonomisinin ekonomik açıdan ortaya çıkış sebebi ve görevi, açıklanmaya çalışılırken, bazı görüşler piyasada kaynak dağılımının optimum noktasında ve tam rekabetten sapmalar nedeniyle ortaya çıkan sorunları telafi etmek olduğunu ifade etmektedir. “*Kamu ekonomisi açısından asıl ilgilendiğimiz konu sosyal refahıdır. Zira amacımız, kamuyu tıpkı bir ‘kamu-hane halkı’ biçiminde kurumlaştırarak, ekonomik analiz yolu ile kaynaklarını optimal (en iyi) dağıtmasını sağlamaktır.*”<sup>38</sup> Tam rekabetten sapma durumları aşağıdaki bölümlerde ele alınacaktır.

Sosyal refah, kural olarak sosyal optimuma ulaşıldığı noktada mümkündür. Kavram olarak sosyal optimum; “*toplumda üretimin örgütlenmesi, dağılımı, servetin bölüşümü, dinlenme gibi sosyal refahla ilgili hususlar öyle düzenlenmelidir ki, iyi ve açıkça tanımlanmış bir sosyal refah fonksiyonu, belli teknik ve diğer kısıtlamalara bağlı kalınarak, belli bir dönemde maksimum sosyal refahı elde edebilsin*”<sup>39</sup> biçiminde tanımlanabilir.

---

<sup>35</sup> Pareto-iyileştirme sosyal refah artışı açısından kamu harcamalarının irdelenmesini sağlayan ölçütlerdir. AKALIN, G., Kamu Ekonomisi, 2.bası, Ankara, 1986, s.58

<sup>36</sup> MISHAN, E.J., Welfare Economics: An Assessment, Amsterdam, 1969, s.23

<sup>37</sup> AKALIN, Güneri, Kamu Ekonomisi, 2.bası, Ankara, 1986, s.45

<sup>38</sup> AKALIN, Güneri, Kamu Ekonomisi, 2.bası, Ankara, 1986, s.46

<sup>39</sup> NATH, S.K., op. Cit., s.30

Optimum noktasına ulaşmaktan bahsetmişken kısaca Pigou ve Pareto optimumlarından bahsetmeyi uygun buluyoruz. Refah ekonomisinin temellerini atıp geliştiren Pigou'ya göre "*toplumsal refah bireylerin refahlarının toplanması ile elde edilir ve bireyin refahı onun elde ettiği tatminin toplamıdır.*"<sup>40</sup> Yeni refah teorisinin yaratıcısı Pareto ise değer yargılarına yer vermeyen bir refah analizi ortaya koymak amacıyla, ölçülebilir fayda analizi yerine optimalite endeksi, veya istenirlik endeksi kavramı geliştirmiştir. Bu şekilde bireysel tatminlerin karşılaştırılması ve toplanması olanağı ortadan kaldırılarak, toplumun ve bireylerin ulaştıkları tatmin düzeyi konusunda değer yargıları kullanma zorunluluğu aşılacak istenmiştir. Pareto optimumu literatürde daha egemen ve kabul gören bir yaklaşım olarak yerini almaktadır.

Pareto her ekonomik karar birimi için maksimum tatmin düzeyini ve olası ekonomik değişmelerin kişilerin tatmin düzeyi üzerinde nasıl bir etki yarattığını araştırmıştır. Bu çerçevede ;

- Herkesin durumunu iyi yapan ve kimsenin durumu değiştirmedeği halde en az bir kişinin durumunu daha iyi hale getiren,
- Herkesin durumunu daha kötü yapan veya kimsenin durumunu değiştirmedeği halde en az bir kişinin durumunu daha kötü yapan değişmelerin değerlendirilmesini yaparak şu sonuçlara varmıştır:

Bazılarının durumunu daha iyi hale getirip bazılarının durumunu daha kötü hale getiren değişmelerin refahı ne yönde etkilediği söylenemez. Refah, ancak hiç kimsenin durumunu kötüleştirmeden bazı kişilerin durumunu iyileştirebiliyorsak artmış sayılır ve şayet kimsenin durumunu kötüleştirmeden, bir kişinin dahi durumunu iyileştirme olanağı yoksa refah maksimuma ulaşmış sayılır.

---

<sup>40</sup> LITTLE, I.M.D., A Critique of Welfare Economics, Oxford U.P., 1960, s.8

Kavram olarak özetlemek gerekirse; ekonomi öyle bir noktada dengeye ulaşmıştır ki, hiç kimsenin refahının başkalarınınkini azaltmadan, artırmak mümkün değildir.

Pareto-optimumunun, genel olarak tam rekabet koşulları altında herhangi bir gelir dağılımında gerçekleştirileceği kabul edilmekle birlikte ek olarak şu dört kuralın varlığı aranmaktadır. Bunlar gereklilik koşullarıdır.<sup>41</sup>

- Haberdar (informed) tüketicilerin olması
- Üretimde ölçüğe göre içsel ekonomilerin<sup>42</sup> bulunmaması
- Tüketimde ve üretimde dışsal ekonomilerin<sup>43</sup> bulunmaması
- Sosyal malların varolmaması

Bu koşullardan birisinin gerçekleşmemesi durumunda piyasa mekanizması zaafa uğradığından optimuma ulaşılması mümkün olamaz.

Bu noktada, ileride bahsedeceğimiz şekilde ölçek ekonomileri, sosyal mal olma özelliği ve dışsallıklar nedeniyle, doğalgaz piyasasında, piyasa mekanizması zaafiyetinin mevcut olduğu ve bu nedenle Pareto-optimum noktasının gerçekleşmeyeceği söylenebilir.

Aşağıda, piyasa aksaklıkları başlığı altında bu konulara teker teker yer verilecektir.

---

<sup>41</sup> BLAUG, M., An Introduction To Economics Of Education, London, Penguin, 1970, s.102

<sup>42</sup> İçsel ekonomiler, kapsam ve ölçek ekonomileri olarak da adlandırılmaktadır. Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde konunun teorik açıklamalarına yer verilecektir.

<sup>43</sup> Dışsallık genel olarak bir ekonomik birimin üretim ve/veya tüketim faaliyeti sonucunda, başka birimlerin fayda ve/veya maliyetlerinin olumlu ya da olumsuz etkilenmesi olarak tanımlanabilir. Bir üreticinin ya da tüketicinin, başkalarının üretim veya tüketim kararından fayda ya da zarar göreceği şekilde etkilenmesi, faydalanmışsa bunun bedelini ödememesi, zarar görmüşse bunu tazmin edememesidir.

## C. DOĞALGAZ PİYASASINDA DÜZENLEME GEREĞİ

Doğalgaz piyasası, diğer enerji sektörlerinde olduğu gibi düzenleme gereği olan bir piyasa olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu gereğin belli başlı sebepleri aşağıda teker teker incelenecektir.

### I. PİYASA AKSAKLIKLARI (MARKET FAİLURE)

Piyasa ekonomisinin veya mekanizmasının eleştirilmesine yol açan yetersizlikler, piyasa aksaklıkları (market failure) olarak adlandırılmaktadır. Statik başarısızlıklar olarak adlandıracağımız bu durum, aslında yukarıdaki bölümlerde kısaca bahsettiğimiz Pareto etkinliğinden sapılması ve israfın ortaya çıktığı halden başka bir şey değildir.

Yukarıda anlatılmaya çalışıldığı şekilde klasik iktisat teorisine göre piyasanın işleyişinde ortaya çıkan sorunlar ve başarısızlıklar, devletin ekonomiye müdahale etmesi ve düzenlemelere başvurmasını zaman zaman kaçınılmaz kılmaktadır. Toplumun enerji ihtiyacının karşılanması gibi sosyal ve ekonomik bir alanda devletin düzenleyici ve denetleyici faaliyeti daha da fazla önem arzetmektedir. Kanatımızca ekonomik regülasyonlara neden ihtiyaç duyulduğu konusunu biraz daha açıklamak üzere, işte bu noktada, piyasayı başarısızlığa uğratan başlıca faktörlerin üzerinde durmak uygun olacaktır.

Klasik olarak, pekçok yazar tarafından kabul gören, piyasa ekonomisinin işleyişini başarısız kılan faktörler şunlardır:

- Piyasa aksaklıkları (monopol ve oligopol durumları),<sup>44</sup>
- Bilgi yetersizliği (ya da edinmenin maliyetinin yüksek olması),

---

<sup>44</sup> Tam rekabet modeline ulaşamaması, yani eksik rekabet durumunu ifade etmektedir.

- Sosyal malların varlığı (dışlanamama nedeniyle bedavacılık olgusunun ortaya çıkışı),
- Dışsallıklar (pozitif olması durumunda yetersiz üretim, negatif olması halinde aşırı üretme),
- Doğal tekel durumu (azalan maliyet endüstrisinin bulunması durumunda marjinal maliyet fiyatlandırmasının zarara yol açması),
- Gelir dağılımı eşitsizliği,
- Ortak mülkiyet konusu malların varlığı (optimal kaynak tahsisini engellemesi nedeniyle),
- Bazı piyasaların var olmaması.<sup>45</sup>

Bu maddelere,

- Ahlaki tehlike,
- İşlem maliyetleri (transaction cost),  
gibi öğeleri ilave etmek de mümkündür.<sup>46</sup>

Neticede, piyasa mekanizmasının başarısızlığa uğramasının en önemli sebebi, yukarıdaki aksaklıklar nedeniyle, tam rekabet modelininin gerçekleştirilememesidir. Tam rekabet piyasaları, çok sayıda alıcı ve satıcı bulunan, piyasaya giriş çıkış serbestisi sağlanmış, homojen malların bulunduğu ve bütün piyasa ilişkilerinin açıkça cereyan ettiği (bilgi akışının kısıtlı olmaması) bir piyasa modelidir. Tam rekabet piyasasında fiyat mekanizması yoluyla kaynakların optimal dağılımı için gerekli koşullar şunlar olarak sıralanabilir:

---

<sup>45</sup> AKALIN, Güneri, Liberal Düşünce Topluluğu & Association for Liberal Thinking, 1999 s.5

<sup>46</sup> AKTAN, C.Can, Kamu Ekonomisi Ve Kamu Maliyesi, İzmir, 2001

- Piyasaya giriş, çıkış serbest olmalıdır. (Serbestlik).
- Piyasada alıcı ve satıcılar fiyatları kendileri etkileyemeyecek kadar çok sayıda olmalıdır. (Atomisite).
- Piyasaya arz edilen mal ve hizmet türleri homojen olmalıdır. (Homojenite).
- Üretim faktörlerinin ekonominin bütün alanlara kolayca akışı mümkün olmalıdır. (Mobilite).
- Bilgi akışı kısıtlı olmamalıdır. (Şeffaflık).
- Üreticilerde kar maksimizasyonu, tüketicilerde fayda maksimizasyonu gayret ve düşüncesi bulunmalıdır.<sup>47</sup>

Maddelenen özelliklerde ikisine kısaca değinmek istiyoruz;

Piyasaya giriş engellerinin bulunmaması rekabete dayalı bir pazarın sağlıklı işleminde önemli yer tutmaktadır. C.C. Von Weizsacker giriş engelini şu şekilde tanımlamaktadır; *“bir endüstriye girme yolları arayan bir firma tarafından üstlenilen ancak endüstrideki diğer firmaların üstlenmeyeceği ve sosyal bir bakış açısından bakılırsa kaynakların tahsisinde tahribata yolaçacak bir üretim maliyetidir.”*<sup>48</sup> Giriş engeli, uygulamada, tanımı yapıldığı gibi sadece ekonomik nedenlerle ortaya çıkmamakta, yasal da olabilmektedir.

Tam rekabet piyasalarındaki varsayımlarından biri de alıcı ile satıcıların piyasa hakkında tam bilgiye sahip olmaları gerektiğidir. Bilgi en

---

<sup>47</sup> AKTAN, C.Can, Kamu Ekonomisi Ve Kamu Maliyesi, İzmir, 2001

<sup>48</sup> FISHER, Franklin M., Antitrust And Regulation, Essays In Memory Of John McGowan, LANDIS,R., ROLFE, Ronald S., Market Conduct Under Section 2: When Is It Anticompetitive?, London 1985, s. 135

geniş haliyle bugün ve gelecek hakkında tam bilgiye (öngörüye) sahip olunabilmesini ifade etmektedir. Çoğu zaman üreticiler, tüketicilere göre mal/hizmet hakkında daha fazla bilgiye sahiptir. Bu nedenle alıcı ve satıcıların mal ile ilgili bu bilgi farklılığı, satıcıya pazar gücü sağlayarak piyasanın başarısızlığına sebep olur. Pazar gücü şu şekilde tanımlanabilir; bir satıcının kar etmek amacıyla fiyatları rekabetçi seviyelerin üstüne taşıması ve belli bir süre, fiyatların o seviyede kalmasını sağlama yeteneğidir.<sup>49</sup>

Tam rekabetin oluşması modeli yukarıda bahsedilenlerin aynı anda hepsinin sağlandığı bir durumu ifade etmekte olup, normatif bir yaklaşımdır. Ekonomi, bu dengenin tam olarak kurulmasından çok sapmalar üzerinde teoriler üretmektedir.

*“Rekabet, kaynak dağılımında verimliliğin temininde en etkili yöntemdir. Kaynakların, tüketicilerin, bir malı elde etmek arzusu ve o mala verdiği ekonomik değere göre dağılımını sağlayarak, genel mutluluk ve refahın artmasına yol açar.”*<sup>50</sup>

Eksik rekabetin olması durumunda devlet gerekli tedbiri almak yoluna başvurabilir. Piyasayı düzenleme ihtiyacı, doğal süreçte bu sebeple ortaya çıkacaktır. Ne var ki; devlet, bazı durumlarda ( ileride bahsedeceğimiz gibi ülkemizden örnek verirsek) piyasanın oluşması aşamasında devreye girmektedir. Yani oluşmuş bir piyasanın düzenlenmesi değil, düzenlenecek bir piyasanın oluşturulması sözkonusudur.

Stiglitz'e göre devlet müdahalesinin alternatif şekilleri ise aşağıdaki biçimde olmaktadır:

---

<sup>49</sup> HIRST, E., 'The California Electricity Crisis Lessons for Other States' Electric, Industry Restructuring Consulting Report Prepared For Edison Electric Institute, Tennessee, 2001

<sup>50</sup> ASLAN, Yılmaz, Rekabet Hukuku, Bursa, 2001, s.3

- Kamu Üretimi:

Serbest Dağıtım,

Üretim maliyetinin altında dağıtım,

Maliyette dağıtım.

- Özel sektör üretimi:

Vergiler üzerinde üreticilere devlet ianeleri (government subsidies),

Vergiler üzerinde tüketicilere devlet ianeleri (government subsidies),

Direkt devletin kendi dağıtımı,

Devletin regülasyonu.<sup>51</sup>

Buna göre, devletin regülasyonu, yani piyasaları düzenleyici rolü, aynı zamanda piyasalara müdahalesinin bir şeklini ifade etmektedir.

Regülasyon; kişi ve kurumların, devletin yaptırım gücünün etkisiyle, uygulamaya koydukları tercihlerinin üzerindeki sınırlamaya (limitasyon) tabi olmaları durumudur.<sup>52</sup>

Düzenlemenin hedefleri arasında ana başlıklar olarak şunlar sayılabilir:

- Sözkonusu hizmetlerin tüketiciler arasındaki dağılımının etkin olmasını sağlamak, hakim konum durumlarının hizmet dağılımında etkisizlik yaratmasını önlemek. Buna kısaca fiyatlama etkinliği veya dağılım etkinliği (allocative efficiency) denebilir.

- Hizmetleri üreten firmaların o hizmetleri en düşük maliyetle üretmelerini, yani maliyet verimliliğini sağlamak.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> STİGLİTZ, Joseph E., Economics Of The Public Sector, New York: W.W. Norton, 2000, s.251

<sup>52</sup> STONE, Alan, Regulation and Its Alternatives, Washington, D.C. : Congressional Quarterly Press, 1982, s.10

Bu durum kanaatimizce, etkin rekabetin piyasaya yansımından başka birşey değildir. Rekabetin korunması ile sağlanmak istenen, regülasyonun hedeflerine ulaşmak ile gerçekleşmiş olacaktır. Bu durumda sorulması gerekli soru; amacın ne olduğudur. Amaç, hizmetin etkinliği ise; bunun nasıl sağlandığının önemi yoktur. Devletin düzenlemeleri ya da tam rekabet ortamı, bu durumu sağlayan araçlardan sadece ikisidir. Bu konu ile ilgili 'Yeni Chicago Okulu'nun bazı üyeleri tarafından ortaya atılan görüşler mevcuttur. Bu görüşe göre, rekabeti eleştiren bir yaklaşımla şöyle denilmektedir: '*Rekabetin verileceği sonuçlar elde edildiği sürece (özellikle statik etkinlik), toplum açısından bu sonuçlara rekabet yoluyla mı, tekel yoluyla mı ulaşılabileceği o kadar önemli değildir.*'<sup>54</sup> Bu koşullar altında şayet tekel, rekabetin işlevini yerine getiriyorsa '*tekel, rekabettir*'. Bu görüşe göre rekabet, tekelle ikame edilebilirse, anlamını yitirmekte ve rekabete gerek kalmamaktadır.<sup>55</sup> Diğer taraftan tekelin de rekabet kadar etkin olabilmesi için mutlaka giriş serbestliğinin olması, yani potansiyel bir rekabetin olması, piyasanın birden fazla firmanın minimum etkin boyutta kurulmasına izin vermeyecek boyutta olması ve veya ölçek ekonomilerinin çok yüksek maliyet avantajı sağlaması gerekmektedir.<sup>56</sup> Yazarın da belirttiği gibi tekelin rekabetin fonksiyonlarını yerine getirebilmesi ancak belirli koşullarda ve sınırlı alanlarda sözkonusu olabilmektedir.

Rekabetin rekabet ortamını sağlamada ne derece etkin olabileceği tartışmalı bir konudur. Özellikle ABD tipi rekabet yasalarının ekonomide etkinliği ve hatta rekabet ortamını geliştirecek yeniden yapılanmaları engelleyici bir etki yarattığı iddiaları sık sık gündeme gelmiştir. Ayrıca hakim firmanın varlık nedeninin daha yüksek bir ekonomik performans göstermesi olduğu, yasalarla bunun cezalandırılmaması gerektiği

---

<sup>53</sup> JOSKOW, Paul J. 'Regulatory policies for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries' Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, DC, April 20-21, 1998, mimeo

<sup>54</sup> BORK, R.H., The Antitrust Paradox, New York Basic Books, 1978

<sup>55</sup> TÜRKKAN, Erdal, Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara, 2001, s. 94

<sup>56</sup> TÜRKKAN, Erdal, Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara, 2001, s. 94

savunulmuştur. Bunun yanında, giriş serbestliğinin ve buna bağlı olarak potansiyel rekabetin varlığının işleyebilir rekabet ortamının sağlanması açısından yeterli olacağı savunulmuştur.<sup>57</sup> Çalışmamıza konu olan hakim durum, esasen ölçek ekonomilerinin meydana getirdiği doğal tekel olup, yüksek performans sonucu ortaya çıkan tekelleşmeden farklılaşmaktadır. Ancak tartışma, rekabetin eleştirilmesi yönüyle bizi ilgilendirmektedir.

*“Rekabete açılacak faaliyetler konusunda üzerinde karar verilmesi gereken üç temel seçenek vardır: Birincisi, faaliyeti rekabete açıp açmamak. İkincisi, faaliyetin rekabete denetimli bir biçimde açılması, yani rekabete açmak ama girişleri lisans ve benzeri araçlar yoluyla sınırlamak ve denetlemek. Üçüncüsü, tam serbestleştirme.”*<sup>58</sup>

Atiyas, makalesinde hangi durumun en etkin sonuç yaratacağının analizinin doğru yapılması gerektiğini vurgulamaktadır. Bazı durumlarda girişin tamamen serbest bırakılması, aşırı girişlere yol açması nedeniyle, rekabetin doğurması istenen sonucu; fiyatlandırma ya da dağılım etkinliğini sağlamayabilir.<sup>59</sup>

Piyasanın düzenlenmesinde en önemli faaliyetlerden birisi ‘**fiyat belirleme**’ dir. Fiyat belirlemede maliyet verimliliğini sağlama hedefi ile aşırı rantları önleme hedefi çelişebilir.<sup>60</sup> Aşırı rant elde etmeyi önlemenin en kestirme yolu maliyetin üzerine belli bir kar oranı ilave edilerek piyasa sunum fiyatını belirlemektir. Yani toplam maliyet ne olursa olsun kar oranı değişmeyecektir. Değişen maliyet hesabına göre sunum fiyatı değişiklik gösterebilir. Bunun firma açısından maliyetleri düşürmek gibi özendirici bir

---

<sup>57</sup> TÜRKKAN, Erdal, Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara, 2001, s. 226

<sup>58</sup> ATİYAS, İzak, Devletin Düzenleyici Rolü, Makale: ATİYAS, İ., Ne İçin Ve Nasıl Regülasyon, İstanbul, Tesev, 2000, s.26

<sup>59</sup> ATİYAS, İzak, Devletin Düzenleyici Rolü, Makale: ATİYAS, İ., Ne İçin Ve Nasıl Regülasyon, İstanbul, Tesev, 2000, s.26

<sup>60</sup> LAFFONT, Jean J., TIROLE, Jean, A Theory Of Incentives In Regulation And Procurement, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1993

yönü mevcut değildir. Çünkü firma maliyeti ne kadar düşürürse düşürsün elde edeceği kazanç değişmemektedir. Diğer taraftan maliyet verimliliğini sağlamak amacıyla sabit fiyat belirlendiğini varsayalım. Bu firma açısından maliyetleri kısımaya özendirici bir durumdur. Yani maliyetler düştükçe, fiyat sabit olduğundan firma kazancı artacaktır. Bu ise, önlenmeye çalışılan aşırı rant durumunu beraberinde getirebilir. Düzenleyici kurumun bu çelişkiyi ortadan kaldıracak şekilde tedbirler alması gerekmektedir. Pratikte de yapılmak istenen budur. Düzenleyicinin maliyeti azaltıcı tedbirlerden tümüyle haberdar olması ve ona göre yapılıp yapılmadığını denetlemesi gerekir. Bunu eksiksiz yerine getirebilme imkanı yoktur, çünkü tam bilgiye sahip değildir. Denetimini bir takım performans göstergelerini takip etmek ile sınırlı tutmak zorunda kalacaktır. Bu göstergeler bilgi sorununu bir miktar çözmekle beraber tam olarak gidermekten uzaktır.

Hatta bazen bu çelişki zaman zaman daha da şiddetlenebilir. Düzenleyicinin, firmanın az gelişmiş bölgelere de hizmet vermesini zorunlu kıldığı durumlarda firma eğer o bölgeye hizmet vermekten zarar edecek ise, bu durumdan diğer bölgelere verdiği hizmetten daha fazla kar etme yolunu seçerek kurtulmak isteyebilir. Yani evrensel hizmet zorunluluğu eksik bilgi sorununu artıracak, bu ise aşırı karı sınırlama ve maliyet eksikliğini artıran hedefleri arasındaki çelişkiyi şiddetlendirecektir.<sup>61</sup>

Hizmetin evrenselliği ilkesi ileride bahsedeceğimiz şekilde, Türkiye'deki doğalgaz piyasasının işleyişinde gerektiği gibi yerine getirilememektedir. Bu durum, kanımızca, hizmetin özel kesim tarafından yerine getirilirken, önceliğin kar etme olmasının sakıncalarına işaret etmektedir.

Bazı durumda, sektörlerin rekabetçi veya rekabete açılabilen bölümü ile doğal teknelci bölümü ve orada hakim konumdaki firma ile ilişkilerin de

---

<sup>61</sup> ATİYAS, İzak, Devletin Düzenleyici Rolü, Makale: ATİYAS, İ., Ne İçin Ve Nasıl Regülasyon, İst., Tesev, 2000, s.23

‘düzenlenmesi’ gerekebilir.<sup>62</sup> Bir piyasanın düzenlenmesinde Atiyas’ın belirttiği gibi piyasanın özellikleri önem arz etmektedir. Doğalgaz piyasası yukarıda da belirtildiği gibi, üretimden başlayarak dağıtımına kadar altı alt piyasadan oluşmaktadır. Bu alt piyasalardan herhangi birinde meydana gelebilecek herhangi bir değişiklik diğer alt piyasaları olumlu/olumsuz etkileyebilecektir. Örneğin; iletim ağı diğer pek çok enerji piyasasında olduğu gibi doğal tekel durumundadır. Piyasada hakimiyet, tekel konumu mevcuttur. Dolayısıyla iletim ağının rekabeti kısıtlayıcı davranışları sadece doğalgaz tüketici piyasasını değil, doğalgaz üretim piyasasında da rekabeti etkileyebilir.

Buraya kadar, piyasa aksaklığının ve tam rekabetin ne anlamlara geldiğinden bahsetmeye çalıştık. Aşağıda ise düzenlemeleri gerektiren (daha önce de bahsettiğimiz Pareto- etkinlik noktasından sapıldığı), yani piyasa aksaklıklarına sebep olan durumlardan çalışmamızı yakından ilgilendiren bazılarını kısaca anlatmaya çalışacağız.

## 1. SOSYAL MAL KAVRAMI

Sosyal mal kavramı çalışmamızda, üzerinde durulmasında fayda gördüğümüz bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Şöyleki; doğalgaz ürün ve bir hizmet olarak son tüketiciye sunulurken bir dizi süreçten geçmektedir. Bu süreç içerisinde daha önce de bahsettiğimiz şekilde güvenlik, önemli bir noktadır. Yani gazın güvenli bir biçimde tüketiciye ulaşması gerekmektedir. Gazın belirli bir basınç düzeyine getirilerek sızıntıya sebep vermeyecek şekilde kullanıcıya ulaşması (hizmeti) bir kalite sorunu olmasından çok bir gerekliliktir. Sonuç olarak gazın bu şekilde ikmali, ona bir sosyal mal niteliği kazandırmaktadır. Bu bölümde sosyal malların özelliklerinden bahsetmeye çalışacağız.

---

<sup>62</sup> ATİYAS, İzak, Devletin Düzenleyici Rolü, Makale: ATİYAS, İ., Ne İçin Ve Nasıl Regülasyon, İst., Tesev, 2000, s.20

Bilindiği üzere, kamu ekonomisinin çıkış nedenlerinden biri de mal ve hizmetlerin özellikleridir.<sup>63</sup>

Mal ve hizmetlerin özelliği zaman zaman kamunun piyasaya müdahalesini zorunlu kılmıştır. Ekonomide etkinliği sağlama açısından mal ve hizmetlerin kimler tarafından üretileceğini (kamu veya özel) kamu ekonomisi açısından ele alınırsa, mal ve hizmetlerin özellikleri belirlemektedir. Bu durumda mal ve hizmetlerin ayırımını yapmak önem kazanmaktadır. Bir mal veya hizmetin başlangıçta hangi sektör tarafından üretileceği kararının etkinliği, kanaatimizce o malın ekonomik tanımının ne kadar iyi yapıldığına bağlı olarak değişecektir.

Piyasa mekanizmasının kaynak tahsislerinde başarısızlığa yol açan nedenlerden biri olan sosyal mallardan söz ederek çalışmamıza devam edelim. Bazı yazarlar sosyal yerine, kamusal ya da toplumsal sözcüklerini kullanmaktadırlar. Konunun teorisyeni P.Samuelson ve sonrasında R.Musgrave, M.Olson, R.Dorfman gibi onu izleyen yazarların kullandığı şekle (public goods) yakın olan, ‘kamusal mal’ olarak Türkçeye tercümesini, hukukumuzdaki ‘kamu malları’ kavramı ile benzeşmesini önlemek amacıyla, uygun görmemekteyiz. ‘Toplumsal mal’ olarak ifadenin de teorinin içeriğini yansıtmada zayıf kalacağını düşündüğümüzden, teoriyi ‘sosyal mal’ adı altında açıklamayı tercih etmekteyiz.

Mal ve hizmetlerin tanımında sosyallik derecesini belirleyen unsurlardan bahsetmek gerekirse, sosyal malların;

- Toplumun bireyleri tarafından ortak tüketime konu olması,

---

<sup>63</sup> Kamu ekonomisinde malların özelliklerinden bahsetmemiz, kamu hizmetinin sınıflandırılmasından, (klasik, sosyal, bilimsel, iktisadi) söz etmememizle çelişki arz etmemektedir. Kamu hizmetindeki ayırım, hukuki açıdan bakıldığında anayasal dayanaklardan yoksundur. Öte yandan kamu ekonomisinde malların ayırımı, esasen ilgili teorilerin geliştirilmesinde zemin oluşturmada ve rekabete dayalı bir piyasa mekanizmasını anlamada bize yardımcı olmaktadır.

- Dışlamanın olmaması,
- Tüketim düzeyinin herkes için aynı olması ve sunulan miktara eşit olması,
- Tüketiminde rekabetin olmamasıdır.

Buna göre sosyal malları yine 3 ayrı başlık altında incelememiz mümkündür:

- Tam sosyal mal ve hizmetler
- Yarı sosyal mal ve hizmetler
- Erdemli (değerli) mallar

Sosyal mal ve hizmetlerin tanımına geçmeden önce erdemli mallar ve yarı sosyal mallardan kısaca sözedelim.

Erdemli mallar; tüketimi arzulanan, piyasa mekanizması tarafından üretilebilen, dağıtımı yapılabilen, yani bölünebilen, fiyatlandırılabilen mallardır. Bunun yanı sıra belli bir pazar büyüklüğüne sahip olmamaları nedeniyle piyasa koşullarında üretimi rasyonel değildir. Sakatları topluma kazandırmak amacıyla yapılan eğitim, kimsesiz çocuklar için yuva açma gibi. Tüketim açısından dışarıda tutulma ve rakip olma özellikleri mevcuttur. Kişiyeye sağladığı doğrudan faydanın yanı sıra topluma da pozitif dışsallık sağlarlar. Bir başka örnek olarak da aşılama verilebilir.

Yarı sosyal mallar; bölünebilme, tüketimden dışlanabilme ve dolayısıyla belli bir fiyatla arz edilebilme özelliklerine sahip olma açısından kişisel (özel) mallara benzeyen fakat aynı zamanda kişisel mallardan farklı olarak toplumsal açıdan önemli boyutlarda pozitif dışsallıklara sahip olan mallar olarak tanımlanmaktadır. Yarı sosyal mal ve hizmetler üretim ve tüketimde yarattıkları bu pozitif dışsallıkları nedeniyle, piyasada üretilip pazarlanması ve dolayısıyla fiyat karşılığı tüketiciye sunulması olası olduğu halde, aynı zamanda kamu üretim birimlerinde de üretilirler. Türüne, miktarına, kalitesine ve fiyatına müdahale edilebilir. Bu mal ve hizmetlerin faydası onu tüketen kişilerin dışına da yayılır. Üçüncü kişiler veya toplumun

tümü de bundan yarar sağlayabilir. Toplumun sağladığı yarar için de bölünmezlik özelliği geçerli olduğundan bu malı üretebilecek özel teşebbüs, kar maksimizasyonu nedeniyle faydayı yansıtan kişisel talep oranında, üretim faaliyetlerini buna göre ayarlayacaktır. Bu durumda da toplumsal yarar dikkate alınmadığından, üretim yetersizliği olabilecektir. Bu tür mal ve hizmetlerin tüketimiyle elde edilen içsel fayda, malı direkt olarak tüketen kimsenin fayda fonksiyonuna; dışsal faydası ise diğer kişilerin fayda fonksiyonuna girmektedir. Ancak, tam sosyal malın tüketiminin neden olduğu dışsal fayda toplumun bütün bireylerine yayıldığı halde yarı sosyal malların dışsal faydaları sınırlı sayıdaki bireylerin fayda fonksiyonuna girmektedir.

Bu malların pazarlanmaları ve piyasada üretilip arzedilmelerinin mümkün olduğunu belirttik. Ancak bu tip mal ve hizmetlerin üretiminde ya tam rekabet şartlarından önemli ölçüde sapmalar meydana gelir ya da dışsal fayda veya maliyet yaratırlar. Dolayısıyla piyasa göstergelerinin yarı sosyal mal ve hizmet üretiminde optimal kaynak dağılımını gerçekleştirmediği mümkün değildir. Bu nedenle devlet, bu nitelikteki mal ve hizmetlerin üretimini tekeline alabileceği gibi özel sektör firmalarının yanısıra üretime katılarak kaynak dağılımını etkileyebilir. Bir diğer deyişle Adam Smith'in tanımını yaptığı serbest piyasa mekanizmasının 'görünmez el'inin işlerliğinin etkin olmadığı durumlarda devletin sosyal refah hedeflerine ulaşmak amacıyla müdahalesi gündeme gelebilir. İleride üzerinde duracağımız şekilde devlet, düzenleyici, ayarlayıcı bir kondansatör durumuna geçebilir.

Diğer yarı sosyal mal/hizmetler gibi doğalgaz piyasalarının yönetiminde de en etkin çözümün üretilmesi için (kamu ve özel sektör arasındaki optimum dağılımın sağlanması) marjinal sosyal fayda ile marjinal sosyal maliyetin ölçülmesi gerekmektedir.

$$\text{Marjinal Sosyal Maliyet (MSC)} = \text{Marjinal Sosyal Fayda (MSB)}$$

eşitliğinin sağlanmış olması optimal kaynak dağılımının gerçekleştiğine işarettir.

Kaynakların özel kesimle kamu kesimi arasındaki optimum dağılımının ölçüsü, teorik olarak, kaynakların iki kesimden herhangi birinde kullanılmasının toplum yönünden fayda maksimizasyonuna olumsuz etkide bulunmamasına bağlıdır. Diğer bir deyişle kaynaklar iki sektör arasında öyle dağıtılmalı ki, bir faktörün bir kesimden diğerine aktarılması toplam üretimde bir artış sağlayamasın.

Teorik olarak ekonominin özel kesimine uygulanan yukarıdaki kuralın kamu sektörüne de uygulanmasını varsayalım.

Ekonomi eğer tam istihdamda ise üretim faktörlerinin kamu kesiminde kullanılması halinde yaratılacak faydaya karşılık, özel kesimde bir fayda yaratmaktan alıkonacaktır. Çünkü kamu kesimi bu faktörleri kullanmamış olsaydı, özel sektör kamu sektörü tarafından kullanılan bu faktörlerle mal ve hizmet üretecek ve dolayısıyla fayda yaratma olanağına sahip olacaktı. Özel sektörün kamuya aktarılan faktörleri kullanmaması nedeniyle meydana gelen fayda kaybı MSC' u oluşturur. Bu toplumsal açıdan bir çeşit alternatif maliyettir. Eşitliğin diğer yanındaki MSB kaynakların kamu kesiminde kullanılması dolayısıyla elde edilen faydayı ifade eder. Bu anlamdaki  $MSC=MSB$  eşitliği sağlandığı sürece kamu sektöründe optimal kaynak dağılımı gerçekleşmiş olur.

Sosyal mal ve hizmetleri ise; toplumun ortak ve eşit tüketimine konu olan mal ve hizmetler olarak ifade etmek mümkündür. Bölünemez ve pazarlanamaz niteliktedir. Bu nedenle bu tür mal ve hizmetlere olan talebin piyasada açıklanması ve piyasa fiyatının oluşması mümkün değildir. Bir başka deyişle piyasa mekanizmasına göre üretilemedikleri gibi sağladığı fayda kişilere ayrı ayrı dağıtılamaz. Topluma sağladığı sosyal fayda kişiye sağlanan özel faydadan yüksektir. Yani bu malların tüketimi sonucu o malı tüketen bireyler bütün toplumu oluşturan bireylere dışsal faydalar yayarlar.

Sosyal malların tüketiminde rekabet (nonrival consumption) yoktur ve kişiler bu malların tüketiminden dışlanamazlar (exclusion principle). Ulusal savunma, iç güvenlik hizmetleri örnek olarak verilebilir.

Konuyu daha açıklayıcı bir biçimde incelemeye alırsak; Stiglitz'e<sup>64</sup> göre bir malın sosyal mal olup olmadığını anlamak için iki soru sorulmalıdır. Birincisi; tüketiminde rekabet ( rival consumption) var mıdır? Yani, bir malı bir kişi tüketiyorsa, bir başkası tüketemez. Bu duruma bir örnek vermek gerekirse; bir şişe elma suyunu ancak bir kişi içebilir. Bir başka deyişle aynı şişeyi aynı anda bir başkası içemez. İkinci soru; bir birey, bir malın faydasından dışlanabilir (exclusion) mi? Bir ülke yabancılara karşı savunuluyorsa, ülke içindeki bir vatandaş bu faydadan soyutlanamaz.

Samuelson sosyal malları şu şekilde tanımlamaktadır:

*“Sosyal mal, kişisel tüketim malından; her bireyin tüketiminin sosyal malın tümünü kapsamaması ve (...) tüketimde koşulun toplama değil, eşitlik olması itibariyle ayrılır”*<sup>65</sup>

Samuelson'un bahsettiği eşitlik ifadesini açalım. Bir mal ya da hizmet;

- Sosyallik derecesi,
- Dışsal ekonomi yaratma<sup>66</sup>

özellikleri kazandıkça sosyal mal olma özelliği taşır. Bir malın sosyallik derecesini belirleyen, bir malın tüketiminin birlikte (joint) ve eşit (equal)

---

<sup>64</sup> STİGLİTZ, Joseph E., Economics Of Public Sector, Third Edition, W.W. Norton & Company NY/London, 1999, s.128

<sup>65</sup> SAMUELSON, P., Pure Theory of Public Expenditure, op.cit., s.350

<sup>66</sup> Olumlu ve olumsuz olabilir. Elektrik üretimi için yapılan barajların baskın ve selleri önlemesi olumlu, hava kirliliği olumsuz dışsal ekonomidir. AKALIN, Güneri, Kamu Ekonomisi, 2. bası, Ankara, 1986, s.68

olmasıdır. Aynı anda ve eşit şekilde faydalanma sözkonusudur. Eğer bu özellikler giderek azalırsa yarı sosyal mal ve erdemli mallar gibi ara kategoriler oluşur. Bu özelliklerin hiç olmadığı mallar ise kişisel (yine kimi yazarlarca özel olarak tanımlanan) mallardır. Bu dışsal ekonomi yaratma ve sosyallik derecesi nitelikleri sosyal malların tüketimini kişisel mallardan farklılaştırarak, bu malların ekonomik mallar içerisinde ayrı bir kategori oluşturmalarını sağlar.<sup>67</sup>

Sosyal mallar dışsal ekonomilerin özel bir hali olmakla birlikte, her dışsal ekonomi bir sosyal mal değildir. Zira hangi dışsal ekonomilerin sosyal mal sayılacağı bu konuda toplumsal tercihin yani bir yasama kararının oluşmasına bağlıdır. İşte bu nedenle biçimsel olarak düşünüldüğünde ‘sosyal mal, sağlanması (arzı) veya sübvansiyonu, devlet bütçesi tarafından finanse edilen herhangi bir mal’<sup>68</sup> olarak tanımlanabilir. Burada sosyal sözcüğünün tanım içerisinde ifade ettiği mana bir toplumsal tercihin varlığını ortaya koyan yasama kararının varlığıdır. Biçimsel bir koşul olmakla birlikte bu hususun üzerinde durmak gerekir. Zira bir mal ne kadar dışsal ekonomi yaratırsa yaratsın, ne kadar sosyal mal özellikleri taşırsa taşıсын; mahalli ya da milli yasama meclislerinin bu malın sağlanmasının veya sübvansiyonunun bütçeden finanse edilmesi yönünden bir kararı bulunmadıkça, sosyal mal sayılmaz.<sup>69</sup>

Görüldüğü üzere sosyal mal varlığını, yasama kararı ile sağlamakta bu yönüyle kamu ekonomisinde sözü edilen sosyal mal (sosyal seçim) ve sosyal refah kavramları, kanaatimizce idare hukukundaki kamu hizmeti, kamu yararı kavramlarına yakınlaşmaktadır. Farklılık taşıyan unsur, konuya yaklaşımların farklı bilim (hukuk, ekonomi) dalları açısından yapılması gibi görünmektedir. Bu noktada amacımız konuyu teorik olarak tartışmaktan

---

<sup>67</sup> AKALIN, Güneri, Kamu Ekonomisi, 2. bası, Ankara, 1986, s.68,69

<sup>68</sup> STEINER, Peter O., Public Expenditure Budgeting, The Economics of Public Finance, BLİNDER, A. et. al (Edr.), Washington, Brookings,1974, s.245

<sup>69</sup> AKALIN, Güneri, Kamu Ekonomisi, 2. bası, Ankara, 1986, s.68

çok, sözüedilen kavramlara değinmenin gerekliliği ve çalışmamıza katkısını ortaya çıkarmaktır.

Konuyu özetlemek gerekirse, sosyal malların, piyasa mekanizmasını doğru çalışmaktan alıkoyabilecek özellikleri mevcuttur. *'Bilindiği gibi malların üretim ve tüketimindeki etkinliği piyasa mekanizması sağlar. Oysa sosyal malların tüketiminde 'dışlanamama' ve 'rakip olmama' nedeniyle tüketiciler tercihlerini açıklamamakta ve bedavacı (free rider) sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu durumda piyasa mekanizması başarısızlığa uğramaktadır. Çünkü sosyal mallarda bireysel tüketim söz konusu olmayıp bireyin fayda fonksiyonuna toplam olarak girmektedir.'*<sup>70</sup>

Her ne kadar 'dışlanamama' ve 'türetimde rekabet' bir mala sosyal mal niteliği kazandırsa da bu iki durumun aynı anda mevcut olmadığı haller söz konusu olabilmektedir. *'Bir malda dışlanamama ve tüketimde rekabetin rolünü anlayabilmek için iki durumu birbirinden ayıralım. Bazı mallar için tüketimde rekabet olmamasına rağmen dışlama olabilir. Örneğin; yeni bir bireyin daha televizyon seyretmesi için katlanılacak marjinal maliyet sıfırdır. Tüketimde rekabet yoktur. Ancak bireyin televizyonunu açmaması halinde dışlama olmuştur. Tüketimde rekabetin olmadığı bir malı bedellendirmek diğer talep edenleri malı almamaya teşvik ederken, hiç bedellendirmemek de arzın teşvik edilmemesine neden olmaktadır. Böylece sosyal mallarda piyasa aksaklığı iki temel biçimde ortaya çıkmaktadır. Optimal düzeyin altında tüketim ve arz. Yani; tüketimde rekabet olmayan mallarda dışlanma arzu edilmez çünkü, bu durum optimal düzeyin altında tüketim (underconsumption) ile sonuçlanacaktır. Dışlanma olmaması halinde ise optimal düzeyin altında arz (undersupply) meydana gelmektedir.'*<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> AKALIN, Güneri, Kamu Ekonomisi, 2. bası, Ankara, 1986, s.80

<sup>71</sup> STİGLİTZ, Joseph E., Economics Of Public Sector, Third Edition, W.W. Norton & Company NY/London, 1999, s.129

Doğalgaza baktığımızda hizmet sunulurken, güvenlik (hizmeti), tüketicilerin tercihleri sorulmadan sağlandığı gibi, güvenlik bedelini ödemek istememeleri durumunda da satıcı bu hizmeti vermekten kaçınmamaktadır. Bu durum işte yukarıda izah etmeye çalıştığımız şekilde, sosyal mal kavramının tam olarak varlığına işaret etmektedir. Bedeli ödenmese bile hizmetin her halükarda veriliyor olması sosyal mallarda bedavacılık (free rider) sorununu karşımıza çıkarmaktadır. *'Sosyal mallarda bedavacılık, şu düşüncenin teşvik edilmesinden başka birşey değildir: her halükarda malı (hizmeti) alabiliyorsam neden bedelini ödeyeyim?'*<sup>72</sup> Şurası da açıktırki, kimsenin ödememesi durumunda arz, matematiksel olarak duracak noktaya gelecektir.

Doğalgazın güvenliğinin sağlıklı bir biçimde sağlanması, teknolojik ve mali üstünlük gerektirmektedir. Diğer endüstrilerde işlem maliyeti olarak (transaction cost) gördüğümüz bu durum, doğalgaz piyasasında ciddi boyutlara ulaşmaktadır. Bu yönüyle bakıldığında doğalgaz, bakım onarım (maintenance) ve güvenlik masraflarının önemli yer tuttuğu ekonomik değeri yüksek bir ürün olarak karşımıza çıkmaktadır.

## 2. SEKTÖREL DIŞSALLIKLAR

Dışsallıklar, ödenmeyen ve ödettirilemeyen, diğer bir ifade ile fiyat sistemine yansımayan fayda ve maliyetler olarak tanımlanabilir. Dışsallıkların varlığı marjinal sosyal fayda ile özel sosyal faydanın ve marjinal sosyal maliyet ile özel sosyal maliyetin farklılaşmasına neden olur. Bu çerçevede pozitif ve negatif dışsallıklar sözkonusu olabilir. Sektörden sektöre, ülkeden ülkeye ve bölgeden bölgeye firmaların karşılaştığı dışsallıklar farklılaşabilir. Bu farklılaşmalar da devletin regülasyon alanları ve firmaların regülasyon gücü üzerine önemli etkiler yapabilir.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> STİGLİTZ, Joseph E., Economics Of Public Sector, Third Edition, W.W. Norton & Company NY/London, 1999, s.132

<sup>73</sup> TÜRKKAN, Erdal, Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara, 2001, s.281

Dışsallıklar, devletin regülasyon alanını genişletici bir faktördür. Ancak devletin bu alanda regülasyonu çok farklı biçimlerde yapması mümkündür. Bu durum özellikle regülasyon maliyetlerinin yüksek olması halinde önem kazanır. Regülasyon maliyetlerinin yüksek olduğu durumlarda devlet, piyasa mekanizmasını da kullanan regülasyon modellerini tercih edebilir.<sup>74</sup>

Pozitif dışsallıklardan aşağıdakileri örnek vermek mümkündür:

- Bakım ve onarım hizmetlerinin kısa zamanda ve kaliteli bir biçimde temin edilebilmesinden kaynaklanan maliyet avantajları,
- Hammade ve mamul maddenin taşınması ve stoklanması konusunda firma dışında oluşan altyapının sağladığı maliyet avantajları,
- Üretilen malların iç ve dış piyasalarda pazarlanması için firma dışında geliştirilmiş olan pazarlama altyapısının sağladığı avantajlar,
- Atıkların toplanması ve temizlenmesi konusunda firma dışında oluşan altyapının sağladığı maliyet avantajları.

Negatif dışsallıklara örnek olarak ise şunlar verilebilir:

- Trafik sıkışıklığı ve altyapı darboğazı dolayısıyla katlanılan ek maliyetler,
- Enerji darboğazı nedeniyle uğranılan kayıplar,
- Çevre kirliliği nedeniyle uğranılan kayıplar.

Esas itibariyle firmaların negatif dışsallıkları içselleştirme (bunlara bir bedel ödettirmeye çalışma) eğilimleri vardır. İlgili kamu kuruluşları ise firmaların yarattıkları negatif dışsallıkları onlara ödettirme eğiliminde olacaktır.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> TÜRKKAN, Erdal, Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara, 2001, s.281

<sup>75</sup> TÜRKKAN, Erdal, Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara, 2001, s.282,283

Türkkan kitabında dışsallıklar ile ilgili ülkeler arasında farklı yaklaşımlar olduğuna dikkat çekmektedir. Dışsallıkların firmalar üzerinde iki türlü faydalı etkisinden söz etmektedir. Bunlar firmaların dışsal faydalardan bedel ödemediği yararlanması ve firmaların yarattığı negatif dışsal maliyetler nedeniyle ödeme yapmaması durumlarıdır. Şu şekilde devam etmektedir: *'Genellikle gelişmiş ülkelerde firmalar yararlandıkları dışsal faydaların yüksekliği nedeniyle bir rekabet avantajı sağlarken, yarattıkları negatif dışsallıkların şu veya bu biçimde kendilerine ödettilmesi nedeniyle dezavantajlı duruma düşerler. Gelişmekte olan ülkelerde ise tamamen tersi bir durum söz konusudur. Bu ülkelerde firmalar genellikle yarattıkları negatif dışsallıkları ödemekten kaçınabilirler. Ancak bu ülkelerde firmaların bedelini ödemediği yararlanabilecekleri dışsal faydalar oldukça sınırlıdır.'*<sup>76</sup>

Pratikte dışsallıkların tespitindeki güçlükler ve dışsallıkların hızla değişmesi nedeniyle somut ve evrensel bir belirleme yapılması çok zor olmakla beraber doğalgaz piyasası için şunlar söylenebilir:

- Çevreye sağladığı (alternatif enerji kaynaklarına göre) temizlik avantajının ve güvenli bir enerji kaynağı olmasının pozitif dışsallığından sözedilebilir.
- Bakım ve onarım hizmetinin uzun süreli periyotlar ile yapılmasının sağladığı pozitif dışsallıklar mevcuttur.
- Yapılan altyapı tesisinin maliyeti düşürücü pozitif dışsallığı yanısıra, çevreye verdiği olumsuz etkiler nedeniyle negatif dışsallığından bahsedilebilir.
- Üretim sektöründe ara mal olarak kullanılmasından dolayı dışsallık vardır.

---

<sup>76</sup> TÜRKKAN, Erdal, Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara, 2001, s.281

### 3. İÇSEL (ÖLÇEK) EKONOMİLER VE DOĞAL TEKEL

Doğal tekel, önceki bölümde bahsettiğimiz, piyasayı başarısızlığa uğratan etmenlerden biri olarak da karşımıza çıkmaktadır.

Enerji sektörlerinin önemli özelliklerinden biri sektördeki temel hizmetlerin doğal tekel niteliği arzemesidir. Klasik görüş, doğal tekel kavramını ölçek ekonomisinin varlığı ile açıklamaktadır. Yani ölçek ve kapsam (scope) ekonomileri yüzünden, kimi hizmet veya hizmet demetleri ancak bir tek firma tarafından sunulunca en ucuza mal edilebilmektedir. Diğer taraftan tersini söylemek de mümkündür. Yani; içsel (ölçek) ekonomilerin söz konusu olduğu sektörlerde doğal tekel kavramı da ortaya çıkacaktır. Piyasanın özelliği, tek bir firmanın varlığının rasyonel kılmaktadır. Piyasada firma sayısının artması maliyetleri yükselteceğinden, rekabet, bu hizmetlerin tüketiciye ucuz bir biçimde ulaştırılması sonucunu doğurmayabilecektir. Dolayısıyla bu hizmetler sözkonusu olduğunda, rekabet, etkin bir kaynak dağılımı mekanizması olmaktan çıkmaktadır. Dolayısıyla piyasa aksaklığı ve devlet müdahalesinin gerekliliğinin temelinde de çoğu kez ölçek ve kapsam ekonomileri yatmaktadır.<sup>77</sup>

Klasik teoriye göre ölçek ekonomileri; ölçeğe göre artan randımanların bir başka deyişle, üretim arttıkça üretimin ortalama maliyetinin düşmesi durumunu ifade etmektedir. Bu durumda iktisadi etkinlik sınırlı sayıda firma olmasını gerektirir. Artan randımanların önemli olduğu ve bölgede yalnızca bir firmanın faaliyet göstermesi gerektiği sanayilere doğal tekeller adı verilmektedir. Doğal tekellerde ilk yatırım tutarının yüksek olması nedeniyle sabit maliyet de yüksektir.

*“Ölçek büyümesi sonucunda ortaya çıkan içsel ekonomiler ortalama maliyetlerin azalmasına neden olacağından firma açısından ‘ölçeğe göre artan getiri’ hali sözkonusu olacaktır. Ancak bazen firmanın üretim*

---

<sup>77</sup> ATİYAS, İzak, Devletin Düzenleyici Rolü, Makale: ATİYAS, İ., Neşin Ve Nasıl Regülasyon, İstanbul, Tesev, 2000

*ölçeğinin artırılması, bir noktadan sonra ortalama maliyetlerin tekrar artması sonucunu doğurmaktadır. Bunun nedeni içsel ekşi ekonomileridir. Örneğin, firmanın belirli bir ölçeğin üzerine çıkması halinde yönetici kadrosunun etkinliği azalabilir , ayrıca kırtasiyecilik de artabilir bunlar aşırı büyümenin yarattığı olumsuz sonuçlardır. (...)*<sup>78</sup>

Doğal tekelin varlığını işaret eden bir açıklama ise aşağıdaki gibidir:

Belirli bir hizmet ya da malın tek bir firma tarafından üretimi, maliyeti minimize ediyorsa; yani üretim maliyetinin en ucuz hali tek bir firmanın üretim yapması ile mümkünse, o endüstride doğal tekel mevcuttur.<sup>79</sup>

*“Doğal tekellerin regülasyonu giderek rekabet politikalarının önemli bir unsuru haline gelmektedir. Aslında monopollerde fiyat regülasyonu, anti-monopol yasalarının bir alternatifi niteliğindedir. Regülasyonun mantığı monopolü engellemek yerine monopolün yaratabileceği kötü sonuçları engellemek diğer bir ifade ile monopolü toplumsal çıkarlarla uyumlu hale getirmektedir. Esasen doğal tekellerin tanımı gereği engellenmesi mümkün ve anlamlı değildir.”*<sup>80</sup>

Doğal tekelin fiyat regülasyonunun yapılmasının gerekliliği 3 ana başlıkta toplanabilir:

- Üretilen malın talep esnekliği çok düşük zorunlu bir mal olması: Talep esnekliğinin düşük olması halinde tekelin yaptığı fiyat artışları toplam gelirin artmasına neden olacaktır. Bu nedenle tekeli fiyatını yüksek düzeyde tutma eğiliminde olacaktır.

---

<sup>78</sup> AKTAN, C.Can, Kamu Ekonomisi Ve Kamu Maliyesi, İzmir, 2001

<sup>79</sup> VISCUSI, W. Kip, VERNON, John M., HARRINGTON, Joseph E. Jr., Economics of Regulation And Antitrust, Third Edition, Cambridge, Mass.: Mit Press, 2000, s. 337

<sup>80</sup> TÜRKKAN, Erdal, Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara, 2001, s.229

- Tüketicilerin üreticilere fiziki olarak (borularla, tellerle) bağlı olması: Böyle bir durumda üreticiler istedikleri gibi fiyat farklılaştırması yaparak tüketici artığının tamamına veya büyük bir bölümüne sahip olabilecektir. Tekelde fiyat farklılaşması yapılabilmesi için pazarın fiziki olarak ayrılabilmesi büyük önem taşımaktadır.<sup>81</sup>

- Ölçek ekonomilerinin yüksek olması: Bu piyasalara ilk giren üreticiler açısından büyük bir birim maliyet avantajı sağlayarak yeni girişleri engelleyici bir etki yaratmaktadır. Ancak ölçek ekonomilerinin teknolojik değişmelere paralel olarak zaman içinde değişmesi söz konusu olabilmektedir.<sup>82</sup>

Doğal tekelin olduğu her endüstride tek bir firma üretiminin rasyonel olması, tersinin doğru olduğu anlamına gelmemektedir. Yani ; bazen bir endüstride doğal tekil sözkonusu olmadığı halde, sadece bir yada birkaç firmanın üretimi en verimli sonucu doğurabilmektedir.<sup>83</sup> Stiglitz'e göre bir endüstride tek bir firma tarafından hizmet verilmesi doğal tekeli her zaman açıklamak için yeterli değildir.

Doğal tekil, esasen Amerikan hukukunda karşımıza çıkan bir kavramdır. Doğal tekelin oluşmasına esas teşkil eden "*public utility*" kavramından kısaca bahsedelim.

Amerikan siyasal ve toplumsal düzeninin temeli, bireysel özgürlükler, özellikle girişim özgürlüğüdür. Kamusal otoritelerin bireysel girişimlere müdahalesi, serbest rekabetin düzenleticisi olarak sınırlı ve istisnaidir. Kamusal ihtiyaçları karşılamaya yönelik, üretim alanlarında kullanılan

---

<sup>81</sup> Bu durum ileriki bölümlerde bahsedeceğimiz piyasanın liberalizasyonu açısından büyük önem arz etmektedir.

<sup>82</sup> TÜRKKAN, Erdal, Rekabet Teorisi Ve Endüstri İktisadı, Ankara, 2001, s.230

<sup>83</sup> STİGLİTZ, Joseph E., Economics Of The Public Sector, New York: W.W. Norton, 2000, s.78

düzeltilici, “*public utility*” kurumudur (kamu yararı, kamu hizmeti yapan kuruluş). Kamu hizmeti kurumunun ABD’deki karşılığının ‘*public utility*’ olduğu kabul edilmektedir.<sup>84</sup> ABD Yüksek mahkemesi 1877 tarihli ‘*Munn vs Illinois*’ kararında “*özel kişi malını kamusal yarar bulunan kullanıma sunduğunda, bu kullanımın sağlanmasının özel bir önemi vardır ve kişi ortak yarar adına kamusal denetime tabi olmalıdır*” sonucuna vararak “*public utility*” kuramını geliştirmiştir.<sup>85</sup>

Kuramdan anlaşıldığı üzere “*public utility*” adı altında yürütülen faaliyetler özel faaliyetlerdir, herhangi bir kamu örgütünün yürüttüğü faaliyet değildir. Bir alanda özel kişilerin faaliyet göstermesine izin verilmesi, hizmetin niteliği gereği oluşan kamu yararı nedeniyle devletin o alanda gözetim ve denetim hakkını kullanma yetkisini ifade eden durumdur. Bu şekliyle önceki bölümlerde bahsettiğimiz virtüel kamu hizmeti kavramı Amerikan hukukunda “*public utility*” kavramı ile benzerlik taşımaktadır. Esasen; devletin bu noktadaki davranışı yani; “*public utility*”nin varlığını kabul ettiği alanlardaki faaliyetleri gözetim ve denetim altında tutması, kıta Avrupası hukukunda özel alanda yapılan bir faaliyete, sonradan, (kamu yararının tespit edilmesi ile) kanunla kamu hizmeti niteliği kazandırılmasına benzetilebilir.

Biçimsel olarak sözettiğimiz bu benzerlik, Amerikan hukuku ve Kıta Avrupası’nda, ekonomik ve ticari değeri yüksek mal ve hizmetlerin yürütülmesi faaliyetlerini karşılaştırmalı olarak anlamaya çalışmada yol gösterici olabilir kanaatindeyiz.

Public utility’de girişim özgürlüğü ortadan kalkmamakta, onunla uyumlu olarak devlet bir faaliyeti denetlemektedir. Kamu hizmeti serbest piyasa aracılığıyla kurulmakta; kamu hizmeti bir anlamda piyasanın devamı

---

<sup>84</sup> STOFFAES, Christian , La Regulation Des Reseaux Aux ‘Etats-Unis’, Revue des Affaires Europeens, 1994, sayı 2, s.123

<sup>85</sup> KARAHANOGULLARI, Onur, Kamu Hizmeti, 2. bası , Ankara, 2004, s.155

sayılmaktadır.<sup>86</sup> Düzenlenmiş bir piyasanın kamuya sunduğu hizmetten bahsetmek gerekir. Piyasada üretilip satılan bir hizmet, iktisadi niteliği, toplumsal istekler veya siyasi takdir gibi gerekçelerle kamuya yararlı sayıldığı için düzenlenmektedir. Buna göre “*public utility*” kurumunun hukuksal gerekçesi, kendileri aracılığıyla kamuya hizmet sunulan altyapıların bir ayrıcalık oluşturacak şekilde az veya tek olma durumunda, taşıdıkları kamu yararı nedeniyle özel faaliyet olma niteliklerini yitirmesidir. Bu durumda mal sahipleri keyfi ve aşırı değil makul ücretler isteyebilirler.<sup>87</sup>

## II. DEVLETİN PİYASALARI DÜZENLEYİCİ ROLÜ

Daha önceki bölümlerde anlatılanlardan yola çıkarak aşağıdakini söylemek mümkündür:

Devlet, ekonomi bilimi açısından bakılırsa; gerek sosyal plandaki hedeflere ulaşmak, gerek piyasanın aksaklıklarını gidermek, gerekse ekonomik kalkınma ve büyüme hedeflerine ulaşmayı sağlayacak makro politikaları uygulamak amacıyla piyasa ekonomisinin işleyişine müdahale ederek piyasada oluşan göreceli fiyatları arz ve talep yapısını değiştirerek kaynakların yeniden dağılımını sağlamaktadır.

Anayasanın 5.maddesi,<sup>88</sup> bu tanıma uygun faaliyetleri de içine alarak Devletin görevlerini açıklamaktadır;

- Bağımsızlık, bütünlük, bölünmezlik, Cumhuriyet ve demokrasinin korunması

---

<sup>86</sup> STOFFAES, Christian , La Regulation Des Reseaux Aux ‘Etats-Unis’, Revue Des Affaires Europeens, 1994, sayı 2, s.123

<sup>87</sup> KARAHANOGULLARI, Onur, Kamu Hizmeti, 2. bası , Ankara, 2004, s.155,156

<sup>88</sup> **Anayasa madde 5:** “Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığı ve bütünlüğünü, ülkenün bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkelriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.”

- Toplumun refah, huzur, mutluluğunun sağlanması
- Kişisel hak ve hürriyetlerin korunması
- İnsanın gelişimi için gerekli şartların hazırlanması

Maddelenen unsurların herbiri birbiriyle sebep-sonuç ilişkisi içerisinde olan kavramlardır. Bir başka deyişle bir unsur, diğerinin varlığına temel oluşturduğu gibi aynı zamanda sonucuna da etki etmektedir. Örneğin; kişisel hak ve hürriyetlerin korunması gerçekleştirilemezse, toplumun huzur ve mutluluğu sözkonusu olmayacaktır. Ya da bağımsızlık ve bütünlüğün sağlanması insanın maddi, manevi gelişimi için gerekli ortamın da hazırlanmasına yardımcı olmaktadır.

Anayasa hukuku açısından devlet kavramına kısaca değinmek gerekirse;<sup>89</sup> anayasal düzenlerde her çeşit devleti kapsamına alan bir tanım bulmak olanaklı değildir, çünkü her anayasa “*kendi*” devletini anlatır ve bu arada bazı niteliklerin vazgeçilmez olduğunu vurgular. Bundan dolayı devletlerin anayasaları genel bir tanım için gerekli öğeleri vermezler, çünkü hepsi birbirinden farklıdır. Örneğin, sadece güçler birliği ilkesini iç düzenine temel alırsa bir devletten söz edilebilir, biçiminde bir yargı geçerli olamaz. Bir yandan da bu ilkenin devletlik niteliği için vazgeçilmez bir koşul olduğu 1789 tarihli Fransız İnsan Hakları Bildirisinden<sup>90</sup> çıkartılır. Belki şöyle bir anlatım yerinde olabilirdi: Bir devletin güçler ayrılığını içermesi “*gerekebilir*” ama güçler birliğinin anayasal düzende yer almadığı bir devlet de “*devlet*”tir. Nitekim Sovyetler Birliği, Lenin’in ilkelerine uygun olarak Anayasasında güçler ayrılığı değil güçler birliğini kabul

---

<sup>89</sup> DOEHRING,Karl, Genel Devlet Kuramı, 2000, C.F. Müller Verlag, Hüthig GMBH, Heidelberg, Yeniden düzenlenmiş 2. basıdan Türkçeye çeviren Ahmet Mumcu, 2002, İnkılap, s.20

<sup>90</sup> Bildirinin 16. maddesi şu şekildedir; ‘temel hakların güvenceye alınmadığı ve güçler birliği ilkesinin de temel kabul edilmediği bir toplumda anayasa yoktur.’ Çevirinin alındığı yer; MAYER-TASCH, Die Verfassungen Europas, 2.bası,1975 cilt5,s.212

etmişti.<sup>91</sup> Ama kimse Sovyetler Birliğinin devletliğini tartışma konusu etmemişti.

Amacımız her ne kadar, devletin kuramsal tanımını yapmaya çabalamaktan çok ekonomik ortamdaki faaliyetleri ve dolayısıyla rolü üzerinde durmaksa da, kanaatimizce bazı noktalarda devlet kavramına çok genel hatlarıyla girmek yerinde olacaktır.

Sosyal bilimciler arasında devletin nasıl tanımlanması gerektiği üzerinde bir ortaklık oluşmuştur. Karma bir tanım yapılırsa üç ögenin varlığı görülmektedir.

- İlk olarak devlet bir kurumlar bütünüdür ve bu kurumlar yaptırım gücü ve zorlama ile çalışır, devletin kendi kadrosuyla yönetilir.

- Bu kurumlar bir topluma mal edilen coğrafi olarak sınırlanmış bir bölgenin merkezindedir. Devlet içeride ulusal topluma bakmak, dışarıda da içinde varolmak zorunda olduğu daha geniş toplumlarla ilgilenmek zorundadır.

- Devlet sınırları içinde yönetimi kendi tekeline alır. Bu, esasen, tüm vatandaşlarca paylaşılan ortak bir politik kültürün yaratılması eğilimidir.<sup>92</sup>

Tanım, daha karmaşık bir durum ifade eden bugünkü devlet anlayışını tam olarak izah etmekten yoksundur. Tanımda devletin organik yapısı, zorlama gücü onu diğer yapılanmalardan ayıran unsurlar olarak ön plana çıkmaktadır. Devletin kendisini içeride tanımlaması, varlığını yeterli kılmamaktadır. Tanım daha çok kamu hukuku ve devletler hukuku bakımından devleti tarif etmeyi amaçlamaktadır.

---

<sup>91</sup> MEISSNER,B., Handbuch der Sowietverfassung, Cilt 1, 1983, s.92

<sup>92</sup> HALL, John, IKENBERRY, G. John, Devlet, Open University Press,1989, çeviren Yeşeren Olgu Alibeygil, Murat Şipal, Ankara, 2000, s.11

Bir devletin kendisini iç hukukta tanınması ile ilgili olarak biraz daha açıklama yapmak gerekirse;

İnsanların oluşturduğu bir örgüt kendisini “*devlet*” olarak tanıtır, sözkonusu kavramın bütünsel bir tarzda anlaşılması gerektiği ileri sürülebilir. Ama bu geçerli bir görüş değildir. Bir topluluğun oluşturduğu birliğin iç hukuka değinen ilişkileri bakımından bir devlet olduğu ama dışa dönük ilişkileri açısından, yani diğer devletler karşısında devlet olarak nitelendirilemeyeceği düşünülebilir. Aynı durumun tersi de sözkonusudur. Bir başka örgüt, devletler hukuku alanında devlet olarak geçerli sayılabilir, ama iç hukuku anayasal düzen açısından herhangi bir devlet niteliğine işaret etmeyebilir. Öyle ise devletçilik niteliği iç kamu hukuku ile dış ilişkiler bakımından ayrı ayrı değerlendirilebilir. Hukukun bir bütün olması, yani tekil (monist) çabalar tekrar tekrar kendini gösterse de devletin nitelenmesi sırasında devletler hukuku ile kamu hukukunun oluşturduğu bir dualizmi en başta dikkate alınmalıdır.<sup>93</sup>

Çok çeşitli devlet tanımı denemeleri gruplaştırılabilir: Bir devlet hedefinden kaynaklanan tanımlar (Aristoteles, Augustin, Macchiavelli, Bodin); toplumsal bir olgudan kaynaklananlar (Adam Müller, Rudolf Smend<sup>94</sup>, Herman Heller); saf bir norm ilişkisinden kaynaklanan tanımlar (Hans Kelsen<sup>95</sup>) ve nihayet hakların ve yükümlülüklerin birbirlerine bağlanmasını belirli bazı öğelerden çıkartan tanımlar (George Jellinek). Sonuncu tanım türü ampirik (deneysel) dir, ama normların doğuşu ve

---

<sup>93</sup> DOEHRING, Karl, Genel Devlet Kuramı, 2000, C.F. Müller Verlag, Hüthig GMBH, Heidelberg, Yeniden düzenlenmiş 2. basıdan Türkçeye çeviren Ahmet Mumcu, 2002, İnkılap, s.17-18

<sup>94</sup> Smend devlet olgusunun açıklanması için onu bir toplum üyelerinin toplamı olarak görüyor ve devlet tanımına psikolojik ve sosyolojik elemanlar da sokuyor. SMEND, R., Verfassung und Verfassungsrecht, 1928

<sup>95</sup> “(...) devlet kendine özüne göre normların bir sistemidir veya böyle bir sistemin adıdır; böylece devletin sadece bir hukuk düzeninin bir bütün veya bu bütünlüğün bir ifadesi olması gerçeğine erişilmiştir. KELSEN, H., Allgemeine Staatslehre, 1925, s.17

kullanılmasını hukuksal bakımdan kesinlikle bu öğelerden çıkartmakta, bu esas oluşum üzerinde hukukun gelişebileceğini içermektedir.<sup>96</sup>

Devlet yapısını, George Jellinek, geçen yüzyılın sonunda şu şekilde tanımladı ki, bu tanım üç öge kuramı olarak anıldı ve bugün de hala anılıyor; devlet, belli bir ulusu olan, belli bir ülkede yaşayan ve bir devlet gücü ile donatılmış insan topluluğudur.<sup>97</sup>

Buna göre, klasik yazarlarda rastlanılan herhangi bir devlet hedefi belirtilmemiştir. Tanımdaki öğeleri belirtirsek;

- İnsan ögesi (ulus)

Bir insan topluluğu bulunmuyorsa, devlet de yoktur düşüncesini ifade etmektedir.

- Devletin ülkesi (ülke ögesi)

Diğer devletlerle olan egemenlik alanının sınırlarının saptanmasındaki rolü nedeniyle önem taşımaktadır.

- Devletin gücü (yetkilerle donatılmış bir örgütlenme)

Birbiriyle uyumlu yetkilerle donatılmış bir örgütten oluşması her zaman bir zorunluluk olarak görülmüştür.

Bu konuda Özay kitabında, devlet gücünü özel çıkarlardan üstünlük şeklinde ifade etmektedir.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> DOEHRING, Karl, Genel Devlet Kuramı, 2000, C.F. Müller Verlag, Hüthig GMBH, Heidelberg, Yeniden düzenlenmiş 2. basıdan Türkçeye çeviren Ahmet Mumcu, 2002, İnkılap, s.27

<sup>97</sup> JELLINEK, G., Allgemeine Staatslehre, 3.baskı, 1914, s.394

<sup>98</sup> (...) özel çıkarlar ve bunların sahibi özel kişilerden üstün bir durumda olmak gerekir ki, buna da 'imperium' ya da 'kamu gücü'denir. ÖZAY, İlhan, Günışığında Yönetim, İst, 1996, s.234

Devlet ile ilgili yapılan hiçbir tanımın mükemmel olmadığına dair yazarlarca ortak görüşler mevcuttur.

Buraya kadar yapılan açıklamalar, devletin bazı kuramsal özelliklerini anlamaya yöneliktir.

Çalışmamıza daha fazla yön vereceğini düşündüğümüz temel hak ve özgürlükler, girişim hürriyeti ve sosyal refah konularını incelemeye yer veren, klasik yaklaşımlara göz atmayı uygun görüyoruz ;

*“Liberalizm; değişik formlar alan bir doktrindir. Fakat temelindeki fikir oldukça basittir. Birey ahlaki değerlerin merkezindedir.”*<sup>99</sup> Görüşü savunanlardan Adam Smith tek bir tür devlet üzerinde ısrarla durmaktadır. O da, ekonomik büyümenin koruyucusu; ‘bekçi’ devletidir. Minimal bir devlet anlayışı yaklaşımıyla şunu ifade etmektedir: *“Bir devleti en aşağılık barbarlıktan en yüksek dereceye taşımak, barışı korumak, kolay ödenir vergilerle adaletin etkili yönetimi için bundan fazla birşeye ihtiyaç duyulmaz; gerisi olayların kendi akışıyla kendiliğinden meydana gelir.”*<sup>100</sup> Devletin polis gücü, bir toplumun güvenlik, sağlık ve ahlaki değerlerini korumak üzere hareket etmesi için kullandığı bir haktır.<sup>101</sup> A.Smith’e göre devletin 3 temel işlevi vardır;<sup>102</sup>

- Toplumun ve bireylerin dış zorbalardan korunması (milli savunma),
- İç güvenlik ve adalet ( polis, yargı),

---

<sup>99</sup> ARBLASTER, A., The Rise And Decline of Western Liberalism, Oxford: Basil Blackwell, 1984; HALL, J.A., Liberalism, London: Paladin, 1988

<sup>100</sup> SMİTH, Adam, Essays On Philosophical Studies, Oxford: Oxford Universty Press, 1980, s.322 içinde D.Stewart, ‘Account of the Life and Writings of Adam Smith, L.L.D.’.

<sup>101</sup> HIRSH, Werner Z., Law and Economics, Third Edition, San Diego, California, Academic Press, 1999, s.31

<sup>102</sup> SMITH, A., The Wealth of Nations, Book V, London, Everymans Library, 1912, s.182-215

- Piyasa ekonomisinin işletilmesine hizmet veren altyapı yatırımları ve kurumların kurulması (limanlar, yollar, köprüler).

Liberal düşünceyi savunan yazarlara göre ekonomi kendiliğinden oluşan bir düzen olmalıdır. Devletin görevi sadece iç ve dış güvenliği sağladıktan sonra doğal ekonomik yasaların işleyişine karışmamak, kişilere tam bir ekonomik özgürlük tanımaktan ibarettir. Sosyal ihtiyaçların bile (klasik devlet anlayışında devletin tabi görevleri varsayılan) kendiliğinden karşılanacağı görüşü esastır. Kısıtlı yeraltı zenginliklerinin kullanılmasında bile azami sosyal yararın ortaya çıkacağı düşünülmekte, toplumun ihtiyaçlarına yönelik kullanım tam anlamıyla gerçekleşecek ve fiyat da talebi karşılayacak ölçüde belli bir dengede seyredecektir. Teşebbüs serbestliğinin ve serbest rekabet ilkesinin uygulandığı ekonomik ortamda arz ve talep yasaları ekonomik hayatın herkes tarafından yönetilmesini gerçekleştirecektir. Liberal devlet anlayışı ekonomik haklar kavramına yabancıdır. Bu haklar insan doğasının gerekleridir.<sup>103</sup>

Ne var ki; liberalizmin, herkesin hem yöneten hem yönetilen olduğu demokratik düzeni, pratikte yerini olması gerektiği şekilde alamamıştır. Zamanla ‘tekeller’ oluşmuş, liberal devlet sisteminin ekonomik hayatın herkes tarafından yönetilmesi ilkesi ve inancı gerçekleşmemiştir. Bu nedenle liberal devlet anlayışında da devlet ekonomik hayata müdahalelerde bulunmuş, ancak müdahalesi kurumsallaşmamış, ekonomik alanı kendi otoritesine tabi kılmamış ve en önemlisi ekonomik güçlerin yerini almamıştır.<sup>104</sup> *“Liberal bireyci devlet düşüncesinin inandığı sosyal ekonomik demokrasi kendiliğinden gerçekleşmemiştir. Böyle olunca sosyal ekonomik demokrasi kurulması gereken bir düzen olmaktadır.”*<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> GÖZE, Ayferi, Liberal, Marxist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri, 3. bası, İst., 1995, s.115

<sup>104</sup> GÖZE, Ayferi, Liberal, Marxist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri, 3. bası, İst., 1995, s.22

<sup>105</sup> GÖZE, Ayferi, Liberal, Marxist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri, 3. bası, İst., 1995, s.28

Liberal devlet anlayışından sosyal devlet anlayışına geçerse; sosyal devlet de amacın birey olduğunu, onun maddi, manevi gelişimin sağlamak ve ona hizmet etmek olduğunu görüyoruz. Anayasalarda bu temel ilke gözönüne alınarak bireylerin sosyal, ekonomik hak ve özgürlüklerine geniş yer verilmiştir. Anayasamızda da bu konuyu içeren maddeler mevcuttur:

**Madde 12:** “Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir.”

**Madde 17:** “Herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir.”

**Madde 18:** “Hiç kimse zorla çalıştırılmaz. Angarya yasaktır.”

**Madde 19:** “Herkes, kişi hürriyeti ve güvenliğine sahiptir.”

Anayasamız bununla beraber; haberleşme hürriyeti, yerleşme ve seyahat hürriyeti, din ve vicdan hürriyeti, düşünce ve kanaat hürriyeti, düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti, bilim ve sanat hürriyeti, basın hürriyeti gibi başlıklar altında temel hak ve hürriyetlere de yer vermektedir.<sup>106</sup>

Bu noktada, konumuzu ilgilendirmesi açısından ekonomik hak özgürlüklerden bahsetmeyi uygun görüyoruz. Bilindiği üzere Anayasamız bu özgürlüğü 48.maddede şu şekilde ifade etmektedir:

“Herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler<sup>107</sup> kurmak serbesttir.

---

<sup>106</sup> Anayasa madde 22, 23,24,25,26,27,28

<sup>107</sup> Burada teşebbüs kavramına kısaca değinmek uygun olacaktır. Teşebbüs; hukuki ve/veya finansal yapısı gözardı edilerek, iktisadi etkinlikte bulunan her türlü yapılanmayı ifade etmektedir. Bu şekilde kavramın içeriği geniştir. Sözcük olarak Kanunda ‘teşebbüs’ kelimesinin kullanılması, uygulamaya kolaylık getirmesi açısından düşünülmüş olabilir.

*“Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirler alır.”*

Sosyal devlet anlayışında, mülkiyet hakkı korunmakla beraber devletin bu alanlara da müdahalesi öngörülmektedir. Özel teşebbüs varlığını sürdürmektedir, fakat devlet bir yandan kamu işletmeleri kurarken öte yandan özel teşebbüsü gözetim ve denetim altında tutmaktadır. Devletin düzenleyici rolü 167.maddenin 1.fıkrasında belirtilmiştir: *“Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.”*

Plan, sosyal devlet anlayışı içerisinde önemli bir kavramdır. Ekonomik istikrar, kalkınma, sosyal gelişme, sosyal refah için varlığı zorunlu bir unsur kabul edilmektedir. Anayasanın 166. maddesi 1 ve 2. fıkraları bunu ifade etmektedir:

*“Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak devletin görevidir.*

*“Planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir.”*

Anayasada, plan ile ekonomiye yön verilmesi ve dolayısıyla kalkınmanın sağlanması amaçlanmaktadır. Toplumun sosyal ve ekonomik çıkarları ön planda olup, bu çıkarların sağlanmasındaki ölçü, kaynakların en

verimli (optimal) biçimde kullanılması olarak izah edilmiştir. Öyle ise; herhangi bir mal ve hizmet piyasasında yapılması gereken üretimin hangi kesim (özel, kamu) tarafından yapılmasının en rasyonel tercih olduğu konusu, kaynakların verimli kullanılmasını irdeleyen ekonominin mi bir sorunu olmalıdır? Yoksa bu tercih, Anayasanın gereği olarak, zaten kamu iradesinin bir sonucu mudur? Uygulamada son sözü söyleyenin, kamu iradesi olduğu açıktır. İşte sosyal devlet anlayışını, liberal devletten ayıran kalın çizgi kanaatimizce burada çizilmektedir.

Sosyal devlette ekonomik hak ve özgürlükler ülkenin ekonomik yapısına uygun olarak yasalar tarafından ekonomik hayatın temeli kabul edilen haklar ve özgürlüklerdir. Bunlar, liberal devlet modelinde olduğundan farklı olarak, insan doğasına bağlı değildir ve yasa koyucunun kişilere tanıdığı haklar ve özgürlüklerdir. Şüphesiz yasa koyucu, yasa yaparken insanın temel ihtiyaç ve isteklerini göz önünde tutacak ve toplumun doğal isteklerine tamamen ters düşen bir ekonomik yapıyı zorla kabul ettirme çabasına girişmeyecektir. Ne var ki; ekonomik hak ve özgürlükler varlık nedenini insanın doğasında değil de yasa koyucunun iradesinde bulmaktadır ve bu nedenle sınırlı ve nisbidir. Ekonomik haklar ve özgürlükler devletin ekonomik hayata vermek istediği yapının gereklerine uygun olarak tanınır, düzenlenir ve bunlar kamu yararı amacı gözetilerek sınırlandırılabilir. Ekonomik haklar kişilerin çıkarları için tanınan ayrıcalıklar olmayıp devletin elinde toplumun sosyal ekonomik hayatında belli bir düzeni kurmak için kullanılacak araçlardır.<sup>108</sup>

Devletin düzenleyici rolünü ifade eden Anayasa maddelerine geri dönersek;

Anayasanın 167. maddesi 1.paragrafı devletin piyasaların sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı önlemler alacağından bahsetmektedir. Esasen

---

<sup>108</sup> GÖZE, Ayferi, Liberal, Marxist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri, 3. bası, İst., 1995, s.115-116

“piyasa” terminolojik olarak ifade edilirse kendiliğinden işleyen bir mekanizmadır. Çok genel tabiriyle piyasa; alıcı ve satıcının (arz ve talep eden) belli bir mal/hizmetin alışverişinde, belirli bir fiyat seviyesinde (arz ve talebe göre oluşan) bulunduğu ortamdır. Piyasanın kontrolü, bir başka deyişle kontrollü bir piyasa, tanımın özüne tersdir. Bu noktada, amaca yönelik maddi unsur ‘devletin düzenleyici rolünün gereği’ şeklinde anlamak gerekir. Diğer taraftan, maddenin devamı olan “ (...) piyasalarda fiili ve anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler” kısmı, piyasa mekanizmasının doğru işlemediği ve aksaklıkların ortaya çıktığı durumu ifade etmektedir. Bu haliyle kanun koyucu, devletin müdahalesinin kriterlerini ortaya koymayı amaçlamıştır. Maddi unsur; tekelleşme ve kartelleşmeyi önlemektir.<sup>109</sup>

166. madde ise gelişme sağlayan gereğin yapılması için ilgili teşkilatı kurmaktan bahsetmektedir. Kanunda bahsedilen amaçları yerine getirmek, ilgili organizasyon yapısının kurulması ile mümkündür. Bu şekliyle piyasaları denetleyici kurumların oluşturulmasına da dayanak teşkil edilmiştir.

### III. DOĞALGAZ PİYASASININ LİBERALİZASYONU

Liberalleşme, genel hatları itibariyle, mallar, hizmetler, kişiler ve sermayenin serbest dolaşımını engelleyici nitelik taşıyan ve rekabeti olumsuz yönde etkileyen ulusal kısıtlamaların kaldırılmasıdır.

Türkiye, doğalgaz piyasasının 4646 sayılı Kanunla liberalleşme sürecini başlatmıştır.

---

<sup>109</sup> Bir hukukçu açısından tekel; ‘kamunun yararına olmayan ve aynı zamanda meşrulaşmış ekonomik aktivitelerdeki iş özgürlüğünü kısıtlayan standard bir durum’u ifade ederken, bir ekonomist için tekel; ‘tekel ve tam rekabet arasındaki; kaynakların tahsisini ve piyasa işlemlerindeki uygulama şekillerini, değiştiren farktır.’ HIRSH, Werner Z., Law and Economics, San Diego, California, Academic Press, 1999, s. 276

Doğal tekelin konu olduğu piyasalarda devletin düzenleyici görevlerinin genel olarak üç boyutu mevcuttur: **Yapı**; serbestleştirme ve davranış regülasyonu. Yapı, özelleştirilecek olan şirketlerin parçalara bölünüp bölünmeyeceği ile ilgili kararlar, özelleştirmeden sonra da birleşme talepleri ve şirketlerin faaliyetlerine getirilebilecek sektör sınırlamaları ile ilgili kararlardır. **Serbestleştirme**; (liberilizasyon), piyasalara yasal giriş engellerinin azaltılması veya kaldırılması veya faaliyetine izin verilecek firma sayısının saptanması ile ilgili konuları kapsar. **Davranışa yönelik düzenleme** ise piyasada hakim durumdaki firmaların fiyatlama ve diğer davranışları üzerine getirilen kısıtlamaları veya kuralları içerir.<sup>110</sup>

Liberalizasyon sürecini giriş, çıkış engelleri açısından incelemeye alalım. *'Giriş engellerinin varlığı genellikle uzun dönemde fiyat ile ortalama maliyet arasındaki farkın büyüklüğü ile ölçülmektedir. Bu fark ne kadar büyükse ve kalıcıysa giriş engellerinin de o ölçüde etkili olduğu söylenebilir.'*<sup>111</sup> Shepherd ise giriş engellerini dışsal (exogenous) giriş engelleri ve içsel (endogenous) giriş engelleri olarak iki grupta toplamaktadır.<sup>112</sup> İçsel engeller firmaların bilinçli olarak veya bir strateji gereği yarattıkları engellerdir. Dışsal engeller ise firmaların iradeleri dışında arz ve talep koşullarına bağlı olarak ortaya çıkan engellerdir. Bunları şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Sermaye gereksiniminin karşılanamaması,
- Ölçek ekonomilerinin yüksek olması,
- Mutlak maliyet avantajının yüksek olması,
- Mal farklılaştırılması imkanının fazla olması,
- Batık (sunk) maliyetlerin yüksek olması,
- AR-Ge ihtiyacının yüksek olması,

---

<sup>110</sup> VICKERS, John 'Regulation, Competition And The Structure Of Prices', Oxford Review Of Economic Policy, 1997, vol 13, No 1, s.15-25

<sup>111</sup> DEVINE, P.J., An Introduction to Industrial Economics. Minerva Series, George Allen and Unwin 1974, s.102

<sup>112</sup> SHEPHERD W.G., Age. S. 208-218

- Firmaların spesifik aktiflerinin değerinin yüksek olması ve zamanla aşınmaması,
- Giriş için birden fazla alana giriş (dikey entegrasyon) gerekliliği,
- Yerleşik firmaların faaliyetlerinde ileri derecede çeşitlendirmeye gitmiş olmaları,
- Dönüşüm veya faaliyet değiştirmemaliyetlerinin (switching cost) yüksek olması,
- Girişteki belirsizlik ve risklerin yüksek olması,
- Enformasyon eksikliği ve asimetrik enformasyonun varlığı,
- Hkmetlerin ve diğer örgütlerin yarattıkları yasal, idari ve finansal engeller.

Yukarıda bahsedilen engellerden birçoğu enerji piyasalarını yakından ilgilendirmektedir. Bazılarına rnek vermek gerekirse; girişte riskler ve belirsizlikler (zellikle ülkemiz gibi örneklerde) mevcuttur. Yine enerji sektörlerinin yapıları, çoğu zaman dikey entegrasyonu rasyonel kılmaktadır. Ancak dikey bütünleşen yapılar büyük yatırımlar yapılmasını gerektirmektedir. Her ne kadar maliyetleri indiren bir unsur olsa da başlangıçta buna katlanmak oldukça gctr. Bazen de ülkemizde olduğu gibi izin verilmemektedir. Enerji sektörlerinde yasal, finansal zorluklar bu noktada karşımıza çıkabilmektedir. Enerji sektörleri büyük sermayeler gerektiren ve aynı zamanda girişimci açısından mutlak maliyet avantajının olması gerektiği sektörlerdir.

Doğalgaz piyasasında üretilen sadece malın kendisi yani gaz değildir. Aynı zamanda gazın emniyetli bir biçimde tketickiye ulaşması ve sonrasında bakım, onarım gibi hizmetlerin verilmesi gibi hizmet birimleri ortaya çıkmaktadır. Bu yönüyle bakıldığında piyasanın liberalleşmesi, benzer yapıda malın, hizmetin farklılaşması sonucunu doğuracağı açıktır. Aksi takdirde piyasada rekabet mümkün olamayacaktır. Bu noktada malın farklılaştırılmasından bahsetmek kanaatimizce uygundur.

Mal farklılaşması kalite farklılaşması, ambalaj, mesafe, bakım ve onarım hizmetleri farklılaşması gibi çeşitlendirilebilir. Mal farklılaşması yapan bir firma, fiyatı veri olarak almaktan kurtulacak, fiyatı belirleme konusunda belli bir güç kazanmış olacaktır. Yine Türkiye'deki doğalgaz piyasasını etkileyen yönü ile konuya bakılırsa, ilerideki bölümlerde anlatacağımız gibi piyasa alt piyasalara bölünmüştür ve bu bölünme homojen bir malın tüketicilere satışını farklılaştırma zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Bir başka deyişle gazı ithalatçıdan satın alarak tüketicilere pazarlamak isteyen bir toptan satıcı rekabet edebilmek için, diğer toptan satıcılardan bir yönüyle farklı olmalıdır. Sadece bir alt piyasada faaliyet yürütüyorsa, tüketiciye avantaj sağlayabileceği bir başka alana sahip değildir. Dolayısıyla, varlığını sürdürebilmesi için, malın sunumunda farklılık yaratmak durumundadır.

Enerji sektöründe ve doğal olarak doğalgaz piyasasında piyasanın liberalleşmesinde öne çıkan bir diğer konu piyasanın bölümlenmesidir. Piyasanın bölümlenmesi (piyasa segmentasyonu), belli bir piyasada, fiziksel olarak tam benzerlik gösteren malların, farklı tüketicilere, farklı fiyatlardan satılabilme imkanının olmasını ifade eder. Piyasaların bölümlenmesi, fiyat ayrımcılığına imkan vermesi açısından önem kazanan bir husustur. Fiyat ayrımcılığı kavramı ilk kez 1920'de Pigou tarafından 'The Economics of Welfare' adlı kitabında ortaya atılmıştır.<sup>113</sup>

Pigou bu bölümlenmeyi iki sebebe bağlamaktadır. Birincisi, enformasyon eksikliği, diğeri tüketicilerin fiyata duyarlılıklarının çok farklı olması.<sup>114</sup> Bazen piyasanın coğrafi kesimleri arasında enformasyon eksikliği sözkonusu olmaktadır. Bu durumda bilgiye daha fazla ulaşabilen tüketicilere, fiyata duyarlılıkları yüksek olacağından daha düşük, bilgiye ulaşma yeteneği sıfır olanlara ise daha yüksek fiyattan satış yapılması sözkonusudur. Tüketicilerin fiyata duyarlılıklarının farklılığı ise, aynı malın

---

<sup>113</sup> TÜRKKAN, Erdal, Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara, 2001, s.261

<sup>114</sup> TÜRKKAN, Erdal, Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara, 2001, s.262

bazı piyasalarda daha yüksek fiyatla, bazı piyasalarda ise düşük fiyatla satılması sonucunu doğurmaktadır.

Piyasanın bu şekilde bölümlenmesi, daha çok uluslararası piyasalarda meydana geldiği gibi, enerji sektörlerinde, coğrafi pazarın büyüklüğünden kaynaklanmak suretiyle ulusal topraklarda da mümkün olabilmektedir. Coğrafi pazar, firmanın herhangi bir engelle karşılaşmaksızın söz konusu malları satmak için girebileceği alanı kapsamaktadır.<sup>115</sup> Türkiye'deki doğalgaz piyasasını anlatacağımız bölümlerde üreticilerin, ithalatçı ve toptan satıcıların yurt genelinde satış yapabileceğinden sözedilecektir. Bu durum piyasanın bölümlenme riskini doğurabilecek bir yapıyı da işaret etmektedir.

Hizmetin yerine getiriliş şekli ile ilgilenmemiz kanaatimizce konunun toparlanması açısından önem arz etmektedir.

## **1. HİZMETİN ÖZEL KİŞİLERCE YÜRÜTÜLMESİ**

Herhangi bir hizmetin üreticiden son tüketiciye ulaştırılmasındaki süreçte kısaca aşağıdaki öğeler önem kazanmaktadır:

- Hizmetin konusu,
- Hizmetin yürütülüş biçimi (iki aşamadan oluşmaktadır):
  - Üretim,
  - Sunum .

Bir hizmeti tanımlamaya yönelik ifadeler kullanılırken, zaman zaman konusu, zaman zaman da yürütülüş şekline yönelik tartışmalar yapılmaktadır. Bu ayırım bilhassa piyasaların liberalleşmesi aşamasında önemli yer tutmaktadır. Çünkü, bazı durumlarda malın konusu, sunumuyla birbirlerinden ayrı tutulamayacak şekilde özdeşleşmiştir. Bir başka deyişle, bir mal konusu aynı zamanda sunumunu da ifade etmektedir. Örneğin

---

<sup>115</sup> TÜRKKAN, Erdal, Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara, 2001, s.252

elektrik esasen tek başına bir mal olarak birşey ifade etmezken, hanelere ulaşması halinde bir mal/hizmete dönüşmektedir.

Bu yönüyle bakıldığında doğalgaz da, her ne kadar elle tulup gözle görülür somut bir mal olsa da, ancak üretim ve iletimi de içine alan bir sunumun sonucunda bir hizmet olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir başka deyişle, hizmet, doğalgazın nihai tüketiciye ulaştırılması ile gerçekleşmektedir.

Ekonomik yönden hizmetin tanımını yaptıktan sonra, ekonomik ve ticari değeri olan mal ve hizmet piyasalarının liberalleşmesine esas teşkil edecek, kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesi ile ilgili kavramlar üzerinde durmayı uygun görüyoruz. Öncelikle her bireyin kamu hizmetini yürütmeye aday kişi olma özgürlüğünün dayanağı Anayasadır. 48. madde girişim özgürlüğünden bahsetmektedir:

*“ Herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.*

*“Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirler alır.”*

Ancak vatandaşların girişim özgürlüğü, söz konusu faaliyet alanının özelliğine, gereklerine bağlı olarak, davranış serbestliğini de beraberinde getirmemektedir. Konumuzun devamında bahsedeceğimiz gibi bir takım hizmetleri sunma özgürlüğü, o alanda belli bir kapasiteye ve yetiye sahip olma özelliği ile sınırlanmıştır. Dolayısıyla Kanunda bahsedilen “herkes” gerekli özelliklere sahip bulunan herkişi şeklinde anlaşılmalıdır.

Tekrar hatırlamak gerekirse, kamu hizmetinin organik unsurları aşağıdaki gibidir:

- Kamu kesiminde yer alan tüzel kişiler,
- Özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri.

Kamu hizmetlerinin mutlaka bir kamu tüzel kişisi tarafından işletilmesi şart değildir. Kamu hizmetleri bir kamu tüzel kişisinin gözetim ve denetimi altında bir özel hukuk kişisi tarafından da işletilebilir. Ancak hiçbir özel hukuk kişisi, kendi kendine bir kamu hizmetini yürütme görevini üstlenemez. Bunun için kamu idaresi tarafından yetkilendirilmesi gerekir ve iki şekilde mümkündür:

- Kanun ya da idari işlem gibi tek taraflı işlemle,
- İki taraflı işlemle (kamu idaresi ve özel hukuk kişisi arasında akdedilen bir sözleşme ile).<sup>116</sup>

Konumuzu ilgilendiren kısmı ile ele alırsak; Gözler'e göre ruhsat (lisans) verme suretiyle bir kamu hizmetinin özel kişilere yaptırılması tek taraflı bir işlemdir. Özel teşebbüslerin isteğine bağlı olarak İdare bir izin (authorisation) vermektedir.

Klasik teoriye göre kamu hizmetlerinin özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri tarafından diğer görülüş biçimleri şöyledir:<sup>117</sup>

- Müşterek Emanet
- Ruhsat (lisans)
- İltizam
- İmtiyaz

Bunlara ek olarak, klasik literatürde ayrı bir usul olarak yerini almayan ancak yeni usullerden biri olarak kaynaklarda üzerinde durulan Yap-İşlet-Devret modeli de söylenebilir. Ancak klasik görüş bu modelin imtiyaz

---

<sup>116</sup> GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, Cilt II, Bursa 2003, s. 362

<sup>117</sup> ÖZAY, İlhan, Günışığında Yönetim, İst, 1996, s.252

usulüne benzemesi nedeniyle yeni bir başlık altında değerlendirmeye gerek olmadığı şeklindedir.

Doğalgaz piyasasını yakından ilgilendirmesi açısından sadece lisans verme üzerinde duracağız.

## 2. LİSANS VERME USULÜ

Lisans verme (licensing) İngilizce bir deyimdir. Nitelik olarak ruhsat ile aynı olmasına rağmen Kanunda lisans kelimesi kullanıldığından bu şekilde ifade etmeyi uygun görüyoruz.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi lisans verme; kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesi şekillerinden bir tanesidir.

Kural olarak İdare, yürütmesi gerektiği bir hizmetin, ekonomik nedenlerle (yapılacak yatırımların maliyetinin yüksek olması), özel kişilerce yürütülmesini isteyebilir. İdarenin her görevi bizzat üstlenmemesi tabiidir. Anayasa önceki bölümlerde de bahsettiğimiz gibi buna olanak vermektedir.<sup>118</sup> Ancak burada dikkat edilmesi gerekli husus: Kamu hizmeti özel kişiler tarafından özel hukuka göre yürütülse de özel kişilerin belli konularda serbest olması mümkün olsa da, faaliyet “*özel faaliyet*” değil bir “*kamusal faaliyet*”dir.<sup>119</sup> Diğer bir deyişle hizmet kamu hizmeti niteliğini kaybetmemekte, kamu hizmetini tanımlayan koşulların yerine getirilmesi esas olmaktadır.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Bknz. Anayasa madde 47

<sup>119</sup> ODER, Burak, İdare hukuku, Kamu Hizmeti Notları, İst. Bilgi Üniversitesi, Tarihsiz, s. 163

<sup>120</sup> “Kamu hizmetleri, aslında bir bütündür. Bunun yerine getirilmesi de ilke olarak Devlete aittir. Ancak toplum hayatının gittikçe genişlemesiyle çoğalan kamu hizmetlerinin mutlaka klasik idare kuruluşları tarafından görülmesi koşulu artık aranmamakta, bunların dışında özel kişilerce de gerçekleştirilebileceği kabul edilmektedir. Başka bir deyişle kamusal hizmet ünitelerinin nitelik ve özellikleri ile uyuşabildiği ölçüde, kamu ve özel hukuk kurallarından oluşan karma nitelikte

Hizmetin, kamu hizmeti niteliğini kazanması, özel ya da kamu kesimi tarafından yerine getirilirken, hizmetin kalitesi yönünden bir fark yaratmayacağı anlamına gelmez. Kanaatimizce işte bu noktada, uygulamada sorunlar yaşanmaktadır. Bir hizmete, kamu hizmeti niteliği kazandırdıktan sonra, hizmetin gereği şekilde yerine getirilmesinin düzenleyici kurumlarca sağlanması yeterli olamayabilmektedir. Bu husus, lisans (izin) verecek kuruma, lisans verilecek özel kişilerin ilgili konulardaki yeteneğini (görevi yerine getirebilme kapasitesi) çok iyi tahlil etme zorunluluğunu getirmektedir. Bu noktada görüşümüz, bu yeteneğin özel teşebbüs sahibi kişilerin ahlaki, etik yetenekleriyle de doğrudan alakalı olduğu yönündedir. Bir başka deyişle, kurumun teknik kapasitesinin yanı sıra, kurumun geçmişi, ahlaki değerleri de önem arz etmektedir.

Hizmeti yürütmekle görevli özel kişi, kamu hizmetinin ilkelerini kapasitesi ölçüsünde yerine getirmekle yükümlüdür. Bir başka deyişle kamu hizmetini, sürekli, düzenli, ayırım gözetmeden yani yararlanmada eşitlik sağlayacak, değişken ve uyarlanabilir koşullara uygun şekilde yürütmelidir.

Lisans verme suretiyle özel kişilerce yürütülecek bir kamu hizmetinin de, tıpkı kamunun bizzat yürütmesi halinde olduğu gibi, yukarıdaki şartları yerine getirme yükümlülüğü mevcuttur. İdare, bu yükümlülüğü yerine getirebilecek, bu yetiye ve kapasiteye haiz kişileri seçme konusunda yukarıda da bahsettiğimiz özeni göstermekle, kural olarak görevinin bir bölümünü yerine getirmektedir. Çünkü, hizmetin kalitesi, doğal olarak, bu alanda verilmiş lisansın ne derece yerinde olduğu ve ne kadar objektif kriterlere dayandığı ile yakından ilgili olacaktır. Bir başka ifade ile İdare hizmetin kalitesini, lisansın verilmesi aşamasında kontrol altında tutuyor olmalıdır.

---

yapılandırılmaları mümkündür. Bu sebeptendir ki kamu hizmetleri ne suretle yürütülürse yürütülsün kamu kurum ve kuruluşlarının gözetim ve denetimleriyle hizmeti yönlendirme yetkileri var olduğu sürece, hizmet kamusal niteliğini korumuş olur.” AYM, E. 1990/4, K.1990/6, Kt.12.04.1990

*“(...) bunları üstlenmiş bulunan gerçek veya tüzel kişiler, o faaliyetleri yürütme anında dilediklerince davranamazlar ve en azından zaman bakımından ‘süreklilik’ ilkesini gözardı ederek o hizmetleri kesintiye uğratamazlar. Böyle yaptıkları takdirde de karşılaşacakları en hafif yaptırım, sahip oldukları iznin geri alınması, yani artık o faaliyette bulunmamaları olabilir.”<sup>121</sup>*

*“Özel hukuk alanında geçerli olan “ehliyetin” yani isteyenin yasaklanmamış her konuda faaliyette bulunabilmesinin kamu hukukunda yerini “yetkisizlik”e bırakması, başka deyişle ancak yasal yollarla görevi kılınılmış bulunan konularda etkinliğin sözkonusu olması; yine özel hukuktaki “eşitlik” kuralı yerine kamu hukukunda “idarenin üstünlüğü”nün geçerli olması kendini bu alanda da hissettiren ve özel girişim ile kamu hizmetini ayıran ilkelerdir.”<sup>122</sup>*

Lisans (izin) verme suretiyle özel kişilerin yetkilendirilmesi ile ilgili olarak Onar aşağıdaki ifadeleri kullanmaktadır:

*“Ortak ve genel ihtiyaçlara cevap verici nitelikteki etkinliklerin, eğer bu konuda yasa ile İdare lehine bir tekel oluşturulmamış ya da belli bir özel hukuk tüzel kişisine “imtiyaz” verilmemişse, özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri tarafından üstlenilip yürütülmesi mümkündür. Ancak bu tür etkinlikler, tanım gereği hem ortak ve genel bir ihtiyaca cevap verdiklerinden, hem de giderilmemeleri durumunda toplumda bir huzursuzluğun başgöstereceği varsayıldığından belli bir izine bağlı tutulmaları da doğaldır.”<sup>123</sup>*

Onar’a göre özel kişilerin ilgili hizmeti yerine getirmeleri için izine bağlı tutulmaları, hizmetin gereği gibi yürütülmesini sağlayacak unsur olmalıdır. Yani ifade edilmek istenen, izin verilerek, hizmetin aksaksız bir

---

<sup>121</sup> ÖZAY, İlhan, *Günişğında Yönetim*, İst,1996, s.255

<sup>122</sup> ÖZAY, İlhan, *Günişğında Yönetim*, İst,1996, s.239

<sup>123</sup> ÖZAY, İlhan, *Günişğında Yönetim*, İst,1996, s.255

şekilde kamuya ulaştırılmasının sağlanmasında devletin yaptırım gücünün olduğudur.

*“İzin vermek suretiyle özel hukuk kişilerinin de yapabilmesi sözkonusu olan hizmetler alanında değişmeyen tek ilke bu faaliyetlerin asıl sahibi ve sorumlusunun İdare olmasıdır. Bu bakımdan da özel hukuk kişilerinin yetersiz kalmaları durumunda İdarenin derhal harekete geçerek önlemler alma yükümlülüğü vardır. Öte yandan, bu konumu nedeniyle İdare, hizmetin düzenlenmesinde ve gerekli görülen değişiklikler konusunda da görevli ve yetkilidir. Özel teşebbüs de bu genel düzenlemelere uygun davrandığı sürece o etkinliği sürdürebilir. Aksi takdirde, ruhsatın iptal edilerek o faaliyete süresiz son verilmesi de içinde olmak üzere, yasal düzenlemelerin öngördüğü tüm idari yaptırımlar doğrudan uygulanabileceği gibi, adli bir cezanın sözkonusu olduğu durumlarda bu yola başvurulabilmesi de mümkündür.”*<sup>124</sup>

Böyle bir durumda devletin yaptırım gücü ön plana çıkmaktadır. Bir başka deyişle; lisans vererek yürütülmesi sağlanan kamu hizmetinin arkasındaki görünmez el, devletin yaptırım gücüdür. *“Kural olarak idari güçlerin; bireylerin ve organizasyonların haklarına doğrudan etki edebilme özellikleri olduğundan, hukuk gücüne sahip olması gerektiği söylenebilir.”*<sup>125</sup>

Cümlede geçen *“hukuk gücü”*, devlet kavramını açıklamaya çalıştığımız önceki bölümlerde üzerinde durulan üç öge kuramından biri olan *“kamu (devlet, kudret) gücü”* dür.

Yaptırım gücü, özellikle doğalgaz piyasası ile ilgili olarak, üzerinde önemle durmamız gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü, devlet bu gücü kullanarak hizmetin kalitesini, sürekliliğini, evrenselliğini

---

<sup>124</sup> ÖZAY, İlhan, Gümüşğında Yönetim, İst,1996, s.256

<sup>125</sup> HAWKE, Neil, PARP WORTH, Neil, Introduction To Administrative Law, London, 1996, s.106

sağlamak zorundadır. Cezai yaptırımlar, lisansın kişinin elinden geri alınabilme yetkisi ile, son tüketicinin hiçbir şekilde mağduriyet yaşamaması sağlanmalıdır. Yaptırım gücü, hizmetin kalitesini etkilemeye, tüketici memnuniyetini sağlamaya yönelik olmalıdır.

## D. TÜRKİYE’DE DOĞALGAZ PİYASASI

### I. GENEL OLARAK

Alternatif birçok yakıtta göre ucuzluğu, kullanım kolaylığı, stoklama sorunu olmayışı vb. üstünlükleri nedeniyle doğalgaza talep son yıllarda (dünya ülkelerinde olduğu gibi ülkemizde de) hızla artmıştır. Ülkemizde ilk kullanıma başlandığı 1987 yılında 513 milyon metreküp düzeyinde olan doğalgaz tüketimi, 2000’de 14148 milyon metreküpe<sup>126</sup> ulaşmıştır. Önümüzdeki yıllarda doğalgazın elektrik enerjisi üretimi ve sanayide daha yaygın bir biçimde kullanımının planlanmasından ötürü, talebin daha hızlı bir şekilde artması beklenmektedir.

Doğalgazın ucuzluğu, kullanım kolaylığı ve çevreye katkısı nedeniyle topluma sosyal fayda sağlayacağı aşikardır. Ancak diğer enerji sektörlerinde olduğu gibi yatırımların pahalılığı, ülkenin ekonomik ve teknolojik imkanları gibi hususlar gözönüne alındığında Türkiye’deki doğalgaz piyasasının rekabete açılması ve gelişmesi aşamasında karşımıza sorunlar çıkmaktadır. Çalışmamız, bu alanda yaşanabilecek sıkıntıları açığa çıkarmaya yönelik olarak ilerleyecektir.

2002 EPDK Faaliyet raporuna göre bu konu ile ilgili şu şekilde bir planlama yapılmıştır. *‘8. beş yıllık kalkınma planı döneminde doğal gaz sektörünün rekabete açılmasının sağlanması, ithal bağlantılarının ve boru hattı güzergahlarının gerçekçi talep çalışmalarına dayandırılması, birincil enerji tüketiminde doğalgaz ve hidrolik enerji paylarının yükselmesi, ekonomik ve sosyal gelişimi destekleyecek, çevreye en az düzeyde zarar verecek, asgari miktar ve maliyette enerji tüketimi ve dolayısıyla arzının hedef alınması, sektörün çok ciddi ve sağlıklı çalışmalarla planlanması, talebi karşılamaya dönük üretim sisteminin iletim ve dağıtım sistemleriyle birlikte gerçekleştirilmesi, uzun vadeli gaz alımlarına ait girişimlerin elektrik, sanayi, konut gelişim planları dikkate alınarak yapılması, yeniden*

---

<sup>126</sup> www.botas.gov.tr

yapılanma aşamasında bölgesel gaz kullanımı ve ülke genelinde kullanımın yaygınlaştırılması, piyasanın oluşturulması için gerekli yeni yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.’<sup>127</sup>

Yukarıdaki gerekçelere uygun olarak doğalgaz piyasası, 2.11.2002 tarihinde açılmıştır.<sup>128</sup>

Ülkemizde 18.4.2001 tarihinde 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu kabul edilip yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla doğalgaz sektöründe ithalat, iletim, dağıtım, satış faaliyetlerindeki kamu tekeli tamamen ortadan kaldırılmıştır. Kanun tasarısının gerekçesinde belirtildiği gibi “*Bu tasarının kanunlaşması ile doğalgaz sektöründeki altyapı yatırımlarının yerli ve yabancı özel yatırımcılar tarafından hızla tamamlanması imkanı yaratılmış olacaktır.*” Buna göre doğalgazın üretimi, iletimi, dağıtım konularının piyasa koşullarında özel hukuk hükümlerine göre sürdürülmesi mümkün olmaktadır. EPDK tarafından piyasaların düzenlenmesi öngörülmektedir. Kanun doğalgazla ilgili üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, depolama, ithalat hizmetlerinin, her birinin özel şirketler eliyle yapılmasını öngörmektedir. Bütün bu hizmetlere yönelik faaliyetleri ve bu faaliyetlere ilişkin işlemleri, aşağıdaki bölümlerde anlatacağımız üzere, piyasa faaliyeti olarak tanımlanmaktadır.

<sup>127</sup> EPDK 2002 Yıllık Faaliyet Raporu, s.16

<sup>128</sup> EPDK 2002 Yıllık Faaliyet Raporu’na göre;

2003 yılı sonu itibariyle doğalgaz alımı Rusya Federasyonu’ndan 5.083 milyon metreküp , yine Rusya’dan TURUSGAZ aracılığı ile 6.338 milyon metreküp ve Mavi Akım kapsamında 1.252 milyon metreküp, Nijerya’dan 1.126 metreküp ve Cezayir’den 3.860 milyon metreküp, sıvılaştırılmış olarak (LNG) İran’dan 3.520 milyon metreküp olmak üzere toplam 21.182 milyon metreküp gaz ithal edilmiş olup doğalgaz satış miktarı 20.938 milyon metreküp olmuştur.

Doğalgaz Satışlarının Sektörel Dağılımı (milyon metreküp)

Elektrik	13.513
Gübre	469
Sanayi	3.013
Konut	3.944
<b>Toplam</b>	<b>20.938</b>

Öncelikle Doğalgaz Piyasası Kanunu'nun çıkış amacını incelemeye alalım. Kanun'un 1. maddesi şu şekildedir: *“Bu kanunun amacı; doğalgazın kaliteli, sürekli, ucuz, rekabete dayalı esaslar çerçevesinde çevreye zarar vermeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, doğalgaz piyasasının serbestleştirilerek mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir doğalgaz piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır.”* 2. madde şu şekilde devam etmektedir: *“Bu kanun; doğalgazın ithali, iletimi, dağıtımı, depolanması, pazarlanması, ticareti ve ihracatı ile bu faaliyetlere ilişkin tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini kapsar.”*

Kanunun amaç maddesindeki unsurları sıralamak gerekirse; iki çeşit unsur olduğunu görmekteyiz:

Hizmetin sunulmasına yönelik;

- Kaliteli, ucuz, sürekli, çevreyi koruyacak şekilde doğalgazın sunulması,

Piyasanın kurulmasına yönelik;

- Mali açıdan güçlü, istikrarlı, şeffaf bir piyasanın kurulması,
- Piyasanın serbestleştirilmesi,
- Piyasada rekabetin sağlanması,
- Bağımsız düzenleme ve denetim.

Görüldüğü üzere Kanun, belirli bir hizmetin sunulmasını tanımlarken ona ait bir piyasanın oluşturulmasına, dolayısıyla oluşacak piyasanın ne şekilde olması gerektiğine, karar vermiştir. Varolan bir piyasa mevcut değildir. Hizmetin verilmeye başlanması ile oluşacaktır. Daha önceki bölümlerde anlattığımız devletin düzenleme rolü, piyasanın oluşmasıyla birlikte gündeme gelmektedir. Bir başka ifade ile, piyasa nedeniyle düzenleme yerine düzenleme nedeniyle piyasa kavramının geliştirilmesi

sözkonusudur. Enerji piyasasının ekonomik, sosyal ve uluslararası boyutu ilgili piyasanın kuruluş aşamasında İdare'nin varlığını gerektirmektedir. Bu durum onun stratejik özelliğini ortaya çıkarmaktadır.

Kanun'nun 3. maddesi 36. fıkrasında piyasa faaliyeti de şu şekilde tanımlanmaktadır: *“Piyasa faaliyeti ; Doğalgazın iletim, dağıtım, toptan satış, ithalat, ihracat ve LNG tesislerinde sıvı olarak veya yer altı ve yer üstü tesislerinde gaz veya sıkıştırılmış gaz olarak depolanması dahil olmak üzere alımı, satımı veya hizmet ve ticari faaliyetleri ile bu faaliyetlere ilişkin işlemlerden oluşan faaliyeti, (...)*”

Kanun'un amacında hizmetin tanımından çok oluşturulan piyasanın özellikleri ağır basmaktadır. Oluşturulacak piyasanın denetimi Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından gerçekleştirilecektir. Ek madde 1'de bu durum belirtilmiştir: *“Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, (...) Doğalgaz Piyasası Kanunu da uygulamakla yetkili ve sorumludur. Doğalgaz sektörü ile elektrik enerjisi sektörünün birbirinden farklı piyasalar olması nedeniyle Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kurulu piyasalarla ilgili görev, yetki ve düzenlemeleri (...) yürütür.”* Ek madde 2 yine EPDK'nun yetki ve sorumluluklarından bahsetmektedir: *“EPDK, doğalgazın ithali, iletimi, dağıtımı, depolanması, ticareti ve ihracatı ile bu faaliyetlerine ilişkin tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerin tanımlayan lisans ve sertifikaların verilmesinden (...) ve piyasada Doğalgaz Piyasası Kanununa uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan yetkili ve sorumludur.”*

03.10.2003 tarihli ve 25248 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Enerji Piyasasında Faaliyet Gösteren Gerçek ve Tüzel Kişilerin Bağımsız Denetim Kuruluşlarınca Denetlenmesi Hakkında Yönetmeliğin 22nci maddesinde *“Kurul, bu Yönetmelikle düzenlenen bağımsız denetimin kapsamını değiştirmeye, bağımsız denetim yükümlülüğünü lisans, sertifika ve yetki belgesi türleri ya da işletme büyüklüğü veya kurulu güç kapasitesi gibi kriterler itibariyle geçici olarak*

veya tamamen kaldırmaya, bunlara tekrar bağımsız denetim yükümlülüğü getirmeye yetkilidir.” ve 23 üncü maddesinde de, “Bu Yönetmeliğin uygulama esasları gerekli hallerde Kurul tarafından çıkarılacak tebliğlerle düzenlenir.” hükmü yer almaktadır.

Buna göre doğalgaz hizmeti, özel kişilerce, lisans usulü ile yürütülecektir.

## II. PİYASANIN TEKNİK YAPILANMASI

Bahsedildiği gibi doğalgazla ilgili olarak Türkiye’de, kanunla düzenlenmiş çok genç bir piyasa mevcuttur. Piyasa yasal olarak liberalleşmesine rağmen, henüz istenilen seviyede rekabet gerçekleşmemektedir. Dünya Bankası’nın 2004 raporunda konu ile ilgili olarak şu söylenmektedir; ‘4646 sayılı Kanun, doğalgaz piyasasında liberalleşme sürecinde mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir piyasa oluşturulması çerçevesinde radikal bir program takip etmekte ancak, Kanunun adaptasyonu konusunda ilerleme oldukça yavaş gerçekleşmektedir.’<sup>129</sup> Yasal sınırlamaların kalkmasına rağmen, BOTAŞ’ın piyasadaki tek alıcı (tedarikçi) ve tek satıcı hakim konumu devam etmektedir. Aşağıdaki paragraflarda yasaya göre kurgulanmış doğalgaz piyasasını irdelemeye çalışacağız.

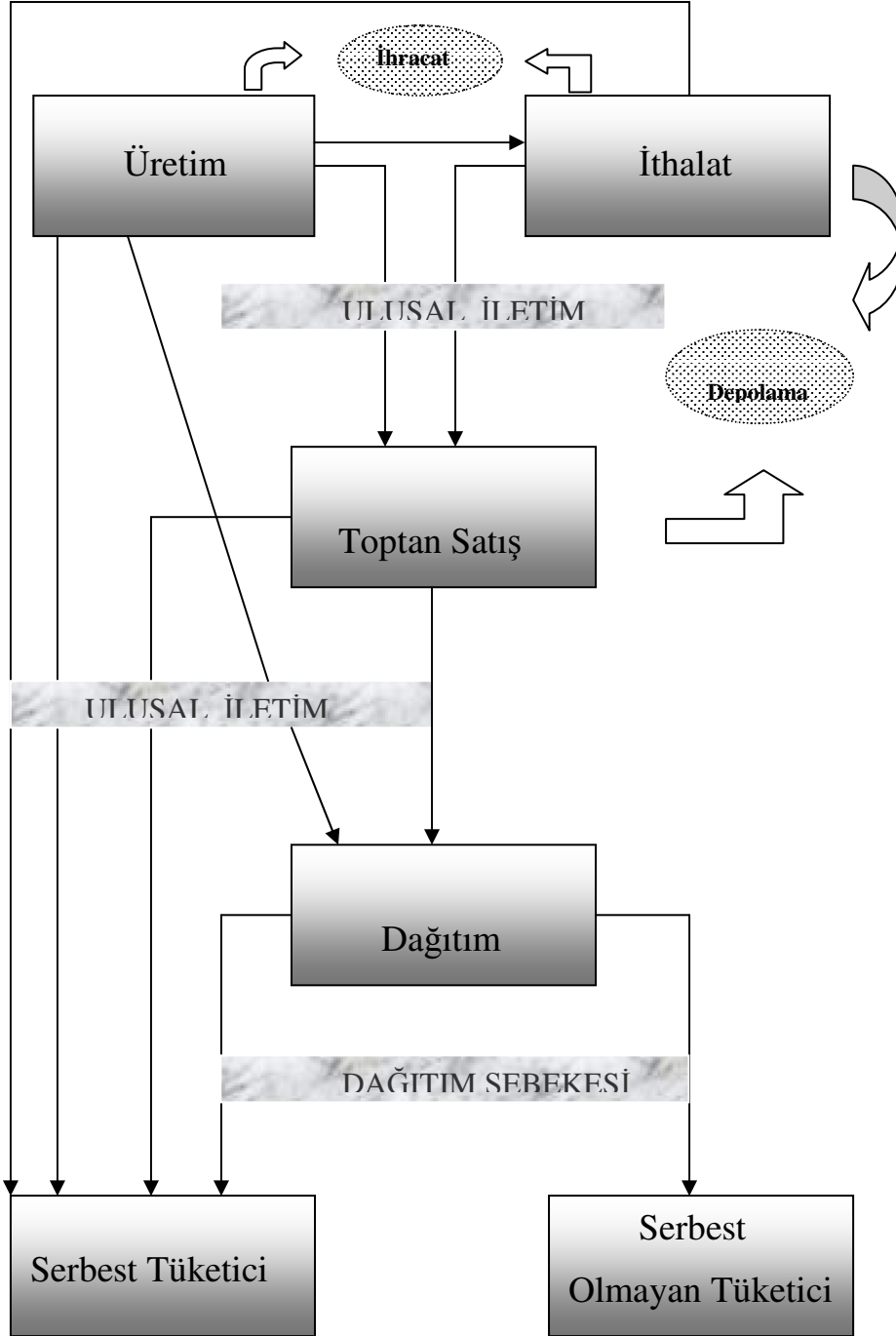
Öngörülen piyasa kurgusuna göre, ithalatçı şirket doğal gaz ithal edecek, iletim şirketi yurtiçine dağıtacak, toptan satış şirketi gazı ithalatçıdan ve/veya iletim şirketinden satın alacaktır. İletim ağı ile şehirlere ulaşan gaz burada dağıtım şirketleri aracılığıyla şehiriçine dağıtılacaktır. Ancak dağıtım şirketi serbest olmayan tüketiciye gazı satabilecek, serbest tüketicilere satış yine ithalat, (varsa üretim şirketi), toptan satış ya da iletim

---

<sup>129</sup> Turkey Gas Sector Strategy Note, Report No.30030-TR, Europe & Central Asia Region The World Bank , Sept.2004, s.1

şirketi tarafından yapılacaktır. Buna göre piyasanın teknik yapısı aşağıdaki gibidir:

Şema 2:  
TÜRKİYE'DEKİ DOĞALGAZ PİYASASININ TEKNİK YAPISI



(Doğalgaz Kanunu **madde 8, fıkra a**'ya göre serbest tüketiciler, satın aldığı yıllık doğalgaz miktarı bir milyon metreküpten daha fazla olan tüketiciler ve kullanıcı birlikleridir.)

## 1. PİYASAYI OLUŞTURAN ALT PİYASALAR

Dışsallık, doğal tekel ve sosyal mallar özelliği taşıması itibariyle geniş değerlendirmeye muhtaç doğalgaz piyasası, üreticiden tüketiciye ulaşıncaya kadar bir çok alt piyasaya sahiptir. Buna göre doğalgaz piyasasında adı geçen alt piyasalar aşağıda belirtilmiştir:

- İthalat
- Üretim
- İletim
- Depolama
- Toptan satış
- Dağıtım
- Sıkıştırılmış doğalgaz dağıtımı ve iletimi

Şimdi bu alt piyasaları kanunda yapılan tanım ve lisans verme koşullarını irdeleyerek anlatmaya çalışacağız. Amacımız, Kanunun, piyasanın işleyiş koşullarını anlamaya yönelik olarak, gerekli kısımlarına çeşitli açılardan değinmektir.

### a) İthalat

İthalat, BOTAŞ'ın mevcut doğalgaz alım ya da satış sözleşmelerinin kısmi ya da bütün olarak devrini özel kişilere devretmesi ile serbestleşecektir.

Kanun ithalatçı şirketi 3. madde 32. fıkrada şu şekilde tanımlamıştır: *“Doğalgazın toptan satış şirketlerine, serbest tüketicilere veya ihracatçı şirketlere veya yurt dışına doğrudan satışı amacıyla yurt dışından LNG veya gaz formunda doğalgaz temin edilmesi faaliyetlerini gerçekleştiren tüzel kişiyi ifade eder.”*

Buna göre ithalatçı, dilerse, ithal ettiği gazı son tüketiciye doğrudan satabilecektir. Buna göre ithalatçı, üretici konumundadır ve sadece toptan satış ya da dağıtım şirketlerine gaz satmamaktadır. Aynı zamanda serbest tüketiciye de ulaşabilmektedir. Böylelikle pazar, toptan satış yapan şirketlerin yanısıra ithalatçıların da içinde bulunduğu rekabetçi bir arz gücüne sahip olabilecektir. Doğal olarak bu durum, arzın genişliği nedeniyle, fiyat seviyesinin tüketiciye avantaj yaratacak şekilde seyretmesini sağlayabilecek, etkin bir pazar yapısının oluşmasına olanak tanımaktadır. Ancak aşağıda bahsedeceğimiz hususlar nedeniyle ithalatta devir sözleşmeleri henüz beklenen şekilde gerçekleşmemektedir.

Piyasanın mevcut durumunda BOTAŞ tek alıcı konumundadır. Tek alıcı modeli arzda rekabetin getireceği faydalardan piyasayı yoksun bırakmaktadır. İthalat kontrat devirleri henüz gerçekleşmemiştir. Bu devirlerin gerçekleşmemesinde çoğunlukla, yabancı şirketlerin (suppliers) BOTAŞ ile anlaşmalarını sürdürmek istemeleri ve yeni özel yatırımcıların bu kontratlarla BOTAŞ'ın mevcut yükümlülüklerinin tümünü almada tereddüt etmeleri etkili olmaktadır.<sup>130</sup>

Dünya Bankası kontrat devirlerinin gerçekleşmemesindeki başarısızlıkları şu şekilde özetlemektedir:<sup>131</sup>

- Yabancı ihracatçılar, BOTAŞ ve dolayısıyla Türkiye Cumhuriyeti tarafından garanti edilen bir düzenlemenin güvenliğini kaybetmek istemedikleri için kontratlarını devretmekten kaçınmaktadırlar.
- Potansiyel alıcılar, kontratlar sebebiyle BOTAŞ'ın girdiği yükümlülükleri (finansal ya da vade ile ilgili), en azından piyasanın gelişme aşamasında devralmak istememektedirler.

---

<sup>130</sup> Turkey Gas Sector Strategy Note, Report No.30030-TR, Europe & Central Asia Region The World Bank , Sept.2004, s.4

<sup>131</sup> Turkey Gas Sector Strategy Note, Report No.30030-TR, Europe & Central Asia Region The World Bank , Sept.2004, s.35

- Her kontrat, diğ er kalemleri, garantileri iç eren anlaşmalar (implementation agreement) iç ermektedir. Bu anlaşmaların özel sektöre transferi oldukça zor olmaktadır. Daha komplike müzakere şek illeri (ki muhtemelen başarılı olunmayacak şekilde) ve planları gerekmektedir. (Bu anlaşma maddelerinin müzakereleri genellikle aylar almaktadır.)
- Kontratların hacmi ile piyasadaki alıcıların talebi karşılaşmamaktadır. Kontratlar çok yüksek miktarlardadır.
- Kontratlar gizlidir (confidential) ve konratlarla ilgili detaylar, alıcıların rakiplerine karşı adil olmayan bir avantaj sağ lamalarını önlemek amacıyla kamu tarafından açıklanmamaktadır.
- Buna karşılık, BOTAŞ'ın konratlarını üstlerine alanlar, bu kez BOTAŞ ile adil olmayan bir rekabet<sup>132</sup> ile karşı karşıya kalmaktadırlar.

Kanun ithalatçı şirketin, yıllık temin ettiğ i doğalgaz miktarına sınır getirmektedir. Buna göre 4. maddenin 4. fıkrasının a bendi şu şekildedir: “(...) İthal yoluyla temin ettiğ i yıllık doğ al gaz miktarı, Kurumca belirlenecek cari yıla ait ulusal gaz tüketim tahmininin yüzde yirmisini aşamaz.”

Aynı sınırlama, toptan satış faaliyeti ve benzer sınırlama üretim<sup>133</sup> ile ilgili de bulunmaktadır.

Doğalgaz piyasasında ithalatın önemi, piyasada rekabetin gelişmesi açısından, oldukça büyüktür. Dünya Bankası'nın görüşüne göre ithalata katılacak yeni üyeler sayesinde, piyasadaki bilgi eksikliğ i büyük ölçüde

---

<sup>132</sup> Bu konu piyasadaki rekabetin değ erlendirilmesi başlığ ı altında anlatılacaktır.

<sup>133</sup> Üretimde sadece serbest tüketicilere satılacak kısım azami %20 ile sınırlıdır. (Madde 4, fıkra 4, bend b)

giderilebilecek (öngörü hataları en aza indirilerek) ve finansal yükümlülükler yeni üyeler tarafından da üstlenilecektir. <sup>134</sup>

Kanunun geçici 2. maddesine göre bu BOTAŞ'ın alıcı konumundaki hakim durumunun ortadan kaldırılmasına yönelik olarak şu tedbir alınmıştır: *“BOTAŞ, bu Kanunun yayımlandığı tarihten sonra ithalatı ulusal tüketimin yüzde yirmisi oranına düşüncüye kadar yeni doğalgaz alım sözleşmesi yapamaz. Hazırlık döneminden sonra başlamak üzere her yıl en geç 2009 yılına kadar toplam yıllık ithalat miktarını yıllık ulusal tüketiminin yüzde yirmisine düşürüncüye kadar, mevcut doğal gaz alım veya satış sözleşmelerinin kısmi veya bütün olarak tüm hak ve yükümlülükleri ile birlikte devredilmesi için istekli olan diğer ithalat lisans yeterlik sahibi şirketlerin katılacağı devir için BOTAŞ tarafından ihale yapılır.”* Ancak Dünya Bankası'nın raporunda bu oran gerçeğe uygun olmaması sebebiyle eleştirilmektedir. *‘Rekabetçi gaz piyasası tesis edilmiş Avrupa Birliği ülkelerinde bile, büyük tedarikçiler (supplier) tarafından kontrol edilen arz oranı %50’lerden başlayarak %90 seviyelerinde seyretmektedir.’* Bu duruma örnek olarak; %50 ile Almanya ve İngiltere, %75 ile İtalya ve İspanya ve %90 ile Fransa verilmektedir. *‘BOTAŞ’ın kontrat portföyü gözönüne alındığında ithalat oranını 2009 yılı itibarıyla %20 seviyesine indirmek yakın zamanda oldukça güçtür. Bu konuda bir takım orta dönem indirme hedefleri daha gerçekçi görünmektedir.’* <sup>135</sup> Dünya Bankası'nın bu konudaki tavsiyesi, kanun koyucuların BOTAŞ'ın ithalat yüzdesini belirlemekten çok, BOTAŞ'ın hakim durumunun diğer piyasa oyuncuları tarafından kötüye kullanılıp kullanılmadığı ile ilgilenilmesinin gerektiği yönündedir.

---

<sup>134</sup> Turkey Gas Sector Strategy Note, Report No.30030-TR, Europe & Central Asia Region The World Bank , Sept.2004, s.3

<sup>135</sup> Turkey Gas Sector Strategy Note, Report No.30030-TR, Europe & Central Asia Region The World Bank , Sept.2004, s.3

Mevcut sözleşmelerin ihale yolu ile özel kişilere devredilmesinde yatırımcı açısından bir takım risk içeren ya da maliyeti artırıcı unsurlar söz konusudur. Aşağıdaki paragrafta bu konulara değinilmiştir.

Geçici maddeye göre; BOTAŞ'ın mevcut doğalgaz alım sözleşmelerinin devredilmesi ile ilgili olarak ilgili tüzel kişinin sözleşmenin satıcı tarafı ile devredilecek miktar için, yeni sözleşme yapmasından sonra devir yürürlüğe girecektir. Madde şu şekilde devam etmektedir. “*Ancak ihaleyi kazanan tüzel kişinin satıcı taraf ile sözleşme yapamaması halinde, ithalatçı şirketin BOTAŞ'ın tüm yurtdışı mükellefiyetini yerine getirmeyi kabul etmesi ve ikili anlaşmalarla belirlenen doğalgaz alım fiyatının altında olmamak şartıyla, satış yoluyla devir gerçekleştirilir.*” Yükümlülüklerin ilgili tüzel kişiye bu şekilde (yeni sözleşme yapmaksızın) geçmesi, alım fiyatının baştan belirlenmesi sonucunu doğurmaktadır. Yani yeni piyasa koşulları ne olursa olsun alıcı, doğalgazı, BOTAŞ ve karşı tarafın anlaşmada belirlediği fiyattan alacaktır. Sözleşmeyi yapamaması muhtemel olduğu düşünülürse, bu durumun, piyasaya yeni girecek ithalatçı için bir risk unsuru ve aynı zamanda caydırıcı bir etkiye sahip olduğu söylenebilir.

Geçici maddeye göre, yine, piyasaya girişi zorlayıcı bir başka unsur karşımıza çıkmaktadır. Maddede BOTAŞ'ın mevcut sözleşmelerinin var olduğu ülkeler dışındaki ülkelere yapılacak ithalat için Kurul'a müradat edilmesi ve Kurul'un da değerlendirme yaparak ithalata müsadde edebileceğinden sözedilmekte<sup>136</sup> ve şu şekilde devam edilmektedir: “*Ancak BOTAŞ'ın mevcut sözleşmelerinin var olduğu ülkeler ile bu sözleşme süreleri sona erinceye kadar bu ülkeler ile hiçbir ithalatçı şirket tarafından yeni gaz alım sözleşmeleri yapılamaz. Söz konusu mevcut sözleşmelerin sona erdiği tarihten itibaren aynı miktarlar için yeni ithalat sözleşmeleri yapılabilir. Ancak ihraç amaçlı ve Kurumca tespit edilecek yurtiçi doğalgaz*

<sup>136</sup> **Geçici madde 2:** (...) piyasada rekabet ortamının oluşturulması, mevcut sözleşmelerden doğan yükümlülükleri ve ihracat bağlantılarını dikkate alarak belirleyeceği usul ve esaslar dahilinde müracatları değerlendirerek ithalata müsadde edebilir(...)

*arz açığının olması durumunda sözkonusu ülkelerle yeni gaz alım bağlantıları yapabilir.”* Mevcut sözleşmeler dışında hareket edebilme serbestisi kısıtlanmakta, sözleşme sona erinceye kadar BOTAŞ'ın yükümlülükleri ne ise ona bağlı kalınmaktadır. Bu durum alıcının, alıcı olarak piyasayı etkileyebilme yeteneğinin yok edilmesine neden olmaktadır. Talebin piyasayı ve dolayısıyla fiyatları etkileme özelliği kalmaması ile satıcı hakimiyetinin varolduğu bir piyasa yapısı ortaya çıkmaktadır. Bu ise piyasaya yeni girecek ithalatçı konumundaki özel kişiler için doğal olarak tereddüte sebep olabilmektedir. İthalatçının yurtdışına karşı yükümlülüklerinin yanısıra aşağıda bahsedileceği şekilde yurtiçinde de yükümlülükleri mevcuttur. Bu yükümlülükler maliyeti artıran unsurlar olarak ithalatçının karşısına çıkmakta, ancak yurtdışındaki doğalgaz alım fiyatına (yeni sözleşme yapmadığı takdirde) müdahale edememektedir. Bu durum yatırımcının kontrat devir ihalelerine girmesini anlamlı ya da rasyonel olmaktan uzaklaştırmakta ya da ihalenin BOTAŞ'ın istediği fiyat seviyelerinde gerçekleşmesini zorlaştırmaktadır.

Dünya Bankası kontrat devirleri ile ithalatın özel sektöre transferi ile ilgili çeşitli eleştirilerde bulunmaktadır. Raporda, kontrat sözleşmelerinin devrinin özellikle yeni ithalat olanaklarını sınırlaması nedeniyle, başka programların (gas release programs) uygulanmasının yapıcı etkilerinden sözedilmektedir. Sözedilen programlar, esasen, gazın monopol alıcı tarafından (BOTAS) artan hacimlerde yeni girişimcilere transferini içermektedir.<sup>137</sup>

Piyasaya yeni girecek ithalatçı firma açısından bahsedeceğimizi söylediğimiz bir başka risk ya da maliyeti artırıcı unsur depolama ile ilgili yükümlülüklerdir. Kanununun 4. maddesinin 4. fıkrası a bendi 3. altbendinde şöyle denmektedir: *“Her sene ithal edilecek doğal gazın yüzde onu kadar bir miktarı beş yıl içerisinde ulusal topraklarda depolama imkanına sahip*

---

<sup>137</sup> Turkey Gas Sector Strategy Note, Report No.30030-TR, Europe & Central Asia Region The World Bank , Sept.2004, s.34

*olunması hususunda depolama faaliyeti yapacak tüzel kişilerden Kurumca belirlenen taahhüt ve garantilerin alınması şartı aranır.*” Bilindiği üzere doğalgazda depolama yüksek maliyetli yatırımlar gerektiren bir faaliyettir.

Kanun son olarak, ithalatçı şirketlere, yapacakları her ithalat bağlantısı için ayrı ayrı lisans alma zorunluluğu getirmektedir.<sup>138</sup> Bu durum, piyasanın işleyiş kolaylığına olumsuz etki edebilecek bir özellik olarak görünmektedir.

İthalatçı firma ithal ettiği gazı yurtiçine satabildiği gibi ihracat lisansı almak suretiyle yurtdışına da pazarlayabilmektedir.<sup>139</sup> Bugünkü alım fiyatlarının dünyadaki doğalgaz fiyat seviyelerinin üzerinde olduğu düşünülürse, bu faaliyet ithalatçı açısından piyasaya girmeyi heveslendirici bir faaliyet gibi görünmemektedir.

## **b) Üretim**

Doğalgazda üretim, Kanun’unun 3. maddesi 8. fıkrasına göre; “(...) yataklarından yeryüzüne çıkarılmasını, temizlenmesini ve arıtılmasını, toplama hatlarıyla iletim hatlarına kadar taşınması...” şeklinde ifade edilmektedir.

Ülkemizde doğalgaz üreticisi TPAO, Thrace Basin, Amity Oil gibi şirketlerin ihmal edilebilir bir seviyede de olsa satış miktarları mevcuttur. Tüm üretici şirketlerin üretim toplamı 242 milyon metreküptür. Doğalgaz arama ve üretim faaliyetleri 6326 sayılı Petrol kanununa göre yapılmaktadır. Arama ve işletme ruhsatları Petrol İşleri Genel Müdürlüğü tarafından verilmektedir. Üretim faaliyeti Doğalgaz Kanununa göre piyasa faaliyetinden sayılmamaktadır. Buna ilişkin 4. maddenin 4.fıkrasının b bendi şu şekildedir:

---

<sup>138</sup> Madde 4, fıkra 4, bent a

<sup>139</sup> Madde 4, fıkra 4, bent a

*“Üretim: Doğalgaz arama ve üretim faaliyetleri 6326 sayılı Petrol Kanununa göre yapılır. Arama ve işletme ruhsatları Petrol İşleri Genel Müdürlüğü tarafından verilir. Üretim faaliyeti piyasa faaliyetinden sayılmaz.*

*“Üretim şirketleri, ürettikleri gazı toptan satış lisansı almak kaydıyla toptan satış şirketlerine, ithalatçı şirketlere, dağıtım şirketlerine veya serbest tüketicilere pazarlayabilir. Üretici şirketler bu satış miktarının Kurumca cari yıla ilişkin olarak belirlenecek ulusal tüketim tahmininin yüzde yirmisini geçmemek kaydıyla doğrudan serbest tüketicilere, geri kalan doğal gazı ise, ithalatçı şirketler, dağıtım şirketleri veya toptan satış şirketleri vasıtasıyla piyasaya sunabilir. Üretim şirketleri, ihracatçı lisansı almak kaydıyla ürettiği gazı ihraç edebilir.”*

Kanunun aynı maddesi gereğince, üretilen doğal gaz, iletim şirketleri ile yapılacak taşıma ve teslim sözleşmelerine göre taşınır. Üretim şirketlerinin ürettiği doğal gazın miktarı yıllık bir milyon metreküpten az olması durumunda üretilen doğalgazı şehiriçi dağıtım faaliyeti yapmaksızın diğer tüketicilere satabilir. Bu durumda Kanun dağıtım faaliyeti yapmadan üreticilere de son tüketiciye gaz satabilme imkanı tanımaktadır. Piyasada dağıtım şirketlerinin yanısıra üretici şirketlerinin de aynı pastadan pay almaları rekabeti geliştirici bir unsur olarak görülmektedir. Ancak bu noktada üreticiler şehiriçi şebekenin mülkiyetine sahip dağıtım şirketine taşıma bedeli ödemek durumundadırlar.

Maddede belirtilen yüzde yirmilik proporsiyona dikkat çekmek gerekirse; kanun koyucu piyasada hakim durumun yaratılmasına izin vermemekte ve bu şekilde fiyatların tüketicinin aleyhine oluşturulmasını engellemektedir.

İthalatta da olduğu gibi bir oran belirlenmiştir. Belirlenen oranın, pazarın büyüklüğü ile yakından ilgili olacağı kesindir. Pazarın büyüklüğünü

tespit etmek, ilgili pazarı tanımlamakla mümkün olacaktır. Bu noktada “*ilgili pazar*” terimine dikkat çekmek istiyoruz.

*“Tüm rekabet kurallarının uygulanmasında ve özellikle hakim durumun saptanmasında ilgili pazar merkezi bir öneme sahiptir. Saptanacak olan pazar ne kadar dar olursa işletmenin payı o kadar büyük olacaktır. İlgili pazar iki açıdan önemlidir, birincisi coğrafi toprak parçası olarak, ikincisi ise belirli bir ürün pazarı olarak.”*<sup>140</sup>

Coğrafi pazar, araştırma konusu şirketin bulunduğu yer ve araştırılmakta olan uygulamanın niteliğine bağlıdır. İlgili ürün pazarı ise, belirli bir ürün ve onunla yüksek ikame edilebilirliği olan diğer mallardan oluşan pazardır. Ancak ayrılması gerekli şey, bir malın teorik olarak bir diğerinin yerine kullanılabilir olması o iki ürünün aynı pazara dahil olması için yeterli değildir.<sup>141</sup>

Doğalgaz piyasası için ilgili pazar, iki şekilde düşünülebilir. Birincisi, doğalgaz tedarikçilerinin (üretici ve ithalatçı) ve alıcıların bulunduğu pazar, ikincisi kömür, LPG gibi alternatif enerji türü satıcıları ve alıcılarının bulunduğu pazar. İlki doğaldır ki, ikincisine oranla daha dar bir piyasaya işaret etmektedir. Buna göre hakim durumu tartışılan ithalatçı ya da üreticinin pazar payı yüksek olacaktır. Konumuzun dağılmasına sebep vermesini istemediğimizden hakim durumun varlığını tespit etmeye (konsantrasyon oranlarına) yönelik hesaplama tekniklerine girmeyeceğiz.

---

<sup>140</sup> Bir hakim durumun varlığı için, kötüye kullanma sayılan davranışın varlığını yeterli gören görüşler bakımından ayrıca hakimliği saptamak için ayrıntılı bir pazar analizine gerek yoktur. FISHWICK, F., Definition Of The Relevant Market In Community Competition Policy: Belgium, 1986, s.1,2

<sup>141</sup> ASLAN, Y., Rekabet Hukuku, Bursa, 2001, s.220-222

Rekabet Kanunu hakim durumunun kötüye kullanılmasını yasaklamıştır.<sup>142</sup>

Kanun üretim dışında piyasanın diğer faaliyetleri için Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'ndan lisans alınmasını zorunlu kılmıştır.

Üretimin doğalgaz piyasasındaki diğer faaliyetlerden ayrılma sebebi Anayasaldır. Bu konuda Anayasa, tabii servetlerin ve kaynakların aranması ve işletilmesini esasa bağlamaktadır. Anayasa'nın 168. maddesi şöyledir: "*Tabii servetler ve kaynaklar Devletin hükmü ve tasarrufu altındadır. (...) Kanunda gösterilir.*"

Üretim, Petrol Kanunu kapsamında, ruhsat (izin) verilme suretiyle yürütülen ayrı bir hizmet olarak gerçekleştirilmektedir. Bu noktada terminolojik fark göze çarpmaktadır. Ancak, ruhsatla kastedilen, lisanstan farklı birşey değildir. Petrol Kanununun daha önce yazılmış olmasından kaynaklanmaktadır.

### c) İletim

İletim, doğalgazın üretime mahsus toplama hatlarından şebeke ile taşınmasını ifade etmektedir. İleride üzerinde duracağımız dağıtım şebekesi ile birlikte iletim hattı da doğal tekel konumu arz etmektedir. Kanun'un 3. maddesinin 10. fıkrası iletim faaliyetini tanımlamaktadır: "*İletim: Üretime mahsus toplama hatları ve dağıtım şebekeleri haricindeki, gaz boru hattı şebekesi veya sıvılaştırılmış doğalgaz (LNG) taşıma vasıtalarıyla gerçekleştirilen doğalgaz naklini (...)*"

---

<sup>142</sup> **Madde 6:** " Bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hakim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması hukuka aykırı ve yasaktır."

Ulusal iletim şebekesinin tekel niteliği 4. maddenin 4 fıkrasının c bendinin 9. altbendinde belirtilmektedir: *“Mevcut planlanan ve yapımı devam etmekte olan ulusal iletim şebekesi BOTAŞ’a ait olur. İletim şirketlerince mevcut hatlarla bağlantılı sistem oluşturacak şekilde inşa edilecek iletim amaçlı yeni boru hatları mülkiyeti kendilerine ait olmak üzere yatırım yapan diğer iletim şirketlerince işletilir. İletim şirketlerinin diğer hak ve yükümlülükleri çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir.”*

Ulusal şebekenin BOTAŞ’a ait olduğu, yeni bağlantıların gerekmesi durumunda iletim şirketlerinin, kurdukları bağlantıları işletebileceklerinden bahsedilmektedir. Kanunda BOTAŞ’ın yeniden yapılandırılmasından bahsedilmiş, ancak sahip olduğu iletim hattının ileriki yıllardaki durumu ile ilgili geçici 2. maddede şu şekilde ifade kullanılmıştır: *“(..) yeniden yapılandırılma sonucu ortaya çıkan bu şirketlerden iletim faaliyeti yapan şirket hariç, diğerleri iki yıl içinde özelleştirilir.”*

Bu durumda mevcut iletim hattı, dolayısıyla faaliyeti özelleştirilmemektedir. Yeni kurulacak bağlantılar için ise, iletim şirketleri, lisans almak zorundadır.

Kanun iletim şirketlerinin yükümlülüklerini belirlemiştir.<sup>143</sup> Buna göre iletim şirketi sistemin uygun olması halinde, Kurum tarafından tespit edilen kriterler çerçevesinde, sisteme bağlanmak isteyen kullanıcıları oniki ay içerisinde en uygun şebekeye bağlamakla yükümlüdür. Sisteme girişin reddedilmesi halinde, kullanıcı Kurumu bu durumdan haberdar edebilir. Kurum şebeke işleyişi ile ilgili ihlal tespit ederse, iletim şirketi kullanıcının sisteme giriş bağlantısını Kurulun vereceği karara göre yapar. Kurum, kullanıcıların sisteme giriş işe ilgili taleplerini inceleyerek, iletim faaliyetlerinin aksamamasına, Kanunda belirtilen hususları gözönüne alarak, sistemin işleyişine engel olunmamasına azami dikkati gösterir. Sistemin işleyişi ile ilgili teknik bilgiler Kuruma verilmek zorundadır. İletim

---

<sup>143</sup> **Madde 4, fıkra 4, bend c**

şirketleri kendi sorumlu olduğu hatlarda gaz iletimini güvenli bir biçimde, verimli ve en az maliyet ile gerçekleştirilmesine yönelik her türlü tedbiri almaya mecburdur. Görüldüğü üzere Kanun, iletim hizmetinin kalitesine yönelik hususları esasa bağlamıştır.

Görüldüğü üzere Kurul, iletim ağında verilecek hizmeti, şebekenin doğal tekel niteliğini gözönüne alarak nitelik yönünden esaslara bağlamıştır.

Aynı maddede İletim şirketlerinin ithalatçı, toptan satış, üretici ve ihracatçı şirketler ile taşıma sözleşmesi yapacağından bahsetmektedir. Buna göre iletim şirketi bu şirketlerle yaptığı anlaşmalarla, taşınan gaz için, iletim bedeli almaktadır. Ulusal iletim ağı transit taşımada da kullanılmaktadır. Bu yüzden iletim ile ilgili yatırımlar Kurul tarafından denetlenmektedir: *“Kurul, iletim şirketlerince transit doğalgaz iletimini de dikkate alarak hazırlanan iletim şebekesi yatırım programlarını inceler ve onaylar.”*<sup>144</sup>

Kurum iletim ve sevkiyat kontrolüne ait tarifeleri belirlemektedir.<sup>145</sup> Tarifelerde iletim mesafesi, iletilen gaz miktarı gibi faktörler dikkate alınmaktadır. Diğer taraftan Kurumun teşvik etmek amacıyla transit iletim tarifelerini yurtiçi iletim tarifelerinden farklı tespit etme yetkisi vardır.<sup>146</sup>

İletim faaliyetinde de diğer faaliyetlerde olduğu gibi ekonomik, verimli ve güvenli işletmecilik hizmet anlayışı esas alınmıştır.<sup>147</sup>

Tarifelerle ilgili 11. maddenin 2. fıkrası kamu hizmeti açısından önemli bir hususa işaret etmektedir. *“Kurum tarafından hazırlanacak olan iletim tarifesi üretilen, ithal veya ihraç edilen doğal gazın nakli için iletim*

---

<sup>144</sup> **Madde 4, fıkra 4, bend c, altbend 8**

<sup>145</sup> **Madde 11, fıkra 2**

<sup>146</sup> **Madde 11, fıkra 2**

<sup>147</sup> **Madde 4, fıkra 4, bend c, altbend 5**

*şebekesinden yararlanan eşit durumda kullanıcılar arasında fark gözetmeksizin uygulanacak fiyatları, hükümleri ve tarife şartlarını içerir.”*

Eşit şartlardaki kişilerin eşit yararlanmasına olanak verecek şekilde Kanun, ayrımcılığı önlemeye çalışmaktadır.

#### **d) Depolama**

Doğalgazın depolanması ile ilgili tanım 3. maddenin 19. fıkrasına göre şöyledir: “ *Günlük ve mevsimlik değişiklikleri karşılamak ve doğalgaz temininin azalması veya durması ile meydana gelen doğalgaz açığını gidermek amacıyla doğalgazın , sıvılaştırılmış doğalgaz (LNG) veya gaz olarak depolanmasını ifade etmektedir.”*

Depolama, hizmetin sürekliliğini sağlayacak unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Kanun, bu amaca yönelik olarak depolama hususunu esaslara bağlamıştır. Toptan satıcıların bu yolla gerekli arz kapasitelerine ulaşması zorunlu kılınmıştır.<sup>148</sup> Yine ithalatçı şirketlerin aynı şekilde depolama faaliyetlerine yönelik yatırımlarının 5 yıl içinde yapmaları gerekmektedir.<sup>149</sup> Depolama için lisans alınması zorunludur.

Kanunun tarifelerle ilgili 11. maddesinde şu ifade yer almaktadır: “*Depolama tarifeleri depolamacı şirketler ile depolama hizmeti alan tüzel kişiler arasında serbestçe belirlenir.*” Aynı madde depolama şirketlerinin ekonomik, verimli ve güvenli işletmecilik hizmeti verdiklerini Kuruma göstermek zorunda oldukları ifade edilmektedir.

Görüldüğü üzere, İdare, Kanunda, her faaliyette, ekonomik, verimli ve güvenli olma şartlarını aramakta, hizmetin kalitesine yönelik ayrıntılara yer vermektedir.

---

<sup>148</sup> **Madde 4, fıkra 4, bend e, altbend 2:** “ (...) toptan satıcıların gerekli arz ve depolama kapasitelerine ulaşması zorunlu olup, (...)”

<sup>149</sup> **Madde 4, fıkra 4, bend a**

## e) Toptan Satış

Toptan satış, 3. maddenin 15. fıkrasında şu şekilde tanımlanmaktadır: *“Doğalgazın dağıtım şirketlerine ve serbest tüketicilere yapılan satışını(...)”*

Toptan satış için lisans zorunludur. Ancak ithalatçı lisansı almış olanlar aynı lisans ile toptan satışı yapabilirler. Tersisi mümkün değildir. Yani toptan satış yapanların ithalat için lisans almaları gerekmektedir. Toptan satış şirketlerinin faaliyetleri, 4. maddenin 4. fıkrasının e bendinin 4. altbendinde belirtilmektedir: *“Toptan satış şirketleri ithalatçı şirket veya ihracatçı şirket veya serbest tüketici veya dağıtım şirketi ile satış sözleşmeleri yapar ve fiyatları serbestçe belirler.”*

Toptan satış şirketlerinin müşterilerine mevsimlik, günlük ve saatlik esneklik limitleri dahilinde gaz girişini sağlama mecburiyeti vardır. Bu şirketlerin 5 yıllık süre içerisinde gerekli arz ve depolama kapasitelerine ulaşması zorunludur.<sup>150</sup> Depolama maliyetlerinin yüksek olması toptan satış faaliyetini yapmak isteyen yatırımcıları piyasaya girişte zorlayan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kanunda hizmetin yürütülmesi ile ilgili hizmet kalitesine yönelik hususlar yer almaktadır. Toptan satış şirketlerinin, gerekli arz ve depolama kapasitelerine ulaşma mecburiyeti hizmet kalitesine yönelik bir husustur ve hizmetin sürekliliğini sağlama açısından oldukça önemlidir.

---

<sup>150</sup> **Madde 4, fıkra 4, bend e, altbend 2:** “(...) esneklik limitleri dahilinde gaz girişini sağlamak mecburiyetindedir.”

**Madde 4, fıkra 4, bend e, altbend 3:** “(...) beklenen talebi karşılayabilecek iletim, depolama ve sistemi dengeleyici kapasiteleri sağlamak zorundadır.”

Kanun ilgili pazarın tanımlanmasına yönelik olarak, toptan satış şirketlerine bölgesel sınırlama olmaksızın yurt genelinde satış yapabilme özgürlüğü getirmektedir.<sup>151</sup>

Fiyatların, serbestçe belirlendiği yine Kanun'da belirtilmiştir.<sup>152</sup> Ancak fiyatlarla ilgili olarak Kurumun doğalgaz satış tarifelerinde esas alınacak unsur ve şartları belirleyeceği, satış fiyatlarının ise bu esaslar dahilinde doğal gaz alım satımı yapan taraflarca serbestçe belirleneceği ifade edilmektedir.<sup>153</sup> Piyasa, bu bağlamda esasları Kurumca belirlenen tarifelere uygun olarak fiyatların olduğu bir piyasadır. Sadece arz ve talep dinamiklerinin piyasada fiyatı oluşturmaya izin verilmemiştir. Bu şekliyle önceki bölümlerde anlatıldığı nedenlerden dolayı, enerji sektörlerinin yapısı gereği tamamen serbestleşmiş bir piyasadan bahsetmek mümkün değildir.

Toptan satış şirketleri ile ilgili bir başka önemli husus; şirketlerin herbirinin bir yıl içinde satışını gerçekleştirdikleri toplam gaz miktarının, yine ithalat ve üretimde olduğu gibi, Kurumca cari yıla ilişkin belirlediği ulusal tüketim tahmininin %20'ni geçemeyeceği konusudur.<sup>154</sup> Bu yasal sınırlama, aynı zamanda piyasada hakim konumun tespit edildiği seviyedir. Ancak, Dünya Bankası'nın 2004 raporunda, böyle bir sınırlamanın potansiyel yabancı yatırımcılar açısından piyasaya giriş ile ilgili caydırıcı bir unsur olabileceği vurgulanmaktadır. Bu kısıtlamanın, özellikle Türkiye piyasası için uzun dönemli anlaşmalar yapma niyetinde olan büyük yatırımcıların piyasaya girme konusunda heveslerini kırabileceği düşünülmektedir.<sup>155</sup>

---

<sup>151</sup> **Madde 4, fıkra 4, bend e, altbend 7**

<sup>152</sup> **Madde 4, fıkra 4, bend e, altbend 4**

<sup>153</sup> **Madde 11, fıkra 3**

<sup>154</sup> **Madde 4, fıkra 4, bend e, altbend 6:** “ (...) yüzde yirmisini geçemez.”

<sup>155</sup> Turkey Gas Sector Strategy Note, Report No.30030-TR, Europe & Central Asia Region The World Bank , Sept.2004, s.4

Toptan satış faaliyetinde BOTAŞ, halen tek satıcı konumunu korumaktadır. Dünya Bankası, raporunda, ithalatta olduğu gibi toptan satışta da monopolize konumun en kısa zamanda kırılması gerektiğini belirtmektedir. Piyasada rekabeti sağlayacak böyle bir gelişmenin sağlayacağı çoklu faydalar ise şu şekilde sıralanmaktadır:<sup>156</sup>

- Alıcılara, alımda seçenek sağlayacaktır.
- BOTAŞ'ın üzerinde bulunan piyasa riski ortadan kalkacak ya da hafifleyecektir.
- Tüm oyunculara rekabetçi piyasa davranışı ile ilgili olarak tecrübe kazandıracak ve sektörün ticarileşmesi başlayacaktır.
- Multinasyonel şirketleri cezbedecek bir ortam yaratılacaktır.
- Tüketici seçeneği artacaktır.
- İletim sisteminin daha etkin (efficient) kullanılması mümkün olabilecektir.
- Toptan satıştaki rekabetten etkilenen yeni yatırımcılar potansiyel olarak ithalatçı olarak ortaya çıkabileceklerdir. (Yukarıda bahsedildiği şekilde, ithalat lisansına sahip tüzel kişiler aynı zamanda tekrar lisans almaksızın toptan satış yapabilirler.) Bu durum ithalatta da rekabeti artıran bir unsur olabilir.

Yasal olarak, doğalgazı ithal edenlerin toptan satış yapabileceği gibi lisans almak suretiyle sadece toptan satış yapılabilmesi de mümkündür.

Türkiye'deki mevcut durumda, ithalatta kontrat devrinin henüz gerçekleştirilememesi ve bu yüzden halen BOTAŞ'ın tek satıcı olması nedenleri ile, toptan satış için lisans almış ancak faaliyete henüz geçememiş şirketler bulunmaktadır. İthalat sadece BOTAŞ tarafından yapıldığından bu şirketlerin BOTAŞ'tan gaz alıp pazarlamaları anlamsızdır. BOTAŞ ithal ettiği gazın toptan satışını da yapabilmektedir. Ancak kontrat devirlerinin

---

<sup>156</sup> Turkey Gas Sector Strategy Note, Report No.30030-TR, Europe & Central Asia Region The World Bank , Sept.2004, s.3

gerçekleşmesi ile yeni ithalat şirketlerinin piyasaya girmeleri ve ithal ettikleri gazın satışına başlamaları ya da bu şirketlerin diğer toptan satış şirketlerine de gaz satmaları ile, sözedilen toptan satış şirketlerinin de faaliyete geçmeleri mümkün olabilecektir. Toptan satışta rekabet henüz başlamamıştır. Dolayısıyla yukarıda da bahsedildiği şekilde, sadece toptan satış lisansı almış şirketlerin faaliyete geçmeleri ile zaman içinde ithalat yapmaya da (lisans alarak) hevesli olabilecekleri aşikardır. Bu da ithalatı canlandıran bir unsur olabilecektir. Görüldüğü üzere ithalatta ya da toptan satıştan herhangi birinde yaşanacak canlılık, her iki faaliyeti de doğru orantılı etkileyecektir.

Diğer taraftan, toptan satışta rekabetin olmaması piyasanın, perakende satışında da rekabetin eksik yaşanmasına neden olmaktadır. Çok aktörlü toptan satış piyasasında yaşanacak canlılıkta, arzın artmasıyla doğal olarak pazar büyüyecek ve yeni perakendeciler için teşvik edici bir ortam meydana gelecektir. Bugünkü koşullarda, piyasaya girişleri heveslendirecek bir yapıdan söz etmek malesef mümkün görünmemektedir.

BOTAŞ'ın ithalat ve toptan satıştaki statüsü, piyasada dikey bütünleşmiş monopol bir yapıyı işaret etmektedir.

Kanunun 3. maddesi 29. fıkrası dikey bütünleşmiş tüzel kişi tarifi yapılmaktadır: “ (...) *doğalgazın üretim, iletim, dağıtım, ithalat, ihracat, depolama veya satış faaliyetlerinden iki veya daha fazlasının gerçekleştiren tüzel kişi*”.

#### **f) Doğalgazın İhracı**

Bu faaliyet, 4. maddenin 4. fıkrasının f bendinde; “*İthal edilmiş veya yurtiçinde üretilmiş doğalgazı yurtdışına ihraç etmek isteyen tüzel kişiler(...)*” in yürüttüğü faaliyet olarak tanımlanmaktadır. Lisans alma zorunludur.

Buna göre ithalatçılar, ithal edilen gazı ihracatçı şirketlere satabildikleri gibi lisans almak suretiyle kendileri de ihraç de edebilirler.<sup>157</sup>

İhracat şirketlerinde, sistemin işleyişini ve ülkenin ihtiyacını aksatmayacağını ve sistemin emniyetini ihlal ettiği durumlarda meydana gelen zararı tazmin edeceğini garanti etmesi gibi şartlar aranmaktadır.<sup>158</sup>

İthalatçı şirketlerin yanısıra Kanun üretim şirketlerine de, lisans almak suretiyle ürettikleri gazı ihraç etme hakkı tanımaktadır.<sup>159</sup>

#### **g) Dağıtım**

Dağıtım, 3. maddenin 12. fıkrasında; *“Doğalgazın müşterilere teslim edilmek üzere mahalli boru hattı şebekesi ile nakli ve perakende satışı...”* olarak ifade edilmektedir.

Şehiriçi dağıtım için prosedür şu şekilde gerçekleşmektedir: *“Kurumun belirli bir şehir için açacağı ihale, Resmi Gazete’de ilan edilir. Şirketlerin ihaleye katılmak için vereceği teklifler, çıkarılacak yönetmeliklerde belirtilen usul ve esaslara göre değerlendirilerek ihaleyi kazanan şirkete dağıtım lisansı verilir ve şirket o şehirde dağıtım faaliyetini gerçekleştirmeye yetkili dağıtım şirketi unvanını alır.”*<sup>160</sup>

Nitekim 12.10.2001 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan tebliğde Şehirlerde Doğal Gaz Dağıtım Hizmeti Vermek Üzere Kurulan Şirketlere İzin Verilmesine İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ ile ilgili esaslar düzenlenmiştir.

---

<sup>157</sup> **Madde 4, fıkra 4, bend a, altbend 4**

<sup>158</sup> **Madde 4, fıkra 4, bend f, altbend 3**

<sup>159</sup> **Madde 4, fıkra 4, bend b**

<sup>160</sup> **Madde 4, fıkra 4, bend g**

Dağıtım şirketlerinin gazı en ucuz kaynaktan temin etmeleri konusunda yükümlülükleri vardır. Kanunun tarifelerle ilgili 11. maddesi, 4. fıkrası, perakende satış tarifesi başlığı altında bu konuya yer verilmiştir. Kanun, aynı maddede, dağıtım şirketinin yürütmesi gerekli hizmetin kalitesine yönelik olarak esasları da belirlemektedir: “(...) *verimli ve güvenli işletmecilik yaptıklarını ispat etmek zorunda olup,(...)*”. Dağıtım şirketi birim gaz alım fiyatı, birim hizmet bedeli, amortisman bedelleri ve diğer faktörlerden meydana gelecek olan perakende satış fiyatları ve tarife esasları Kurumca belirlenmektedir. Kanun, ayrıca belirlenen perakende satış fiyatının dışında tüketicilerden herhangi bir ad altında ücret talep edilemeyeceğini şart koşmaktadır. Bu durumda serbest olmayan tüketicilerin dağıtım şirketinden gaz talep etmeleri ile, ileride (Piyasadaki Rekabetin Değerlendirilmesi başlığı altında) bahsedeceğimiz riskler ortaya çıkmaktadır.

Dağıtım da, tıpkı iletim faaliyeti gibi, tek bir firmanın varlığını rasyonel kılan doğal tekel özelliğini taşımaktadır. Kanunda da öngörüldüğü şekilde fiyatlamaya yönelik tarifeler bu durumu ortaya çıkaran unsurlardır.

Doğal tekel mallar, yukarıda açıkladıklarımıza ek olarak, yarı sosyal mallar gibi bölünebilir, pazarlanabilir ve fiyat yoluyla tüketiciye intikal ettirilebilir mallardır. Ancak yarı sosyal malların özelliği dışsal ekonomiler iken doğal tekel malların temel özelliği içsel ekonomilerdir. Doğal tekel malların bulunduğu piyasalar da pek çok ülkede olduğu gibi diğer mallardan farklı olarak devletçe gözlenmesi, denetlenmesi gerekli bir piyasa yapısını gerektirmektedir. Amacımız, bu özellikleri göz önüne alınarak dağıtım şebekesinin Kanun’da nasıl düzenlendiğini irdelemeye çalışmak olacaktır.

Devletin uyguladığı fiyat regülasyonunun firmaların regülasyon ve rekabet gücüne etkilerinin değerlendirilmesi oldukça zordur.<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> TÜRKKAN, Erdal, Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara, 2001, s.233

Doğal tekellerin ölçek ekonomilerinden en geniş biçimde yararlanma imkanı verdiği ölçüde rekabetçi çözümlere nazaran bir üstünlüğe sahip olduğu söylenebilir. Ancak bu üstünlük fiyat regülasyonunun değil, ölçek ekonomilerinin sağladığı bir üstünlüktür. Fiyat regülasyonu firmaları kendi regülasyon alanlarını ve regülasyon güçlerini optimize etmeye duyarsız hale getirmektedir. Bu nedenle deregülasyonun bazı hallerde regülasyona nazaran daha iyi sonuçlar vermesi söz konusudur. Bu çerçevede fiyat regülasyonu daha ziyade fiyat tespitinde rekabetten sapmaların düzeltilmesi hedefi çerçevesinde anlam kazanmaktadır. Diğer bir ifade ile fiyat regülasyonu firmaları sadece toplumsal refaha katkı güçlerini geliştirmeye zorlayıcı bir etki yapmaktadır. Aslında regülasyonun başarılı olabilmesi için firmaların sürdürülebilir regülasyon güçlerinin tüm unsurlarını harekete geçirmeye ve optimize etmeye zorlanması gerekmektedir.<sup>162</sup>

Başarılı devlet regülasyonunun iki önemli özelliği vardır. Bunlardan birisi, doğal tekellerin bu regülasyonun olmaması durumunda girişim güçlerini, yaratıcı güçlerini, işbirliği güçlerini ve pazarlık güçlerini kullanarak **yapacakları** şeyleri yapmalarının garanti altına alınmasıdır. Bunun yanında başarılı bir regülasyon, doğal tekellerin regülasyon olmamış olsaydı **yapmayacakları** bazı şeyleri yapmalarını sağlayan, yani onların rekabete katkı güçlerini ve refaha katkı güçlerini de geliştirmelerini garanti altına alan bir regülasyondur. Bunun anlamı devlet regülasyonunun sadece fiyata yönelik olmaması, firmanın regülasyon alanına giren tüm konulardaki faaliyetlerinin etkinliğini de göz önüne almasıdır.<sup>163</sup> Türkkkan devletin fiyat regülasyonunun tek başına etkili olamayacağından bahsetmektedir. Doğal tekellerde fiyat regülasyonu Yeni Chicago Okulu tarafından şiddetle eleştirilmiş, bu tür uygulamaların önemli kaynak israfına neden olduğu vurgulanmıştır. Bu eleştiriler bazı alanlarda regülasyonlardan vazgeçilmesi, bazı alanlarda da maliyetlerin ve yatırımların suni bir biçimde artırılmasını önleyecek tedbirlere başvurulması sonucunu doğurmuştur. Deregülasyon

---

<sup>162</sup> TÜRKKAN, Erdal, Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara, 2001, s.233

<sup>163</sup> TÜRKKAN, Erdal, Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara, 2001, s.233

hareketi özellikle rekabet ortamının oluşabildiği ve giriş engellerinin ortadan kaldırılabilceği alanlarda etkili olmuştur.<sup>164</sup>

4. maddenin 4. fıkrasının g bendi şu şekildedir: “Şehirçi doğalgaz dağıtım hizmeti, Kurum tarafından açılacak ihaleyi kazanan şirkete mahalli doğalgaz dağıtım şebekesinin mülkiyeti de dahil olmak üzere şehrin gelişmişlik düzeyi, tüketim kapasitesi ve kullanıcı sayısı gibi hususlar dikkate alınarak Kurum tarafından belirlenecek lisans süresi için verilir.(...)” Şehir içi dağıtım için kişiler şebeke yatırımlarını kendileri yapmakta ve lisans süresi boyunca şebekenin mülkiyetini ellerinde bulundurmaktadırlar. Maddenin devamında, “Dağıtım lisansı alan tüzel kişi mülkiyetinde olacak dağıtım şebekesini lisans süresi sona ermeden başka bir tüzel kişiye satabilir” denilmektedir.

Burada ifade edilmek istenen durum; önceki bölümlerde üzerinde durmaya çalıştığımız şekilde; bir şebeke boru hattının satılabilir olarak değerlendirilerek piyasada işlem görmesinden başka birşey değildir.

Çalışmamızın başında anlattığımız gibi, yurtdışında da aynı uygulamalar mevcuttur. Dağıtım şebekesinin lisans süresi içinde bir başka kişiye satılmasının mümkün olması piyasanın serbestliğine işarettir. Ancak burada üzerinde durulması gerekli husus, fiyatlamadır (şebekenin fiyatlanması). Yerel dağıtım şebekesinin de önceki bölümlerde anlattığımız gibi yüksek maliyetli yatırımlar gerektirmesi, doğal tekel niteliği, fiyatlamaya zorluk getirecektir.

Kanunun sonraki bölümlerinde ise şebeke, doğal tekel niteliği kazanmaktadır.

Dağıtım lisansının, süre dolduğunda yenilenememesi durumunda, dağıtım şebekesinin ne olacağı konusuna açıklık getirilmiştir. Bu konuda 4.

---

<sup>164</sup> TÜRKKAN, Erdal, Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara, 2001, s.232

maddenin 4. fıkrasının g bendi şu şekilde devam etmektedir: “(...), Kurum ilgili şehir için yeniden ihale açar ve mevcut şebekenin işletme ve mülkiyeti için en uygun teklifi veren tüzel kişiye dağıtım lisansı verir. Şebekenin bedeli Kurum tarafından tahsil edilerek önceki lisans sahibine ödenir.”

Kanun, lisansın iptal edilmesi gerektiği durumda, lisans sahibi adına 120 gün içinde şebeke satışı için ihaleye çıkılacağını da belirtmektedir.<sup>165</sup> Bu durumun esasa bağlanması ile, bir bakımdan, şebekeye doğal tekelleşme niteliği kazandırılmıştır.

120 günlük süre içinde birkaç husus ön plana çıkmaktadır:

- Hizmetin devamlılığının, kim tarafından ve nasıl sağlanacağı,
- Hizmetin organik yükümlüsünün kim olduğu,
- Şebekenin mülkiyetinin, sözü edilen yüzyirmi gün içinde kime ait olduğu,
- Şebekeye ihale usulü biçilecek maddi değerde, şebeke sahibinin söz hakkı,
- Şebeke sahibinin yüz yirmi günlük süre içerisindeki mağduriyetinin tanziminin mümkün olup olmadığı,

konuları önem arz etmektedir.

Dağıtım şirketleri sorumluluk alanlarında bulunan tüketicilerin talep etmesi halinde, bu tüketicileri sisteme bağlamakla yükümlüdür. Ancak bağlantı yapma yükümlülüğü bağlantının teknik ve ekonomik olarak gerçekleşmesinin mümkün olmasına bağlıdır. Bu konuda ihtilaf halinde bağlantının ekonomik olup olmadığına Kurul karar verir.<sup>166</sup> Dağıtım

---

<sup>165</sup> **Madde 9, fıkra g:** “ (...) yeni lisans sahibinin belirlenmesi için ihaleye çıkarılır. Uygulamaya ilişkin usul ve esaslar yönetmeliklerde belirlenir.”

<sup>166</sup> **Madde 4, fıkra 4, bend g, altbend 2**

şirketlerinin sorumluluk alanları belirlenmiş olup, sorumluluk alanları dışındaki abonelere gaz temin etme zorunlulukları yoktur.<sup>167</sup>

Dağıtım faaliyetinin yürütülmesinde karşımıza çıkan bir diğer önemli konu, yine kapasite yetersizliğinin, hizmetten yararlanma koşullarını etkileme yeteneğidir. Dağıtım şirketleri Kanunda belirtilen koşullara göre sisteme bağlantı yapmak isteyenlerin sisteme girişine müsaade etmekle yükümlüdür.<sup>168</sup> Ancak yetersizlik durumlarında bu talebi kabul etmeyebilmektedirler. Dağıtım faaliyetini yapan teşebbüslerin taleplerini reddedebilme keyfiyetleri 8. maddenin b fıkrasında şu şekilde belirtilmiştir:

*“(...) Doğalgaz piyasa faaliyeti yapan tüzel kişiler, sisteme giriş için talepte bulunan diğer tüzel kişiler ve serbest tüketicilerin sisteme giriş taleplerini, ancak yeterli kapasiteye sahip olamama veya bu kişilerin sisteme girişleri halinde yükümlülüklerini yerine getiremeyecekleri veya mevcut sözleşmeleri nedeniyle ciddi mali ve ekonomik tazminatlara mahkum olabilecekleri durumlarda kabul etmeyebilir.*

*“Kapasitesizlik veya hizmet yükümlülükleri veya mevcut sözleşmeler nedeniyle, meydana gelen ciddi ekonomik güçlükler yüzünden sisteme giriş talebinin reddedilmesi halinde, durum gerekçeleriyle birlikte derhal Kurum’a bildirilir.”*

Kanun serbest tüketici<sup>169</sup> ya da diğer tüzel kişiler olarak ayırım getirmemektedir. Serbest tüketiciler için kapasiteyi zorlayacak bir durumun ortaya çıkması doğaldır. Tartışmamız diğer tüzel kişileri hedef alarak devam etmektedir.

---

<sup>167</sup> **Madde 8, fıkra a, bend 4**

<sup>168</sup> **Madde 8, fıkra b**

<sup>169</sup> **Madde 8, fıkra a, bend 1** : “Satın aldığı yıllık doğalgaz miktarı bir milyon metreküpten daha fazla olan tüketiciler ve kullanıcı birlikleri(…)”

Kanun sonraki paragraflarda talepte bulunan kullanıcının masrafları ödemesi halinde hizmete kavuşabileceğini eklemiştir. Kanatimizce bu durum hizmetin özel kişilerce yürütülmesinin menfi bir sonucudur. Hizmet Devlet tarafından yerine getiriliyor olsaydı “*kamu hizmeti*” ilkelerinin daha etkin kullanıldığı gözlemlenebilirdi. Bir hizmette “*meccanilik*” (çalışmamızda, çok fazla tartışmaya sebep olabilmesi nedeniyle, üzerinde durmaktan kaçındığımız) sözkonusu ise, toplumun her ferdine uygulanmalıdır. Devletin, bir hizmetin bedelini, esasen vergiler yoluyla tahsis ettiği de düşünülebilir. Veya Devlet bir hizmeti bedelli yapıyorsa, bu hizmeti, bedeli (her fert için aynı olacak şekilde) tüm bireylerden tahsil etmek kaydıyla vermelidir. Özetle söylemek gerekirse, hizmetin özel teşebbüs tarafından yürütülmesine izin verilmesi kamu hizmeti ilkelerinin sekteye uğramasına sebebiyet veren bir yapıya da açık olmayı gerektirmektedir.

“(…) faaliyetin kendisine baktığımızda bunun bir özel girişim mi yoksa kamu hizmeti mi olduğu hususu sadece ‘organik’ bir sorun haline dönüşmekte ve aynı türden etkinlik idareninki ise kamu hizmeti, bir özel hukuk kişinininki ise de ticaret, sanat, meslek gibi özel girişim adını almaktadır.”<sup>170</sup> Kanaatimizce, böyle bir durumda, bir hizmeti devletin mi yoksa özel kişilerin mi yaptığı sorusu; sadece “*organik*” mi olduğundan öte bir durumdur. Bu soru, hizmetin kalitesine (süreklilik , yararlanmada eşitlik, değişkenlik ve uyarlanma, meccanilik) etki edecek olası bir aksaklığın ortaya çıkmasına sebebiyet verecek ölçüde önem arz etmektedir. Hatta yukarıda bahsettiğimiz şekilde, Kanun’un ilgili maddesi, dağıtım şirketine, hizmetin götürülmesinin karlılık açısından efektif olmaması durumunda, hizmeti hiç yerine getirmeme keyfiyetini vermektedir. (Dağıtım şirketinin mali gücü ile sınırlanmıştır.) Bir hizmet yürütülürken, devlet ve onun hizmeti devrettiği kişiler açısından bakarsak, altında yatan gayenin aynı olmadığı tabiidir. Özel kişilerin kar etme kaygısı açıktır. Ancak kanaatimiz, kamu hizmetinin özel kişilere devrinde, bu durumun

<sup>170</sup> ÖZAY, İlhan, Günışığında Yönetim, İst., 1996, s.231

hassasiyetinin kanun koyucu tarafından her zaman gözönünde bulundurulması gerektirir.

*“(...) özel teşebbüs (...) kar da elde edebildiği daha doğrusu sırf o amaçla böyle bir işe giriştiği halde, kamu hizmetinin ‘meccaniliği’ ilkesinin doğal bir uzantısı olarak yararlanandan, daha doğrusu müşterisinden isteyebileceği ücret de kural olarak İdare tarafından belirlenmektedir.”<sup>171</sup>*

Kanunun 7. maddesinin d fıkrasında dağıtım şirketlerinin gaz tedarik edilmesi ile ilgili şöyle bir kısıtlama getirilmiştir: *“Dağıtım şirketlerinin bir yıl içerisinde dağıtacakları gazın en fazla %50’sini bir tüzel kişiden satın almaları esas olup, Kurul rekabet ortamı oluşmasını dikkate alarak bu miktarı artırmaya veya azaltmaya yetkilidir.”* Bu durum rekabetin korunmasına yöneliktir.

Dağıtım faaliyetinde Kanun, yetki alınan şehirlerde belediyeleri ortak olmaya davet şartı getirmiştir. 4. maddenin 4.fıkrasının g bendi şu şekildedir: *“Kuruldan dağıtım lisansı alan şehiriçi dağıtım şirketi, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aranmaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır.”* Belediyelerin katılımı şartı aranmaktadır. Hizmetin altyapı tesisinde, belediyenin bizzat işin içinde bulunması hizmetin kalitesini olumlu etkileyebilecek bir özelliğe sahiptir denebilir.

Dağıtım ağı için gerekli yatırımların büyüklüğü yine bu alandaki yatırımcıları düşündürmektedir. İthalatta ve toptan satışta henüz rekabetin başlamamış olması halihazırda gazın sadece BOTAŞ’tan temini piyasayı karlılık açısından olumsuz etkilemektedir. BOTAŞ’ın uzun vadeli kontratlarındaki alım fiyatları, piyasayı (şebekeye yapılacak yatırım maliyeti göz önüne alındığında) cazip olmaktan uzaklaştırmaktadır.

---

<sup>171</sup> ÖZAY, İlhan, Günışığında Yönetim, İst., 1996, s.256

Bu noktada, ülkemizdeki şehiriçi dağıtımın uygulamadaki şeklini anlatmanın çalışmamız açısından önemli olduğunu düşünüyoruz.

3 kasım 2003 tarih 25268 sayılı Doğalgaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği, piyasada dağıtım hizmetleri yapacak şirketlerin ihaleye katılma şekil ve şartlarını, şirketlerin hak ve yükümlülüklerini düzenlemiştir. Buna göre 12. madde şu şekildedir:

*“Teklifler, bir kwh doğal gazın sunumu için tek bir bedel olarak verilen birim hizmet ve amortisman bedeli üzerinden değerlendirilir. Verilen teklifler en düşük birim hizmet ve amortisman bedeline göre sıralanır, en düşük ilk üç teklif belirlenir ve bu tekliflerin sahipleri açık eksiltme yapar. Kurul, eksiltme sonucu en düşük teklifi veren ve dağıtım lisansı almaya hak kazanan şirket ile sıralamadaki ikinci ve üçüncü şirketi belirleyebileceği gibi verilen teklifleri uygun bulmadığı takdirde ihaleyi iptal edebilir.”*

*“İhale ile belirlenen birim hizmet ve amortisman bedeli, şartnamede belirlenen süre boyunca uygulanır. Bu sürenin bitiminden itibaren Kurul tarafından fiyat tavanına göre belirlenen birim hizmet ve amortisman bedeli uygulanır.”*

Kanunun ilgili maddesi gereğince yurtiçi dağıtım faaliyetleri belirlenen koşullara uygun olarak dağıtım lisansı almaya hak kazanan şirketlerce yürütülmektedir. İhalenin, Kanundaki esaslara uygun olarak gerçekleşmesinde, günümüzün ekonomik şartları ve ihaleye katılanların belirleyici olması doğaldır.<sup>172</sup> Doğalgaz dağıtım faaliyetini yapacak şirketin ihale usulu ile belirlenmesi ile ilgili olarak aşağıda belirteceğimiz istisnalar mevcuttur.

4646 sayılı Doğalgaz Kanunundan önce yürürlükte olan 397 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında İstanbul (İGDAŞ), Ankara

---

<sup>172</sup> Aşağıda bununla ilgili örnekler verilecektir.

(EGO) ve İzmit'te belediyelerce, Bursa ve Eskişehir'de BOTAŞ'a ait şirketlerce, Adapazarı'nda ve İstanbul Bahçeşehir'de ise özel şirketler tarafından doğalgaz dağıtım faaliyeti yürütülmekte idi. 4646 sayılı Kanunun geçici maddeleri uyarınca bu dağıtım şirketlerine, sözkonusu Kanunun gereklerini yerine getirmeleri durumunda EPDK tarafından lisans verilmesi hükmüne bağlanmış ve bu şirketler EPDK'dan doğalgaz dağıtım lisansı almışlardır.

Dağıtım ihaleleri, yukarıda da belirtildiği gibi açık eksiltme sonucu birim hizmet amortisman bedelinin belirlenmesi sonucu gerçekleşmektedir. Sıfır teklif gelirse, 180 dolarlık abone bedeli üzerinden açık eksiltme yapılmaktadır. Sözü edilen birim hizmet ve amortisman bedeli, BOTAŞ'tan gaz alım fiyatının<sup>173</sup> üzerine dağıtıcı firmanın ilave ettiği masraf veya kar oranıdır. Bu bedelin teklifi hazırlanırken, bölgenin nüfus, fiziki yerleşim yeri, yatırıma müsait olup olmadığı, hava kirliliği, sanayi bölgesi olup olmadığı, belediyelerin ve diğer lokal kamu mercilerinin bu işe nasıl baktığı gibi faktörler rol oynamaktadır. Perakende satış fiyatına ise bunların (alım fiyatı artı ilgili bedel) üzerine ÖTV ve %18 oranında KDV ilave edilmesiyle ulaşılmaktadır. Buna göre fiyatın içinde sabit ve sabit olmayan birkaç değişken bulunmaktadır. Bunlara ilave olarak da yukarıda söylediğimiz konut başına 180 dolar abone bedeli (sabit olarak) alınmaktadır.

Fiyatlamamız günümüz koşullarında değerlendirilebilmesi açısından yurtiçinde gerçekleştirilen doğalgaz dağıtım ihalelerine birkaç çarpıcı örnek vermek istiyoruz.

İzmir Doğal Gaz Dağıtım İhalesi'ni 0,012 cent/kWh birim hizmet ve amortisman bedeliyle Kolin İnşaat Turizm ve San. Tic. A.Ş. tarafından alınmıştır. İhaleye 14 kuruluş katılmıştır. İlk etapta BOTAŞ'a ödenecek şebeke hattıyla birlikte 35 milyon dolar yatırım yapacak olan şirket bölgeye toplam 250 milyon dolar yatırım yapmayı planlamaktadır. 2 Milyon 800 bin

---

<sup>173</sup> BOTAŞ'tan gaz alım fiyatı günün koşullarına göre değişmektedir.

nüfuslu bölgedeki sanayi tesislerinde halen yıllık 800 Milyon metre-küp doğal gaz tüketilmektedir.

Haziran 2003 tarihinde Kayseri'de yapılan ihaleye 18 şirket katılmış ve ihalede ortaya çıkan 0,076 sent/kilovat/saat enerji karşılığı hizmet bedeli yapıldığı tarih itibariyle ilginçtir. Şöyleki; Eskişehir ve Bursa'da BOTAŞ'ın işlettiği ve sekiz yıl itibariyle 0,43 sent/kilovat/saat hizmet bedeli uygulamasının Kayseri'de yapılan ihaleyle yaklaşık altıda bir fiyata ihale edildiği göze çarpmaktadır. Bu durum daha sonra Konya ve İzmit'teki ihalelerde de devam etmiştir.

İhale sonuçları açısından bir başka çarpıcı örnek ise Trakya bölgesidir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından düzenlenen Edirne, Tekirdağ ve Kırklareli Doğalgaz Dağıtım Lisansı İhalesi'nde ihaleye 14 firma teklif vermiştir. İhalede en düşük birim hizmet amortisman bedeli, 0.008 cent/kilowattsaat ile Zorlu Petrogas Petrol, Gaz ve Petrokimya Ürünleri İnşaat San. ve Tic. A.Ş., 0.009 cent/kilowattsaat ile Delta İnşaat Sanayi ve Tic. A.Ş., 0.001 ile Nurol Enerji üretim ve Dağıtım A.Ş. tarafından verildi. Daha sonra en düşük teklif veren 3 firma arasında açık eksiltmeye geçildi. Açık eksiltmede Delta şirketi ihaleden çekildiğini açıklarken, Zorlu A.Ş. birim hizmet amortisman bedelini 0.000 bedele indirdi. Daha sonra Nurol A.Ş. de 0.000 bedel verdiğini açıkladı. İhale Komisyonu durumu değerlendirmeye aldı. EPDK tarafından yapılan açıklamaya göre, söz konusu şirketlerin karlarından vazgeçmiş olduğunu, ancak her aboneden 180 dolar abone bağlantı bedeli alacakları belirtildi. İhalenin tüm Trakya'yı kapsadığı konut ve sanayi açısından yoğun olduğunu belirtilen ihalede, firmalara cazip gelen bir unsurun da bölgedeki doğalgaz rezervleri olduğunu kaydedildi. Bu durumda EPDK yetkilisi, '0' bedel veren firmaların BOTAŞ'ın satış fiyatı üzerine kar payı koymayacaklarını, yani Trakya'da doğalgazın metre-küp fiyatının 300 bin lira (0.300) civarında olacağını açıkladı. Yani ihaleyi alan firma 8 yıl boyunca doğalgaz satış fiyatını sabit tutacak ve 8 yıl sonra EPDK yeniden fiyat belirleyecektir. İhale, 180 dolar abone bedelinden de vazgeçen Zorlu grubu tarafından

alınmıştır. Bölge BOTAŞ'tan gaz alım fiyatından gazı kullanacak, ancak BOTAŞ'ın zammı tüketiciye yansıtılacaktır. Trakya bölgesi, şu ana kadar gerçekleştirilen ihalelerin sonucuna göre, doğalgazı en ucuz kullanacak (2006 sonuna doğru) bölgedir.

Trakya'dan sonra doğalgazı en ucuz kullanacak diğer iller ise Denizli ve Gaziantep illeridir. Bu illerde de birim hizmet ve amortisman bedeli '0.000' olarak belirlenmiş, abone bedeli üzerinden açık eksiltmeye gidilmiştir.<sup>174</sup>

Şu ana kadar doğalgazı en pahalı kullanacak bölge ise Gemlik'tir. BOTAŞ'tan alım fiyatı üzerine 0.239 cent/kWh birim hizmet ve amortisman bedeli, ÖTV ve KDV ilave edilecektir. Ayrıca abone bedeli de alınacaktır.

Görüldüğü üzere dağıtım ihaleleri katılımcıların ve ekonomik koşulların doğrultusunda pek çok sebebe bağlı olarak farklı şekillerde gerçekleşmekte, standard özellikler taşıyamamaktadır. Bugüne kadar gerçekleşen ihaleler ile ilgili olarak şunları söylemek mümkündür:

Birim hizmet ve amortisman bedelinin sıfır teklif edildiği illerin, genellikle sanayii gelişmiş ve göç alan şehirler olduğu görülmektedir. Bu teklifleri veren firmalar da genellikle kontrat devir ihalelerine girebilecek firmalardır. Doğalgazın yeni gittiği bölgelerde fiyat avantajının daha fazla olduğu söylenebilmektedir. Doğalgazı ilk kullanan illere (yukarıda belirtilen İstanbul, Ankara, Eskişehir, Bursa, İzmit ve Adapazarı) göre yeni bölgeler doğalgazı daha ucuz tüketmektedir. İhalesi en pahalı fiyattan gerçekleşen ve özel sektörün dağıtım yapacağı Gemlik bölgesinde bile doğalgaz, belediye kuruluşlarının dağıtım yaptığı Ankara, İstanbul, İzmit illerine göre daha ucuz kullanılacaktır. 2003'ten bu yana özel sektörün dağıtım ihalelerinde yer alması ve dağıtımda ihale usulu kullanılmasının piyasada fiyatları aşağıya çektiğinin söylenmesi kanaatimizce yanlış olmayacaktır.

---

<sup>174</sup> Buna göre abone bedeli Denizli'de 149 dolar, Gaziantep'te 30 dolar belirlenmiştir.

## h) Sıkıştırılmış Doğalgaz Dağıtım ve İletimi

Bu faaliyeti 4. maddenin 4. fıkrasının h bendi şu şekilde ifade etmektedir: *“Doğalgazın kuyubaşı, ulusal iletim şebekesi veya şehiriçi dağıtım sisteminden satın alınıp sıkıştırılması ve basınçlı kaplara doldurulması, sıkıştırılmış haldeki doğalgazın şehirler arasındaki özel vasıtalarla taşınması ve iletim şebekelerinin ulaşamadığı yerlerde basıncının düşürülerek satılması...”*

Buraya kadar alt piyasaların Kanunla nasıl düzenlendiklerinden bahsetmeye çalıştık. Bir değerlendirme yaparsak şunları söylemek mümkün olacaktır:

Bahsedilen alt piyasaların hepsinde lisans alınması zorunludur. Hizmetin yerine getirilmesi ile ilgili tedbirler, Kanun'da genel hatlarıyla mevcuttur. Şirketlerin yükümlülükleri, öncelikle teknik kapasitelerinin yeterliliğiyle başlamaktadır. Ancak tabiidir ki; özel kişi, herhangi zorunlu ya da keyfi bir sebeple (ilgili sektörden çekilmek istemesi, mali krize girmesi, kapasite yetersizliği) hizmeti vermekten vazgeçebilir ya da Kurum tarafından lisansı yenilenmeyebilir.

Bu durum, kanaatimizce, kamu hizmeti niteliğindeki hizmetlerin özel kişilerce yürütülmesinin taşıdığı risklerden sadece bir tanesidir.

Müşterek emanet, iltizam ve imtiyazın aksine, bu usulde İdare ile özel hukuk ilişkisi arasında bir sözleşme bulunmamakta, *“ruhsat”*, *“izin”* gibi isimler taşıyan ve tek yanlı bir iradenin sonucu olan idari işlemler bu ilişkinin temelini oluşturmaktadır. Ne var ki; özel hukuk kişileri birer *“mükellef”* olmadıklarından biraz önce söz edilen yükümlülükler, onların kendi istekleri ile böyle bir faaliyette bulunmak üzere İdareye başvurup gerekli izni aldıktan sonra sözkonusu olabilmektedir. Dahası toplu halde girişmemek koşuluyla o işi yapmaktan vazgeçmeleri de mümkündür.<sup>175</sup>

<sup>175</sup> ÖZAY, İlhan, Günışığında Yönetim, İst., 1996, s.255

Özay'ın kitabında sözünü ettiği keyfiyetin doğalgaz gibi ekonomik, ticari ve sosyal boyutu geniş bir ürünün pazarlanmasında mümkün olup olmadığı tartışmalıdır. Kaldı ki, bu konuda uygulanan cezai yaptırım gücü, sorunun sosyal boyutuna etki etmemektedir. Bir başka deyişle, özel teşebbüs nasıl cezalandırılırsa cezalandırılısın, tüketici açısından bakıldığında, hizmetin aksamasından zarar gören bir tüketici için, mağduriyetinin tazmini yoktur. Örnek vermek gerekirse; hanesinde ısınmak için doğalgaz satın alan tüketici, hizmetin aksamasıyla, gaz kesintisine uğramışsa, bunun tazmini mümkün olmayacaktır. Geçmişe yönelik ısınması söz konusu değildir.

## 2. PİYASADAKİ REKABETİN DEĞERLENDİRİLMESİ

4646 sayılı Doğalgaz Kanunu 7.maddede rekabetin korunması ve geliştirilmesi konusuna yer vermiştir.

Maddenin a fıkrası 2. bendine göre Türkiye'deki üretim şirketleri hariç hiçbir tüzel kişi, Kurumun cari yıla ait olarak belirlediği ulusal doğalgaz tüketim tahmininin yüzde yirmisinden fazlasını satamaz. Kanun bu şekilde ilgili faaliyette yoğunlaşmayı önlemeye çalışmıştır.

Maddenin b fıkrası bilgi akışını içermektedir. 1. bendi şu şekildedir: *“Doğalgaz iletim ve sevkiyat kontrolü yapan iletim şirketleri, LNG tesisi v yeraltı depolama tesisi işleten depolama şirketleri, şehiriçi doğal gaz dağıtım faaliyeti yapan dağıtım şirketleri, doğalgaz temin eden üretim ve ithalat şirketleri, kendileriyle aynı alanda faaliyet gösteren diğer şirketlere, yaptıkları faaliyetlerin doğalgaz sisteminin emniyetli ve verimli işlenmesini teminen yeterli bilgi vermekle yükümlüdürler.”* Gazın güvenli bir biçimde iletilmesini sağlamak üzere teknik bilgi akışının sağlanması önemlidir. Kanun bu noktaya yönelik taraflara yükümlülük getirmektedir. Diğer taraftan b fıkrasının 3. bendi ise piyasada faaliyet gösterenlerin, ticari yönden hassas bilgi ve belgeleri gizli tutmakla yükümlü olduğunu belirtmiştir. Kanunda, bilgilerin ticari ve güvenliliği sağlamaya yönelik teknik olup olmadığının ayrımı vardır.

Uygulamaya dönük olarak rekabetin değerlendirilmesini yapalım.

Dünya Bankası'nın raporunda Türkiye'deki doğalgaz piyasası ile ilgili olarak, gaz kullanımının çok hızlı artışına karşılık, sektördeki değişimin bu artışa oranla çok yavaş olduğu belirtilmektedir.<sup>176</sup>

Piyasada, yasal olarak yapılan hazırlıklara ve müdahalelere rağmen, önceki bölümlerde yapılan açıklamalara dayanarak, serbestleşmenin henüz istenen düzeyde gerçekleşmemiş olduğunu söylemek mümkündür. Bununla beraber Kanunun öngördüğü yapılanma sonucu piyasada gerçekleşen rekabet arasında uyumsuzluk söz konusudur. Bir başka deyişle öngörülen yapılanmanın, rekabeti artıran etkisi henüz görülememektedir.

Bunu ifade etmek üzere aşağıdaki tespitleri yapmak yanlış olmayacaktır.

1) BOTAŞ, ithalat, iletim ve toptan satış faaliyetleri ile dikey bütünleşmiş monopolize bir yapı içerisindedir. İthalatın özel kişilere devredilememesi nedeniyle, toptan satışta ve oradan da perakende satışta rekabetin canlanamamasından söz etmiştik. Zincirleme bir etki tepeden başlayarak diğer alt piyasalara sirayet etmektedir.

İthalat kontrat devirlerinin gerçekleşmemesinin rekabet açısından alt piyasalara olumsuz etkisinin yanısıra, bu durum bir başka önemli meseleyi de ortaya çıkarmaktadır. BOTAŞ, tek alıcı ve tek satıcı konumunu sürdürmekte, piyasaya satışta fiyat BOTAŞ tarafından belirlenmektedir. Tedarik etme (ithalat) ve satma faaliyetinde tek olması sonucu doğal olarak piyasada yoğunlaşma (concentration) söz konusudur. BOTAŞ'ın dikey bütünleşmiş tüzel kişiliğinin devam edeceği Kanunda belirtilmiştir: *“Dağıtım faaliyeti hariç, BOTAŞ'ın dikey bütünleşmiş tüzel kişiliği 2009*

---

<sup>176</sup> Turkey Gas Sector Strategy Note, Report No.30030-TR, Europe & Central Asia Region The World Bank , Sept.2004, s.13

yılına kadar devam eder. Bu tarihten sonra BOTAŞ yatay bütünleşmiş tüzel kişiliğe uygun olarak yeniden yapılandırılır. Yeniden yapılandırılma sonucu meydana gelecek yeni tüzel kişilerden, sadece gaz alım ve satım sözleşmelerine sahip olan ve ithalat faaliyeti yapacak olan şirket, BOTAŞ'ı temsil eder ve BOTAŞ adı ile anılır.” Paragrafın devamında iletim faaliyeti yapan şirketin özelleşmeyeceği belirtilmektedir. Özelleştirme uygulamalarında başarılı olunabilmesi için piyasaların serbest rekabet şartlarında düzenlenmiş olması gerekmektedir. Serbest rekabet şartlarını, diğer bir ifadeyle serbestleştirmeyi gerçekleştirebilmek için enerji alt sektörlerinde gereken yasal, hukuki ve idari altyapının oluşturulması zorunludur. Bu alt yapının tesisi ise yeni bir kurumsal çerçeve altında yeniden yapılanmayı gerekli kılmaktadır.<sup>177</sup>

Özetlemek gerekirse, BOTAŞ'ın piyasadaki varlığı ve iletimdeki tekeli devam etmektedir. Ulusal iletim ağının özelleşmemesi Avrupa ülkeleri uygulamalarına da ters bir durum değildir.

BOTAŞ'ın ithalat ve toptan satışta piyasadaki hakim durumuna geri dönerek, yüksek konsantrasyon oranının fiyatlamadaki etkisinden bahsedelim. *‘Geleneksel mikroiktisat teorisi, yüksek bir konsantrasyon oranının düşük bir rekabet düzeyine işaret edeceğini varsayar. Rekabet düzeyinin düşük olmasının en önemli göstergesi de satıcı konsantrasyonu halinde fiyatların tam rekabet fiyat düzeyinin üzerinde olmasıdır. Pratikte fiyatların sürekli olarak ortalama maliyetin üzerinde seyretmesi, rekabet eksikliğinin bir göstergesi olarak alınmaktadır.’*<sup>178</sup> Elbetteki bu varsayım fiyat rekabetini, rekabet kavramının tek unsuru olarak görmektedir. Ancak, diğer firmaların katılımıyla tam rekabette oluşacak fiyatın, piyasadaki tek satıcı konumundaki firmanın belirleyeceği fiyatın altında olacağı varsayımı da göz ardı edilmemelidir. Fiyat, her ne kadar rekabetin tek unsuru

<sup>177</sup> YİĞİTGÜDEN, H.Yurdakul, Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Regülasyon, ATİYAS, İzak, koordinatörlüğünü yaptığı, Devletin Düzenleyici Rolü, İst., Tesev, 2000, s.110

<sup>178</sup> TÜRKKAN, Erdal, Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara, 2001, s.284

olmamakla birlikte, hizmetin kalitesine ve tüketici memnuniyetine direkt etki etmektedir. Elbetteki bu tartışma sadece ithalat ve toptan satıştaki yoğunlaşmayı hedef alarak yapılmaktadır. İletim, doğal tekel niteliği arzettiğinden fiyatlaması konumuz dahilinde değildir.

2) İkinci önemli husus, Kanunun serbest tüketici tanımındadır. 8. maddenin a fıkrasına göre serbest tüketiciler şunlardır:

*“ 1. Satın aldığı doğalgaz miktarı bir milyon metreküpten fazla olan tüketiciler ve kullanıcı birlikleri*

*“ 2. Elektrik enerjisi üretimi için gaz satın alan şirketler*

*“ 3. Elektrik ve ısı enerjisi üreten kojenerasyon tesisleri*

*“ 4. İletim faaliyetlerinde kullanılmak üzere Türkiye’de doğalgaz üreten üretim şirketleri”*

Ancak Kurul, bütün tüketiciler serbest tüketici oluncaya kadar her yıl serbest tüketici olma sınırını yeniden belirleyecektir.

Kanun, kullanıcı birliklerini ‘mülkiyetindeki dağıtım şebekesiyle üyelerinin doğal gaz ihtiyacını karşılayan organize sanayi bölgeleri ve kooperatifler’ olarak tanımlamaktadır. Kanun yalnızca serbest tüketicilere yurtiçinde herhangi bir üretim şirketi, ithalat şirketi, dağıtım şirketi veya toptan satış şirketi ile doğalgaz alımı yapma sebestisini tanımaktadır. Serbest olmayan tüketici ise doğal gazı kendi kullanımını için dağıtım şirketlerinden almak zorunda olan gerçek kişi ve tüzel kişilerdir. Buna göre organize sanayi bölgelerinde bulunmayan ve yıllık tüketimi 1 milyon metreküpten az olan sınai ve ticari kuruluşlar da, serbest olmayan tüketici statüsündedir ve doğalgazı yerel gaz dağıtım şirketlerinden satın alacaklardır. Bu durum ilgili bölgedeki dağıtım şirketini (dağıtım tek bir şirket aracılığıyla yapılıyorsa) hakim konumuna getirebilir. Yani, yıllık 1 milyon metreküpün altında kalıp, o miktara yakın yüklü seviyelerde alım gücüne sahip serbest olmayan sınai ve ticari kuruluşun sadece dağıtım şirketinden gaz alabilme zorunluluğu o bölgede dağıtım şirketini, tek satıcı

konumuna getirmektedir. Oysa serbest tüketici olsaydı, gazı yurtiçinde herhangi bir üretim, ithalat, dağıtım ya da toptansatış şirketinden satın alabilecekti. İlgili dağıtım şirketinin tek satıcı konumunda olması rekabeti kısıtlayan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Tıpkı BOTAŞ'ın ithalat ve toptan satışta olduğu gibi, bazı dağıtım şirketlerinin piyasada yoğunlaşmaya sebep olacağı aşikardır.

3) Yine serbest tüketicilere yönelik olarak dağıtım şirketlerinin yükümlülükleri ile ilgili husustan bahsedeceğiz. Yukarıda da bahsettiğimiz gibi, dağıtım şirketlerinin kapasite yetersizlikleri olmadığı sürece sisteme giriş talebini rededememe yükümlülükleri vardır. Ancak bu durum, fiyatlama açısından ortaya bir kusur çıkarmaktadır. Serbest tüketicinin üretici, ithalatçı veya toptan satış şirketinden gaz alabileceği gibi, bölgesindeki dağıtım şirketinden de gaz satın almak isteyebileceğinden söz ettik. Üretici, ithalatçı ya da toptan satış şirketi serbest tüketicilere gazı, iletim şirketi aracılığıyla ulaştırabilmektedir. Bir başka deyişle, satışı yapan bu tüzel kişiler, serbest tüketiciye gazı iletebilmesi için iletim şirketi ile taşıma sözleşmesi yapmak ve bunun karşılığında iletim şirketine taşıma bedeli ödemek zorundadır. Bu taşıma bedelinin serbest tüketiciye yansıtılacak bir maliyet olması ise kaçınılmazdır. Taşıma bedelinin, Türkiye geneli düşünüldüğünde, ulusal iletim ağının büyüklüğü nedeniyle gözardı edilemeyecek bir unsur olduğu aşikardır. Bu durumda serbest tüketici, cazip olmaması nedeniyle, gazı bahsedilen şirketlerden almak yerine kendisine en yakın dağıtım şirketinden satın almayı tercih edebilir. Dağıtım şirketinin, gazı satan ve aynı zamanda ileten şirket olması nedeniyle ayrıca bir taşıma bedeli sözkonusu olmayacaktır. Perakende satış fiyatının üzerinde ücret talep edemeyeceği kanunla belirlenmiştir.

Çalışmamızın bu noktada amacı, elbetteki pratikteki çözümleri yansıtmak yerine, varolan durumun suistimallere açık olduğunu vurgulamaktır. Bu durum ayrıca rekabeti olumsuz etkileyebilecek bir yapıyı da karşımıza çıkarmaktadır. Serbest tüketici de dağıtım şirketi gibi piyasada alıcı konumundadır. Ancak yukarıda bahsedildiği şekilde serbest tüketicinin

üretici, ithalatçı ve toptan satış şirketinden gaz almak yerine dağıtım şirketinden gaz satın almak istemesi, piyasayı arz yönünden aktör sayısı itibariyle daraltmaktadır.<sup>179</sup> Piyasadaki oyuncu sayısı ne kadar fazla olursa rekabetin o derece canlı olacağı varsayılırsa, bu durum, rekabetin gelişmesine katkıda bulunmamaktadır.

4) Bir diğer konu, BOTAŞ'ın alım sözleşmelerinin devri ile ilgili husustur. Daha önce bahsedildiği gibi, ithal edilen gazın belirli bir yüzdesinin ulusal topraklarda depolanması zorunluluğu<sup>180</sup>, bu durumda iletim ve depolama hatlarına yapılacak yatırımlar, özel sektör için ciddi bir maliyet unsuru arz etmektedir. (Bu durum halihazırda kontrat devir ihalesi teklif bedellerini de etkilemektedir.) Özel kişilerin kar etme arzuları nedeniyle, doğal olarak bu maliyet faktörleri satış fiyatına yansıtılmak istenecektir. Bu durumda, yurtdışından gaz alım fiyatları kişilerin karlılıklarını etkileyen faktör olarak daha fazla önem kazanmaktadır. Ancak, piyasada, alım fiyatları ile ilgili olarak piyasaya girişi cazip olmaktan uzaklaştıran bir durum mevcuttur.

Bilindiği gibi ithalatın özel kişilere devri mevcut anlaşmaların yükümlülükleri ile birlikte devri şeklinde gerçekleşmektedir. Piyasaya yeni giren ithalatçıların elinde, yeniden sözleşme yapamamaları halinde, anlaşma hükümlerine göre daha önceden belirlenen alım fiyatları mevcut olacaktır. Bu fiyatların altında satış yapmak mümkün olmayacağından, toptan satış ya da dağıtım şirketlerine gaz pazarlayan ithalatçılar arasındaki rekabet sınırlı kalacaktır. Bir başka deyişle gazın arzı, fiyat ve kalite olarak çeşitlenmemekte sadece arz eden kişiler çoğaltılmaktadır. Bilindiği üzere rekabet, arz edenlerin çokluğundan öte, malın farklılaşması ile de mümkündür. Bu durumda ithalatçılar ithal ettikleri gazı kendileri pazarlamak isteyecek, bu durumda toptan satış piyasası hiç hareketlenmeyecektir.

---

<sup>179</sup> Serbest tüketicilere sadece dağıtım şirketleri satış yaparsa...

<sup>180</sup> **Madde 4, fıkra 4, bend a, altbend 3**

Varolan anlaşmaların yükümlülükleri ile birlikte özel kişilere devrinin, rekabeti canlandıracak bir etkiye sahip olmaktan yoksun olduğunu söylemek yanlış olmaz.

5) Madde 7, fıkra a, bent 3'te şöyle söylenmektedir: *“Doğalgaz piyasa faaliyeti yapan herhangi bir tüzel kişi, kendi faaliyet alanı dışında faaliyet gösteren tüzel kişilerden sadece bir tanesine iştirak edebilir. Ancak ayrı bir şirket kuramaz. Kendi faaliyet alanında, faaliyet gösteren hiçbir tüzel kişiye iştirak edemez ve şirket kuramaz.(...)”* Kanun dikey bütünleşmeye sınır getirmektedir. Bu durum, her ne kadar piyasada entegrasyona izin vermeyerek rekabeti korumaya yönelik bir madde gibi görünse de doğalgazın, faaliyetlerle sürekli el değiştirmesine imkan veren bir yapıyı işaret etmektedir. Bu durumun gazın tüketiciye ulaşma maliyetini olumsuz etkileme özelliği mevcuttur.

Hizmetin kademelendirilmesi, hizmetin yerine getirilmesini zaman zaman güçleştirebilen bir etkiye de maruz kalmaktadır. Kanunun getirdiği piyasa faaliyetlerinde dikey bütünleşmeye yönelik sınırlama konusunda Shell Gas Power Başkanı Syb Visser'in Enerji Dergisinin 2001 Mayıs sayısında yer alan görüşleri şu şekildedir: *“Bu madde, yalnızca yatırımcıların riskini arttırmakla kalmıyor, aynı zamanda kurulacak pazarda çok fazla oyuncu olmasını gerektiriyor. Bu fragmantasyon (parçalanma) altyapının gelişimi ve işletme faaliyetleri için de sakıncalı olacaktır. Büyüyen pazarda daha az sayıda fakat maddi yapısı güçlü ve tecrübeli şirketlerin yer almasının daha önemli olduğuna inanıyorum.”*

Oyuncu sayısının çokluğunun dezavantajından bahsetmemiz, önceki paragraflarda alıcı konumundaki (serbest tüketici ve dağıtım şirketi ilişkisinde) aktör sayısının azlığının eleştirilmesiyle çelişki ifade etmemektedir. Amacımız, eğer bir piyasa mevcutsa bu oluşum (arz ya da talep tarafında) çok sayıda aktörün olması rasyonelken bunu engellemenin, diğer taraftan piyasayı oluşturma aşamasında dikey bütünleşmeye izin vermeyip, bu şekilde aktör sayısını suni biçimde çoğaltan bir yapının

öngörülmesinin sakıncalarını ortaya koymaktır. Her ikisinin de rekabeti önleyici etkilerinden bahsetmek kanaatimizce yanlış olmayacaktır.

Önceki bölümlerde bahsettiğimiz şekilde malın farklılaşması işte bu noktada önem arz etmektedir. Tek bir alt piyasada faaliyet gösteren bir tüzel kişinin, farklılaşma yapamazsa (ki doğalgaz için bu zor bir unsur gibi görünmektedir), piyasada uzun süre varolabilmesi mümkün değildir.

6) Toptan satıcıları piyasaya girişe teşvik etmek gerekmektedir. Toptan satışın rekabette canlı olması diğer alt piyasalardan daha fazla önemlidir. Çünkü önceki paragraflarda belirttiğimiz gibi, hem yukarıdaki ve hem de altındaki alt piyasaları direkt etkilemektedir. Piyasada toptan satış faaliyetini olumsuz etkileyen bir faktör mevcuttur.

Bilindiği üzere gazın arzı ve iletim şu anki durumda birlikte gerçekleşmektedir. Bu iki faaliyetin, yani gazın arzedilmesi ve gazın iletimi birbirinden ayrılması önem arz etmektedir. (Dünya Bankası bu iki faaliyetin farklı tüzel kişiler tarafından yapılmasını önermektedir.)<sup>181</sup> Çünkü bu ayrılma (unbundling) gaz iletimini kullanan diğer kullanıcıları BOTAS ile rekabet edebilecek eşit şartlara taşıyacaktır.

Bugünkü koşullarda gazı hem ileten hem de satan konumunda olan BOTAS ile gazı BOTAS'tan alıp iletim için BOTAS'a taşıma bedeli ödeyen bir toptan satıcının BOTAS ile fiyatta rekabet edebilmesi mümkün değildir. BOTAS'ın ithalat ve toptan satıştaki dikey bütünleşmiş yapısı, iletimi de elinde tutması ile daha rekabet edilemez bir durumu ortaya çıkarmaktadır.

Özet olarak, Türkiye'deki gaz piyasasında henüz rekabet mevcut değildir. Rekabeti teşvik etmek, piyasaların fonsiyonelleşmesinin pratik ve teorinin birleşmesini sağlayan etkin kaynak tahsisini gerçekleştirilmesiyle, gaz sektörüne yeni yerel ve yabancı sermaye ve girişimci akımını

---

<sup>181</sup> Turkey Gas Sector Strategy Note, Report No.30030-TR, Europe & Central Asia Region The World Bank , Sept.2004, s.17

sağlayacaktır. Rekabetin çalışması için piyasalar rakiplere açılmalıdır. Bunun için kamusal taahhütler yerine rekabetçi gaz piyasasını oluşturmak, piyasanın mevcut yapısındaki yoğunlaşma, dikey bütünleşme ve şeffaf olmaması konularına eğilmek gibi aşamalar gerekmektedir.<sup>182</sup>

---

<sup>182</sup> Turkey Gas Sector Strategy Note, Report No.30030-TR, Europe & Central Asia Region The World Bank , Sept.2004, s.17

## E. SONUÇ

Doğalgaz piyasası, doğalgazın stratejik ve çok boyutlu bir ürün olması nedeniyle, incelenmesi, düzenlenmesi ve gözetimi gerekli bir piyasa olmak durumundadır.

Çalışmamızın başından bu yana irdelemeye çalıştığımız şekilde doğalgaz, piyasada alım satımı yapılan diğer mal/hizmet ürünlerinden pek çok yönden farklılık arz etmektedir. Alt piyasaları, birbirini tamamlayan nitelikte, ancak, rekabete açılma özellikleri ile bakıldığında, benzer piyasalar değildir. Ülkelerde üretimi kısıtlı olması dolayısıyla, diğer ülkelerden ithal edilerek tedarik edilen bir ürün olması önemli bir noktadır. İlgili ülkenin ithalat politikalarından başlayarak, yürürlükteki ekonomik politikalara etki edebilecek güçte bir endüstriyel yapıdır. Uluslararası ilişkilerin de rol oynadığı bir dizi süreçten geçerek son tüketiciye ulaşan doğalgaz, bu gösterdiği endüstriyel farklılıklar nedeniyle, piyasanın rekabete açılma sürecinde de pek çok ekonomik, politik ya da hukuki mevzuatın etkisi altında olacaktır.

İletim ve şehiriçi dağıtım ağına bakıldığında doğal tekel özellikleri ortaya çıkan piyasanın, bunlar dışında kalan bölümlerinin (üretim, depolama, toptan satış gibi) rekabete açılmaları göreceli olarak daha kolay bir süreçtir. Söz üdedilen doğal tekel niteliğindeki bölümleri ise, pek çok ülkede benzer şekilde, sofistike çözümler, yapılar üretilmesini zorunlu kılmaktadır. Standard bir regülasyon tipi olmamakla beraber, her ülke kendi sosyal, hukuki, ekonomik altyapıları doğrultusunda regülasyon faaliyetlerine girişmektedir.

Kıta Avrupası ülkelerinde karşılaştığımız, kamunun yararını sağlamak amacıyla bizzat devlet tarafından yürütülen hizmet, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki yapıya baktığımızda, özel sektörcü yürütülen faaliyetler olarak karşımıza çıkmakta, fakat bu kez devletin fiyat regülasyonuna varıncaya kadar sıkı denetimine tabi olduğu görülmektedir.

Piyasaların serbestleşmesi süreci, bu açıdan bakıldığında, her ülkede farklı tarzlarda çözüm üretme şeklinde ilerlemektedir.

Bir piyasanın rekabete açılması ile ilgili kriter kanaatimizce, bunun sonucunda elde edilecek faydanın ölçülmesi ile yakından ilgilidir. Bir başka deyişle rekabete açılması ile elde edilecek fayda, o piyasada sadece kamunun olması (yani, devlet tekeli) ile elde edilecek faydadan daha az ise piyasanın serbestleşme şartı anlamsız hale gelecektir. Yani, liberizasyon sürecinde, her endüstri özelleşmek zorunda olmamalıdır. Kanımız, bu şekilde yaratılan bir baskı, idarelerin de karar sürecini olumsuz etkileyecek, davranışını rasyonel olmaktan uzaklaştıracaktır. Kaldı ki, regülasyonların bir maliyeti olduğu açıktır. Böyle bir maliyetin de hesaba katılarak, elde edilecek faydanın analizi doğru şekilde yapılmalıdır.

Doğalgaz, piyasanın bazı bölümlerinde (iletim, dağıtım) doğal tekel özelliği arzettiği gibi, dışsallık ve sosyal mal olma özelliği ile de dikkat çekmektedir. Doğalgaz, satın alınabilmesi isteğe bağlı olması ile yarı sosyal mal olarak sınıflandırılabilirken, güvenlik itibarıyla tam sosyal maldır. Yani, bir tüketici ödemek istese de istemese de, diğer bir tüketici için sağlanması gereken güvenlik seviyesi otomatik olarak diğerine de sağlanacaktır. Bir diğer yönü dışsallık etkileridir. Bilindiği üzere sadece hanelerde ısıtma olarak kullanılmamakta, aynı zamanda pek çok ürünün üretilmesinde ara mal olarak da kullanılmaktadır. Bu yönüyle bakıldığında diğer endüstrilere dolaylı yünden etki eden bir yapıya sahiptir. Ara mal olarak doğrudan etkilediği endüstriler haricinde, stratejik özelliği ile diğer piyasalarda 'benchmarking' etkisi olduğu da söylenebilir. Bir başka deyişle doğalgaz fiyatlarının iniş ve çıkışı, onunla doğrudan ilgili olmayan pek çok piyasada fiyat hareketlerine de sebep olabilir. Bu yönüyle doğalgaz, serbest rekabete uygun olarak, arz ve talebe göre hareket eden bir ürün olma özelliğini yitirerek, devletin fiyatları regüle ederek diğer piyasaları da kontrol edeceği bir mekanizmaya da dönüşebilir.

Bazı ülkeler için, piyasaların serbestleşmesi, bir endüstride, sadece kamu tekelinden özel tekele dönüştüğü yeni bir tekel modelinin ortaya çıktığı bir yapıyı da ifade edebilir. Bu durumda ülkenin ekonomik refah düzeyi, ülkedeki özel teşebbüslerin mali seviyesi konuya etki etmektedir. Uygulamada bununla ilgili sorunlar yaşandığı görülmektedir. Ülkemiz için örnek vermek gerekirse; şehir belediyeleri dışında dağıtım ihalelerini kazanabilecek ve dağıtımını yapabilecek mali, teknik kapasiteye uygun özel teşebbüsler sayı itibariyle kısıtlıdır. Nitekim, doğalgaz piyasası kurulduğundan bu yana, büyük şehirlerin dağıtım hizmetini, bu şehirlerin belediyeleri yürütmektedir. Serbestleşme ile istenen, henüz gerçekleşmemiş görülmektedir. Biraz daha açmak gerekirse, piyasaya giriş serbestliği sadece mevzuat kolaylığı olarak anlaşılmamalıdır. Belediyelerin hizmet verdiği alanlar dışında kalan, hizmetin götürülmediği bölgelerdeki hane sayısının azlığı, piyasaya yeni girişi cazip olmaktan uzaklaştırmaktadır. Bilindiği üzere, Devlet, dağıtım ağı yatırımlarını da yapmak koşuluyla yeni bölgelere dağıtım hizmeti yapılması için izin (lisans) vermektedir. Bazı şehirler için, bir teşebbüsün bu alanda kar etme noktası, rasyonel olmaktan oldukça uzaktadır. Ülkenin ekonomik düzeyi, henüz çok sayıda katılımın olduğu bir piyasa yapısının oluşmasına izin vermemektedir. Bu nedenle ihaleye katılım, piyasanın gerçek aktörleriyle gerçekleşmemektedir.

Türkiye'deki doğalgaz piyasasında dikey entegrasyona izin verilmemektedir. Böylece gaz, tüketiciye ulaşıncaya kadar dört-beş el değiştirmektedir. Piyasa kurallarına göre her kademedeki faaliyet gösteren şirketlerin amacı da karlarını azamileştirmek olacağı için, doğal gazın kullanıcıya satış fiyatlarının tek elden tedarige göre fazla olacağı söylenebilir. Ayrıca bu şekilde, piyasanın kuruluş aşamasında, dikey bütünleşmiş yapıya<sup>183</sup> sahip BOTAŞ ile rekabet etmek güçleşmektedir. Piyasanın serbestleşmesi amaç edinildiğinden Kanunun dikey bütünleşmeyi

---

<sup>183</sup> BOTAŞ'ın bu yapısı daha önce de bahsedildiği gibi tedrici olarak değişecektir ancak piyasaya diğer oyuncuların girişi aşamasında, yapı bu şekilde uzun bir süre daha korunmaktadır.

sınırlaması doğal olmakla birlikte, uygulamada girişin cazip olmaması durumunu ortaya çıkarmaktadır.

Ülkemizden söz etmeye devam edersek, doğalgaz piyasası esas itibariyle kanunun kabul edilmesi ile oluşmaya başlayan genç bir piyasadır. Alıcı ve satıcı, arz ve talep kanununa göre ortaya çıkmamıştır. Bir başka deyişle doğalgaz kullanılarak seçilen ısınma yöntemi, halkın isteğinden çok, Devletin idari bir kararıdır. Devlet, siyasi, ekonomik ve sosyal nedenlerle ülkede doğalgaz kullanımının yaygınlaşmasını uygun görmüş ve bu yönde politikalar üretmiştir.

Bir piyasanın serbestleşme sürecinde yine, o piyasada yürütülen hizmetin kalitesi de önemlidir. Devlet, yararlananın tüm haklarına uygun şekilde hizmetin gerçekleşmesine özen göstermelidir. Doğalgazın fiyatlanabilir yarı sosyal bir mal olması, halkın onu almak istememesi gibi bir alternatifinin olacağı anlamına gelmemektedir. Diğer alternatif enerji kaynaklarına bakıldığında, ülkemizde doğalgaz ile ısınma, en ucuz ısınma methodu olarak görülmektedir. Bu haliyle bir vatandaş için, diğer alternatif kaynakları da içine alan bir ‘ilgili pazar’ tanımı ortaya çıkamaz. Pazar, kömür, petrol ve elektriğin de bulunduğu geniş bir pazar değil, sadece doğalgaz pazarıdır. Tüketici, enerji olarak en ucuz olanı, yani doğalgazı seçecektir. O halde bu hizmete ulaşmak isteyen her tüketici, ona eşit fırsatlarla ulaşabilmelidir (yararlanmada eşitlik). Oysa yukarıda bahsettiğimiz şekilde dağıtım, bu ilkeyi yerine getirebilmekten yoksun bir mekanizmaya dönüşebilme riskini taşımaktadır.

Sonuç olarak, serbestleşme sürecinde yaşanabilecek sorunları belirlemek, regülasyonun hedefleri doğrultusunda politikaların işlerliğinin rasyonelliğini tartışmak bir hizmetin, bir piyasanın oluşmasına ya da düzenlenmesine karar vermektan önce gelmelidir. İyi bir piyasa analizinin, kanaatimizce bu sorulara cevap verebilmesi mümkündür. İdarelerin bu konuya ağırlık vermeleri, toplumsal refahı artırma çabalarına paralel bir çaba olacaktır.

## KAYNAKÇA

AKALIN, Güneri, Kamu Ekonomisi, 2. bası, Ankara 1986

AKALIN, Güneri, Liberal Düşünce Topluluğu & Association for Liberal Thinking, 1999

AKTAN, C. Can, Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi, İzmir, 2001

ARBLASTER, A., The Rise and Decline Of Western Liberalism Oxford: Basil Blackwell, 1984

ASLAN, Yılmaz, Rekabet Hukuku, Bursa, 2001

ATİYAS, İzak, Devletin Düzenleyici Rolü, İstanbul, Tesev, 2000

Makaleler:

- Ne İçin ve nasıl Regülasyon ATİYAS, İzak
- Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Regülasyon YİĞİTGÜDEN, Yurdakul

AYBAY, Rona, AYBAY Aydın, Hukuka Giriş, İst. Bilgi Ün., 2003

AZRAK, Ali Ülkü, İdare Hukuku, Teksir, Tarihsiz, s. 17'den nakleden  
ÖZAY, İlhan

BLAUG, M., An Introduction To Economics Of Educatio, London, Penguin, 1970

BİLGEN, Pertev, GİRİTLİ, İsmet, İdare Hukuku

BOSSELMAN, Fred, ROSSİ Jim, WEAWER Jacqueline Lang, Energy, Economics and the Environment: Cases and Materials, New York, 2000

DEVINE, P.J., An Introduction to Industrial Economics. Minerva Series, George Allen and Unwin 1974,

DOBB, M., Welfare Economics and Economics of Socialism, Cambridge, CambridgeU. P., 1969

DOEHRING, Karl, Genel Devlet Kuramı, C. F. Müller Verlag, Hüthig GMBH, Heidelberg, 2000, (Yeniden düzenlenmiş 2. baskıdan Türkçeye çeviren ) MUMCU, Ahmet, Ankara, 2002

FISHER, Franklin M., Antitrust and Regulation: Essays In Memory Of John McGowan, London, 1985

FISHWICK, F., Definition Of The Relevant Market In Community Competition Policy: Belgium, 1986,

GİRİTLİ İsmet, AKGÜNER, Tayfun, İdare Hukuku Dersleri II, İst., Filiz, 1987

GÖZE, Ayferi, Liberal, Marksist, Faşist ve Sosyalist Devlet Sistemleri, 3. bası, İst., 1995

GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, Cilt II, Bursa 2003

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara, Turhan, 2002

HALL, J.A., Liberalism, London: Paladin, 1988

HALL, John, IKENBERRY, G. John, Devlet, Open University Press, 1989, çeviren ALİBEYGİL, Yeşeren Olgu, ŞİPAL, Murat, Ankara, 2000

HAURİOU, Maurice, Note Sur Tribunal Des Conflits, 9 Aralık 1899, Association Syndicale Du Canal Gignac, S, 1900/3, s.49'dan nakleden Chapus, Droit Administratif General

HAWKE, Neil, PARPWORTH, Neil, Introduction to Administrative Law, London, 1996

HIRSH, Werner Z., Law and Economics, San Diego, Cal.: Academic Press, 1999

HIRST, E., 'The California Electricity Crisis Lessons for Ither States' Electric, Industry Restructuring Consulting Report Prepared for Edison Electric Institute, Tennessee, 2001

JOSKOW,Paul J. 'Regulatory Policies For Reforming Infrastructure Sectors In Developing Countries' Annual World Bank Conference On Development Economics, Washington, DC, April 20-21, 1998, mimeo)

KARAHANOĞULLARI, Onur, Kamu Hizmeti, 2.bası, Ankara, 2004

LAFFONT, Jean J., TIROLE, Jean, A Theory of Incentives in Regulation and Procurement, Cambridge, Mass.: MIT Press,1993

LITTLE, I. M. D., A Critique of Welfare Economics, Oxford U. P., 1960

MEISSNER, B., Handbuch der Sowietverfassung, Cilt 1, 1983

MISHAN, E. J., Welfare Economics: An Assessment, Amsterdam, 1969

NATH., S. K., A Perspective of welfare Economics, Bath MacMillan, 1973

NEWBERY, David M , THE WALRAS-PARETO Lectures, Privatization, Restructring and Regulation of Network Utilities, London, 2000

ODER, Burak, Kamu Hizmeti Notları, tarihsiz

ONAR, S. S., İdare Hukukunun Umumi Esasları, 3.Bası, İst., 1966

ÖZAY, İlhan, Günışığında Yönetim, İst 1996

SAMUELSON, P., Pure Theory Of Public Expenditure

SMİTH, Adam, Essays On Philosophical Studies, Oxford: Oxford Universty Press, 1980 s.322 içinde STEWART, D., 'Account Of The Life And Writings Of Adam Smith, L.L.D.'

SMITH, A., The Wealth Of Nations, Book V, London, Everymans Library, 1912

STEINER, Peter O., Public Expenditure Budgeting, The Economics Of Public Finance, BLİNDER, A. et. al (Edr.), Washington, Brookings, 1974

STİGLİTZ, Joseph E., Economics of the Public Sector, New York: W.W.Norton, 2000

STOFFAES, Christian, La regulation Des Reseaux Aux 'Etats-Unis', Revue Des Affaires Europeens, 1994

STONE, Alan, Regulation and İts Alternatives, Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press, 1982

SHEPHERD W.G., Age.

TÜRKKAN, Erdal, Rekabet teorisi ve Endüstri İktisadı, Ankara, 2001

VICKERS, John 'Regulation, Competition and the Structure of Prices', Oxford Review of Economic Policy, 1997

VİSCUSİ, W. Kip, VERNON, John M., HARRİNGTON, Joseph E. Jr., Economics of Regulation and Antitrust, Third Edition, Cambridge, Mass.: Mit Press, 2000

VON WEIZSACKER, Ernst Ulrich, YOUNG, Oran R., FINGER, Matthias  
with BEISHEIM, Marianne, Limits to Privatization, London, 2005

WALINE, Marcel, Traite Elementaire De Droit Administratif, Paris-Sirey,  
1952

WINCH, D. M., Analytical Welfare Economics, London, Penguin, 1983

## **KANUN VE YÖNETMELİKLER**

1982 T.C. Anayasası

4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu (Elektrik Piyasası Kanununda  
Değişiklik Yapılması ve Doğalgaz Piyasası Hakkında Kanun)

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun

25268 sayılı Doğalgaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği

Doğalgaz Piyasası Lisans Yönetmeliği

6326 sayılı Petrol Kanunu

3082 sayılı Devletleştirme Kanunu

## **RAPORLAR**

EPDK 2002 Faaliyet Raporu

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı 'Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden  
Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu' Ankara, 2000

Turkey Gas Sector Strategy Note, Report No.30030-TR, Europe & Central Asia Region The World Bank , Sept.2004

## **WEB SAYFALARI**

[www.idari.cu.edu.tr/igunes/kamu/dersnot](http://www.idari.cu.edu.tr/igunes/kamu/dersnot) (İsmail Güneş, Kamu Maliyesi Ders Notları)

[www.epdk.gov.tr](http://www.epdk.gov.tr)

[www.botas.gov.tr](http://www.botas.gov.tr)

[www.naturalgas.org](http://www.naturalgas.org)

[www.rekabet.gov.tr](http://www.rekabet.gov.tr)