

ELEKTRİK ÜRETİMİNDE TOPLUM YARARININ GÖZETİLMESİ*

Mehmet KAYADELEN**
Aziz KONUKMAN***
Oğuz TÜRKYILMAZ****

1. GİRİŞ

Türkiye’de elektrik enerjisinin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde üretilip tüketicilerin kullanımına sunulmasında oldum olası sorunlar yaşanmıştır. Ancak, 12 Eylül rejiminin hüküm sürdüğü 1980’li yıllarda ülkenin neoliberalizm rotasına sokulması,¹ sonraki yıllarda çıkarılan, siyasi iktidarlar değişse de değişmeyen bu rotaya uygun yasal düzenlemelerle,² elektrik sektöründe devlet müdahalesinin ve denetiminin azaltılmasının ve elektrik piyasasının serbestleştirilmesinin topluma maliyeti yüksek oldu. Günümüz politikalar, keyfi uygulamalar ve beceriksizlik de bu maliyeti arttırdı.

Bu maliyet şöyle özetlenebilir:

- Yerli kömür potansiyeli atıl bırakılırken önce teşvik edilen doğal gaz yakıtlı termik santrallerin ve sonra da ithal kömür yakıtlı santrallerin çoğalmasıyla ithalat bağımlılığının artması;³
- hidrolik kaynaklardan daha fazla yararlanma adına akarsu havzalarının telafi edilemeyecek biçimde tahribi;
- iletim / dağıtım hatlarındaki yetersizlikler nedeniyle çok sık elektrik kesintileri yaşanması;
- abartılı talep tahminlerinin de özendirildiği “enerjiye hücum modası”yla üretim tesislerinde oluşan kapasite fazlalığı ve ihtiyacın çok üstünde proje stoku; bu durumun farkına varılmasıyla inşaatı devam

* Bu makale, Türk Sosyal Bilimler Derneğince 26-28 Kasım 2019 tarihleri arasında düzenlenen 16. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi için hazırlanan sunuşa esas metnin gözden geçirilmiş biçimidir.

** Maden müh.

*** Prof. Dr., HBVÜ, İİBF.

**** Endüstri müh., TMMOB Makina Müh. Odası Enerji Çalışma Grubu Başkanı.

¹ Neo-liberalizm kavramı, Türkiye’de ilk olarak 24 Ocak 1980 kararlarıyla gündeme gelmiş, uygulaması ise 12 Eylül Askerî Darbesi ve ardından iktidara gelen tüm hükümetler eliyle gerçekleştirilmiştir. 24 Ocak Kararları ile 12 Eylül Askerî Darbesi arasındaki neden sonuç ilişkisi üzerine çok kapsamlı bir yazın bulunmaktadır.

² Söz konusu düzenlemeler ve etkileri; (i) 1984 yılında çıkarılan 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun ile özel sektörün elektrik piyasasına girmesine izin verilmesi; (ii) 1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanun ile elektrik sektöründe (de) Yap-İşlet-Devret modelinin uygulamaya başlanması; (iii) 1999 yılında Anayasa’da gerçekleştirilen bir değişiklikle, 3096 ve 3996 sayılı Kanunlar çerçevesinde yapılan imtiyaz sözleşmelerinin özel hukuk sözleşmesi olarak addolunması imkânının getirilmesi ve böylece "kamu hizmetinin özel sektör eliyle gerçekleştirilmesi" anlamına gelen imtiyaz sözleşmesi niteliğindeki YİD projelerinde ihtilafların çözüm mercii olarak idari yargı yerine, uluslararası tahkimin tanınabilmesine yol açılması; ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’da yapılan değişiklikle bu kanunun da amaca uygun hale getirilmesi. (Ayrıntısı için 1 ve 2 nolu kaynaklara bakılabilir.) (iv) 2001 yılında çıkarılan 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile elektriğin rekabet ortamına açılarak piyasasının serbestleşmesine hız kazandırılmasıdır.

2018 sonu itibarıyla elektrik üretiminde ithalata bağımlılık oranı yüzde 51’dir.

etmekte olan yeni üretim tesislerinin durdurulması, bazı lisans başvurularının geri çekilmesi, verimliliği düşük olduğu için rekabet gücünü yitiren santrallerin (ki çoğu doğal gazla dayalı) atıl kalması ya da sökülüp başka yerlere taşınması;⁴

- ekonomik krizin de etkisi ile enerji şirketlerinin kapanması / iflası / el değiştirmesi,⁵ bankaların kredi alacaklarını tahsil edememeleri,⁶ enerji şirketlerini / bankaları kurtarmak için çeşitli ek destek ve teşvikler verilmesi ve Yeni Ekonomi Programı ile desteklerin 2020-2022 yıllarına da sarkıtılması;⁷

- önceliğin fosil kaynaklara verilmesi nedeniyle güneş ve rüzgâr gibi temiz enerji kaynaklarından gereğince yararlanmakta geç kalınması;⁸

- bir türlü azaltılmayan yüksek oranlı kayıp-kaçaklar ve bunların maliyetlerinin abonelere yüklenmesi;

- çevrenin / doğanın ve doğal yaşamın kalıcı tahribi, ekolojik dengenin bozulması, verimli tarım alanlarının yok edilmesi, insan sağlığının tehdidi, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasında zaafılar, doğal kaynak ve servetlerin verimli kullanılmaması ve israfı;

- elektrik fiyatlarının, oluşacak rekabetle azalacağı iddialarının tersine artması...

Üstelik bütün bu maliyetler tüm uyarılara karşın göz göre göre gerçekleşmiştir.

Kimin bilançosuna yazılmış olursa olsun toplumsal kaynakların zayi olması anlamına gelen bu maliyetlerin temel nedeni elektrik piyasasının serbestleştirilmesidir. Çünkü elektrik enerjisinin; çağdaş toplumlarda vazgeçilemez önemde olması, talebinin kesintisiz olarak karşılanma gereği, büyük ölçeklerde depolanamaması, ikame edilememesi gibi nedenlerle arz güvenliğini gerektirmesi; standart

⁴ (i) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB) talep tahminlerine göre 2022 yılında (baz) talep 359,6 TWh olacak. Üretim kapasitesi ise aynı yılda Senaryo/Sonuç 1'e göre 464,7 TWh, Senaryo/Sonuç 2'ye göre de 530,7 TWh olacak. MMO Enerji Çalışma Grubunun bir çalışmasına göre de, 2024 yılına kadar devreye girecek santrallerle proje üretim kapasitesi toplamı 595,3 TWh'ı, güvenilir toplam üretim kapasitesi 504,3 TWh'ı bulacaktır. Hâlbuki TEİAŞ ve ETKB'nin 2024 yılı için yüksek senaryodaki tüketim tahmini bile 404,3 TWh'dir. [3] (ii) 2018 yılında yaklaşık 625 MW gücünde doğal gaz santrali sökülerek devre dışı bırakılmıştır.

⁵ Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği verilerine göre 2019 yılının ilk 7 ayında en çok kapanan anonim şirketler içinde enerji sektörü, 255 elektrik üretim şirketi ile başı çekiyor.[4]

⁶ (i) Cumhuriyet Gazetesi'nde Emre Deveci'nin 6 Eylül 2019 günü yayımlanan "Santralleri plansızlık batırdı" başlıklı haberinin [5] bir bölümü şöyle: "...doğal gazla elektrik üreten çevrim santrallerin kapasite kullanım oranı 2018'de yüzde 39,3'e, 2019'un ilk yarısında yüzde 19,7'ye düştü. (...) Bankacılık kaynakları, doğal gaz çevrim santrallerinin 2,7 milyar dolarlık sorunlu kredisi bulunduğunu ancak mevcut koşullarda borçlarını geri ödemelerinin mümkün olmadığını belirtiyor. (...) ...en az üç doğal gaz yakıtlı enerji üretim tesisine sağlanan 1,9 milyar dolarlık sorunun takipteki kredi olarak sınıflandırılması isteniyor. Enerji sektöründe son 10 yılda batık kredi miktarı yüzde 2 bin 854 artarken son 1 yılda enerjideki batık kredi artış oranı da yüzde 85'i buldu." (ii) Bu haberlerin ardından, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından bankacılık sektöründe takip hesaplarına aktarılması gereken ve ağırlıklı olarak inşaat ve enerji sektörlerinde kullanılmış olan 46 milyar TL büyüklüğünde kredi tespit edilmiştir. Bu karar çerçevesinde ilgili bankalara bildirimde bulunarak, 2019 yılı sonuna kadar bu krediler için gerekli sınıflama değişikliği yapmaları ve beklenen zarar karşılıklarını ayırmaları istenmiştir. (iii) Türkiye Bankalar Birliği, 25 milyon TL ve üzeri borcu bulunan büyük ölçekli şirketlerin borçlarının yeniden yapılandırılmasını istedi. Bu şirketlerin önemli bir kısmı inşaat ve enerji alanında faaliyette ve çoğu da AKP'ye yakın şirketler.[6]

⁷ 2020-2022 dönemini kapsayan Yeni Ekonomi Programı (Orta Vadeli Program)'nda, Türkiye Varlık Fonu'nun özel sektör veya yabancı sermaye iş birliğine dayanan sabit sermaye yatırımlarıyla, krizdeki enerji sektörüne destek verilmesi öngörülmüştür.

⁸ Maden Tetkik ve Arama Enstitüsünün o dönemdeki Genel Direktörü Dr. Sadrettin Alpan'ın uzak görüşlülüğü ile 1976 yılında kurduğu Marmaris Güneş ve Rüzgâr Enerjisi Araştırma Merkezi-MAGREAM, Alpan'ın 1978 yılında görevden alınması sonrasında 1980 yılında kapatılmasaydı, Türkiye güneş ve rüzgâr enerjisinden etkin biçimde yararlanmaya çok daha erken başlayabilirdi. MAGREAM'ın kuruluş öyküsü için 7 nolu kaynağa bakılabilir.

bir ürün olmadığı için piyasasının rekabete uygun olmaması; dış politika ve dış ticaretteki önemi, üretiminde çevresel etkilerinin çok önemli olması gibi özellikleri, onu diğer piyasa mallarından farklı kılmakta ve bu durum, rekabete dayalı serbest bir elektrik piyasasının oluşumuna / çalışmasına uygun olmamaktadır.

Bu maliyetleri arttıran ve güdübirlik politikalar, keyfi uygulamalar ve beceriksizlik olarak nitelenen icraat da şunlardır:

- Yatırım gruplarının lobi faaliyetlerinin yönlendirmesiyle sermayenin çıkarlarının öncelenmesi ve yandaş kayırılması;
- yatırımcıların teknik, teknolojik, finansal, ekonomik, çevresel, toplumsal ve kurumsal yapılabirliği kanıtlanmayan projelerle işe girişmelerine izin verilmesi;
- ilgili idarelerin, projelerin yapılabirliklerini her yönüyle analiz etmeden, nerede ise şekil şartını karşılayan her başvuruya ruhsat ya da lisans, layıkıyla incelemeyen ÇED Olumlu Kararları vermesi;
- özelleştirilen termik santrallerin çevre yükümlülüğünden muaf oldukları sürelerin arka arkaya uzatılması.⁹

Dolayısıyla, ekonomik büyümeye ve nüfus artışına paralel olarak elektrik enerjisine olan talebin uzun yıllar devam edeceği Türkiye’de, elektrik enerjisinin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde üretilip tüketicilerin kullanımına sunulmasındaki sorunların ortadan kalkabilmesi için aslında yapılması gereken, elektrik enerjisinde özelleştirme ve serbestleştirme politika ve kararlarının tersine çevrilip, sektörde toplum yararını önceleyen demokratik, rasyonel ve etkin bir kamu yönetiminin tesis edilmesidir. Bunun için elbette mücadele edilmelidir. Ancak mevcut durumda (mevcut siyasal yapıda ve serbestleştirilmiş elektrik piyasasının yürürlükte olduğu sektörde), adil ve etkin bir hukuk devletinin bazı müdahaleleriyle toplum yararı lehine görece de olsa bir iyileşme sağlanabilmesi mümkün değil midir? Mümkün ise, hangi alanlarda, nasıl müdahalelerle? Mevzuat bu tür müdahalelere ne kadar uygundur? Her alanda olduğu gibi elektrik enerjisi üretimi alt sektöründe de toplum / kamu yararının gözetilmesi ve toplum / kamu yararının varlığına / yokluğuna dair kararların nitel, muğlak ve öznel kriterlere değil, mümkün olduğunca nicel, ölçülebilir ve nesnel kriterlere dayandırılması gerektiğini savunan yazarlar, bu makale ile bu sorulara verdikleri cevapları uzmanların tartışmasına sunarken önceki çalışmalarını bir adım ileriye taşımayı da amaçlamaktadır.¹⁰

Makale, yalnızca elektrik üretiminde toplum yararını konu edinmekle birlikte, makalenin temel argümanı, topluma / kamuya ait kaynakları kullanan tüm girişimler, hatta devletin tüm yasama ve yürütme etkinlikleri için de geçerlidir. Öte yandan, elektrik üretiminin, birbirleri ile zincirleme ilişki içinde olan enerji sektöründen, ekonominin bütününden, ulusal güvenlik sorunundan, uluslararası politikalardan ve dünyada pek çok alandaki gelişmelerden bağımsız olamayacağı, bunların bütünlük içinde ele alınması gerektiği de unutulmamaktadır.

Makale, Giriş, Son Sözler bölümleri dâhil olmak üzere beş bölümden oluşmaktadır. Giriş’in ardından ikinci bölümde toplum / kamu yararı kavramları tanımlanmakta ve tartışmaya açılmaktadır. Üçüncü

⁹ 10 Ekim 2011 tarih ve 28080 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, özelleştirme sürecinin tamamlandığı tarihten itibaren 2 yıl içinde termik santrallerin çevre izni almalarını zorunlu tutmuştu. Verilen son tarih, Elektrik Piyasası Kanunu’nun Geçici 8. maddesine 2013 yılında konan bir hüküm ile 31.12.2018 olarak yeniden düzenlendi. Anılan Geçici 8. madde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilince, 04.06.2016 tarihinde kabul edilen bir kanunla bu tarih 31.12.2019 olarak değiştirildi. 21 Kasım 2019 günü TBMM’de kabul edilen bir torba yasanın içindeki bir madde ile bu tarih 30.06.2022 olarak yeniden değiştirilmek istendi ancak toplumdaki etkili muhalefet sonucu olsa gerek bu madde Cumhurbaşkanı tarafından veto edildi ve Yasa’dan çıkarıldı.

¹⁰ Yazarlar, TMMOB 10. Enerji Sempozyumu’na sundukları “Enerjide toplum yararı” başlıklı bildiriye [8] savundukları tezlerini, bu makalede, elektrik enerjisi üretimi bağlamında biraz daha ayrıntılandırmaktadır.

bölümde, kamu hizmeti alanına dâhil olan elektrik enerjisi üretiminde devletin neden toplum yararını gözetmek zorunda olduğu açıklanmaktadır. Dördüncü bölümde ise, devletin, toplum yararının gözetilmesine yönelik müdahale alanları, bu alanlarda kullanılacak yöntemler ile bunlara ilişkin mevzuat ve uygulamalar ele alınmaktadır.

2. TOPLUM / KAMU YARARI KAVRAMLARINA DAİR

Toplum yararı, kamu yararı, kamu (amme) menfaati, kamu iyiliği, ortak yarar, ortak çıkar, ortak iyilik, genel yarar terimleri, aynı kavramı ifade etmek amacıyla yönelik olarak birbirlerinin yerine kullanılabilen terimlerdir. *“Tüm bu terimlerle anlatılmak istenen, ‘bireysel çıkar’dan farklı, onun, üstünde ya da dışında ortak bir yarar...”*dir.¹¹

Bu terimlerden en çok kullanılanı “kamu yararı”dır. Kamu yararı ile toplum yararı terimleri arasında anlam farkı olmadığını savunanlar da var, olduğunu savunanlar da var. Ümit Doğanay’ın *“Kamu yararı, kurulu düzenin korunmasındaki çıkardır. Toplum yararı ise, ülkede yaşayan tüm insanların ortak çıkarlarını ifade eder.”* görüşünü[9] önemseyen yazarlar, “toplum yararı” terimini kullanmayı tercih etmektedir. Bununla birlikte makalenin yazımında yararlanılan kaynakların hemen hepsinde kamu yararı terimi geçtiği için, atıflarda kaynaklara sadık kalmak amacıyla, kimi yerlerde kamu yararı terimi de kullanılmıştır.

*“...(Y)önetim hukukunda, kamu hukukunda ve siyaset biliminde sıkça kullanılmasına rağmen bu kavramdan ne anlaşılması gerektiği konusunda tam bir görüş birliği bulunmamaktadır.”*¹²[10] Ama şu görüşte uzlaşma var görünüyor: Bu kavram net değil, bulanık; mutlak değil, kişilere, durumlara ve zamana göre değişebilmekte; ölçülebilir ve nesnel değil, öznel. Benzer görüşler, farklı iki konuda kamu yararı söz konusu olduğunda, birinin diğerine olan üstünlüğünü göstermek amacıyla kullanılan “üstün kamu yararı” kavramı için de söylenebilir.¹³

Dolayısıyla da, yasama ve yürütme ile bunların faaliyetlerini denetlemek durumunda olan yargının kararlarının toplum yararına olup olmadığını, ya da toplum yararına olan seçeneklerden hangisinin daha yararlı olduğunu belirlemede, üzerinde uzlaşılmış, ölçülebilir ve nesnel kriterlere ve uygulanabilir yöntemlere ihtiyaç vardır. Hep söylendiği gibi, ölçülemeyen şey değerlendirilemez. Ya da, değerlendirebilmek için ölçmek gerekir.

Öte yandan, toplumun yekpare ve homojen olmadığı, toplumda çıkarları farklı sınıf, katman ve gruplar bulunduğu; bunların ulusal ya da yerel ölçekte olabileceği; bir girişimden (politikadan / programdan / düzenlemeden / projeden) doğrudan ya da dolaylı olumlu ya da olumsuz etkilenen farklı gruplar olabileceği; yarar sağlayanlar ile zarar görenlerin aynı kişiler / gruplar olmayabileceği de hatırlanmalıdır. Örneğin; bir yere yapılacak bir elektrik üretim tesisinden ülkedeki tüm yurttaşlar ve elektrik tüketicileri, tesise ve / veya çalışanlarına mal / hizmet sağlayacak sanayiciler / turizmciler / tüccarlar / nakliyeciler / çiftçiler, tesiste istihdam edilecek emekçiler, arazisi değerlendirilecek olanlar, sosyal sorumluluk projelerinden bir biçimde yararlanacak olanlar vb farklı miktarlarda doğrudan ve olumlu etkilenecekken; verimli arazisini / merasını / orman alanını yitirecek, toza, gürültüye, zararlı emisyonlara maruz kalacak, işini yitirecek ya da işinde zarar göreceği olanlar, ata topraklarından göçmek zorunda kalacak olanlar vb de yine farklı miktarlarda doğrudan ve fakat olumsuz

¹¹ Anayasa Mahkemesinin 21.10.1992 tarih ve E. 1992/13, K. 1992/50 Sayılı kararı.[11]

¹² Kamu yararı kavramının daha geniş kapsamlı incelemesi için bkz. Kayadelen, Konukman ve Türkyılmaz agb. Bu kavramdan hareketle, TMMOB tarafından kamu yararını gözetilen enerji politikası temel ilkeleri üretilmiştir.[12]

¹³ *“Üstün kamu yararı konusunda ne Anayasa’da, ne de mevzuatta bir tanım olmamasına karşın, özellikle yönetsel yargının -Danıştay’ın- üstün kamu yararını çevresel değerler ve çevrenin korunması yönünde yorumladığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesi’nin de, üstün kamu yararına açıklık getiren ve üstün kamu yararının çevresel değerlerin korunmasında olduğunu vurgulayan önemli bir kararı bulunmaktadır.”*[13]

etkilenecektir. Etkiler ekonomik olabileceği gibi; sağlık, çevresel, kültürel, psikolojik, estetik, altyapısal gibi pek çok açıdan da olabilecektir. Dolayısıyla da, bir girişimde toplum yararının olduğuna / olmadığına dair kanaate o girişimin pek çok yönden ve etkilenen her grup açısından değerlendirilmesiyle varılabileceği, ancak bunun da çok kolay olamayacağı ve her zaman uzlaşılabilir sonuçlar üretme garantisinin olmayabileceği de söylenebilmektedir. Çünkü ülkedeki toplumun tümünü ve / veya bir kısmını ilgilendiren fayda ve maliyetler ile Bölgedeki toplumun tümünü ve / veya bir kısmını ilgilendiren fayda ve maliyetleri karşılaştırıp, bunlar arasında yapılacak seçim / tercih kriterlerinde odaya sağlama kolay olmasa gerekir.

Ancak böylesi bir seçim / tercih kararına kapalı kapılar ardında öznel değerlendirmelerle varmak yerine; şeffaf, doğrudan etkilenenlerin de katılımı ile ve mümkün olduğunca nesnel / ölçülebilir kriterlere dayanarak varmak elbette tercih edilmelidir. Peki, bu amaca yönelik yöntem ve kriterler var mıdır? Var olduğu düşünülmektedir. Uygulanabilecek yöntemler ve kriterler aşağıda, ilgili bölümlerde belirtilmektedir.

3. DEVLET, ELEKTRİK ENERJİSİ İLE İLGİLİ ETKİNLİKLERİNDE TOPLUM YARARINI GÖZETMEK ZORUNDADIR

“...(E)nerji üretimi kamu hizmeti alanına dâhildir.”[14] Kamu hizmeti de; “Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş olan devamlı ve muntazam faaliyetler.” olarak tanımlanmaktadır.[15] Elektriğin üretimi, iletimi, dağıtımı, ticareti vb etkinlikler kamu idareleri tarafından ve / veya onların verdiği lisanslarla, onların gözetim ve denetimleri altında kamu / özel kişiler tarafından yapılabilmektedir.

Devletin işlevlerinin tanımlanması siyasal akımlara göre farklılık gösterebilmekle birlikte, faaliyetlerinde toplumun ortak yararını (da) gözetmek durumunda olduğu genel olarak paylaşılan bir görüştür. Anayasamızda buna ilişkin bir hüküm olmamakla birlikte, kamu hizmetinin devletin varlık nedeni olduğu ve devletin / idarenin kamu hizmetlerini yerine getirirken kamu yararını gözetmesi; yasalar çıkarılırken kamu yararının hedeflenmesi ve bu yasalar uygulanırken de temel hedefin kamu yararının sağlanması olduğu görüşleri pek çok çalışmada¹⁴ ve yüksek yargı organlarının bazı kararlarında¹⁵ ve içtihatlarında yer almaktadır. Buna göre Devlet, kamu hizmeti alanına dâhil olan elektrik enerjisi üretimi ile ilgili yasama ve yürütme faaliyetlerinde kamu yararını da gözetmek durumundadır.

¹⁴ Devletin kamu yararını gözetmesi gerektiğine ilişkin görüşler bazı kaynaklarda şöyle yer almaktadır: (i) “Kamu hizmeti doktrinine göre devletin varlık sebebi, toplumun iyiliğine çalışmak, kamu için gerekli ve yararlı olan teşebbüslere girişmek ve faaliyetleri yerine getirmektir.”[16] (ii) “Kamu yararı kavramının ilk özelliği, yasama ve yürütmenin etkinliklerinin temel hedefi olmasıdır. Kamu yararı, yasanın oluşumunda belirleyici bir kavram olduğu kadar uygulanmasında da belirleyicidir.”[17] (iii) “...gerek yasama ve gerekse yürütme organı toplumun ihtiyaçlarını karşılamak üzere vardır. (...) Bundan dolayı yasalar çıkarılırken kamu yararının hedeflenmesi zorunlu olduğu gibi, bu yasalar uygulanırken de temel hedef kamu yararının sağlanması olmalıdır.”[18] (iv) “Kamu yönetiminin varlık nedeni, ‘kamu hizmeti sunmak’ ve ‘kamu yararını sağlamaktır.’”[19] (v) “Kamu hizmeti kamu yararını bünyesinde taşır. Kamu yararı ise, idarî işlemlerin amaç unsurunu oluştur(ur).”[20] (vi) “Danıştay (da), bütün idari işlemlerin ortak ve mutlak amacının kamu yararı olması dolayısı ile yargısal denetim üst derece yetkili mahkeme mercii olarak, inşa ettiği içtihat ve verdiği kararlarda kamu yararı kavramını temel belirleyici kıstas olarak tutmuştur.”[21]

¹⁵ Anayasa Mahkemesinin; (i) 21.10.1992 tarih ve E: 1992/13, K: 1992/50 sayılı kararında, “Devletin etkinliklerinde kamu hizmeti ve dolayısıyla kamu yararının önde geldiği”; (ii) 22.06.1972 tarih ve E: 1972/14, K: 1972/34 sayılı kararında da; “...Anayasa’nın hukuk devleti ilkesinin öğeleri arasında yasaların kamu yararına dayanması ilkesi vardır. Bu ilkenin anlamı kamu yararı düşüncesi olmaksızın başka bir deyimle yalnızca özel çıkarlar veya yalnızca belli kişilerin yararına olarak herhangi bir yasa kuralının konulamayacağı” ifade edilmiştir.[22]

Öte yandan elektrik enerjisi, doğal kaynak niteliğindeki petrol, taş kömürü, linyit, doğal gaz, akarsu, jeotermal, güneş, rüzgâr gibi birincil enerji kaynaklarından elde edilir. Toprak, yer üstü / yer altı suyu, deniz, orman, çayır, mera gibi doğal kaynak ve servetler de elektrik üretimine tahsis edilebilmektedir. Pek çok ülkede olduğu gibi bizim ülkemizde de doğal kaynak ve servetlerin hüküm ve tasarrufları, bulunduğu topraklarda yaşayan toplum adına, o topraklarda egemenlik hakkını kullanan devlete aittir. Yani topluma ait olan doğal kaynak ve servetlerin hüküm ve tasarruf hakkı, devlete emanet edilmiştir. Bu ilkeyi Anayasamızın 168. maddesi düzenlemektedir. Buna göre Devlet, doğal kaynak ve servetleri korumak, bunlardan yararlanmada toplumun (bugünkü ve gelecekteki) da yararını gözetmek durumundadır.

Dolayısıyla denebilir ki; Devlet, elektrik enerjisi ile ilgili yasama ve yürütme etkinliklerinde, iki temel nedenle toplum yararını gözetmek durumundadır:

i) Elektrik enerjisinin üretimi kamu hizmeti alanına dâhil olduğu, kamu hizmeti Devletin varlık nedeni olduğu ve kamu hizmeti kamu yararını bünyesinde taşıdığı için.

ii) Elektrik üretiminde yararlanılan doğal kaynak ve servetler topluma ait ve Devlete emanet edilmiş olduğu, bunlardan yararlanmada Devletin, toplumun (da) yararını gözetmesi gerektiği için.

Öğretideki bu görüşlerin pratikte de geçerli kılınmasını ısrarla talep ve takip etmek gerekir.

4. DEVLETİN TOPLUM YARARININ GÖZETİLMESİNE YÖNELİK MÜDAHALE ALANLARI, YÖNTEMLERİ, MEVZUAT VE UYGULAMA

Devletin, elektrik üretimi ile ilgili olarak, yasama ve yürütme faaliyetlerinde toplum yararının gözetilmesine yönelik müdahale alanları, bu alanlarda kullanabilecek yöntemler / kriterler, bunlara ilişkin mevzuat, bu mevzuatta toplum yararının gözetilmesine ilişkin hükümler ve uygulamalar, aşağıda, sözü edilen faaliyetler itibarıyla özetlenmektedir. Devletin doğrudan müdahale edebileceği elektrik üretim sürecindeki çevre standart değerleri, makale kapsamında değildir.

4.1. Yasama Faaliyetlerinde Toplum Yararının Gözetilmesi

Elektrik üretimi ile ilgili olanlar da dâhil tüm yasama faaliyetlerinde toplum yararının gözetilebilmesi, çıkarılacak yasa, KHK vb düzenlemelerin topluma muhtemel etkilerinin yasalaşma öncesinde (TBMM’de ya da Cumhurbaşkanlığında) ortaya konması ve bu etkilerin toplumun geniş kesimlerince değerlendirilmesi, tartışılması ve kabul görmesi ile mümkün olabilir. Ekonomik ve sosyal konulara dair bir düzenlemenin topluma muhtemel olumlu ve olumsuz etkileri ve bu etkilerin toplumun değişik kesimleri arasındaki dağılımı, düzenleme yürürlüğe girmeden önce, Düzenleyici Etki Analizi (DEA) ile sistematik olarak değerlendirilebilmektedir. İlk kez ABD’de 1981 yılında başlayan DEA uygulaması 2000’li yılların başından itibaren pek çok ülkede yaygınlaşmıştır.

DEA, 2005 yılında mevzuatımıza girdi. Ancak ne yazık ki layıkıyla hiç uygulanamadı. Halen yürürlükte olan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’e göre (m. 24), Kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için düzenleyici etki analizi hazırlanır.¹⁶ Yönetmeliğe göre, DEA; düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin analizi; sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkileri; yıllık muhtemel toplam etkisi; izlenen danışma ve görüş alma süreçleri gibi hususları da içermeli. Toplumun tartışmaya katılabilmesini, şeffaflığı ve devletin hesap verebilirliğini de sağlayabilen böylesi bir yöntem ile alınacak kararların toplum yararına olma olasılığı artar. Ancak 2017 yılındaki Anayasa değişikliği ile yasaları yalnızca milletvekillerinin teklif edebilir

¹⁶ Yürürlüğe konulması hâlinde yıllık muhtemel toplam etkisi otuz milyon Türk Lirasının altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için kısmi düzenleyici etki analizi, yıllık muhtemel toplam etkisi otuz milyon Türk Lirasını aşan kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için tam düzenleyici etki analizi yapılır.

olması ve aynı teklif içinde birden çok yasada değişikliklere yer verilmesi, yani torba yasa uygulaması ile yasa taslaklarına DEA uygulama şansı fiilen hiç kalmamış oldu.

Dolayısıyla da mevcut durumda, tüm yasalarla ilgili olduğu gibi, elektrik üretimi ile de ilgili çıkarılan / çıkarılacak yasaların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin topluma muhtemel etkileri başlangıçta belirlenememekte, bunların toplum yararına olup olmadığı başlangıçta ortaya konulamamakta; sonuçta da bu durum, yasaların toplum yararına olmayabileceği, bir başka ifade ile belli kişilerin çıkarına / yararına olabileceği anlamına gelmekte ki, bu da hukuk devleti tanımı ile bağdaşmamaktadır.

4.2. Yürütme Faaliyetlerinde Toplum Yararının Gözetilmesi

Devletin, elektrik üretimi ile ilgili yürütme faaliyetlerinde toplum yararını gözetmesi; elektriğin arz güvenliğini sürekli sağlaması ve bunu yaparken de, kalitesinin mümkün olduğunca yüksek, topluma ve kişilere maliyetinin mümkün olduğunca düşük olmasını, elektrik üretiminde yararlanılan doğal kaynak ve servetlerin en verimli biçimde kullanılmasını ve üretimde yerli girdi oranının artırılmasını sağlaması ve herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını koruması ile mümkün olabilir. Bunun için, üretimin uzun vadeli planlanması, üretim lisansı verilecek projelerin planlara uygun seçilmesi, seçilecek projelerin topluma faydalarının maliyetlerinden fazla olmasının gözetilmesi, lisans verilen projelerin planı aksatmaması için yatırım ve işletme dönemlerinde etkin biçimde izlenmesi / denetlenmesi ve planın aksayacak olması durumunda da, gecikmeksizin yeni önlemlerin devreye sokulması gerekir.

4.2.1. Elektrik Üretimi Uzun Dönemli Planlanmalı

Elektrik, mevcut teknolojiler ile büyük ölçekte depolanamadığından, üretildiği anda tüketilmelidir. Herhangi bir anda, arz açığı veya atıl kapasite oluşmaması için de piyasa dengesinin sürekli sağlanması gerekir. Bu denge de, belirlenecek bir güvenli yedek kapasite her an için emre amade olacak biçimde üretimin, önceden tahmin edilecek talebe göre planlanması ile sağlanabilir. Bir elektrik üretim tesisinin fikir aşamasından işletmeye alma aşamasına kadar geçen süre uzun yılları alabildiğinden (Üretim tesisinin tipine göre 3-8 yıl arasında değişebilmektedir.) ve projelerin faydalı ömürleri 20-40 yıl olabildiğinden, bu planlamanın orta-uzun vadeli olması ve değişkenlerindeki önemli değişimler dikkate alınarak belirli aralıklarla gözden geçirilmesi gerekir. (Örneğin, 40-50 yıllık planlar yapılmalı ve bunlar her 5 yılda bir gözden geçirilmelidir.)

Öte yandan, elektrik enerjisi ülkemizde, esas olarak, yerli / ithal kömür, doğal gaz, nükleer, hidrolik, jeotermal, rüzgâr, güneş gibi birincil kaynaklardan elde edilebilir ve bunlardan her birinden elektrik üretiminin ekonomi, çevre, dış siyaset, kamu bütçesi, doğal kaynak ve servetler, toplumsal yaşam, arazi kullanımı, iklim krizi gibi toplumu doğrudan ilgilendiren pek çok alan üzerinde olumlu ve olumsuz etkileri (fayda ve maliyetleri) olur. Dolayısıyla da böylesi bir planlama, elektrik üretiminin topluma olan faydalarını artırıp maliyetlerini azaltabilmek için olası kaynakların kullanımında; birim üretim maliyeti, yatırım tutarı, karbondioksit, sülfür ve azot salımları, fosil yakıt kullanımı, çevresel etkiler, iletim gereksinimi, dışa bağımlılık vb'nin minimizasyonu; kaynak ve kaynağın menşei ülke çeşitliliği, yerli ve yenilenebilir kaynak kullanımı, kaynakları verimli kullanma, toplam kapasitenin bölgelere dağılımı, bölgesel gelişme (bölgeler arası ve / veya bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılması), istihdam, sosyal kabul vb'nin maksimizasyonu gibi seçilecek tanımlanmış hedefler açısından optimal dağılımı sağlayacak bir planlama olmalıdır. Burada, yalnızca elektrik enerjisinin üretim planlanması üzerinde durulmuş olmakla birlikte, planlamanın elektrikle ilgili, iletim, dağıtım, tüketim, ARGE, yatırımların desteklenmesi vb etkinliklerin bütününe kapsayacak biçimde olması gerektiği de not edilmelidir. Ayrıca böylesi bir plan, Devletin, ekonomi, çevre, dış ticaret, ulusal güvenlik, uluslararası ilişkiler, iklim krizi ile mücadele gibi diğer bazı alanlardaki uzun vadeli stratejilerinin de ipuçlarını verecektir.

4.2.1.1. Elektrik Üretimini Uzun Dönemli Planlama ile İlgili Mevzuat ve Uygulama

Elektrik üretiminin uzun dönemli planlanması ile ilgili bir düzenleme yoktur. Ancak ETKB görevleri arasında buna ilişkin hükümler vardır.¹⁷ Ülkenin uzun ve kısa vadeli enerji ihtiyacını belirlemek, temini için planlamalarını yapmak da ETKB'nın görevlerindedir. Ayrıca, Elektrik Piyasası Kanunu'na (m. 20) göre de ETKB, arz güvenliğine ilişkin tedbirlerin alınmasından sorumludur. Bu görevlerini yerine getirirken ETKB'nın toplum yararını gözetmesi gerektiğine ilişkin herhangi bir hüküm yoktur.

Elektrikte serbest piyasa uygulamasının hız kazandığı 2001 yılından bu yana Türkiye'de orta-uzun vadeli elektrik üretim planlaması yapılmamaktadır. Öncesinde, özellikle 1980'lerin ortalarından sonra kamuda bir planlama, özellikle optimum gelişim planları yapılmaya çalışılıyordu. Her ne kadar o planlara yüzde yüz uyulmamış olsa da, o planlar gerçekçi olmadığı yönünde eleştirilmiş olsa da, bir planlama anlayışı vardı.[23] Sonraki dönemde, sektör, alt sektör ve kurumlar düzeyinde stratejik plan, strateji belgesi, eylem planı adlarıyla bazı belgeler yayımlanmış, elektrik üretimine yönelik bazı hedefler belirlenmiştir. Ancak bunlar hem uzun vadeli planlar olmadığından, hem de çoğunlukla yasak savma niteliğinde hazırlandıklarından amaca hizmet edememiştir.

Uzun dönemli elektrik enerjisi üretim planı olmadığı içindir ki, makalenin Giriş bölümünde de değinildiği gibi, bugünlerdeki ve orta vade için oluşacağı hesaplanan güvenilir elektrik üretim kapasitesi, ihtiyacın çok üstündedir. Ve orta ve uzun vadeli enerji arz-talep planlamasının gerekliliğini iktidar da bunca musibetten sonra kabul etmiş olmalı ki, 2019 – 2023 yıllarını kapsayan 11. Kalkınma Planı'nın Enerji Politika ve Tedbirleri bölümüne (m. 486.1) "*Orta ve uzun vadeli enerji arz-talep planlamaları yapılacaktır.*" ifadesi konmuş. Bu politikanın / tedbirin ne zaman ve nasıl uygulanacağını zaman gösterecektir.

Uzun dönemli planlamanın ön koşulu olan talep tahminlerinin hazırlanması ile ilgili olarak ise iki düzenleme bulunmaktadır: (i) Elektrik Piyasası Talep Tahminleri Yönetmeliği gereği Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) gözetiminde; dağıtım şirketleri için gelecek on, görevli tedarik şirketleri için gelecek beş yıllık dönem için yıllık bazda talep tahmini hazırlanmakta ve bu, Türkiye Elektrik İletim AŞ (TEİAŞ) tarafından sonuçlandırılmaktadır. Organize sanayi bölgeleri de, dağıtım bölgelerine ilişkin talep tahminlerini hazırlamak ve bağlantı durumuna göre dağıtım şirketine veya TEİAŞ'a bildirmekle yükümlüdür. (ii) Elektrik Piyasası Kanunu (m. 20) gereği; arz güvenliğinin izlenmesi ve değerlendirilmesi için, gelecek yirmi yılı kapsayan Türkiye Elektrik Enerjisi Talep Projeksiyonu Raporu, her iki yılda bir ETKB tarafından hazırlanmalı ve yayımlanmalı. Bu görevler yerine getirilmektedir, ancak yapılan tahminlerde çoğunlukla önemli sapmalar gerçekleşmiştir.

Aynı maddeye göre; gelecek yirmi yılı kapsayacak şekilde yapılan talep tahminini, mevcut arz potansiyelini, potansiyel arz imkânlarını, yakıt kaynaklarını, iletim ve dağıtım sisteminin yapısı ve gelişme planlarını, ithalat veya ihracat imkânlarını ve kaynak çeşitliliği politikalarını dikkate alarak enerji politikalarının belirlenmesinde yararlanmak üzere Uzun Dönem Elektrik Enerjisi Üretim Gelişim Planı'nı TEİAŞ'ın hazırlaması, ve ETKB'nın onaylamasını müteakip yayımlanması gerekiyor. "*En son onaylı plan 2004 yılında yapıldı ve bakanlıkça onaylandı. 2008'den sonra henüz böyle onaylanmış bir plan yok.*"[23]

Uzun dönemli elektrik üretim planı hazırlanmıyor ama 5 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonları TEİAŞ tarafından hazırlanıyor. Talep tahminleri ve 5 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonları ile potansiyel yatırımcılara sistemde yeni yatırımlara ihtiyaç duyulacağı zamanın gösterilmesi amaçlanmaktadır. Bu uygulama potansiyel yatırımcıları belki teşvik edebilir. Ancak uzun dönemli planlama yapılmaması kaosa yol açabilmektedir. Dolayısıyla da Devletin elektrik üretimi ile ilgili uzun dönemli perspektifi ve mevzuatı toplum yararını değil, yatırımcıların yararını amaçlamaktadır,

¹⁷ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yürürlüğe girmesi ile tüm bakanlıkların ve ilgili kuruluşların görev ve teşkilatları Cumhurbaşkanlığı 1 nolu Kararnamesi ile yeniden düzenlenmiştir. Bu makalede sözü edilen idarelerin görevlerine ilişkin hükümler, tersi belirtilmedikçe CB 1 nolu Kararnamesi'nden aktarılmıştır.

denebilir. Fakat kapasite projeksiyonlarının uygulamada çok işe yaramadığı da sektörün duvara toslamış olmasından anlaşılmış olmalıdır.

4.2.2. Üretim Lisansı Verilecek Projeler Plana Uygun Seçilmeli ve Lisans Verilen Projeler İzlenmeli / Denetlenmeli

Uzun dönemli elektrik üretim planı, yıllar itibarıyla lisans verilecek üretim tesislerinin kaynaklara ve bölgelere göre kotalarını da belirlemiş olacaktır. Bundan sonraki aşama, her enerji kaynağı ve bölge kotasından yararlanacak projelerin seçimi olacaktır. Aynı kotadan yararlanmaya aday projeler, çevreye, ulusal ekonomiye, toplumun farklı kesimlerine ve bölgeye etkileri açısından değerlendirilmeli ve seçilecek projeler, topluma faydaları maliyetlerinden fazla olmak koşulu ile, bu değerlendirmeler sonucundaki sıralamaya göre belirlenmelidir.

Projelerin çevreye, ulusal ekonomiye, toplumun farklı kesimlerine ve Bölgeye etkilerini analiz etmede / değerlendirmede; Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED), Sosyal Etki Değerlendirme (SED), Ekonomik Analiz¹⁸ (Ekonomik Fayda Maliyet Analizi, Maliyet Etkinlik Analizi), Sosyal Analiz (Sosyal Fayda-Maliyet Analizi, Sosyo-kültürel Analiz vd), Bölgesel Analiz gibi nesnel, nicel ve ölçülebilir kriterler içeren değerlendirme / analiz tekniklerinden yararlanılabilir. Bu analiz tekniklerine ilişkin açıklamalar, makale kapsamında değildir. Pek çok ülkede olduğu gibi SED, ÇED ile birleştirilebilir. SED yalnızca projenin olumlu / olumsuz etkilerini ve kazananlarla kaybedenleri belirlemek için yapılmamalıdır. Yerel toplumun güçlendirilmesini, kadınların ve toplumdaki diğer dezavantajlı grupların durumlarının iyileştirilmesini; kapasite inşasını; eşitliğin artırılmasını ve yoksulluğun azaltılmasını sağlayacak önlemleri de kapsamalıdır. Pek çok uluslararası kurum büyük projelerde -özellikle maden kazıp çıkarma (extractive) projelerinde- ÇED ile birlikte SED yapılmasını da istemektedir.[24] Projelerin topluma fayda ve maliyetlerinin karşılaştırılması ve hangi projelerin seçileceğine dair kararlar, bütün bu analiz sonuçlarının birlikte değerlendirilmesine dayandırılmalıdır.

Bu analizlerden Ekonomik Fayda Maliyet Analizi ve özellikle SED zaman alıcı işlemlerdir. Bu nedenle, bu analizler belirlenecek bir kapasitenin ya da yatırım tutarının üstündeki projelere uygulanabilir.¹⁹

Her projedeki hedefler (kapasite, işletmeye alma zamanı, faydalı ömür, ekonomik, çevresel ve sosyal etkiler vb) yatırımcıların taahhütleri niteliğindedir. Üretim planının başarısı yatırımcıların bu taahhütlerini yerine getirmesine bağlıdır. Dolayısıyla, planın başarısı açısından, lisans veren idare, yatırımcıların bu taahhütlerini yerine getirmeleri için projeleri etkin biçimde izlemeli ve aksamalara karşı zamanında önlem almalıdır.

4.2.2.1. Projelerde Seçici Olunması ile İlgili Mevzuat ve Uygulama

¹⁸ Ekonomik Analiz kapsamında; Tek Faktörlü Ölçütleri (Katma Değer Etkisi, İstihdam Etkisi, Döviz Kazancı Etkisi, Gelir Dağılımı Etkisi, Kamu Finansmanı Etkisi, Dışsal Etkiler gibi) esas alan yöntemler ve /veya Birleştirilmiş Ölçütleri (Ekonomik İç Karlılık Oranı, Ekonomik Fayda/Masraf Oranı vb gibi) esas alan Ekonomik Fayda Maliyet Analizi kullanılabilir. Kamu kaynaklarının tahsisi kararlarında, ulusal ekonomiye etkisini daha gerçekçi ölçtüğü düşüncesiyle pek çok ülkede ve uluslararası kuruluşlarda gölge fiyatlara dayalı Ekonomik Fayda Maliyet Analizi tercih edilmektedir. Bu yöntem ile, yalnızca parasal olarak ifade edilebilen fayda ve maliyetler değil, sağlığa (beklenen ömür, yaşam kalitesi vb) ve çevreye (manzara, gürültü vb) etkisi ile pozitif ve negatif dışsallıkları da değerlendirmelere katmak mümkün olabilmektedir.

¹⁹ Eşik değerler için şu örnekler verilebilir: Kamu yatırım projesi tekliflerinden toplam maliyeti 10 milyon TL üstünde olanlar için Sosyal Etki Değerlendirmesi hariç burada belirtilen ekonomik ve sosyal analiz yöntemlerinin hepsinin uygulanması; Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği Ek 1 Liste'ye göre toplam ısıl gücü 300 MWt ve daha fazla olan termik güç santralleri için ÇED uygulanması; AB fonlarından yararlanacak alt yapı projelerinden toplam yatırım tutarı 50 milyon avro üzerinde olanlar için Ekonomik Fayda Maliyet Analizinin uygulanması gerekiyor.

Elektrik piyasasına giriş “serbest” olduğu için, mevcut mevzuatta, üretim önlisansı / lisansı verecek kurumun (EPDK) projeleri değerlendirip seçici olmasına yönelik bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, lisans işlemlerinin tamamlanabilmesi için, projenin teknik açıdan uygun olduğu görüşü (Enerji İşleri Genel Müdürlüğünden- EİGM), ÇED Olumlu Kararı ya da ÇED Gerekli Değildir kararı (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı-ÇŞB Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğünden- ÇEİD GM), enerji kaynağının kullanım hakkı (yerli kömürler için ETKB Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğünden-MAPEG ve jeotermal kaynaklar için il özel idarelerinden (Büyükşehir olan illerde valiliklerden) ruhsatlar / izinler, sahanın mülkiyet hakkı (rüzgâr veya güneş enerjisine dayalı üretim tesisinin kurulacağı saha için), Su Kullanım Hakkı Anlaşması (hidrolik kaynaklar için Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünden-DSİ), yer lisansı (nükleer enerjiye dayalı üretim tesisi kurulması için Türkiye Atom Enerjisi Kurumundan-TAEK) gibi koşulların ilgili kurumlar nezdinde yerine getirilmiş olması gerekiyor.

Özet olarak ifade etmek gerekirse, adı geçen bu kurumların uyguladıkları ve tabi oldukları mevzuatta, projelerde yukarıda tanımlanan kriterlere göre seçici olmalarına yönelik bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla da, şekil şartını karşılayan her başvuruya önlisans / lisans verilmesi gerekiyor. Uygulama da bu yöndedir.

Bu söylenenler özel kişilere ait yatırım projeleri için geçerlidir. Kamu kesimine ait yatırım projeleri için mevzuata göre seçici davranılması gerekmektedir. Kamu yatırımları için geçerli olan 2019-2021 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi'nin, proje maliyeti 10 milyon TL ve üzerinde olan yeni yatırım projesi tekliflerinde kullanılmasını zorunlu kıldığı Fizibilite Raporu Formatı'na göre, bu tür projeler için finansal analize ek olarak, ekonomik, sosyal, bölgesel analizlerin de yapılması gerekiyor. Uygulamaya ilişkin ayrıntılı bilgi bulunmamaktadır. Ancak bu analizlerin layıkıyla yapıldığı konusunda endişeler vardır.

4.2.2.2. Lisans Verilecek Projelerde Toplum Yararının Gözetilmesi ile İlgili Hükümler ve Uygulama

Çeşitli kaynaklardan elektrik üretimine yönelik projelere önlisans / lisans verme sürecinde uygulanan mevzuat ve bu mevzuatta toplum yararının gözetilmesi ile ilgili hükümler ve bu hükümlerin uygulamada ne ölçüde dikkate alındığı aşağıdaki gibi özetlenebilir.

Elektrik üretimi için önlisans / lisans verme ile ilgili esas düzenleme, Elektrik Piyasası Kanunu ve ilgili yönetmelikler; lisans veren idare de EPDK'dır. Ne ilgili düzenlemelerde ne de EPDK'nın görevleri arasında toplum yararının gözetilmesine ilişkin hüküm vardır.

EİGM'ce yapılan Teknik Değerlendirmeye ilişkin bir mevzuat bulunmamaktadır. EİGM'nin / ETKB'nin mevzuatında, bazı görevlerini millî menfaatlere ya da ülke ve kamu yararına yerine getirmesine yönelik muğlak da olsa bazı hükümler vardır. Ancak bunların nasıl uygulanacağına ilişkin hükümler bulunmamaktadır.

ÇED Olumlu Kararı ya da ÇED Gerekli Değildir kararı verilmesi ile ilgili asıl düzenleme Çevre Kanunu ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği; ilgili idare de ÇEİD GM'dür. Bununla birlikte, ÇED sürecinde doğanın ve kültürel mirasın korunmasına yönelik olanlar gibi ulusal mevzuattaki pek çok düzenleme, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerden bazıları ile bazı Avrupa Birliği Direktifleri de dikkate alınmaktadır. ÇED Olumlu Kararı, her proje için belirlenecek ÇED özel formatında yer alan bilgilere dayanılarak verilmektedir. Bu formatta projenin yalnızca çevreye etkileri ve bunlar için alınacak önlemler yer almakta, topluma olan fayda ve maliyetlerinin analizi gerekli görülmemektedir. ÇED raporlarında “Beklenen Sosyo-Ekonomik Değişiklikler” alt başlığı var ancak bu alt başlık altında çok yüzeysel ve genel bazı bilgilere yer verilmektedir. Bakanlığın / Genel Müdürlüğün görevleri arasında toplum yararının gözetilmesine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. ÇED mevzuatı, özünde toplum yararını gözetmeye yöneliktir. Bu mevzuatta geçmişten günümüze toplum yararı lehine bazı iyileştirmeler de yapılmış olmakla birlikte mevzuat

henüz istenen yetkinliğe ulaşmamıştır. En önemli eksiklikleri projelerin ekonomiye gerçek etkisi, sosyal etkisi ile kümülatif, sinerjistik ve antagonistik etkilerinin dikkate alınmaması, halkın katılımında etkinliğin sağlanamaması ve izleme ve kontrolün yetersiz oluşudur. Uygulamada ise mevzuat hükümlerine tam riayet edilmemektedir. Dolayısıyla da, ÇED raporlarının kalitesiz, halkın katılımının göstermelik ve izleme ve kontrol faaliyetlerinin yetersiz oluşundan çok sık yakınılmaktadır.

Yerli kömürler (taş kömürü, linyit, asfaltit, bitümlü şist), uranyum, toryum gibi birincil enerji kaynakları için enerji kaynağının kullanım hakkı ile ilgili yasal düzenleme Maden Kanunu, ilgili kurum ise MAPEG'dir. Maden Kanunu'nda bazı durumlarda milli menfaatlere ya da ülke / kamu yararına göre değerlendirme yapılmasını belirten bazı doğrudan ya da dolaylı hükümler vardır. Ancak bu değerlendirmelerin nesnel biçimde uygulanmasını sağlayacak hükümler bulunmamaktadır. Öte yandan, doğal kaynakların ya da mineral kaynakların topluma ait olduğu, onlardan yararlanmada toplum yararının gözetilmesi gerektiğine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Jeotermal kaynaklar için enerji kaynağının kullanım hakkı ile ilgili yasal düzenleme Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, ilgili idare ise, il özel idareleridir (Büyükşehir olan illerde valiliklerdir.) Anılan kanunda yer alan; Kanun'a tâbi faaliyetlerde kaynağı oluşturan jeotermal sistemin korunmasının, kaynağın israf edilmemesinin ve çevrenin korunmasının esas olduğuna dair hükümler, toplum yararınadır. Ancak bu hükümlerin yeterince dikkate alınmadığı jeotermal santral yatırımlarının yoğun olduğu Aydın, Manisa, Denizli yörelerinde yaşayan halkın sıkça basına yansıyan tepkilerinden anlaşılmaktadır. Bu kanunda ve il özel idareleri / valilikler ile ilgili mevzuatta toplum yararının gözetilmesi gerektiğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

Su Kullanım Hakkı Anlaşması ile ilgili düzenleme, Elektrik Piyasasında Üretim Faaliyetinde Bulunmak Üzere Su Kullanım Hakkı Anlaşması İmzalanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ve ilgili idare DSİ'dir. Anılan yönetmelikte toplum yararının gözetilmesine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. DSİ'ye ilişkin düzenlemede ise, "...kamu yararı bulunan ...işlere ait proje ve keşif evrakını tetkik ve tasdik etmek..." biçiminde bir hüküm bulunmaktadır.

Nükleer santraller için yer lisansı verilmesi ile ilgili düzenleme Nükleer Tesislere Lisans Verilmesine İlişkin Tüzük, ilgili idare de TAEK'tir. Anılan düzenlemelerde toplum yararının gözetilmesine ilişkin hüküm yoktur. TAEK'in kuruluş amacında nükleer enerjinin barışçıl amaçlarla ülke yararına kullanılması için çalışma yapılmasından söz edilmektedir.

Bunların dışında yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanılması ile ilgili diğer bir düzenleme de Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun'dur. Bu kanunda da toplum yararının gözetilmesine ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır.

Lisans verilen projelerin yatırım ve işletme dönemindeki denetim ve izleme faaliyetleri de aynı mevzuata tabidir.

Buna göre lisans verilecek projelerde toplum yararının gözetilmesine ilişkin hükümler yetersizdir. Uygulamada da bu projelerin hiçbir aşamasında toplum yararının gözetilmediği söylenebilmektedir.

4.2.2.3. Devletin Projelere Müdahale Edebileceği Diğer Alanlar, Mevzuat ve Uygulama

Bir elektrik üretim tesisi kurulması sürecinde, Devletin toplum yararını gözetilebilmesi için müdahale edebileceği diğer alanlar; projelerin kamulaştırma ihtiyaçlarının karşılanması, Devlet yardımlarından yararlandırılması ve kamu kaynaklarından finansman desteği sağlanmasına yönelik iş ve işlemlerdir. Bu alanlardaki işlemlerin tamamlanabilmesi için toplum yararı gözetilerek üretim önlisansı / lisansı ve doğal kaynaklardan yararlanma hakkı için ruhsat / izin verilmiş olması yeterli sayılabilir.

4.2.2.3.1. Kamulaştırma

Enerji yatırımları (elektrik üretimi ve amaçlı tesisler) ve doğal kaynaklardan yararlanılması için kullanılması gerekli taşınmazlardan özel mülkiyete ait olanların kamulaştırması; Hazineye ait veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunanların kullanma izni, irtifak hakkı tesisi veya kiralanması; diğer kamu tüzel kişileri ve kurumlarına ait olanların devri; ormanlık alanlarda olanların izni ve orta malı nitelikli olanların tahsisi gerekebilme ve bu tahsisler, ruhsat / lisans sahibince talep edilmesi halinde mümkün olabilmektedir.

Kamulaştırma kararının alınabilmesinde madenler için kamu yararı kararının, enerji projeleri için de kamu yararı kararı yerine geçmek üzere lüzum kararının alınması gerekmektedir.

Kamulaştırma ile ilgili mevzuat; projenin niteliğine göre, Kamulaştırma Kanunu ve bu kanunun esaslarını uygulayan Maden Kanunu, Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, Türk Petrol Kanunu, Elektrik Piyasası Kanunu, Doğal Gaz Piyasası Kanunu, Petrol Piyasası Kanunu'dur. Kamulaştırmaya yetkili idareler ise ilgili kanunu uygulamak durumunda olan MAPEG, il özel idareleri / valilikler ya da EPDK'dır. Acele kamulaştırmalarda Bakanlar Kurulu ve Asliye Hukuk Mahkemeleri yetkilidir.[25]

Yürürlükteki mevzuata göre, maden işletmeleri için kamulaştırmaya; kamulaştırılması istenilen alandaki madenin işletme projesi ve rezerv durumu, bu alandaki madenin üretilip üretilmemesi durumunda bölgeye ve ülke ekonomisine fayda ve zararları, kamulaştırılması talep edilen alan dışında ruhsat sahası içinde başka alanlardaki rezerv durumuna göre üretim olanakları, bölgedeki alternatif üretim alanları, mülk sahibinin kayıpları, mülk sahibinin kamulaştırma sonrası sürdüreceği ekonomik faaliyet ve kamulaştırmadan nasıl etkileneceği ile ilgili hususlar, kamulaştırılması talep edilen alanın çevre ile ilişkileri gibi teknik ve sosyal içerikli tüm etkenler değerlendirilerek karar verilmesi gerekiyor. Ancak kamulaştırma taleplerine ilişkin kararlar alınırken, anılan bilgilerin nasıl dikkate alındığına ilişkin bilgi bulunmamaktadır. Kamulaştırma kararlarında kapsamlı ekonomik, sosyal ve bölgesel analizler öngörülmemektedir.²⁰ Mevzuatı uygulayacak idarelerin mevzuatlarında toplum yararının gözetilmesi ile ilgili hükümler olup olmadığına ilişkin görüşler yukarıda belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen diğer yasalarda, kamulaştırmaya esas kamu yararının ya da lüzum kararının alınması ile ilgili kriterler tanımlanmamıştır.

4.2.2.3.2 Kamu Kaynaklarından Finansman Desteği Sağlanması

Elektrik enerjisi üretim projelerine, Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası (TKYB), Halkbank, Ziraat Bankası, Vakıfbank gibi kamu bankaları, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB), kalkınma ajansları gibi bazı kuruluşlarca kamu kaynaklarından uygun koşullu (uzun vadeli, düşük faizli kredi) ya da hibe biçiminde finansman desteği sağlanabilmektedir.

Bu kuruluşlar, kendi kaynaklarını ve / veya Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Birliği gibi kurum ya da kuruluşlardan sağladıkları kaynakları kullanılabiliyor. Yabancı kaynak kullandırdıkları projelerde, aracılığını yaptıkları kurumların / kuruluşların önemsedikleri kriterleri gözetmektedirler. Kendi mevzuatlarında, projenin katma değer, istihdam ve döviz yaratma gücü gibi kriterlerle ekonomiye etkisinin analizini gerekli gören ve / veya sürdürülebilirliğe, çevreye etkisinin önemsenmesine ilişkin hükümler vardır. Tek kriterli bu analizler, projenin ekonomiye ve topluma etkisi açısından sınırlı bilgiler vermektedir. FMA'yı de kapsayan ekonomik ve sosyal analiz yaptıklarına / yapacaklarına ilişkin bilgi yoktur.

²⁰ Kamu yararı kavramının ve bu kavramı esas alan (acele) kamulaştırma kararlarının nesnel kriterlere değil öznel kriterlere dayandırılmasının, bu makalenin hazırlanma sürecindeki son ve somut bir örneği, İzmir'in Urla ve Çeşme ilçelerindeki toplam 511 adet parselin, turizm yatırımlarına tahsisi amacıyla acele kamulaştırılmasına ilişkin karardır. DİSK'e bağlı Genel İş Sendikasının, işçiler için aldığı 68 dönümlük alanı da içeren bu acele kamulaştırma kararına arazi sahipleri tepki göstermiş, yargıya başvuracaklarını belirtmiştir.[26] Mevcut durumun korunmasının kamusal yararı acil kamulaştırmanın yaratacağı kamusal yarardan daha fazlaysa, üstün kamu yararı ilkesi gereği bu karardan vazgeçilmesi gerekiyor.

4.2.2.3.3. Devlet Yardımlarından / Desteklerinden Yararlandırma

Yeni elektrik enerjisi üretim projelerine; teşvik belgeleri kapsamında Gümrük vergisi muafiyeti, KDV istisnası, Vergi indirimi, Sigorta primi işveren hissesi desteği, Yatırım yeri tahsisi, Faiz desteği biçiminde Devlet yardımları ve belirlenmiş fiyatlardan elektrik alım garantisi sağlanabilmekte, işletmede olan tesislere de kapasite mekanizması desteği verilebilmektedir.

Bu konularla ilgili mevzuatta toplum yararının gözetilmesi ile ilgili hükümler ve uygulamalar da şöyle özetlenebilir.

Teşvik belgesi, Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar ve bu kararın uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirleyen Tebliğ'e göre düzenlenmektedir. Uygulayıcı idare Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğüdür. Teşvik belgesi, yatırım projelerinin, makro ekonomik politikalar, arz-talep dengesi, sektörel, mali ve teknik yönden yapılacak değerlendirmelere ve gerektiğinde ilgili kurum, kurul ve kuruluşlardan alınacak görüşlere bağlı olarak düzenlenebilmektedir. Desteğe esas anılan kriterler, projenin ülke ekonomisi yararına olup olmadığını ölçmeye yöneliktir. Ancak değerlendirmelerde yukarıda tanımlandığı biçimde ekonomik ve sosyal analizler öngörülmemektedir. Bakanlığın / Genel Müdürlüğün görevleri arasında yatırım teşviklerinin ülke ekonomisi yararına etkin bir şekilde düzenlenmesini temin amacıyla ihtiyaç duyulan mevzuatın hazırlanmasına yönelik çalışmalar yapmak, uygulamayı takip etmek, değerlendirmek ve gerekli tedbirleri almak da var. Dolayısıyla da mevzuatın yeterli olduğu söylenebilir. Uygulamalarda bu kriterlerin ne ölçüde gözetildiğine ilişkin bilgi bulunmamaktadır. Ancak, elektrik enerjisi üretiminde, bugünlerdeki toplam kurulu gücün bugünkü ihtiyacın ve proje stoku toplam gücünün yakın gelecek için öngörülen ihtiyacın hayli üstünde olması, arz-talep dengesinin yeterince gözetilmediğini düşündürmektedir.

4.2.3. Önemli İki Düzenleme

Elektrik üretim tesisi kurma sürecinde doğrudan devreye girmemekle birlikte mevzuatımızda yer alan, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasını ve toplum yararının gözetilmesini emreden iki düzenlemeden de söz etmekte yarar vardır.

i) Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu (no: 5018), “*Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılmasının esas olmasını,*” kamu maliyesinin temel ilkelerinden saymaktadır.²¹

ii) Kamu idarelerini TBMM adına denetlemekle görevli olan Sayıştay'ın kanununda (No:6085), Kanun amacının; “*...kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılacak denetimleri, ...)*” düzenlemek olduğu belirtilmekte (m. 1) ve “kamu kaynakları”nı da “*Kamuya ait veya kamu gücü kullanılarak elde edilen gelirler, taşınır ve taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, para, alacak ve haklar, borçlanma suretiyle elde edilenler dâhil her türlü değerler ile bağış ve yardımlar*” olarak tanımlamaktadır. Buna göre Sayıştay'ın da, elektrik enerjisi üretiminde kullanılan / yararlanılan, hüküm ve tasarrufu Devlete ait olan doğal kaynak ve servetlerin, öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere (dolayısıyla toplum yararına da) uygun olarak, korunmasını ve kullanılmasını sağlama konusunda yetkisi olduğu söylenebilir.

²¹ Kanun aslında kamu idarelerinin içe dönük iş ve işlemlerinde maliyet-fayda analizinin yapılmasını öngörmekle birlikte, bu hükmün, dışa dönük iş ve işlemlerinde de benzer analizleri yapmak isteyenler için yasal dayanak olarak kullanılabilmesi düşünülmektedir.

Tüm bunlara göre, Devletin elektrik enerjisi üretimi ile ilgili yürütme faaliyetlerinde mevzuatın kısmen yeterli, uygulamanın ise yetersiz olduğu söylenebilir.

5. SON SÖZLER

Makalenin temel argümanı, devletin, elektrik enerjisi ile ilgili yasama ve yürütme etkinliklerinde toplum yararını (da) gözetmesi; toplum yararının varlığına / yokluğuna dair kararlarını da nesnel, nicel ve ölçülebilir kriterlere dayandırması gerektiğidir. Devlet, elektrik enerjisi ile ilgili yasama ve yürütme etkinliklerinde, iki temel nedenle toplum yararını gözetmek durumundadır: (i) Kamu hizmeti devletin varlık nedeni olduğu, elektrik enerjisinin üretimi kamu hizmeti alanına dâhil olduğu ve kamu hizmeti kamu yararını bünyesinde taşıdığı için. (ii) Elektrik enerjisi üretiminde yararlanılan doğal kaynak ve servetler topluma ait ve devlete emanet edilmiş olduğu, bunlardan yararlanmada toplumun (da) yararını gözetmesi gerektiği için. Bu argüman aslında, topluma / kamuya ait kaynakları kullanmayı öngören tüm girişimler (politikalar / programlar / düzenlemeler / projeler / tahsisler) ile tüm kamu hizmetleri, hatta devletin tüm yasama ve yürütme etkinlikleri için de geçerlidir.

Oysa ülkemizde, toplum yararına olduğu nesnel, nicel ve ölçülebilir kriterlerle ortaya konmadan; ekonomik ve sosyal konulara dair yasa ve KHK gibi düzenlemeler yürürlüğe konmakta; elektrik enerjisi üretimi ile ilgili projelere lisans verilebilmekte ve çeşitli destekler sağlanabilmektedir. Devletin, elektrik enerjisi üretimi ile ilgili süregelen bu tutumunun çarpıklığı şöyle bir örnekle açıklanabilir: Devlet; topluma ait olan örneğin linyit, hidrolik, jeotermal gibi doğal kaynakların elektrik enerjisi üretiminde kullanılması için birilerine ruhsat / izin / lisans ya da anlaşmalarla ayrıcalık veriyor; onları yatırıma teşvik etme adına bazı gelirlerinden feragat ediyor; çevrenin bir ölçüde de olsa kirlenmesine / tahrip edilmesine rıza gösteriyor; bazı insanları yerinden yurdundan etme pahasına özel kişilere ait bazı taşınmazları kamulaştırıp ve / veya kendisine (Devlete / topluma) ait bazı arazileri ruhsat / lisans sahibine tahsis ediyor; projelerine kredi ya da hibe vererek finansman desteği sağlıyor; ama söz konusu projede toplum yararının var olup olmadığını incelemiyor ya da nesnel kriterlerle ölçmüyor. Bir yasal düzenlemede ya da bir projede toplum yararı varlığının nesnel kriterlerle kanıtlanmaması, öznel kriterlere dayandırılması, o yasal düzenlemenin ya da projenin toplum yararına olmayabileceği, bir başka ifade ile belli kişilerin çıkarına / yararına hizmet edebileceği anlamına gelir ki, bu da hukuk devleti tanımı ile bağdaşamaz.[8]

Yasama faaliyetlerinde toplum yararının gözetilebilmesi için; yasa, KHK vb taslaklarının toplum yararına olup olmayacağına ilişkin kararların, nesnel, nicel ve ölçülebilir kriterler içeren Düzenleyici Etki Analizi sonuçlarının toplumun geniş kesimlerince değerlendirilmesi, tartışılması ve kabulü koşuluna dayandırılması gerekir. Mevzuatımızda bulunduğu halde uygulanmayan bu analiz tekniğinin uygulanmasının önündeki engeller kaldırılmalı, mevzuat geliştirilmeli ve layıkıyla uygulanmalıdır.

Elektrik enerjisi üretimi ile ilgili olarak Devletin, yürütme faaliyetlerinde toplum yararını gözetilebilmesi ise; elektriğin arz güvenliğini sürekli sağlaması ve bunu yaparken de, kalitesinin mümkün olduğunca yüksek, topluma ve kişilere maliyetinin mümkün olduğunca düşük olmasını, elektrik üretiminde yararlanılan doğal kaynak ve servetlerin en verimli biçimde kullanılmasını, üretimde yerli girdi oranının artırılmasını sağlaması ve herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını koruması ile mümkün olabilir. Bunun için elektrik üretiminin uzun vadeli planlanması, üretim lisansı verilecek projelerin bu planlamaya uygun ve topluma faydaları maliyetlerinden fazla olanlar arasından seçilmesi, lisans verilen projelerin yatırım ve işletme dönemlerinde etkin biçimde izlenmesi / denetlenmesi ve planın aksayacak olması durumunda da, gecikmeksizin yeni önlemlerin devreye sokulması ile mümkün olabilir. Projelerin topluma faydalarının maliyetlerinden daha fazla olup olmadığına ilişkin kanaate de; projelerin topluma fayda ve maliyetlerini (olumlu ve olumsuz etkilerini) çeşitli yönlerden analiz eden / değerlendiren Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED), Sosyal Etki Değerlendirme, Ekonomik Fayda Maliyet Analizi, Sosyal Analiz, Sosyo-kültürel Analiz, Bölgesel

Analiz gibi nesnel, nicel ve ölçülebilir kriterler içeren analizlerin sonuçlarının birlikte değerlendirilmesi ile varlılabılır.

Yürürlükteki mevzuat elektrik üretiminin uzun vadeli planlanması için yeterlidir. Ancak, lisans verilecek projelerin bir plana uygun olanlar arasından seçilmesi, seçme işinin projelerin topluma fayda ve maliyetlerinin karşılaştırılması esasına dayandırılması ve seçilen projelerin etkin biçimde izlenmesi / denetlenmesi için yeterli değildir. Dolayısıyla da mevzuatın anılan analizlerin uygulanmasını zorunlu kılacak hale getirilmesi gerekir. SED, pek çok ülkede olduğu gibi ÇED ile birlikte yapılabilir. Bu durumda ilgili yönetmelik Çevresel ve Sosyal Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği adıyla yeniden düzenlenmelidir. Bu yönetmelik aynı yörede bulunan tüm tesislerin etkisini dikkate alacak biçimde kümülatif, sinerjistik ve antagonistik etki değerlendirmesini de zorunlu kılmalıdır. ÇED ve SED dışındaki önerilen diğer analizler de, nitelikli fizibilite raporlarında yer almalı ve EPDK, önlisans / lisans verme işlemlerinde bu tür fizibilite raporlarını esas almalıdır.

Uygulanması önerilen bu analiz tekniklerinin konu ile ilgili tartışmaları tamamen bitirmesi elbette beklenmemektedir. Her şeyden önce, yürürlüğe girecek bir yasal düzenlemenin ya da kurulacak bir elektrik enerjisi üretim tesisinin, toplumdaki bireylerin çoğuna fayda sağlasa bile, bazılarını zarar verebilmesi kaçınılmaz olduğundan, nimet ve külfetlerinin bireylere / gruplara paylaştırılmasında anılan bu analizlerin sonuçlarına dayanacak kararların her zaman herkesi memnun etmesi kolay olmayacaktır. Ayrıca, FMA ile SED gibi tekniklerin, pahalı, zaman alıcı ve her duruma uygulanamaması gibi zaafı da vardır. Öte yandan insan sağlığında oluşacak tahribatın ve doğaya olumsuz etkilerin hesaplanabilmesinin ve hele bunların parasal olarak ifade edilmesinin anlamsızlığı da dikkate alınmalıdır. Ancak mevcut koşullarda, tanımlanan nitelikteki bir yasa teklifinin yasalaşmasına ya da bir elektrik üretim projesinin uygulanmasına dair kararı, belirtilen bu zaafılarına karşın anılan analiz sonuçlarına dayandırmanın, öznel kriterlere dayandırmaktan daha iyi olacağı düşünülmektedir.

Kabul etmek gerekir ki bu analiz teknikleri karmaşıktır ve uygulanmaları da zordur. Bunun için de bu analizleri layıkıyla yapabilecek kurumlara ve kadrolara ihtiyaç vardır. Bir planlama dahilinde bu kurumlar oluşturulabilir ve bu kadrolar yetiştirilebilir. Yeter ki, Devlet, demokratik, adil ve etkin bir hukuk devleti olsun ve iktidarların toplum yararını gözetmek gibi bir kaygısı olsun.

6. KAYNAKÇA

- 1) Çal, Sedat. 2002, “Anayasa Değişikliği Sonrasında Kamu Hizmeti Kavramının İrdelenmesi” Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 51, Sayı 2, sf. 163-193.
- 2) Küçük, Hayri, 2009, “Elektrik Enerjisi Faaliyetlerinin Hukuki Niteliği ve Uygulamalar” TMMOB VII. Enerji Sempozyumu’nda sunulan bildiri, 17-19 Aralık 2009, Ankara.
- 3) TMMOB Makina Müh. Odası Enerji Çalışma Grubu, “Türkiye Enerji Görünümü, 2019 Haziran” pp sunumu.
- 4) Gündoğdu, Ozan, “Türkiye’nin iki kara kutusu: Enerji ve inşaat”, BirGün Gazetesi, 2 Eylül 2019.
- 5) Deveci, Emre, “Santralleri plansızlık batırdı”, Cumhuriyet Gazetesi, 6 Eylül 2019.
- 6) BirGün Gazetesi, “Bankalardan Büyüklere Kurtarma Operasyonu”, 15 Ekim 2019, sf. 11.
- 7) Turgut, Hulusi, Maden Bilimcilerinin Duayeni Sadrettin Alpan, Doğan Kitap, 2019, İstanbul.
- 8) Kayadelen, Mehmet, Konukman, Aziz ve Türkyılmaz, Oğuz, “Enerjide Toplum Yararı”, TMMOB 10. Enerji Sempozyumu’nda sunulan bildiri, 3-5 Aralık 2015, Samsun-Sinop.
- 9) Doğanay, Ümit, 1974, “Toplum Yararı ve Kamu Yararı Kavramları”, Mimarlık, Sayı 7, sf. 5-6.

- 10) Sezer, Özcan, 2008. “Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme”, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 8, sf. 147-171.
- 11) kararlaryeni.anayasa.gov.tr. Son erişim tarihi: 18.Ekim.2019.
- 12) -, TMMOB Enerji Politikaları Temel İlkeleri, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, 2017, Ankara.
- 13) Mengi, Ayşegül ve Duru, Bülent, “Kamulaştırmanın Çevreye Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, Kamu Yatırımları İçin Arazi Edinimi ve Kamulaştırma Sempozyumu’nda sunulan bildiri, 14-18 Haziran 2010, Ankara.
- 14) Karahanoğulları, Onur, “Kamu Hizmetleri Kavramı ve Kamu Hizmetleri Alanında Yeni Eğilimler”, KESK’in “Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar Sempozyumu’nda sunulan bildiri, 1-2 Şubat 2003, Ankara.
- 15) Onar, S. Sami, 1996, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt: 1 (3. Baskı), İstanbul’dan aktaran Sezer, Özcan ve Vural, Tarık, 2010, “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı”, Maliye Dergisi, Sayı 159, sf. 203-219.
- 16) Karahanoğulları, Onur, Kamu Hizmeti, Kavram ve Hukuksal Rejim, Turhan Kitabevi, 2002, Ankara, 54 vd’den aktaran; Avcı, Mustafa, 2014, “İdarenin Kamu Hizmeti Faaliyetlerinde Daralma ve Dönüşüm: Özelleştirme ve Regülasyon,” Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl 5, Sayı 16, sf. 105-139.
- 17) Akıllıoğlu, Tekin, 1991, "Kamu Yararı Üzerine Düşünceler", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 24, Sayı 2, sf. 2-15.
- 18) Şimşek, Suat, 2011, “Orman Sayılan Alanlarda Orman Dışı Amaçlarla İrtifak Hakkı Tesisinin Kamu Yararı Açısından Değerlendirilmesi” Sayıştay Dergisi, Sayı 81, sf. 63-90.
- 19) Gözübüyük, A. Şeref, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, 1998, Ankara’dan aktaran Akyıldız, Fulya, “Sosyal Devlet Tarihe Gömülürken ‘Kamu Yararı’ ve ‘Sosyal Hizmet’ Kavramlarını Yeniden Düşünmek”, Küreselleşme Karsısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, 2010, Kahramanmaraş, sf. 46-58.
- 20) Atıyas, İzak ve Oder, Burak, Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 2008, İstanbul’dan aktaran Avcı, Mustafa, agm.
- 21) Gül, İbrahim, 2014, “Danıştay Kararlarında ‘Kamu Yararı’ Kavramı”, Ankara Barosu Dergisi, Sayı 2, sf. 533-550.
- 22) kararlaryeni.anayasa.gov.tr. Son erişim tarihi: 18.Ekim.2019.
- 23) Dilli, Budak, EEMKON 2015, Enerji Politikaları Sempozyumu Elektrik Elektronik Mühendisliği Kongresi Bildiriler Kitabı, 19-21 Kasım 2015, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi, İstanbul, sf. 38.
- 24) <https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=4>. Son erişim tarihi: 10 Ağustos 2019.
- 25) Leblebici, Neşe, 2009, “Enerji Projelerinde Arazi Temini; Kamulaştırma, Kullanma İzin, İrtifak Hakkı Tesisi, Kiralama, Devir, Tahsis”, DEKTMK 11. Enerji Kongresi’nde sunulan bildiri, 21-23 Ekim 2009, İzmir.
- 26) Karadağ, Aycan, “‘Acele’ kamulaştırmaya yurttaşın tepkisi büyük”, Birgün Gazetesi, 4 Şubat 2020.