

KÖMÜR MADENCİLİĞİ VE KÖMÜRE DAYALI ELEKTRİK ÜRETİMİ İLE İLGİLİ KAMU KURU- LUŞLARINA DAİR BAZI DEĞERLENDİRMELER VE ÖNERİLER

SOME CONSIDERATIONS AND SUGGESTIONS ON PUBLIC INSTITUTIONS IN CHARGE OF COAL MINING AND COAL-FIRED ELECTRICITY GENERATION

Mehmet KAYADELEN

kayadelen@hotmail.com

ÖZ

Bu makale, Türkiye kömür potansiyelinden toplum yararı gözetilerek etkin ve verimli biçimde yararlanabilmek için, kömür madenciliği ve kömürden elektrik üretimi ile ilgili iş ve işlemlerle görevli kamu kuruluşlarının mevzuatlarında nasıl değişiklikler yapılmalı sorusuna cevap aramak amacıyla hazırlanmıştır. Makalede, bu kuruluşların görev, yetki ve başlıca faaliyetleri, başlıca sorunları ve bu sorunların nedenleri toplum yararı bakışı ile analiz edilmeye çalışılmış ve bazı öneriler geliştirilmiştir. Başlıca sorunlar olarak; kömür potansiyelinin saptanmasında ve harekete geçirilmesinde çok zaman yitirildiği; ilgili kamu kuruluşlarının bazı temel görevlerini kendilerinin yapmayıp özel firmalara yaptır-
dıkları; madenlere işletme ruhsatı ve elektrik üretimi için lisans verilirken toplum yararının gözetilmediği; bu sektörlerde devlet bütçesine ek maliyetler yüklendiği; madencilik mevzuatının sorunlu ve karmaşık olduğu; iş ve işlemlerin şeffaf olmadığı; ve kamu kuruluşlarının müzminleşmiş bazı ortak sorunları belirtilmiştir. Bu sorunların her birinin birden fazla nedeni olmakla birlikte en önemli nedeninin neoliberal politikalar ve bunun uzantısı niteliğindeki kamu yönetimi yaklaşımı olduğu sonucuna varılmıştır.

Anahtar sözcükler: Kömür madenciliği, Kömüre dayalı elektrik üretimi, Kamu kuruluşları, Toplum yararı, Kamu yönetimi yaklaşımı.

ABSTRACT

This article has been prepared in order to seek an answer to the question of how to change the legislation of public institutions in charge of coal mining and coal-fired electricity generation in order to benefit from the coal resource potential of Turkey effectively and efficiently serving public interest. In the article, the duties, responsibilities and main activities of these organizations, their main problems and the causes of these problems were tried to be analyzed from the perspective of public interest and some suggestions were put forward. It has been stated that the main problems are: much time has been lost in identifying and activating the coal resource potential; relevant public institutions and organizations do not execute their basic duties themselves, but outsourced to private companies; public interest is not taken into consideration when granting licenses for both mining and electricity generation; additional costs are imposed on the state budget in coal production and coal-fired electricity generation; mining legislation is problematic

and complex; services and transactions are not transparent and cause suspicions; and some chronic common problems of public institutions. It has been stated also that although these problems have more than one reason, the most important reason is the neoliberal policies and public administration approach.

Keywords: Coal mining, Coal-fired electricity generation, Public institutions, Public interest, Public administration approach.

GİRİŞ

Bu makale, Ülke kömür kaynağı potansiyelinden toplum yararı gözetilerek etkin ve verimli biçimde yararlanabilmek için, kömür madenciliği ve kömürden elektrik üretimi ile ilgili iş ve işlemlerle görevli kamu kuruluşlarının mevzuatlarında nasıl değişiklikler yapılmalı sorusuna cevap aramak amacıyla hazırlanmıştır. Kömür terimi, elektrik üretiminde yararlanılan taş kömürü, linyit ve asfaltiti kapsar biçimde kullanılmıştır.

Makale, Giriş bölümü hariç üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, mevcut durumu saptayabilmek için kömür madenciliği ve elektrik üretimi ile ilgili kamu kuruluşlarının görev, yetki, başlıca faaliyetleri ve ilgili mevzuatları hakkında bilgiler verilmektedir. İkinci bölümde, bu sektörde yaşanan başlıca sorunlar ve bu sorunların nedenleri toplum yararı penceresinden bakışla analiz edilmeye çalışılmaktadır. Üçüncü ve son bölümde de, belirlenen sorunlardan hareketle geliştirilen bazı öneriler yer almaktadır. Öneriler şekillendirilirken, yalnızca mevcut ekonomik sistemde uygulanabilir olmaları değil, sistemin demokratikleştirilmesine ve toplumcu bir sisteme evrilmesine katkılarının olması, yani bugünle gelecek arasında bir bağ kurucu olmaları da önemsenmiştir.

Makale yalnızca kömür madenciliği, kömürden elektrik üretimi ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına odaklanmakla birlikte, makalenin temel argümanı bir ucundan da olsa, kömürün diğer kullanım alanları, tüm madencilik sektörü, kamu kuruluşları, kamuya ait kaynakların kullanılması gibi konular için de geçerlidir. Öte yandan, kömürden elektrik üretiminin, birbirleri ile zincirleme ilişki içinde olan elektrik üretiminden, enerji sektöründen, ekonominin bütününden, ulusal güvenlik sorunundan, uluslararası politikardan ve dünyada pek çok alandaki gelişmelerden bağımsız olamayacağı, dolayısıyla da anılan sorulara daha gerçekçi cevapların, ancak tüm bu ilgili konuların bütünlük içinde ele alınmasıyla verilebileceği de, unutulmamaktadır.

1. İLGİLİ KAMU KURULUŞLARI, BUNLARIN GÖREV VE YETKİLERİ İLE BAŞLICA FAALİYETLERİ

Türkiye’de halen kömür madenciliği ve kömüre dayalı elektrik enerjisi üretimi ile ilgili olan kamu kurum ve kuruluşları ile bunların tabii olduğu mevzuat aşağıda ayrı başlıklar altında incelenmektedir.

1.1. Kömür Madenciliği ile İlgili Olan Kamu Kurum ve Kuruluşları, Bunların Görev ve Yetkileri ile Başlıca Faaliyetleri

Kömür madenciliği ile doğrudan ilgili olan kamu kurum ve kuruluşları; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB) ve bu bakanlığın bağlı veya ilgili kuruluşları olan Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (MAPEG), Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü (MTA), Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü (TKİ), Türkiye Taşkömürü Kurumu Genel Müdürlüğü (TTK) ile Elektrik Üretim AŞ Genel Müdürlüğü (EÜAŞ)'dür.

Bunların dışında 2020 yılında Türkiye Varlık Fonu (TVF)'na bağlı olarak kurulan TVF Enerji Sanayi ve Ticaret AŞ ile TVF Maden Sanayi ve Ticaret AŞ'den de söz etmek gerekir. Kuruluş amaçlarındaki faaliyet alanları çok geniş tutulmuş olan bu iki şirket, şimdilik kapalı kutu görünümünde olduklarından ve kayda değer faaliyetleri henüz bulunmadığından makalede ele alınmamıştır.

Kömürün aranması ve işletilmesi için MAPEG'den, önce arama ruhsatı ve sonra da işletme ruhsatı (ve izni) alınması gerekmektedir. Ancak işletme izninin alınabilmesi için; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü-ÇEDİD Gn. Md.), Tarım ve Orman Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, belediye veya il özel idaresi, İçişleri Bakanlığı gibi pek çok kamu kurumundan ayrıca izin alınması gerekmektedir. İşletme döneminde ayrıca, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na bağlı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü (İSGM) ile Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı gibi kurumlar da ilgili olabilmektedir.

Bu kurum ve kuruluşlardan makale konusu açısından öne çıkanların görev ve yetkileri ile bunların son yıllardaki kayda değer faaliyetleri hakkındaki bazı bilgiler aşağıda verilmektedir.

1.1.1. ETKB'nin Görev ve Yetkileri

ETKB'nin görev ve yetkileri 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (m. 166)'nde tanımlanmaktadır. Bunlardan kömür madenciliği ve elektrik üretimi ile doğrudan ilgili olanların bazıları şunlardır (İlgili mevzuatta piyasada faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlara bırakılmadığı takdirde):

a) Ülkenin enerji ve tabii kaynaklara olan kısa ve uzun vadeli ihtiyacını belirlemek, temini için gerekli politikaların tespitine yardımcı olmak, planlamalarını yapmak;

b) Enerji ve tabii kaynakların ülke yararına, teknik icaplara ve ekonomik gelişmelere uygun olarak araştırılması, işletilmesi, geliştirilmesi, değerlendirilmesi, kontrolü ve korunması amacıyla genel politika esaslarının tespit ve tayinine yardımcı olmak, gerekli programları yapmak, plan ve projeleri hazırlamak veya hazırlatmak;

c) Bu kaynakların değerlendirilmesine yönelik arama, tesis kurma, işletme ve faydalanma haklarını vermek...

ç) Kamu ihtiyaç, güvenlik ve yararına uygun olarak enerji ve tabii kaynaklar ile enerjinin üretim, iletim, dağıtım, tesislerinin etüt, kuruluş, işletme ve devam ettirme hizmetlerinin

genel politikasını tespit için öneride bulunmak, Cumhurbaşkanının görevlendirmesi ile koordinasyonu temin etmek ve denetlemek,”

ETKB 1963 yılında kurulmuştur. ETKB Stratejik Planı’nda (2019-2023), Plan Dönemi Başlangıç Değeri 10.204 MW olan yerli kömüre dayalı elektrik kurulu gücünün (kümülatif) 2020 yılında 10.664 ve 2023 yılında 14.664 MW olması hedefi yer almaktadır. Bu kapasite 2020 sonu itibarıyla 11.337 MW’a ulaşmış görünmektedir (MMO Enerji Çalışma Grubu ve Birgün Ekonomi Servisi(a), 2021).

1.1.2. MAPEG’in Görev ve Yetkileri

Su kaynakları dışında kalan bütün yer altı kaynaklarının aranmasına ve üretimine yönelik ruhsatlandırma ve denetim işlemleri MAPEG tarafından yerine getirilmektedir. Madencilik ile ilgili esas düzenleyici kurum niteliğindedir. Görev ve yetkileri 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde (m. 768) tanımlanmıştır. Pek çok görev ve yetkileri arasında şunlar da bulunmaktadır:

“a) Tabii kaynaklarla ilgili araştırma izni, arama ve işletme ruhsatı, işletme izni vermek ve bunlarla ilgili diğer işlemleri yapmak; izin ve ruhsat sahalarındaki faaliyetleri takip etmek;”

“c) İzin ve ruhsat sahalarındaki faaliyetleri takip etmek, faaliyetleri işletme güvenliği ve işletme projesine uygunluk açısından denetlemek, kaynak ve rezervlerin uluslararası standartlarda raporlanmasını, güvenilir ve etkin proje kabul, takip ve yönetimini sağlamak (...);”

“e) Tabii kaynakların verimli ve etkin kullanımını sağlamak üzere, kamu kurum ve kuruluşları ile ...protokol yapmak;”

“j) Tabii kaynakların ülke menfaatlerine en uygun şekilde değerlendirilmesi için gerekli arama, üretim, depolama, stoklama ve pazarlama politikalarının esaslarını tespit etmek, ...”

ETKB’nın bağlı kuruluşudur. MİGEM (Maden İşleri Genel Müdürlüğü) ile PİGM (Petrol İşleri Genel Müdürlüğü)’nün kaldırıldığını ve bu iki genel müdürlüğün görev, yetki ve sorumluluklarını üstlendiğini belirten 703 sayılı Cumhurbaşkanlığı KHK (m. 118) ile kurulmuştur. Misyonu, “Ülkemiz için maden, petrol ve doğal gaz kaynaklarında güvenli bir gelecek oluşturmak” olarak belirlenmiştir.

MAPEG, bazı temel görevlerini Yetkilendirilmiş Tüzel Kişilere (YTK’lara) devretmiştir. Yetkilendirilmiş Tüzel Kişilere yeterli belgesi verilmesi, bunların denetimi, uyarılması, yetki belgelerinin askıya alınması vb işlerini yürütmekle; 2016 yılında Maden Kanunu’na eklenen Ek madde 14 ile kurulan ve kısa adı UMREK olan Ulusal Maden Kaynak ve Rezerv Raporlama Komisyonu’nun mali işleri dâhil her türlü sekreteryaya hizmetlerini yürütmekle; ve Ek madde 13 ile MTA bünyesinde kurulan Türkiye Yerbilimleri Veri ve Karot Bilgi Bankasının koordinasyonu ile de görevlidir.

UMREK de maden arama sonuçları, maden kaynakları ve rezervlerinin, üretimlerinin kamuoyuna rapor edilmesi alanında düzenleyici nitelikte bir yapıdır. Başkanı MAPEG Genel Müdürüdür. Komisyon, Hükümetin kontrolünde bir yapı niteliğindedir.

1.1.3. MTA'nın Görev ve Yetkileri ile Bazı Faaliyetleri

MTA Genel Müdürlüğü'nün başlıca görevleri 2804 sayılı Kanun'da (m. 2) şöyle tanımlanmıştır: "Memleketimizde işletmeğe elverişli maden ve taşocağı sahaları bulunup bulunmadığını ve işletilen maden ve taşocaklarının daha faydalı surette işletilmelerinin nelere mütevakıf olduğunu araştırmak ve buna muktazi veya müteferri bulunan arama ameliyatı, fenni ve jeolojik tetkikat, kimyevi tahlil ve fenni tecrübeler yapmak, harita almak, plan, mürtesem, maktalar resmetmek, proje ve fenni raporlar, rantabilite hesapları tanzim etmek gibi bütün teknik ve ilmi işleri görmek ve memleketin madenlerinde ve maden sanayiinde çalışacak Türk mühendis, fen memuru, ustabaşı ve mütehassis işçi yetiştirmektir." 2804 sayılı Kanun'a 2016 yılında eklenen 1 nolu Ek madde ile, anılan kanunun 2'nci maddesinde belirtilen faaliyetlerini yurt dışında da yapabilir olmuştur. Türkiye Yerbilimleri Veri ve Karot Bilgi Bankası (TÜVEK) MTA bünyesinde kurulmuş olup, koordinasyonu MAPEG tarafından sağlanmaktadır.

ETKB'nin bağlı kuruluşudur. 1935 yılında kurulmuştur.

MTA tarafından buluculuk hakkı kazanılan maden ruhsat sahaları, bedeli karşılığında ihtisaslaşmış devlet kuruluşları ile bunların bağlı ortaklıklarına Bakan onayı ile devredilebilmektedir (Maden Kanunu, m. 47/Ek fıkra). TKİ ve EÜAŞ'a devrettiği linyit sahaları vardır.

MTA 2019 yılında, enerji ham maddeleri (kömür, jeotermal ve radyoaktif ham madde yatakları) için toplam 432.694 m sondaj ile çeşitli etütler yapmış, bazı sahalar için "Buluculuk Talebine Esas Kaynak Raporu" hazırlamış. Ayrıca, EÜAŞ adına Eskişehir-Alpu Kömür Sahası B Sektörü Kaynak Geliştirme ile Afşin-Elbistan Kömür Havzası C-D Sektörü Jeoteknik Etüdü gibi ücretli işler de yapmış (MTA, 2020).

MTA tarafından 1939-1984 yılları arasında toplam 1.459.000 m sondaj yapılarak, 117 adet linyit sahasında toplam 8,3 milyar ton linyit "rezervi" tespit edilmiş. 1984-2004 yılları kömür aramacılığı açısından durağan bir dönem olarak geçmiş. MTA tarafından 2005'te başlatılan yoğun kömür arama çalışmaları sonucunda 2019 yılı sonu itibarıyla toplam 3.158.420 m sondaj yapılarak 5 adedi büyük "rezervli" (Karapınar-Ayrancı, Eskişehir-Alpu, Afyon-Dinar, Tekirdağ-Malkara, İstanbul-Silivri) olmak üzere toplam 24 adet yeni kömür sahası keşfedilmiş, 3 sahada ise "rezerv" artışı sağlanmıştır. Bu kapsamdaki çalışmalar sonucunda [rezerv?] 10,82 milyar ton artırılmıştır (mta.gov.tr).

1.1.4. TKİ'nin Görev ve Yetkileri ile Bazı Faaliyetleri

Ana Statüsü'ne göre (m. 4) TKİ'nin kuruluş amacı; "Devletin Genel Enerji ve Yakıt Politikasına uygun olarak linyit, turb, bitümlü şist, asfaltit gibi enerji hammaddelerini değerlendirmek, ülkenin ihtiyaçlarını karşılamak, yurt ekonomisine azami katkıda bulunmak plan ve programlar tanzim etmek, takip etmek, uygulama stratejilerini tespit etmek ve gerçekleştirilmesini sağlamak"tır.

ETKB'nın ilgili kuruluşudur. 1957 yılında kurulmuştur. Misyonu; "Bakanlığımız milli enerji ve maden politikası doğrultusunda ülkemizin enerji ihtiyacını karşılamak üzere; linyit, asfaltit, bitümlü şeyl, turba gibi enerji hammaddelerini etkin ve verimli bir şekilde aramak, üretmek, temiz kömür teknolojilerine uygun olarak kullanımlarını sağlamak ve stratejik öneme sahip ikincil ürünleri elde etmek" olarak tanımlanmıştır (TKİ, 2020).

Ülke linyit kaynaklarının yaklaşık %12'si (2,13 milyar ton) Kuruma aittir (TKİ, 2019). Genel Müdürlük dışında üç işletme (Ege Linyitleri İşletmesi, Garp Linyitleri İşletmesi ve Çan Linyitleri İşletmesi) ile yedi kontrol müdürlüğünde (Silopi, Dodurga, Keles, Göynük, Ilgın, Saray ve Alpu) faaliyette bulunmaktadır. Kurumda, 2019 yılında yaklaşık 53 milyon m³ örtü-kazı yapılmış, bunun 26,7 milyon m³'ü özel sektör eliyle, 26,2 milyon m³'ü ise Kurumun kendi imkânlarıyla yapılmış. 23,4 milyon ton olan satılabilir kömür üretiminin 16 milyon tonu açık işletmelerinden, 7,4 milyon tonu da yer altı işletmelerinden yapılmış. Yer altı işletme yöntemi ile üretilen yaklaşık 13 milyon ton tuvönan kömürün yüzde 57,7'si rödovans karşılığı, yüzde 40,4'ü hizmet alımı yoluyla ve yüzde 1,9'u da kendi imkânları ile olmuştur.

Kömür satışlarının yüzde 69'u termik santrallere (Soma A+B, Tunçbilek ve 18 Mart Çan), yüzde 31'i de ısı ve sanayi sektörlerine olmuştur. Kurum, 2018 yılında 2005 MW'si doğrudan, 675 MW'si rödovans yöntemiyle olmak üzere toplam 2.680 MW elektrik kurulu gücünü beslemiştir. 2003 yılından itibaren muhtaç ailelere Devlet tarafından yardım amacıyla verilmekte olan kömürlerin büyük bir kısmını kendi işletmelerinden karşılamaktadır.

Kurum, kömür madenciliğindeki faaliyetlerinin azalması sonucu alternatif faaliyet alanlarına (hüyük asit, bitümlü şeyl, gazlaştırma, kozmetik) yönelmiştir. 2009 yılından itibaren hüyük asit üretimi de yapmaktadır. Temiz kömür teknolojisi uygulamalarına yönelik olarak; Bolu-Göynük Bitümlü Şeyl Projesi, Şıamların Değerlendirilmesi Projesi, Kükürt Uzaklaştırma Çalışmaları (Desülfürizasyon), Biyokütle ve Kömür Karışımından Sıvı Yakıt Üretimi, Gazlaştırma, Sentez Gazının Temizlenmesi ve Metanol Üretimi, Yeraltı ve Kuyu Sularının Arıtılarak Değerlendirilmesi gibi projeler üzerinde çalışmaktadır. Elektrik üretim koşulu ile rödovans karşılığı kömür üretim ihalesine çıktığı 4 sahadaki kömürler için termik santraller kurulmuş ve bu santrallerde elektrik üretimi başlamıştır.¹ Bu sahalarda Bolu-Göynük; Şırnak-Silopi; Manisa-Soma Deniz II, Evciler, Türkpiyale ve Kozluören ile Eskişehir Mihaliççik'taki sahalardır. Aynı amaçla 2012 ve 2013 yıllarında ihale edilen ve sözleşmeleri imzalanan 4 saha için ise ihaleyi kazanan firmalar sözleşmelerinin tasfiyesini talep etmiş, ancak talepleri hâlâ Kurumca "değerlendirilmektedir." Bu sahalarda Adana-Tufanbeyli, Kütahya-Tunçbilek, Bursa-Keles ve Bingöl-Karlıova'daki sahalardır.

Ruhsatı Kurum uhdesinde bulunan sahalardan bölünmesiyle oluşturulan 2 sahanın "ekonomiye kazandırılması" için 2019 yılında ikinci kez ihaleye çıkmış ancak katılım olma-

¹ Bu sahalardan Eskişehir-Mihaliççik'ta santral kurulumu 2016'da tamamlanmış ancak 2017 yılında santral ve saha TMSF'ye devredilmiştir. Bahse konu süreç ve yer altı üretim projesinin revize edilmesinden dolayı santralin faaliyeti geçici olarak durdurulmuştur. Hukuku EÜAŞ uhdesinde iken 21.02.2018 tarihinde Kurum uhdesine alınmıştır. Kurumda kalmış olan E sektörünü değerlendirme çalışmaları ayrıca devam etmektedir (TKİ, 2020).

diğından ihaleler iptal edilmiş. Bu sahalardan biri Silopi Kontrol Müdürlüğü sorumluluğundaki Milli Filonu, diğeri de Ege Linyitleri İşletme Müdürlüğü sorumluluğundaki Güney Kısrakdere Panosu'dur. Aynı yıl Ege Linyitleri İşletme Müdürlüğü sorumluluğundaki Kuzey Kısrakdere ve Elmalı sahalarında bulunan rezervin rödovans karşılığı olarak "ekonomiye kazandırılmasına" yönelik sözleşmeler imzalanmıştır.

Üretimde olmayan kömür sahalarının "ülke ekonomisine kazandırılması amacıyla", toplam olarak 375 milyon ton rezerve sahip 4 kömür sahasının 2018 yılı sonunda ruhsat devir ihaleleri yapılmış, 2019 yılı başında da resmi devir işlemleri gerçekleştirilmiştir (TKİ, 2020).

1.1.5. TTK'nın Görev ve Yetkileri ile Bazı Faaliyetleri

TTK'nın kuruluş amacı, 2254 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararı olarak yayımlanan Ana Statüsü'nde (m. 5) "Devletin genel sanayi ve enerji politikasına uygun olarak taşkömürü ile taşkömürü havzasındaki diğer maden rezervlerini en iyi şekilde değerlendirerek yurt ekonomisine azami katkıda bulunmak" olarak tanımlanmıştır.

ETKB'nin ilgili kuruluşudur. TKİ'nin bir müessesesi iken 1983 yılında ayrı bir kurum olarak örgütlenmiştir. Beş müessesesinde yer altı işletme yöntemi ile taş kömürü çıkarmaktadır. Havzada taş kömürü madenciliklerinin 1848 yılında başladığı kabul edilmektedir. Misyonu; "stratejik öneme sahip taşkömürü rezervlerini demir-çelik ve enerji sektörünün ihtiyacı doğrultusunda uygun ve güvenli yöntemlerle, çevresel etkileri de dikkate alarak ülke ekonomisine kazandırmak" olarak tanımlanmıştır (TTK, 2020).

Havza kömürleri koklaşabilir ve koklaşamaz olmak üzere iki kalitede olup kalorifik değerleri 6.200-7.250 kcal/kg arasında değişmektedir. Havza imtiyaz alanı 6.885 km² olup 3.000 km²'si denizde, 3.885 km²'si karadadır. Toplam 1.545 km²'lik alan bölünerek 6 ayrı ruhsat sahası belirlenmiştir. Havzanın 1200 m derinliğine kadar hesaplanan jeolojik rezervinin 1,5 milyar ton olduğu, bu rezervin 820 milyon tonunun (yüzde 54'ü) özel sektör işletmeciliğine açıldığı belirtilmektedir (Baş, 2019).

Kurum ocaklarından 2019 yılında yaklaşık 1,3 milyon ton tuvönan kömür çıkarılmış ve bundan 734 bin ton satılabilir kömür elde edilmiştir. Satışların 231 bin tonu demir çelik fabrikalarına, 397,4 bin tonu termik santrale (ÇATES), 58,4 bin tonu ısınma amacına yönelik olarak çeşitli yerlere (32,2 bin tonu valiliklere verilmiş) satılmış. Kurumun üretim miktarı yıllar itibarıyla azalmaktadır. İşçilik randımanı son yıllarda 500 kg düzeyinin altına düşmüştür. 2019 yılında yaklaşık olarak 1,1 milyar TL zarar etmiştir (TTK, 2020).

TTK kömür yıkama işini 3 müessesesinde kurulan 3 adet yıkama tesisinde (lavuarda) hizmet alımı yoluyla gerçekleştirmektedir. Bu yolla üretilen taş kömürlerinin büyük bir kısmının demir-çelik sektöründe değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. TTK'nın ruhsatlı sahalarında 2019 sonu itibarıyla, 15 adet küçük ölçekli, 1 adet büyük ölçekli olmak üzere toplam 16 adet taş kömürü sahası, 1 kuvars kumu sahası, 1 boksit sahası ve 1 kil sahası (montmorillonit) olmak üzere toplam 19 adet rödovans yoluyla özel sektör işletmeciliği yapılan sahası bulunmaktaydı (Baş, 2019). 2018 yılında özel sektör satılabilir taş kömürü üretimi 472,4 bin ton olmuş.

Maden Kanunu'nun Ek 1 inci maddesinin üçüncü fıkrası hükmüne dayanarak; 2018 yılında 5 adet, 2019 yılında 2 adet olmak üzere toplam 7 adet büyük ölçekli taş kömürü sahası bölünerek yeniden ruhsatlandırılmıştır (Alacağzı, Bağlık-İnağzı, 2-A Nolu Ruhsat Sahası, 2-B Nolu Ruhsat Sahası, 2-C Nolu Ruhsat Saha, 1-B Nolu Ruhsat Sahası). Bu sahalardan Bağlık-İnağzı 2005 ve 2011 yıllarında da ihale edilmiş ancak bir sonuç alınamamıştı. Röдовans karşılığı işletilmek üzere devredilen sahalardan en büyük rezervlisi olan Amasra B sahasında, 2005 yılında ihale edilip sözleşmesi imzalanmış olmasına karşın, hâlâ üretim başlamamıştır.

Kurumda dik damarlarda başlatılan üretimde mekanizasyon amacına yönelik pilot çapta uygulamalarda ve düz damarlardaki mekanize tahkimat uygulamalarında başarılı sonuçlar alındığı ifade edilmektedir. Uygulamaların Havza geneline yaygınlaştırılması ile randımanların artırılması ve maliyetlerin düşürülmesi hedeflenmektedir.

Kurumun uzun vadeli hedefi; kendisi tarafından 5 milyon ton, özel sektör tarafından da 5 milyon olmak üzere Havzada toplam 10 milyon ton/yıl kömür üretimidir (TTK(a), 2020).

1.1.6. EÜAŞ'ın Görev ve Yetkileri ile Bazı Faaliyetleri

EÜAŞ esas olarak kömürden ve diğer kaynaklardan elektrik üreten (ve diğer bazı faaliyetlerde bulunan) bir kuruluştur. İşletilmekte olanların dışında, ruhsatı kendisine ait linyit sahaları da bulunmaktadır. Bütünlüğü korumak için EÜAŞ hakkındaki bilgilere, elektrik üretimi ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından söz edildiği bölümde yer verilmektedir.

1.1.7. Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü'nün Görev ve Yetkileri

Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü (ÇEDİD Gn. Md.) kömür madenciliği ve elektrik üretimi ile doğrudan görevli bir kurum olmamakla birlikte, bu faaliyetlere başlanabilmesi için de zorunlu olan "ÇED Olumlu" ya da "ÇED Gerekli Değil" kararlarını veren kurumdur. Bu nedenle burada anılmaktadır. 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararname'sine (m. 104) göre başlıca görevi "Çevresel etki değerlendirme ve stratejik çevresel değerlendirme çalışmalarını yapmak ve bu konuda gerekli kararları almak, izlemek ve denetlemek"tir. Misyonu "çevreyi ve insan sağlığını korumak, kirliliği önlemek ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak" olarak tanımlanmıştır" (ced.csb.gov.tr).

1.2. Elektrik Üretimi ile İlgili Kamu Kurumlarının Görev ve Yetkileri ile Bazı Faaliyetleri.

Kömüre dayalı elektrik üretimi ile ilgili başlıca kamu kurum ve kuruluşları; ETKB, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) ve EÜAŞ'dır. Bunlardan ilk ikisi düzenleyici kurum, EÜAŞ ise üretici kuruluş niteliğindedir. Ancak, EPDK'nın vereceği 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 Müdürlü-

ğünden), enerji kaynağının kullanım hakkı (yerli kömürler için MAPEG'den) gibi koşulların ilgili kurumlar nezdinde yerine getirilmiş olması gerekiyor. Bu kurumlardan ETKB, ÇEDİD Gn. Md ile MAPEG'in görev alanlarına ve bazı faaliyetlerine ilişkin bilgiler yukarıda verilmişti. Bu bölümde EPDK, EİGM ve EÜAŞ'nin elektrik üretimi ile ilgili görev ve yetkileri ile makale konusu açısından önemsenen bazı faaliyetleri hakkında bilgiler verilecektir.

1.2.1. ETKB Enerji İşleri Genel Müdürlüğü'nün Görev ve Yetkileri

EİGM'nin konu ile ilgili görev ve yetkileri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde (m. 169) şöyle tanımlanmıştır: "Enerji İşleri Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri ilgili mevzuatta piyasada faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlara bırakılmadığı takdirde şunlardır:

- a) Enerji kaynaklarının ve tesislerinin envanterini tutmak, memleketin her türlü enerji ihtiyacını karşılamak için gerekli planlamaları yapmak,
- b) Enerji kaynaklarının ve enerjinin plan ve programlara uygun miktar ve evsafa üretilmesi, nakli ve dağıtımını için gerekli tedbirleri almak ve aldirtmak,
- c) Enerji kaynaklarının üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin milli menfaatlere ve modern teknolojiye en uygun şekilde kurulmaları ve işletilmeleri için gerekli tedbirleri almak ve aldirtmak, (...)"

1.2.2. EPDK'nın Görev, Yetki ve Kuruluşuna Dair Bazı Bilgiler

Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, 2001 yılında adı Elektrik Piyasası Kanunu olarak kabul edilip 2013 yılında Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun olarak değiştirilen 4628 sayılı Kanun'da ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Anılan kanunun Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun görev ve yetkilerini düzenleyen 4'ncü maddesinin makale amacına göre kısaltılmışı şöyledir:

"...Kurum, ...Kurul onaylı lisansların verilmesinden, ...piyasa performansının izlenmesinden, ...yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulatırılmasından, denetlenmesinden, ...ve piyasada bu Kanuna uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan sorumludur. ...)"

Aynı kanunun, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ve Kurul Başkanlığı'nı düzenleyen 5'nci maddesinin bazı fıkraları da şöyledir: "Kurul, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanan yedi üyeden oluşur.² Cumhurbaşkanı, atamayla birlikte Kurul Başkanını ve İkinci Başkanı görevlendirir."

² Yasa tasarisinin Meclise sunulduğu şeklinde, "Bakanlar Kurulu; iki üyeyi Kurulun, iki üyeyi Bakanlığın göstereceği dörder aday arasından, birer üyeyi ise Danıştay, Rekabet Kurumu ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin göstereceği ikişer aday arasından seçer ve atar" idi. Genel Kurul'dan geçen biçiminde ise "Kurul üyeleri; hukuk, siyasal bilgiler, idari bilimler, kamu yönetimi, iktisat, mühendislik, işletme ya da maliye dallarında eğitim veren en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmuş, kamu kurum ve kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl deneyim sahibi ve mesleğinde temayüz etmiş kişiler arasından Bakanlar Kurulunca atanır" idi. Yürürlükteki biçimi 2.7.2018 tarih ve 703 sayılı KHK'nin 168'inci maddesiyle kabul edildi.

“Bu Kanunun diğer maddeleri ile belirlenen görevlerinin yanı sıra, Kurul aşağıdaki görevleri de yerine getirir:”.

“c) Tüketicilere güvenilir, kaliteli, kesintisiz ve düşük maliyetli elektrik enerjisi hizmeti verilmesini teminen gerekli düzenlemeleri yapmak.”

“m) Üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin inşası ve işletilmesi sırasında genel olarak kamu yararının, hidrolik kaynakların, ekosistemin ve mülkiyet haklarının korunması için diğer kamu kuruluşları ile birlikte hareket ederek kamu yararı ve güvenliğine tehdit teşkil eden veya etme olasılığı bulunan durumları incelemek ve bu durumları ortadan kaldırmak amacıyla, daha önceden bilgi vermek şartıyla bu tesislerde 20/11/1984 tarihli ve 3082 sayılı Kanun hükümleri uyarınca gereken tedbirleri almak.”

EPDK'nın misyonu, “Enerjinin yeterli, kaliteli, sürekli, ekonomik ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketiciye sunulması için düzenleme ve denetleme yapmak” olarak belirlenmiştir (epdk.gov.tr).

EPDK, dönemin siyasal iktidarının iradesi ile kurulmamıştır. Kuruluşu, IMF baskıları, Avrupa Birliği'ne adaylık süreci ve Dünya Bankası (DB) kredi anlaşmaları ile ilişkilendirilmektedir. Şöyle ki: “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) ile ilgili kanunun yürürlüğe konulması, 1999 yılında IMF ile imzalanan stand-by anlaşmasında şart koşulmuştur. (...) DB ile Ulusal İletişim Şebekesi Projesi imzalanmıştır. Bu projeye verilen kredi, elektrik piyasasında bir düzenleyici kurum kurulması şartına bağlanmıştır” (Pişkin, 2010). “...8.11.2000 tarihli Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı belgesinde, kısa vadede elektrik ve gaz sektörleri için bağımsız bir düzenleyici makamı kurulması, ... vurgulanmıştır” (Bahrn, 2002). Nitekim IMF'ye 18 Aralık 2000'de verilen niyet mektubunda da, “elektrik sektöründe rekabete dayalı bir piyasa için uygun düzenleyici çerçevenin oluşturulması ve bu sektördeki devlet varlıklarının doğrudan satış yoluyla elden çıkarılması” amacıyla, tarife politikası üzerinde tam yetkiye sahip bir düzenleyici kurum oluşturan Elektrik Piyasası Kanunu'nun Meclise sunulacağı taahhüt edilmiştir (bigpara.hurriyet.com.tr). Elektrik piyasasının işleyişini tanımlayan temel kanun AB enerji müktesebatına uygun bir şekilde çıkarılmıştır. 4628 Sayılı Yasa'nın gerekçesinde, serbest piyasa ekonomisinin en önemli unsuru olan rekabet mekanizmasının işlerlik kazanabilmesinin özelleştirme ile doğrudan bağlantılı olduğu, özelleştirmenin giderek artan bir rekabeti, rekabetin ise verimliliği, rasyonel kaynak kullanımını ve kaliteyi getireceği ve özelleştirme uygulamalarında başarılı olunabilmesi için piyasaların serbest rekabet şartlarında düzenlenmiş olması gerektiği belirtilmektedir.

Bağımsız Düzenleyici Kurumlardan (BDK) biri olan EPDK'nın kurulması ile ilgili bir başka açıklama da, “Özellikle 1990'lı yıllarda sık sık değişen koalisyon hükümetleri, patronaj, adam kayırmacılık, rant kollama ve başarı göstergesi olarak liyakat ilkesi yerine kişisel ilişkilerin geçerli olması gibi nedenlerle siyasi yozlaşmanın giderek artması BDK'ların kurulmasına ortam ve destek sağlamıştır” biçimindedir (TÜSİAD, 2002).

1.2.3. EÜAŞ'ın Görev ve Yetkileri ile Bazı Faaliyetleri

EÜAŞ'ın, Ana Statüsü'ne dair 3062 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararı'nın amaç ve faaliyetlerinden kömür madenciliği ve kömürden elektrik üretimi ile ilgili olanları başlıcaları şunlardır: "a) İlgili mevzuat hükümleri çerçevesinde üretim tesislerinde elektrik enerjisi üretmek."; "g) Elektrik üretimi ve madencilik için gereken her türlü etüt... yapmak, yaptırmak..."; "j) ...özel sektöre devri yapılmamış maden üretim tesislerini işletmek veya... diğer gerçek ve tüzel kişilere yaptırmak."; "k) Kömüre dayalı termik santrallerin ana yakıt ihtiyacının sağlanacağı hammadde ve maden sahalarını projelendirmek, projelendirilen sahalarda maden üretim tesisi kurmak ve işletmek..."; "z aa) Yerli kömür ve yerli kömür-ithal kömür karışımı yakıtlı elektrik üretim santrallerini işleten şirketlerden, mevzuat çerçevesinde elektrik enerjisi almak."

Temmuz 2018'de Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt AŞ (TETAŞ) ile birleşmesi sonucunda toptan elektrik piyasasında da faaliyet gösterebilmektedir.

Kurumun 2019 yılı Faaliyet Raporu'nda yer alan şu ifadeleri aktarmakta da yarar var:

"EÜAŞ, kamu yararını gözeterek, kârlılık ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde; güvenli, sürekli, kaliteli, verimli, düşük maliyetli, çevreyi gözetir elektrik enerjisi üretimi ve satışı faaliyetinde bulunmak amacıyla teşkil edilen, tüzel kişiliğe sahip, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir İktisadi Devlet Teşekkülüdür."

"Ruhsat hukuku kendisinde bulunan maden sahalarını özel sektör yatırımlarına açabilmek üzere gerekli teknik çalışmalarını yerine getirmektedir."

Faaliyet Raporu'nda EÜAŞ'nin Rolü ve Fonksiyonları başlığı altında şu iki paragraf da yer almaktadır (EÜAŞ, 2020).

"- İmtiyaz Sözleşmesi/İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi gereğince maden üretim tesislerini Görevli Şirkete devretmek, devredilen maden üretim tesislerini Görevli Şirketten devralmak, özel sektöre devri yapılmamış maden üretim tesislerini işletmek, üretimi tamamlanan maden sahalarının mevzuata uygun şekilde kapatılmasını sağlamak,"

"- Yerli kömür ve Yerli-İthal Kömür karışımı yakıtlı elektrik üretim santrallerini işleten şirketlerden, mevzuat çerçevesinde elektrik enerjisi almak".

EÜAŞ, 1970 yılında oluşturulan Türkiye Elektrik Kurumunun kaldırılması ile kurulmuştur. 1984 yılında çıkarılan 3096 sayılı Kanun ile özel sektörün elektrik üretimi, dağıtımı ve ticareti yapabilmesi olanağı getirilinceye kadar Türkiye elektrik sektörü, kamu mülkiyetinde tekel bir yapı niteliğinde idi.

EÜAŞ, ETKB'nin ilgili kuruluşudur. Misyonunu; "Ülkemizin büyüme ve kalkınmasında ihtiyaç duyulan elektrik enerjisini, ülke kaynaklarını verimli bir şekilde kullanarak, güvenilir, ekonomik, kaliteli, çevreye duyarlı ve kârlı şekilde üretmek" olarak belirlemiştir (EÜAŞ, 2019?).

EÜAŞ'ın bünyesindeki kömürlü termik santrallerin çoğu 2012'den itibaren özelleştirildiği için Türkiye elektrik üretimindeki payı azalmıştır. Örneğin bu pay 2010 yılında yüzde 45,2 iken, 2019 yılında yaklaşık yüzde 20 olmuştur.

EÜAŞ'nin toplam 65 santralde üretim lisansı bulunmaktadır. 2020 yılı sonu itibarıyla EÜAŞ'ın kurulu gücü 19.751 MW olup, Türkiye toplam kurulu gücünün (95.891 MW) yüzde 20,60'dır. Bu kurulu gücün 6.967 MW'ı termik, 12.776 MW'ı hidroelektrik kaynaklara ve 7 MW'ı rüzgâra dayalıdır. Linyite dayalı termik santraller Afşin Elbistan B TS (1.440 MW), 18 Mart Çan TS (320 MW) ve Soma "A" TS (44 MW)'dir. EÜAŞ santrallerinde 2019 yılında üretilen 59.350 GWh elektrik enerjisinin yüzde 73,96'sı hidrolik, yüzde 26,03'ü termik ve yüzde 0,01'i rüzgâr santrallerinden elde edilmiştir. Termik santrallerden üretilen elektrik enerjisinin yüzde 68'i doğal gaz, yüzde 32'si linyit kaynaklarından sağlanmıştır.

Aynı yılda, yerli kömür ve yerli kömür ile ithal kömür karışımı yakıtlı santralleri işleten özel şirketlerden toplam 40.896 GWh elektrik enerjisi satın almıştır. Bakanlar Kurulu'nun 2016 yılında yerli kömürden üretilen elektrigi TETAŞ'ın satın alması kararı ve bu kararın 2024 yılına kadar uzatılması kararı sonrasında yerli kömürün elektrik üretimindeki payı yükselmiştir.

EÜAŞ kömür madenciliği yapmıyor. Termik santralleri için gereken kömürleri başka kuruluşlardan temin ediyor. Afşin-Elbistan B TS'yi beslemek için tasarlanan Çöllolar sahasında 2011 yılında meydana gelen heyelan nedeniyle halen kömür kazı faaliyeti yapılamadığından, bu santrale linyit A TS'yi beslemek için tasarlanan Kışlaköy ocağından taşınmaktadır. Afşin Elbistan A TS ve Kışlaköy ocağı bir özel firma tarafından işletilmektedir. Çan TS için kömürü TKİ'den temin etmektedir. Soma A elektrik üretmiyor, araştırma amacıyla kullanılıyor.

EÜAŞ, halen işletmekte olduğu sahalar dışında, Afşin C Proje Alanı, Çayırhan II, Tekirdağ-Çerkezköy, Tekirdağ-Malkara, Konya-Karapınar, Afyonkarahisar-Dinar ve Eskişehir-Alpu havzalarında bazı sahaların ruhsatlarına sahip olup bu sahalarından elektrik üretim amaçlı yararlanılmasına yönelik çalışmalarını sürdürmektedir. Alpu sahası için, sonuncusu Haziran 2019'da olmak üzere, yedi ihale düzenlenmiş ancak hiçbir şirket kalmadığı için ihaleler iptal edilmiştir" (EÜAŞ, 2020).

1.3. Kömürün Aranması, İşletilmesi ve Elektrik Üretimi ile İlgili Mevzuat

Kömürün aranması, işletilmesi ve kömürden elektrik üretilmesi ile ilgili faaliyetlere dair sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek, sektördeki sorunları doğru teşhis edilebilmek, sorunlara öneriler geliştirilebilmek için, sektörün faaliyetlerini belirleyen mevzuatın da hatırlanmasında yarar vardır. Aşağıda, ayrıntısına girmeden sektördeki temel düzenlemeler ile kamu kuruluşlarının tabi olduğu diğer bazı düzenlemelerin adları verilmektedir.

Madenlerin aranması ve işletilmesi ile ilgili temel düzenlemeler, 3213 sayılı Maden Kanunu, Maden Yönetmeliği, Ulusal Maden Kaynak ve Rezerv Raporlama Komisyonu Hakkında Yönetmelik, Türkiye Yerbilimleri Veri ve Karot Bilgi Bankasının Görevleri, Çalışma Usul

ve Esasları Yönetmeliği, Yetkilendirilmiş Tüzel Kişiler İle İlgili Yönetmelik, 2012/15 Sayılı Başbakanlık Genelgesi'dir.

Bunların ve Anayasa dışında, madencilik ve elektrik üretim faaliyetlerinde bulunan kamu kuruluşlarının faaliyetlerinin farklı aşamalarında devreye giren düzenlemelerin başlıcaları şunlardır:

Kanun, KHK, Mevzuat: Çevre Kanunu, Orman Kanunu, Mera Kanunu, Milli Parklar Kanunu, Zeytinciliğin Islahı ve Yabanilerinin Aşılattırılması Hakkında Kanun, Kamulaştırma Kanunu, Milli Emlak Mevzuatı, Yeraltı Suları Hakkında Kanun, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, İş Kanunu, Turizm Teşvik Kanunu, Kıyı Kanunu, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Su Ürünleri Kanunu, Belediyeler Kanunu, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair KHK, Maden Bölgelerini Oluşturan 7020 sayılı Kanun, Kara Avcılığı Kanunu, Toprak Mevzuatı, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Mevzuatı, 4628 sayılı (Eski Elektrik Piyasası Kanunu) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, Kamu İhale Kanunu, Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, Devlet Memurları Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Harcırah Kanunu, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname.

Yönetmelik, Tüzük, Tebliğ vd: Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliği, Gürültü Kontrol Yönetmeliği, Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği, Karayolları Trafik Yönetmeliği, Çevre Kanununa dayalı olarak çıkarılmış ve genellikle ÇED kapsamında değerlendirilen Endüstriyel Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, Isınmadan Kaynaklanan Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği, Toprak Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği, Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerden bazıları ile bazı Avrupa Birliği direktifleri, Patlayıcı Madde Tüzüğü, Yer Altı Kömür İşletmelerinde İşçi Maliyetlerine Uygulanacak Desteğe İlişkin Tebliğ.

Diğer düzenlemeler: Kalkınma Planları, Orta Vadeli Planlar, yerli üretimi öne çıkarmayı hedefleyen Milli Enerji ve Maden Politikası; potansiyeli yüksek olan büyük kömür havzalarının elektrik üretim yatırımlarına açılması için yatırımcı adına ÇED, kamulaştırma vb bütün izinler alınarak, en ucuz elektriği üretme taahhüdünde bulunan firmanın ihaleyi kazanarak elektrik üretim santrali kurmasını öngören kararlar, ithal kömürün elektrik üretiminde artan payına karşılık yerli kömürden elektrik üretimini desteklemek amacıyla taş kömürü ithalatına ek yükümlülük getirilmesi kararı, yerli kömüre dayalı termik santrallerin finansman bulmasını kolaylaştırmak amacıyla Devletin bunlara 30 yıl süreyle elektriği dolar bazında satın alma garantisi verilmesine ilişkin karar vb.

Maden Kanunu'nun 1. maddesinde "Bu Kanun madenlerin milli menfaatlere uygun olarak aranması, işletilmesi, ...ile ilgili esas ve usulleri düzenler" ifadeleri yer almaktadır.

2. BAŞLICA SORUNLAR VE NEDENLERİ

2.1. Başlıca Sorunlar

Kömür ve kömüre dayalı elektrik üretimi ile ilgili başlıca sorunlar aşağıda altı başlık altında gruplandırılmıştır.

2.1.1. Ülke Kömür Potansiyelinin Saptanmasında ve Harekete Geçirilmesinde Çok Zaman Yitirildi ve Halen Yitirilmektedir

Türkiye uzun yıllarını linyit potansiyelini bilme ve varlığını bildiği sahalardan yararlanma gereğini duymadan geçirdi. Sanayileşmenin ve kentleşmenin hız kazanmaya başladığı 1970'li yıllarda tüm dünyayı sarsan petrol krizi (1973) sonrasındaki arayışlarında yerli linyitlerden yararlanma ihtiyacını hissetti. Bu yıllarda kömür aramalarına hız verildi. Örneğin, varlığı 1936 yılından beri bilinen Afşin-Elbistan havzasına ilişkin çalışmalar bu yıllarda hızlandırıldı. 1978 yılında linyitlerden yararlanmaya yönelik en radikal adım atılarak, 2172 sayılı Devletçe İşletilecek Madenler Hakkında Kanun kabul edildi ve bu kanuna dayanılarak bir Bakanlar Kurulu kararı ile görünürde “rezervleri” küçük olan pek çok linyit sahasının devletçe işletilmesine karar verildi, havza madenciliği uygulanmaya başladı. Şimdilerde var olan yerli kömüre dayalı termik santral kapasitesinin yaklaşık yarısı bu gelişmeler sonucu 1980-1990 yılları arasında tesis edilmiştir. Ancak Turgut Özal'ın iktidarda olduğu 1980'li yıllarda işler tersine dönmeye başladı. Devletçe işletilmesine karar verilmiş bazı linyit sahaları 1983 yılında çıkarılan 2840 Sayılı Yasa ile eski sahiplerine iade edildi. Bütçe kısıtları nedeniyle zaten yavaşlamış olan linyit aramaları hepten durdu. Yerli kömürlerin önemi 2000'li yıllarda yeniden anlaşıldı. Bu yıllarda bir yandan linyit aramalarına yeniden hız verilirken, diğer yandan bilinen bazı linyit ve taş kömürü sahalarının özel sektör eliyle değerlendirilmesine çalışıldı. Aramalar sonucu linyit kaynağı miktarında artış oldu ve 2003 yılına kadar 8,3 milyar ton olarak bilinen Türkiye toplam linyit kaynağı, 2020 yılı sonu itibarıyla 19,1 milyar ton düzeyine çıkarılmış oldu.

Ancak varlığı ortaya çıkarılmış olup ruhsatı kamu kesimine ait sahalardan yararlanmada yeterli başarı henüz sağlanamadı. Örneğin, Yüksek Planlama Kurulunca 2009 yılında kabul edilen “Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi”nde “Bilinen linyit kaynakları ve taşkömürü kaynakları 2023 yılına kadar elektrik enerjisi üretimi amacıyla değerlendirilmiş olacaktır” denmiş olmasına ve izleyen yıllardaki benzer belgelerde benzer hedefler yinelenmiş olmasına karşın, bu hedeflere ulaşılamayacağı belli olmuştur. ETKB Stratejik Planı'nda (2015-2019) da “yerli kömürden üretilen elektrik enerjisi miktarının dönem sonunda yıllık 60 milyar kWh düzeyine çıkarılması sağlanacaktır” denmesine karşın 2019 yılında yerli kömürden üretilen elektrik enerjisi miktarı yaklaşık 52 milyar kWh olmuştur (TEO, 2020). Son olarak, ETKB'nin 2019-2023 yıllarını kapsayan Strateji Belgesi'nde, Plan dönemi başında 10.664 MW olan yerli kömüre dayalı elektrik kurulu gücü toplamının 2023 yılında 14.664 MW'a çıkarılması öngörülmüştür. Ancak inşaatı başlamış olmakla birlikte durdurulmuş olan yalnızca bir yeni santral (Çayırhan II) olduğu dikkate alınırsa bu hedefin de tutturulamayacağı anlaşılmaktadır. Bu konuda basına yan-

sıyan tek gelişme, Afşin Elbistan C sahası olarak tanımlanan alandaki linyitleri değerlendirmek üzere TC Varlık Fonu'nun 3x600 MW gücünde termik santral projesi yatırımı için yabancı yatırımcılar ile görüşmelerde bulunduğu (cumhuriyet.com.tr). Buna göre, Ocak 2021 itibarıyla, linyit potansiyelimizin tamamının henüz ortaya çıkarılmadığı ve varlığı ortaya çıkarılmış olan kaynakların önemli bir kısmının hâlâ değerlendirilemediği söylenebilmektedir.

Ülkemizde santrallerde değerlendirilebilecek kömür sahaları atıl tutulurken, doğal gaz ve ithal kömüre dayalı santral yatırımları teşvik edilmiş ve sonuçta enerjide dışa bağımlılık artmıştır. Halen (2020 sonu itibarıyla) değerlendirilmeyi bekleyen linyit kaynağı ile toplam 20.000 MW güçte santral kurulabileceği belirtiliyor. Buna karşılık doğal gaza dayalı termik santral kapasitesi 25.675 MW'ye ve ithal kömüre dayalı 11 adet santralin toplam kapasitesi 8.987 MW'ye ulaşmıştır (MMO Enerji Çalışma Grubu ve Birgün Ekonomi Servisi(a), 2021).

2.1.2. Kamu Kuruluşları Bazı Temel Görevlerini Kendileri Yap(a)mıyor, Özel Firmalara Yaptırıyor, Üstlendikleri İşlerdeki/Hizmetlerdeki Başarı ve Kalite Düzeyleri Tatmin Edici Değil

Hemen her kamu kurum ve kuruluşunda temel görevlerini kendilerinin yapmama, bunları hizmet alımı vd yollarla özel firmalara yaptırma alışkanlığı yerleşmiştir. Kamu Özel İşbirliği modeli olarak adlandırılan bu model ilk olarak Yap-İşlet-Devret modeli adıyla, 1984 yılında çıkarılan 3996 sayılı Kanun'da enerji üretimi, iletimi, dağıtımı ile maden ve işletmelerini de kapsayan bazı işlerin sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilmesine yönelik olarak kullanılmıştı. Kanun'un amacı, "kamu kurum ve kuruluşlarınca (kamu iktisadî teşebbüsleri dâhil) ifa edilen, ileri teknoloji ve yüksek maddî kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılmasını sağlamak" olarak tanımlanmıştır. Bu model, o yıllardan bu yana kapsamı genişletilerek farklı isimler ve yöntemler altında uygulanmaktadır.

Bu modelden beklenen, toplumun giderek artan kamu hizmeti ihtiyacını karşılamada bütçe kısıdını aşabilmek, özel sektörün uzmanlığından, etkinliğinden, getireceği ileri teknolojiden ve sağlayacağı maliyet etkinliğinden yararlanmaktır. Ancak kömür madenciliği ve kömürden elektrik üretimi sektörlerinde gerekçelerle gerçekler farklı olmuştur, olmaktadır. Çünkü bu sektörlerde yatırım yapan özel şirketlerin anılan alanlarda ne uzmanlıkları, ne ileri teknoloji sahiplikleri, ne çoğunun güçlü sermayeleri vardır. Devletin bu sektörlerdeki şirketlere verdiği destekler dikkate alınırsa maliyet etkinliği sağladıkları da kuşkuludur. Devletin kömür üreticilerine ve yerli kömürden elektrik üretenlere yaptığı ek ödemeler aşağıda 2.1.4 nolu alt başlık altında verilmektedir. Bu modelin, kamusal varlıkları ve hizmetleri sermayeye, özellikle yandaş sermayeye aktarmanın aracı olarak kullanıldığı kanısı yaygındır.

Kömür madenciliği ve kömürden elektrik üretimi ile ilgili kurum ve kuruluşlarda bu modele dair akla ilk gelen uygulamalar ile işlerindeki/hizmetlerindeki başarı ve kalite düzeylerine dair bazı örnekler aşağıda verilmektedir.

a) ETKB'nin, görevleri arasında yer alan, "Ülkenin enerji ve tabii kaynaklara olan kısa ve uzun vadeli ihtiyacını belirlemek ...planlamalarını yapmak, ...", "Enerji ve tabii kaynakların ülke yararına ...uygun olarak araştırılması, işletilmesi, ...kontrolü ve korunması...", "Kamu ...yararına uygun olarak enerji ve tabii kaynaklar ile enerjinin üretim,..." konularında sonuç alıcı girişimlerde bulunduğu dair bilgi bulunmamaktadır. Bir başka ifade ile ETKB, görevleri arasında bulunduğu halde, kömür ve elektrik üretimi ile ilgili planlama yapma; kömür kaynaklarının korunması, kömür ve elektrik üretiminde kamu yararının nesnel ve nicel kriterlerle gözetilmesi yönünde sonuç alıcı adımlar atmamaktadır. EİGM'nün görevleri arasında belirtilen "Enerji kaynaklarının ve enerjinin plan ve programlara uygun miktar ve evsafıta üretilmesi, ...için gerekli tedbirleri almak ve aldirtmak" görevini yerine getiremediği de belirtilmelidir. Elektrik piyasasının serbest olması nedeniyle olsa gerek, Elektrik Piyasası Kanunu'nda da üretimin planlanmasına ilişkin açık bir hüküm bulunmaktaki; yalnızca arz güvenliğinin sağlanması amaçlanmış görünmektedir.

Elektrik üretiminde planlama olmadığı için, şekil şartını karşılayan her başvuruya, ekonomik, mali, kurumsal vb yapılabirliği incelenmeden/önemsenmeden, üretim lisansı verilebilmektedir. Bu nedenle geçmişte bir dönem arz açığı yaşanmış iken son yıllarda ekonomik krizlerin de etkisi ile kapasite fazlalığı oluşmuş, inşası başlamış bazı üretim tesisleri durdurulmuş, bazı lisans başvuruları geri çekilmiş, verimliliği düşük olduğu için rekabet gücünü yitiren santraller atıl kalmış ya da sökülüp başka yerlere taşınmış; bazı enerji şirketleri kapanmış, iflas etmiş ya da el değiştirmiştir. Örneğin 2020 yılı sonu verilerine göre yaklaşık 30.000 MW'lık kurulu kapasite fazlalığı olduğu ve bunun karşılığı olarak yaklaşık 25-30 milyar dolarlık bir kaynağın rasyonel kullanılmadığı hesaplanmaktadır. Ayrıca, inşaat halinde olan ya da lisans almış olup henüz inşaata başlamamış olan santraller bulunduğunu eklemek gerekiyor. Bu gelişmeler sonucu 2019 yılında enerji sektörünün vadesi gelen 10 milyar dolarlık borcunun büyük oranda yapılandırıldığı bildirilmektedir (MMO Enerji Çalışma Grubu ve Birgün Ekonomi Servisi(a), 2021). Bu durum toplumsal kaynakların israfı anlamına gelmektedir. Orta ve uzun vadeli enerji arz-talep planlamasının gerekliliğini iktidar da 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 elektrik üretimi ile ilgili olarak ne zaman ve nasıl uygulanacağını zaman gösterecektir.

b) MTA sondaj yapma işini ihale ile yaptırabiliyor. Bu durum, hizmetlerin kalitesi, maliyeti ve güvenilirlikleri bir yana, MTA'nın yıllar içinde zorluklarla biriktirdiği sondaj yapabilme ve örgütleyebilme yeteneğinin aşınmasına neden olmaktadır. MTA, mineral yatağının işletilebilirliğine yönelik araştırmaları yapmadan bir başka ifade ile önünü görmeden (körü körüne) harcama yaparak kömür/mineral arama-araştırmalarını sürdürebiliyor. Arama-araştırmalarını (ön) yapılabirlik araştırmalarına dayandırmadan "rezerv" miktarları verebiliyor. Oysa görevleri arasında "rantabilite hesapları tanzim etmek" de bulunmakta ve 1969 yılından beri bünyesinde "fizibilite etütleri" adlı önceleri "servis", 1976 yılından itibaren de "daire" ölçüğünde olan bir birimi bulunmaktadır.

c) MAPEG kendisine sunulan belgelerdeki bilgilerin güvenilirliklerini değerlendiremediği, değerlendirme yeteneğini oluşturmadığı için olsa gerek, bu görevi 2016 yılında Yetkilendirilmiş Tüzel Kişiler (YTK) adlı bir yapının piyasada oluşturulmasıyla özel firmalara delege etmiştir. Bu durum, MAPEG'in zaten sınırlı olan kapasitesinin gelişmesini ve sektöre hâkimiyetini engeller niteliktedir. YTK'lerin bu görevin üstesinden ne ölçüde geldiği de ayrı bir konudur.

Çok fazla görev yüklenmiş durumda olan MAPEG, son yıllarda olumlu yönde bazı küçük adımlar atmış olmakla birlikte, üstlendiği görevlerin önemine uygun bir performansla henüz kavuşamamıştır. Görevleri arasında bulunan "faaliyetleri işletme güvenliği ve işletme projesine uygunluk açısından denetleme ...güvenilir ve etkin proje kabul, takip ve yönetimini sağlama", "tabii kaynakların verimli ve etkin kullanımını sağlama ve ülke menfaatlerine en uygun şekilde değerlendirilmesini" sağlama yönündeki hizmetlerinin tatmin edici düzeyde olduğu söylenemez. Arama ve işletme aşamasında yapılan madencilik projeleri yetkin olmayabiliyor, olsa bile tam uygulanmayabiliyor. Nitelik ve niceliği yeterince ortaya konmamış, işletilebilirliği nitelikli fizibilite araştırmalarına dayanmayan sahalara işletme ruhsatı verilebiliyor. Maden Kanunu'nda da bazı durumlarda milli menfaatlere ya da ülke/kamu yararına göre değerlendirme yapılmasını emreden bazı doğrudan ya da dolaylı hükümler olmakla birlikte, bu değerlendirmelerin nesnel ve nicel kriterlerle yapılmasını sağlayacak hükümler bulunmadığından, tüm icraat öznel ve nitel kriterlere dayandırılmaktadır. Madenlerde denetim yıllarca ihmal edilmiştir. 2020 yılında bir miktar arttırıldığı bilgisi basına yansımış olmakla birlikte halen yeterli etkinlikte olduğu söylenebilir. MAPEG, meslek odaları ile yakın işbirliği içinde çalışması gerekirken, onları dışlayıcı bir tutum almaktadır.

d) TKİ, ürettiği görüldüğü kömürlerin çok azını (2019 yılında tuvönan kömürün yüzde 2'sini) öz imkânları ile üretmektedir. Çoğu, rödovans karşılığı işlettiği sahalarda ya da kendisinde kalmış sahalarda hizmet alımı yoluyla üretilmektedir. Açık ocaklarda yıllık örtü-kazı işlerinin yaklaşık yarısını öz imkânları ile yapmaktadır. Ruhsatlı sahalarını ya rödovans karşılığı işletmekte, ya da bölerek bir kısmını özel firmalara devretmektedir. Kömür yıkama işini de hizmet alımı yoluyla özel firmalara yaptırmaktadır. Asıl görevi olan kömür madenciliğini fiilen yapmayıp aracı konumunda olması, başka işlerle adeta oyalanır hale gelmesi, en azından bu ölçekte var olma gereğini sorgulatır hale gelmiştir. 1990'lı yıllara kadar biriktirmek için çabaladığı madencilik bilgi, beceri ve kültürü hayli erozyona uğramış durumdadır. Oysa, ruhsatlarını geçici ya da kalıcı biçimde devrettiği kuruluşların çoğunun geçmişinde kömür madenciliği yoktur, olasılıkla çoğunun gelecekte de olmayacaktır. Bu durum, ülke kömür madenciliği bilgi, beceri ve kültürünün önce atomize sonra da süreç içinde yok olması anlamına gelmektedir.

Sektörde kömür yatağı nitelik ve niceliklerinin tahminindeki yanlışlıklar ve "rezerv" kavramının hatalı kullanımı nedeniyle geçmişten bu yana önemli sorunlar yaşanmıştır. Bu sorunlardan en görünür olanları, termik santral verimlerinin projelerinde yazılardan düşük olması ve santral kurma şartlı ihalelerde ihtilaflar çıkmasıdır. Öte yandan, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu'na göre, santrallere teslim edilen kömürlerin sözleşmedeki

sınırlar içinde olmaması nedeniyle Kurum iki yılda 26,7 milyon TL hasılat kaybına uğramıştır (Gökdemir, 2021).

e) TTK'nın, her yıl kendi imkânlarıyla yaptığı kömür üretim miktarı ve ruhsatında bulunduğ u alan azalmakta; özel sektörün rödovans karşılığı ya da ruhsatları devralarak yaptığı kömür üretim miktarı ve üretim yaptığı alanlar artmaktadır. TTK da kömür yıkama işini hizmet alım yoluyla özel firmalara yaptırmaktadır. TTK'nın en müzmin ve en görünür sorunlarından biri, uzun yıllardır ara ara gündemine aldığı kömür kazı işlerinde mekanizasyonu sağlayamaması ve sonuçta işçilik veriminin çok düşük ve kömür üretim maliyetinin ve yıllık zararının çok yüksek olmasıdır. Her seferinde olduğu gibi bugünlerde de dışardan danışmanlık hizmeti tedarik ederek yeniden denemekte olduğu kömür kazı işlerinde mekanizasyon uygulanmasından başarılı sonuç alması, Havzanın geleceğini olumlu yönde hayli etkileyebilecektir. Başarılı olamaz da son iki yıldaki ruhsat devri ihalelerini kazanan firmaların çok büyük miktardaki yıllık üretim miktarı taahhütlerini ocaklarında mekanizasyon uygulayarak gerçekleştiremezlerse de hem TTK'nın hem de bu teklifleri sunan şirketlerin bilgi ve beceri düzeyleri sorgulanabilecektir. TTK'nın her yıl büyük miktarlarda zarar etmesi, Ana Statüsü'nde yazan "...taşkömürü ile taşkömürü havzasındaki diğer maden rezervlerini en iyi şekilde değerlendirerek yurt ekonomisine azami katkıda bulunmak" amacına hizmet etmemektedir. TTK'nın bir diğer müzmin sorunu da, imtiyaz alanındaki kaçak ocaklarla baş edememesi ve bunların sayılarının her yıl artmasıdır. Örneğin, Kurumun 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu'na göre, Kurum imtiyaz sahasında tespit edilerek müdahale edilen kaçak ocak sayısı 2015 yılında 197, 2016 yılında 293, 2017 yılında 350, 2018 yılında 371 ve 2019 yılında 556'dır (Arı, İ., 2021).

f) EÜAŞ, yukarıda da değinildiği gibi madencilik faaliyetleri yapmıyor, işletmekte olduğu termik santrallerin kömür ihtiyaçlarını başka kuruluşlardan temin ediyor. MTA'nın bulunduğu ve bir aşamaya kadar geliştirdiği EÜAŞ'a devrettiği linyit sahalarını, TS kurulmasına yönelik sorunlarını giderip önceki ETK Bakanının tabiriyle "kılçıksız" hale getirip, Devletin her türlü teşviki de sağlanarak özel firmalara elektrik üretme koşulu ile devretme yönünde hazırlıklar yapıyor. Madencilik konusunda bilgi ve deneyimi olmadığı için bu işleri de deneme-yanılma ile yürütmek durumundadır. Bu nedenle olsa gerek, ruhsatında bulunan sahalardan yararlanmada henüz bir sonuç alamamıştır. Kendisi tesis kurmayı hedeflemiyor. Elindeki üç TS'yi de olasılıkla özelleştiremediği için mecburen elinde tutuyor. Bunlardan Afşin Elbistan B santraline kömür veren Çöllolar sahası 2011 yılındaki heyelan nedeniyle halen atıl durumda olduğu için bu biçimi ile özelleştirilemediği düşünülebilir. 18 Mart Çan TS'nin özelleştirme öncesi ihale hazırlık aşamasındaki termik santrallerden biri olduğu açıklanmıştır. Soma A TS de "Ar-GE Santrali" olarak değerlendirilmektedir. Mevcut santrallerin özelleştirilmesine yönelik politikalar EÜAŞ'ın geleceğine yönelik belirsizlikler ortaya çıkarmakta (EÜAŞ, 2019?); kömür işleticisi ile santral işleticisi kuruluşların farklı olması uygulamada sorunlara yol açmakta, santrallerin bakım-onarım ve rehabilitasyonlarında eksiklikler bulunmakta; EÜAŞ elektrik üretimi ve ticareti ile ilgili pek çok görev üstlenmiş durumdadır.

g) Maden arama/işletme ruhsatlarının bölünmesi havza madenciliği avantajlarını da yitirme anlamına gelmektedir.

h) Ülke kömür madenciliği geçmişinin 170 yıldan, kömüre dayalı santral işletmeciliği geçmişinin 70 yıldan fazla olmasına karşın, bu alanlarda mühendislik-müşavirlik ve makine-donanım konularında dışa bağımlılık devam etmektedir. Özellikle büyük ölçekli kömür madenciliği ve kömür yakan santrallerin projelendirilmesi ve tevsi veya idamelerine yönelik sorunlarının çözümü için hâlâ yurt dışından mühendislik-müşavirlik hizmeti ile makine-donanım alma ihtiyacı hissedilmektedir.

i) Madencilik sektöründeki kamu kuruluşlarının temel görevlerini yapmayıp bu alanları özel sektöre bırakmaları, bu kuruluşlardaki madencilik kültürünün erozyona uğramasına neden olmakla kalmıyor, Ülke madencilik kültürünün de pamuk ipliği ile bağlı olmasına yol açıyor. Çünkü bu kamu kuruluşlarının çekildiği alanı dolduran özel firmaların madencilikte ne kadar kalıcı olacakları kestirilemez. Bu şirketlerin çoğu, kömür madenciliğinde mazisi olmayan, gelecekte olacaklarına dair garanti verilemeyen, çoğu inşaat sektörü kökenli şirketlerdir. Bir anda kömür madenciliğinden vazgeçebilirler, işlerini devredebilirler. Bu şirketlerin en azından çoğunun bu sektörde uzun vadeli plan yapması beklenemez, AR-GE yapması düşünülemez. Öte yandan, AR-GE yapmakta olan TKİ'nin araştırma yaptığı alanlarda bazı uygulanabilir sonuçlara ulaşsa bile büyük olasılıkla elinde bu sonuçları uygulayabileceği kömür kaynağı kalmayacaktır. Özel firmaların, TKİ'nin elde edeceği uygulanabilir sonuçlara yönelik yatırım yapabilmesi de çok olası görünmüyor. Dolayısıyla TKİ'nin araştırmalarının boşa gitme olasılığı yüksek görünüyor.

j) EPDK'nın kuruluş gerekçelerine uygun işlev gördüğü söylenemez. Ne sektörde serbest piyasa ilkeleri uygulanabilmekte, ne rekabet ilkeleri gözetilmekte, ne bağımsız olduğu ve kayırmacılığı önleyebildiği, ne rasyonel kaynak kullanımı sağladığı, ne de piyasanın şeffaf olduğu söylenebilmektedir. Kurul üyelerini, Başkanını ve yardımcısını Cumhurbaşkanı atıyor. Atanacaklarda hiçbir deneyim ve liyakat aranmıyor. Örneğin, ilahiyat fakültesi mezunları ya da beden eğitimi-ve spor öğretmenliği bölümü mezunları da Kurul üyesi olabilir durumdadır. Kurulurken, patronaj, kayırmacılık, rant kollama ve başarı göstergesi olarak liyakat ilkesi yerine kişisel ilişkilerin geçerli olduğundan yakınıp siyasi yozlaşmanın önüne geçilmesi hedeflenmişti, ama uygulamanın böyle olmadığı konusunda yaygın görüş vardır. Mevzuatında arz güvenliğini sağlamaya yönelik yükümlülükleri var ama olası arz fazlasına karşı önlem alma yükümlülüğü yok. Kaynak çeşitliliğini sağlamaya yönelik önlem alma yükümlülüğü yok. Bunların hepsini birden sağlayabilecek araç olan planlama yapma yükümlülüğü yok. Toplum/kamu yararını sağlama yükümlülüğü yok.³ Projelerin teknik, mali, ekonomik, kurumsal vb. yapılabirliklerini incelemiyor/önemsemiyor, şekil şartını karşılayan her başvuruya lisans verebiliyor.

Elektrik Piyasası Kanunu'nun (4628 sayılı Kanun) Gerekçesi'nde; "özelleştirmenin giderek artan bir rekabeti, rekabetin ise verimliliği, rasyonel kaynak kullanımını ve kaliteyi getireceği şüphesizdir," ifadeleri yer almaktadır. Ancak halen kurulu tesislerdeki kapasite

³ EPDK mevzuatında kamu yararı kavramı yalnızca arz güvenliğini sağlamaya yönelik, tanımlanmış riskler oluştuğunda ilgili tesisleri devletleştirme yetkisi ile ilgili olarak geçmektedir (4628 Sayılı Yasa, m. 5/m).

fazlalığı, proje stokunun yakın gelecekteki ihtiyacın üstünde olması, elektrik üretiminde dışa bağımlılığın yüksek oluşu ve kaynak çeşitliliği ile toplam kurulu kapasitenin planlanamaması, rasyonel kaynak kullanımı olacağı görüşünü boşa çıkarmaktadır.

k) Çevresel Etki Değerlendirme ve İzleme Genel Müdürlüğü'nün onayladığı ÇED raporlarının toplumda itibarı ne yazık ki yok. ÇED Olumlu Kararı'na esas teşkil eden ÇED özel formatında projelerin yalnızca çevreye etkileri ve bunlar için alınacak önlemler yer almakta, topluma olan fayda ve maliyetlerinin analizleri gerekli görülmemektedir. ÇED raporlarında yer alan "Beklenen Sosyo-Ekonomik Değişiklikler" alt başlığı altında çok yüzeysel ve genel bazı bilgilere yer verilmektedir. ÇED mevzuatında geçmişten günümüze toplum yararı lehine bazı iyileştirmeler 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 (Kayadelen vd., 2020).

2.1.3. Madenlere İşletme Ruhsatı ve Elektrikte Üretim Lisansı Verilirken Kamu/Toplum Yararı⁴ gözetilmiyor

Kamu hizmetinin devletin varlık nedeni olduğu ve devletin/idarenin kamu hizmetlerini yerine getirirken kamu yararını gözetmesi gerektiği; yasalar çıkarılırken de uygulanırken de temel hedefin kamu yararını sağlamak olması gerektiği görüşleri pek çok çalışmada ve yüksek yargı organlarının bazı kararlarında ve içtihatlarında yer almaktadır⁵ (Kayadelen, Konukman ve Türkylmaz, 2020).

Öte yandan, kömürün aranması ve işletilmesi işleri ile elektrik enerjisi üretiminin kamu hizmeti niteliğinde olduğu kabul edilmektedir.⁶ Elektrik üretiminde yararlanılan doğal kaynak ve servetler (kömür, toprak, yer üstü/yer altı suyu, deniz, orman, çayır, mera vb) topluma aittir ve Devlete emanet edilmişlerdir (Anayasa m. 168) ve bunlardan yararlanmada Devletin, toplumun (da) yararını gözetmesi gerekir. Dolayısıyla da Devlet, diğer yasama ve yürütme etkinliklerinde olduğu gibi, kömür madenciliği ve elektrik üretimi ile

⁴ Kamu yararı ile toplum yararı terimleri arasında anlam farkı olmadığını savunanlar da var, olduğunu savunanlar da var. Ümit Doğanay'ın (1974) "*Kamu yararı, kurulu düzenin korunmasındaki çıkardır. Toplum yararı ise, ülkede yaşayan tüm insanların ortak çıkarlarını ifade eder*" görüşü önemsendiğinden, "toplum yararı" teriminin kullanması tercih edilmektedir. Bu konuda daha ayrıntılı açıklamalar için anılan kaynaklara bakılabilir.

⁵ Devlet kavramı elbette yalnızca iktisadi yönüyle ya da kamu hizmeti yönü ile ele alınamaz, eli sopalı yanının gözden kaçırılmaması da gerekir.

⁶ (1) "Anayasa Mahkemesinin 21.06.1979 gün ve 1/30 sayılı kararında, Anayasa Koyucunun bu işleri [madenlerin aranması ve işletilmesi] 'kamu hizmeti' niteliğinde gördüğünün açık kanıtıdır" (Topaloğlu, 2021). (2) Anayasa Mahkemesi Türkiye Elektrik Kurumunun özelleştirilmesine olanak veren 3974 sayılı Kanun'un bazı maddelerinin Anayasaya aykırılığını incelediği bir kararında; "Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı ile ilgili etkinlikler kamu hizmetidir" demiştir (Zeybek Cebeci, 2019). Ayrıca Onur Karahanoğulları da, "*enerji üretiminin kamu hizmeti alanına dâhil olduğunu belirtir*" (2003).

ilgili yasama ve yürütme etkinliklerinde de toplum yararını gözetmek; ve toplum/kamu yararının varlığına/yokluğuna dair kararlarını mümkün olduğunca nesnel ve nicel kriterlere dayandırmak durumundadır.

Yasal düzenleme, politika ya da program gibi girişimlerin toplum yararına olup olmadığını belirlemede Düzenleyici Etki Analizi; projelerin toplum yararına olup olmadığını belirlemede de Çevresel Analiz, Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED), Sosyal Etki Değerlendirme (SED), Ekonomik Analiz (Ekonomik Fayda Maliyet Analizi, Maliyet Etkinlik Analizi), Sosyal Analiz (Sosyal Fayda-Maliyet Analizi, Sosyo-kültürel Analiz vd), Bölgesel Analiz gibi projelerin çevreye, ulusal ekonomiye, toplumun farklı kesimlerine ve ilgili bölgeye etkilerini nesnel ve nicel kriterlerle tanımlayabilen değerlendirme/analiz tekniklerinden yararlanılabilir. Nitekim kamu yatırım projelerinin analizinde bu tekniklerin çoğundan yararlanılabilmektedir.⁷

Oysa madencilik ve enerji ile ilgili kanunlar çıkarılırken ya da var olan kanunlarda değişiklik yapılırken de, madenlere işletme ruhsatı verilirken de, elektrik üretimi için lisans verilirken de, toplum yararının gözetildiği söylenemez. Gözetildiği varsayımına dayanan kararlar da nesnel değil öznel kriterlere dayanmaktadır. “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 bağdaşmaz” (Kayadelen, Konukman ve Türkyılmaz, 2015). Mevzuatımızda, doğal kaynakların ya da mineral kaynakların topluma ait olduğuna, onların korunması, verimli işletilmesi ve işletilmelerinde toplum yararının gözetilmesi gerektiğine ilişkin herhangi bir açık hüküm bulunmaması önemli bir eksikliktir.

2.1.4. Kömür Üretiminde ve Kömürden Elektrik Üretiminde Devlet Bütçesine Ek Maliyetler Yükleniyor

KİT’lerin özelleştirilmesinin ya da tasfiye edilmesinin, TKİ’nin, TTK’nın, EÜAŞ’ın maden arama/işletme ruhsatlarının özel firmalara devrettirilmesinin, bazı faaliyetlerin özel şirketlere yaptırılmasının, EÜAŞ’a santral kurdurulmamasının temel gerekçelerinden biri de, bu faaliyetlerin kamu maliyesine yük olmasını önlemek olarak gösterilmişti. Ancak bu amaca ulaşılamadığı, bir süredir kömür madenciliğine ve kömürden elektrik üretimine verilen desteklerle görülebilmektedir. Bu alanlara, Yatırımlarda Devlet Yardımları kapsamındaki teşvikler ile kamu varlıklarının tahsisi dışında verilen destekler ve miktarlarına dair bazı bilgiler şunlardır.

⁷ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2020-2022 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi’nde (Ek 2: Fizibilite Etüdü Formatı) kamu yatırım projelerinde uygulanması istenen analizler yer almaktadır.

a) Yer altı kömür madenciliğine sağlanan destek: ETKB Bakanı Dönmez'in 30.12.2020 tarihinde AA'ya yaptığı açıklamasına göre 2020 yılı içinde yer altı kömür madenciliğine 200 milyon TL destek verildi⁸ (etkb.gov.tr).

b) Kapasite Mekanizması: Elektrikte arz güvenliğinin sağlanması için gerekli yedek kapasite de dâhil olmak üzere yeterli kurulu güç kapasitesinin emre amade tutulabilmesi ve/veya sistem güvenliğinin sağlanması amacıyla oluşturulmuştur. Kapasite Mekanizması **bütçesi** 2018 yılı için 1,4 milyar TL, 2019 yılı için 2 milyar TL ve 2020 yılı için 2,2 milyar TL olarak ilan edilmiştir. Arz eksikliği riskinin olduğu durumlar için bazı ülkelerde uygulanan bu mekanizma/sistem, ülkemizde yapılan plansız yatırımlar sonucu arz fazlalığı olduğu halde, yerli kömür, doğal gaz ve yerli kömür yakması halinde ithal kömür santrallerine uygulanmakta; bütçe sınırları içindeki ödemede öncelik yerli linyit, taş kömürü ve asfaltit santrallerine verilmektedir (MMO Enerji Çalışma Grubu ve Birgün Ekonomi Servisi, 2021).

c) Yerli kömür yakıtlı santrallerden piyasa takas fiyatının üzerinde bedel ile elektrik alınması: Yerli kömür kaynaklarından **üretilen elektriğin** üretim maliyetlerinin piyasa da oluşan elektrik satış fiyatlarından fazla olduğu gerekçesiyle, 4 Ağustos 2016 tarih ve 2016/9096 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bu santrallerin üretimlerinin belirlenecek bir kısmının TETAŞ (artık EÜAŞ) tarafından piyasa fiyatından daha yüksek bedel ile (ABD doları cinsinden ve piyasa fiyat dalgalanmalarından bağımsız olarak, daha önce saptanmış olan birim fiyatın **güncellenmiş değeri** üzerinden) alınmasını temin edecek düzenlemeler yapılmıştır. Sonradan alım garantisi 2024 yılına kadar uzatılmıştır. Bu düzenlemeden yararlanan santrallerden alınan elektrik ve bunlara yapılan ödeme miktarları kamuoyuna açıklanmamaktadır (MMO Enerji Çalışma Grubu ve Birgün Ekonomi Servisi, 2021).

d) Bunların dışında, "sahaların kılçıksız hale getirilmesi" için yapılan harcamalar da vardır. İhale yöntemi ile özel şirketlere yaptırılan işlerin maliyetleri ile kömüre dayalı santrallerden elektrik alırken belirlenen fiyatların kamuya ek yükleri olup olmadıkları bilinmemektedir.

2.1.5. Madencilik Mevzuatı Sorunlu ve Karmaşık, Çok Sık Değişiyor, Uygulamalar Şeffaf Değil, Şaibelere Yol Açıyor, Yatırımcılar Önünü Göremiyor

Madencilik mevzuatı çok karmaşık ve çok parçalıdır. Çok fazla düzenleme ve izin alınması gereken kurum vardır. Maden Kanunu'na ek olarak pek çok kanun, yönetmelik, tüzük, genelgeçerlen oluşmaktadır. Maden Kanunu, yürürlüğe girdiği 1985 yılından bu yana 23 kez değiştirilmek zorunda kalmış. Sistemik olmayan, bazı maddeleri çok uzun, anlaşılması zor, yönetmelikte olması gereken hükümler içeren bir yasa niteliğindedir. Bazı yetkiler Bakana ya da Cumhurbaşkanıya bırakılmıştır. Uygulamaların şeffaf olmadığı, kişiye göre değiştiği şikâyetleri vardır. Dolayısıyla firmalar önünü görüp uzun vadeli hesap yapamamaktadır.

⁸ Bakan Dönmez, 19.11.2020 günkü Kömür Sektörünün Değerlendirme Toplantısında da, kömür işletmelerinde destek ödemesi alanların sayısını 44'e çıkardıklarını, 2016 yılından o güne kadar toplam 223 milyon TL ödeme yaptıklarını belirtmiştir (enerji.gov.tr).

2.1.6. Kamu Kuruluşlarının Müzminleşmiş Ortak Diğer Sorunları

Kamu kurum/kuruluşlarının/idarelerinin yukarıda belirtilenler dışında, çok uzun yıllardır bilinen müzminleşmiş ortak sorunları da bulunmaktadır. Bunlardan önemli görünenler aşağıdaki gibi gruplandırılarak ifade edilebilir.

a) Etkin ve verimli çalışmıyorlar, teknoloji geliştiremiyorlar, dünyadaki teknolojik gelişmelere ayak uyduramıyorlar ve sürekli dışa bağımlı durumdadır.

b) Yukarıda kuruluşlar özelinde de değinildiği gibi ürün ve hizmetlerinin kaliteleri çoğunlukla tatmin edici düzeyde değil. Ruhsat devri ve rödovans ihalelerinde sorunlar çıkması, ÇED raporlarına güven duyulmaması, stratejik planların göstermelik oluşu bu konudaki bazı örneklerdir. Bunlardan, daha önceki bölümlerde değinilmeyen stratejik planlar, işlevlerinin önemi nedeniyle özel olarak durulmayı hak eder.

Stratejik planlar, bilindiği gibi işletmelerin/kuruluşların yakın ve uzun vadeli stratejik amaç ve hedeflerini tanımlamak amacıyla hazırlanan belgelerdir. 2003 yılında çıkarılan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamuda stratejik planlama uygulaması mevzuatımıza girmiştir. Ancak bu planların amacına tam hizmet ettiği söylenemez. Görece iyi niyetle hazırlananları bulunmakla birlikte, genellikle bir zorunluluğu yerine getirmek için hazırlanmaktadır. Bu konuda şu ilginç örnek verilebilir. ETKB'nin bir stratejik planının yayımlanmasını izleyen aylarda, Planda hiç söz edilmediği halde, Maden Kanunu'nda çok kapsamlı değişiklik yapılabilmektedir. Planlar, genellikle siyasal iradeyi kızdırmayacak biçimde hazırlanmaktadır. Öngörülen hedeflere ulaşmada planı uygulayacak olanların yetkileri sınırlıdır, hatta pek çok konuda yoktur. Stratejik planlar olması gerektiği gibi hazırlanabilse, kamu kurum/kuruluşlarının mevcut durumları gerçekçi biçimde analiz edilebilir, sorunları ve hedefleri gerçekçi biçimde saptanabilir ve kuruluşların belirtilen sorunları plan dönemlerinde çözülebilir, kuruluşlar kendilerini sürekli yenileyebilir.

c) Makine-donanım ve tesislerin önemli bir bölümünün ekonomik ömrü dolmuş durumdadır.

d) Çalışanlarda, pek çok nedenden kaynaklanan motivasyon eksikliği vardır.

Sonuçta kurumlar ve kuruluşlar etkin ve verimli çalışmadıkları için sektörün çarkları sağlıklı işleyememekte; sektör ağır yaralar almaktadır.

2.2. Başlıca Nedenler

Yukarıda belirtilen sorunların her birinin birden fazla nedeni bulunmakla birlikte belirleyici olanı, Ülkede yaklaşık 40 yıldır uygulanmakta olan neoliberal politikalar ile onun yansıması ya da uzantısı niteliğinde olan kamu yönetimi anlayışının/yaklaşımının Türkiye versiyonlarıdır. Aşağıda, neoliberal politikaların başlıca önermeleri ile bunun Türkiye versiyonu kısaca hatırlatıldıktan ve kamu yönetimi anlayışı ile ne kastedildiği açıklandıktan sonra, belirtilen her sorunun diğer nedenleri ve kamu kuruluşlarının ortak sorunlarının nedenleri üzerinde durulmaktadır.

2.2.1. Neoliberal Politikalar ve Kamu Yönetimi Anlayışı

Devlet/kamu⁹ kurumlarının/kuruluşlarının/idarelerinin sorunlarından ve kamu yönetim anlayışından söz edilecekse, önce ülkenin ve devletin özelliklerinden söz etmek gerekir. Türkiye küresel kapitalist sistem içinde yer alan, bu sistemin kurumlarına (DTÖ, IMF, DB, AB, NATO vd) ve kurallarına bağımlı bir ülkedir. Anayasasında (m. 2) demokratik, laik, sosyal bir hukuk devleti olduğu yazsa da, bu niteliklerine hiçbir zaman tam olarak sahip olamamış, özellikle son yıllarda bu niteliklerinden hayli uzaklaşmış bir devlettir. Ülkede Siyasal İslam görüşünün etkin olduğu, hukukun çiğnendiği, otokratik bir hükümet sistemi uygulanmaktadır.

Tüm sorunların belirleyici nedeni olduğu ifade edilen neoliberal politikalar ve uzantısı niteliğindeki kamu yönetim anlayışının uygulanıyor olması, küresel kapitalist sisteme bağımlılığın sonucudur. Neoliberal politikaların, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra revaçta olan, devletin ekonomiye müdahalesini ve planlı kalkınmayı esas alan Refah Devleti politikalarının 1970'li yıllardan itibaren sorunları çözmede yetersiz kalması üzerine, kabul gördüğü öne sürülür. Başlıca önermeleri, piyasanın egemenliği, özelleştirme, kamu yatırımlarının ve harcamalarının kısılması, deregülasyon (serbestleştirme, kural-sızlaştırma) olarak tanımlanmaktadır (Kurmuş, 2010). Bu politikalar, ülkelere ve tarihsel dilimlere göre farklılık gösterebilmiş ve uygulandığı ülkelerde kamu yönetimi anlayışını da şekillendirmiştir.

Son 40 yılda pek çok ülkede kabul gören kamu yönetimi anlayışı, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) anlayışı ya da yaklaşımı olarak adlandırılmaktadır. YKİ anlayışı, refah devleti ekseninde şekillenmiş olan Klasik Kamu Yönetimi (ya da Geleneksel Kamu Yönetimi) anlayışına tepki olarak şekillendirilmiş ve onun yerini almıştır. Bu değişim ve dönüşüm sürecinin nedenleri, Klasik Kamu Yönetimi anlayışına yoğunlaşan eleştiriler (1973 petrol krizinin de etkisi ile artan kamu hizmeti ihtiyacını karşılamakta zorlanması, sorunları çözmekte yetersiz kalması, mali kaynak yetersizliği, enflasyon, hantal bürokrasi vb), Yeni Sağ ve ekonomik teorideki değişiklikler, özel sektördeki gelişmeler ve toplumsal nedenler olarak gösterilmektedir (Uysal, 2020; Tuncer ve Usta, 2013).

Dünyada 1970'lerin sonlarından itibaren uygulanmaya başlayan YKİ anlayışına göre; devlet küçültülmeli ve etkinleştirilmeli; kamu yönetiminde parçalı yapıya geçilmeli, monolitik birimler kaldırılmalı; desantralizasyon ilkesi ön plana çıkarılmalı; kamu tarafından sunulan hizmetlerde alternatif yöntemler aranmalı; özel sektör tipi yönetim pratikleri ve araçları benimsenmeli vb (Uysal, 2020; Zengin, 2009). Böylece örneğin devlet "merkezi konumdan" "piyasayı yönlendirme" konumuna geldi, "çerçevesi yasalar tarafından çizilmiş" olan "kamu yararı" yerine "kişisel çıkar" esas oldu, temel ilkeler "rasyonellik" iken "etkinlik, verimlilik ve kalite" oldu, "kamu görevlilerinin sorumluluğu" siyasilere karşı iken "müşterilere karşı"ya dönüştü (Kaya, 2017).

⁹ Devlet ve kamu kavramları arasında fark olduğu bilinmekle birlikte bu makalede de yaygın kullanıma uygun olarak aynı anlamda kullanılabilir. Kamu yönetimi, devletin işlerini yerine getiren mekanizma olarak kabul edilmektedir (Kaya, 2017.)

Dünyada kamu yönetimi anlayışındaki bu değişimi ilk uygulamaya başlayan ülkeler arasında Türkiye de vardı.¹⁰ Toplum yaşamının her alanını etkileyen neoliberal politikaların 24 Ocak 1980 kararları ile Türkiye’de uygulanmaya başladığı kabul edilir. 1980 yılından bu yana görev yapan hükümetlerin hepsi bazı farklarla da olsa, bu politikalara ve kamu yönetim anlayışına sadık kaldı ve sadık kalmaya da devam etmektedir. Bu politikaların AKP iktidarındaki Türkiye versiyonunda, toplumsal yaşamın bütün alanlarına müdahale eden, temel hak ve özgürlükleri kısıtlayan, baskıcı, tektipleştirici, dışlayıcı, ayrımcı, kutuplaştırıcı, ötekileştirici, hukuk tanımayan, “ben istedim mi yaparım” anlayışı zamanla yaygınlaşmıştır. Nepotist anlayışla (kamu ihalelerinin iktidara yakın firmalara verilmesi, pek çok alandaki kayırmacılık vb) neoliberalizmin piyasanın egemenliği önermesi ve pek çok yetkinin merkezi idarede ve dolayısıyla da tek kişide toplanması ile de kamu yönetimi anlayışındaki desantralizasyon ilkesi eğilip bükülmüştür. Etkinlik, verimlilik ve kalite kavramları da vitrin süsü olarak kullanılmıştır.

Türkiye Elektrik Kurumunun parçalara ayrılıp termik santrallerinin ve dağıtım hizmetlerinin özelleştirilmesi, enerji piyasasının serbestleştirilmesi ve EPDK’nın kurulması; 3213 Sayılı Maden Kanunu temel ilkelerinin şekillendirilmesi; Kamu Özel İşbirliği modeli adı altında kamu kuruluşlarına ait kömür sahası ruhsatlarının özel kişilere devredilmesi ya da rödovans karşılığı işlettirilmeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının bazı temel görevlerini kendilerinin yapmayıp özel firmalara yaptırmaları; kömür potansiyelinin saptanmasında ve harekete geçirilmesinde çok zaman yitirilmesi ve halen yitirmeye devam edilmesi; TKİ’nin işlevsiz kalması, ülke kömür madenciliği bilgi, beceri ve kültürünün atomize edilmesi; EÜAŞ’nin yeni santral kuramaması; kömür madenciliğine ve enerji yatırımlarına devletin yeterli kaynak ayırmaması, kamu işletmelerinin mevcut tesis, makine ve donanımın bakım ve onarımlarının yeterince yapılmaması vb sorunların temel nedeni, neoliberal uygulamalar ve onun uzantısı niteliğindeki Yeni Kamu İşletmeciliği olarak adlandırılan kamu yönetimi anlayışıdır.

2.2.2. Kömür Potansiyelinin Saptanmasında ve Harekete Geçirilmesinde Çok Zaman Yitirilmesinin Nedenleri

Neoliberal uygulamalara ve kamu yönetimindeki hâkim anlayışa ek olarak:

- Yerli linyitlerin niteliklerinin yatırımcılara cazip gelmemesi;
- Ülke kömür kaynaklarından yararlanma gereğini siyasal iktidarların geç anlaması, kömür sahalarının arama-araştırmalarının yetersizliği; kömür aramalarına 1984-2005 yılları arasında ara verilmiş olması; elektrik enerjisi arz açığı oluşunca yatırımcıların riski daha az olan doğal gaz ve ithal kömür gibi kaynaklara yönelmesi;
- nitelik ve niceliği yeterince ortaya konamamış; teknik, teknolojik, çevresel, hukuksal, ekonomik, mali, kurumsal açılardan yapılabirliği kanıtlanmamış sahaların özel sektör

¹⁰ Türkiye’de desantralizasyonu (adem-i merkeziyetçiliği) da içermeyi hedefleyen yerel yönetim reformuna yönelik olarak 2004 yılında Meclis’ten geçen yasaları Cumhurbaşkanı A. N. Sezer “yetkilerin yerel yönetimlere devrinin üniter devlet yapısına aykırılık oluşturduğu” gerekçesiyle veto etti. Desantralizasyon ilkesi bazı yasalarda yapılan değişikliklerle kısmen uygulandı. Ancak son zamanlarda tersine gelişmeler ile yetkiler merkezileştirilmektedir.

tarafından “ekonomiye kazandırılması” amacıyla kamu kuruluşlarınca ihale edilebilmesi; bu ihalelere hiç teklif verilmemesi ya da madencilikle ilgisi olmayan pek çok özel şirketin yeterli araştırma yapmadan girebilmeleri; ihaleyi kazananların durumun vahametini sonradan anlamaları nedeniyle işe başlayamamaları ve sonuçta zaman kaybedilmesi;

- Kömür madenciliğinin ve kömüre dayalı elektrik üretiminin, insan sağlığına olumsuz etkisi, çevre tahribatına yol açması, iklim krizine önemli katkıları nedeniyle uluslararası/ulusal kuruluş/örgüt/platform vb tarafından desteklenmekten vazgeçilmesi, engellenme girişimlerinin giderek artması; bu durumun da etkisi ile izin verecek idarelerin gerek mevzuatla gerekse de uygulamalarla ek zorluklar çıkarması; yargı organlarının bu olumsuz ortamdan etkilenmesi;

- Zamanın kömürün aleyhine; maliyet, çevreye etkisi vb açılardan daha elverişli olan, özellikle yenilenebilir nitelikteki alternatif enerji kaynaklarının lehine çalışması; kömüre direnenleri cesaretlendirirken, girişimcileri kömüre dayalı elektrik üretimine yatırım yapma konusunda caydırmakta oluşu.

2.2.3. Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Bazı Temel Görevlerini Kendilerinin Yapmayıp Özel Firmalara Yaptırmalarının, Üstlendikleri İşlerdeki/Hizmetlerdeki Başarı ve Kalite Düzeylerinin Tatmin Edici Olmamasının Nedenleri

Neoliberal uygulamalar ve kamu yönetimindeki hâkim anlayışa ek olarak:

- Makine-donanım-tesis ve/veya personelin nicelik ve nitelik olarak yetersizliği. Personelin niteliksizleşmesi 1970’lerin ortasında atama ve görevde yükseltmelerde yandaş kayırmacılığı ile yaygınlaşmaya başlamış, 2000’li yıllarda hızlanmıştır.

- Kamu sektörünü yandaş kayırma aracı olarak gören yöneticilerin uygulamaları.

- Ülke madencilik kültürünün geliştirilememesi yani madenciliğimizin hal-i pür melali, kamu idarelerinde nitelikli mühendislik-müşavirlik hizmetlerinin talep edilmemesi ve/veya bu hizmetlerdeki nitelik farklarının ayırt edilememesi.

- Yönetimlerindeki istikrarsızlıklar.

- Muktedirlerin, planlamanın ve plana uymanın önemini anlayamaması ve/veya işlerine gelmemesi.

- Zonguldak havzasının topografik yapısının ve bitki örtüsünün Havzadaki kömürlerin kaçak olarak işletilmesini kolaylaştırması ve Devletin bu faaliyetleri önleme konusunda yeterli istek ve beceriyi göstermemesi.

2.2.4. Madenlere İşletme Ruhsatı, Elektrikte Üretim Lisansı Verilirken Kamu/Toplum Yararı Gözetilmemesinin Nedenleri

Neoliberal uygulamalara ve kamu yönetimindeki hâkim anlayışa ek olarak:

- Kanun koyucuların toplum yararını öncelememeleri, mevzuatın yöntem ve kriter tanımlayarak emredici olmaması. Örneğin, Anayasada açık hüküm bulunmamaktadır; ilgili bazı yasalarda “ülke yararına/menfaatine”, “kamu ihtiyaç, güvenlik ve yararına uygun olarak”, “milli menfaatlere en uygun şekilde”, “kamu yararını gözeterek” gibi ifadeler yer almasına karşın, bu kavramların ne ifade ettiğine, bu koşulların hangi nesnel ve nicel kriterlerle nasıl sağlanacağına ilişkin tanımlamalar bulunmamaktadır.

2.2.5. Devlet Bütçesine Ek Maliyetler Yüklenmesinin Nedenleri

Neoliberal uygulamalara ve kamu yönetimindeki hâkim anlayışa ek olarak:

- Uzun vadeli enerji planlamasının yapılmayıp günübirlik uygulamalar tercih edilmesi, projelerin ekonomik, mali, çevresel, kurumsal vb açılardan yapılabilirliğinin yeterince araştırılıp en uygun iş modelinin seçilmemesi, kamu yönetiminin kömür madencilikliğini ve/veya kömüre dayalı elektrik üretimini teşvik ederken ilke gözetmemesi ve elbette bu tür işlerde de kamu kaynaklarını yandaşlara aktarma isteği.

2.2.6. Madencilik Mevzuatının Sorunlu ve Karmaşık Olmasının, Çok Sık Değişmesinin ve Uygulamaların Şeffaf Olmamasının Nedenleri

- Yürürlükteki 3213 sayılı Maden Kanunu'nun, hazırlandığı dönemin neoliberal politikaları ile kamu yönetimi anlayışına uygun olarak dar bir kadro tarafından, 6309 Sayılı Kanun'a bir anlamda tepki olarak hazırlanıp yeterince tartışılmadan yasalaştırılması ve bu nedenle pek çok eksik ve kusur içermesi. Madencilik, ayrıca yukarıda da belirtildiği gibi pek çok kurumun uyguladığı pek çok düzenlemeye daha tabidir ve onlarda da sürekli değişiklikler yapılmaktadır. Sonuçta madencilik, eklektik, sistematik olmayan, sorunlu, karmaşık, izlenmesi ve anlaşılması zor bir mevzuata tabi hale gelmiştir.

- Bazı yetkilerin Bakana veya Cumhurbaşkanıya bırakılmış olması, bu nedenle keyfiliğin hâkim olduğu kanısının yaygın olması.

- Mevzuatın sorunlu ve çözümün yenisini hazırlamak olduğu yıllardır bilinmesine karşın, yeni bir yasa hazırlanması gerektiğinin kabul edilmemesi ve/veya buna cesaret edilememesi.

2.2.7. Kamu Kuruluşlarının Müzminleşmiş Ortak Diğer Sorunlarının Nedenleri

Neoliberal uygulamalara ve kamu yönetimindeki hâkim anlayışa ek olarak:

- Ülkenin otokratik hükümet sistemi.

- Toplumda gerektiğinde hukukun arkasından dolanmanın marifet gibi kabul görmesi, yasalara uymayanların yaptırımlardan kurtulma yolunu bulabilmesi.

- Plan-program dâhilinde hareket etmek yerine günübirlik politikalar ile keyfi uygulamaların geçerli olması.

- Karar alma süreçlerinde kapsayıcılık ve katılımcılık olmaması, kararların dar bir kadro tarafından alınması.
- Yatırımlarına izin verilmemesi, bakım ve onarımlarına yeterli ödenek tahsis edilmemesi.
- AR-GE yetersizliği/yokluğu, teknoloji geliştirilmemesi, bu nedenle sürekli dışa bağımlı olunması.
- Çalışanlara sağlanan özlük haklarının çok uzun yıllardır yetersiz oluşu; nitelikli ve deneyimli personel istihdam etme koşullarının sağlanmaması; işe almalarda ve görevde yükseltmelerde on yıllardır nesnel kriterlerin değil eş-dost kayırmacılığı gibi öznel kriterlerin geçerli olması; kendisinden yana ve kendisi gibi olmayana hayat hakkı tanımama düsturu.
- Her düzeyde siyasetçinin kuruluş kararlarına keyfi biçimde müdahale edebilmesi. Bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlar bir yana, örneğin kategorik olarak bir bağımsız düzenleyici kurum niteliğinde olan EPDK'nın Kurul Üyelerinin bile siyasi otoriteye ne kadar bağımlı olduğuna yukarıda değinilmişti.

3. SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu makalede Ülke kömür madenciliği ve yerli kömürlere dayalı termik santrallerle ilgili kamu kuruluşlarının görev, yetki ve başlıca faaliyetleri anlatılmış; başlıca sorunları ve bu sorunların nedenleri toplum yararı bakışı ile analiz edilmeye çalışılmıştır. Başlıca sorunlar olarak; Ülke kömür potansiyelinin saptanmasında ve harekete geçirilmesinde çok zaman yitirildiği ve halen yitirmekte olduğu; kamu kurum ve kuruluşlarının bazı temel görevlerini kendileri yapmayıp özel firmalara yaptırdıkları, üstlendikleri işlerde başarı ve hizmet/ürün kalitelerinin tatmin edici düzeyde olmadığı; madenlere işletme ruhsatı ve elektrik üretimi için lisans verilirken kamu/toplum yararının gözetilmediği; kömür üretiminde ve kömürden elektrik üretiminde devlet bütçesine ek maliyetler yüklendiği; madencilik mevzuatının sorunlu ve karmaşık olduğu, çok sık değiştirildiği, iş ve işlemlerin şeffaf olmadığı, şaibelere yol açtığı; ve kamu kuruluşlarının müzminleşmiş ortak sorunları belirtilmiştir. Bu sorunların birden fazla nedenleri olmakla birlikte en önemlisinin 1980 yılından beri Ülkede uygulanan neoliberal politikalar ve onun uzantısı niteliğindeki kamu yönetimi anlayışı olduğu ifade edilmiştir.

Ülke kömür potansiyelinden toplum yararı gözetilerek etkin ve verimli biçimde yararlanılabilmesi ancak toplumcu bir sistemde mümkün olabilir. Bununla birlikte mevcut ekonomik sistemde yapılabilecekler de vardır. Makaledeki analizlerden yola çıkılarak bu kapsamdaki öneriler aşağıdaki gibi 10 grupta toplanabilir.

- 1) Elektrik üretimi, ilişkili olduğu bütün alanlarla birlikte, uzun vadeli planlanmalı ve yerli kömürlerden yararlanma hedefi, bu planlara göre belirlenmelidir. Dolayısıyla aşağıdaki önerilerin bazıları, planda, yerli kömürlerden de yararlanılacağı varsayımına dayanmaktadır.
- 2) Ülke kömür potansiyeli bir an önce ortaya çıkarılmalı ve harekete geçirilmelidir. Çünkü:
 - i) Bir an önce enerjide dışa bağımlılıktan kurtulmak ve cari açığı azaltmak gerekir.

ii) Bir yandan yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımı, görece düşük maliyetli ve çevre dostu olmaları, düşük karbonlu ekonomiye geçiş ve iklim krizinin çözümüne katkıları açısından avantajlı hale gelmekte, diğer yandan kömür madenciliğine ve kömürden elektrik üretimine karşı tepkiler artmakta olduğundan, uzun vadede kömürlerden yararlanma şansı olmayabilecektir.

3) Kömür kaynakları havzalar bazında ele alınmalı, kömür madenleri ve kömüre dayalı termik santraller, mümkün olduğunca, kamu kuruluşları tarafından toplum yararı gözetilerek kurulmalı ve işletilmelidir. Çünkü:

i) Siyasal iktidarın riski azaltacak cazip kolaylıklarına karşın, özel kesim başta riskinin yüksekliği olmak üzere çeşitli nedenlerle kömür madenciliğine ve yerli linyitlere dayalı termik santral kurmaya sıcak bakmıyor. Bu işe bir kez girişmiş olanların bile tekrar girme niyetleri yok görünüyor. Halen kömürden elektrik üreten büyük şirketlerin sektörde kalıcı olma olasılıkları da güçlü görünmüyor.

ii) Özel kesim: (a) uzun vadeli planlar yapmıyor, Ülkenin uzun vadeli elektrik enerjisi üretim planlaması ile ilgilenmesi de beklenemez. (b) Temiz kömür teknolojilerine yönelik araştırma yapmıyor ve TKİ'nin yapmakta olduğu bu tür araştırmaların sonuçlarıyla ilgilenmeleri de beklenemez. (c) İş yerinde demokratik mekanizmaların işlemesine izin vermek istemez. (d) Yerel toplumun ihtiyaçlarını ve çevrenin korunmasını önemsemmez.

iii) Bir sektörde toplum yararı ya da "ortak iyi" arayışının sürdürülebilmesi için, o sektörün siyasetin etki alanı içinde olması gerekir. Bir sektör, siyasetin etkisinden - devletin etkisinden değil - çıkarılırsa, kamunun/toplumun o sektörde belirleyici olma imkânları elinden alınmış olur; siyasetin yok olması o sektörde "ortak iyi" arayışının yok olması anlamlarına gelir. Devleti, kamu etkilediği oranda, devletle kamu birbirine yakın sayılır. Kamuculuk, mutlaka demokrasiyle birlikte anılmalıdır (Üşür, 2001). Sırası gelmişken belirtmeli ki, "bir hizmetin devlet tarafından sunulması ya da bir varlığın mülkiyetinin devlette olması, kamuculuğu garanti etmiyor (Yıldırım, 2014). "Kamuculuk eşittir devletçilik demek değildir. Faşistler de devletçi olabilir. Mussolini ve Franco buna örneklerdir" (Sönmez, 2018).

Bu bağlamda, özelleştirme çalışmaları derhal durdurulmalıdır. Özel firmalarca işletilmekte olup devlete yük olan kömür işletmeleri ve termik santraller gerekirse devralınıp kamu kuruluşlarınca işletilmelidir.

Ancak makalede ortaya konmaya çalışıldığı gibi, başta siyasal iktidarın her alandaki neoliberal uygulamaları ve kamu yönetimindeki hâkim anlayış olmak üzere, ilgili kamu kuruluşlarının mevcut yapıları, mevcut yönetim anlayışları, mevcut kadrolarının nitelik ve niceliği ve yürürlükteki mevzuat ile toplum yararını gözeterek etkin ve verimli biçimde çalışabilmeleri mümkün değildir. Dolayısıyla ilgili (aslında tüm) kamu kuruluşlarında gerekli koşullar sağlanmalıdır. Bu koşulların sağlanabilmesi için kamu kuruluşları;

▪ piyasa odaklı, rekabete dayalı çalışmak yerine, ülke ve bölge kalkınmasını, yerel toplumun ve çevrenin ihtiyaçlarını önceliklemelidir. Vizyon ve misyonlarını bu ilkelere göre be-

lirlemelidir. Kamu yatırım projelerine finansal destek sağlayacak bir kamu finans sistemi de düşünülmelidir. 1964 yılında kurulup 1987 yılında ihracatı desteklemek üzere Türkiye İhracat Kredi Bankası AŞ (Türk Eximbank)'ye dönüştürülen Devlet Yatırım Bankası deneyiminden bu amaçla yararlanılabilir.

- merkez örgütlerinin ve işletmelerinin yönetimlerinde hükümetin, ilgili tarafların ve çalışanların temsilcileri dengeli biçimde temsil edilmeli, karar alma süreçlerinde tüm ilgili tarafların katılımcılığı esas alınmalı, tüm iş ve işlemleri şeffaf yürütülmelidir;
- iç işleyişlerinde özerk olmalı, yönetimlerinde istikrar sağlanabilmeli, siyasi çıkarlara alet edilmeleri önlenmelidir;
- temel görevlerini kendileri yapmaya çalışmalı, gerektiğinde Kamu-Özel-İşbirliği modeli de elbette düşünülebilmelidir, ancak buna dair karar, hangi modelin toplum yararına olacağına dair ayrıntılı analizlere dayandırılmalıdır;
- çalışanlarına, nitelikli ve deneyimli personel istihdam edebilecek düzeyde özlük hakları sağlayabilmelidir; işe almalarda ve görevde yükseltmelerde liyakat ilkeleri gözetmelidir;
- ihtiyaçlarını karşılayabilecek düzeyde makine-donanım-tesis ve/veya personel ile ödeneklere sahip olabilmelidir;
- yüklenici seçiminde yandaşlık gibi öznel kriterleri değil zaman, maliyet ve kalite gibi nesnel kriterleri esas almalıdır;
- teknolojik açıdan dışa bağımlılığı önleyecek, ihtiyaç duyduğu teknolojiyi geliştirebilecek yapı ve yeteneğe sahip olabilmeli, bu amaçla ARGE yapabilmeli; enerji makine ve donanımlarının yurt içinde üretimini sağlamak üzere yerli sanayi ve üniversitelerle işbirliği yapabilmelidir;
- iş ve işlemlerinde kamu/toplum yararını gözetmeli; bunun için uygun mevzuata sahip olmalıdır.

4) Kömür madeni işleticisi ile termik santral işleticisi aynı kuruluş olmalıdır.

5) Elektrik üretim planına uygun olma koşulu ile yalnızca ekonomik, mali, çevresel, sosyal vb açılardan analizleri sonucu topluma faydası maliyetinden fazla olacağı kanaatine varılan projelere işletme ruhsatı ve/veya elektrik üretim lisansı verilebilmelidir. Dolayısıyla her kömür sahasından ne pahasına olursa olsun yararlanma anlayışı olmamalıdır. Temiz kömür teknolojilerinden yararlanma da, seçenekler arasında yer almalıdır.

6) Madencilik Bakanlığını kurma seçeneği değerlendirilmelidir.

7) MAPEG'in mevzuatı, sektörün ihtiyaçlarını karşılayabilecek ve doğal kaynakların korunmasını, verimli işletilmesini ve işletilmesinde toplum yararının gözetilmesini sağlayabilecek biçimde yeniden düzenlenmeli; mevzuatında yazılı işlevlerini yerine getirebilmesi için yeniden yapılandırılmalı; merkez ve taşradaki ilgili birim personelinin nitelik ve niceliği ihtiyaçlarına uygun hale getirilmeli; yönetiminde ilgili taraflar dengeli biçimde temsil edilmelidir. İşletme ruhsatları, hazırlayanın ve/veya inceleyen/onaylayanın

yetkinliğinden emin olunan fizibilite araştırmalarına dayandırılmalı, işletmelerde çağdaş madencilik teknolojilerinin uygulanması esas alınmalı, işletmeleri madencinin/yöneticinin insafına terk etmeyecek etkin denetim mekanizmaları kurulmalıdır. Bu bağlamda, mühendislik-müşavirlik hizmetlerinin de, sektörün topluma karşı sorumluluğunu, mesleğin itibarını, güvenilirliğini ve saygınlığını gözetir biçimde icra edilmesi, bunun için meslek ahlâkı kurallarının uyulması zorunlu norm haline getirilmesi ve tavizsiz uygulanması gerekir.

8) TKİ, atomize olmuş kömür madenciliği alt sektörünün bir çatı örgütü olarak, sektörü yönlendirebilecek, arama ve araştırmalarda MTA ve işletici kuruluşlarla işbirliği yapacak bir kuruluş olarak yeniden yapılandırılabilir.

9) Madencilik mevzuatı yenilenmeli. Anayasanın ilgili maddesi, mineral kaynakların korunmasını, verimli işletilmesini ve işletilmesinde toplum yararının gözetilmesini teminat altına alacak biçimde değiştirilmeli; yeni bir Madencilik Yasası (Maden Yasası değil) tüm ilgili tarafların katılımı ile hazırlanmalı; yetki karmaşasına son vermek amacıyla, madencilikle ilgili bütün izinlerin tek bir otorite tarafından verilmesinin yolu bulunmalı; madencilik ihtisas mahkemeleri kurulmalıdır.

10) ÇED mevzuatı yenilenmeli; ÇED, pek çok ülkede olduğu gibi sosyal etki değerlendirmesi (SED) ile birleştirilerek hakkıyla yapılmalıdır. 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 (Kayadelen vd, 2020).

Bu koşullar yalnızca birkaç düzenlemede yapılacak değişikliklerle ve/veya birkaç üst düzey yöneticinin değiştirilmesiyle ve kısa vadede sağlanamaz elbette. Başta Anayasa olmak üzere pek çok yasada ve politikada, madencilik kültüründe, mühendislik mesleğinin icra biçiminde köklü dönüşümlerle en azından orta vadeli kararlı bir süreç sonunda gerçekleştirilebilir. Dolayısıyla da aynı anda, Ülkenin demokratik bir hukuk devleti olması, neoliberal dünya görüşünün son 40 yıldaki ve Siyasal İslamın on yıllar içindeki tahribatının telafi edilip toplumda zihniyet değişikliğinin gerçekleştirilmesi, toplum yararını öncelleyen politikalar manzumesinin geliştirilmesi ve bunun uzantısı olacak bir kamu yönetim anlayışının tesis edilmesi yönünde de adımların atılması gerekir. Kamu kesimi kömür madenciliği ve elektrik üretimindeki kurumlar/kuruluşlar, yani EPDK, TKİ, TTK ve EÜAŞ ile elektrik iletim ve dağıtımdan sorumlu kuruluşların görev ve yetki alanları ile yapılanmaları, oluşacak yeni anlayışa göre ve yukarıdaki öneriler doğrultusunda biçimlendirilmelidir. Kamu kuruluşlarının/KİT'lerin yapılanmaları üzerine yapılmış dünyada ve Türkiye'de pek çok çalışma bulunmaktadır. Onlardan elbette yararlanılabilir.

Peki, bu önerilerin uygulanma şansı var mıdır? Mevcut sorunların temel nedeni olarak gösterilen neoliberal politikalarda ve Yeni Kamu İşletmeciliği olarak adlandırılan kamu yönetimi anlayışında/yaklaşımında görünür vadede bir değişiklik olması mümkün müdür? Evet, mümkündür. Neoliberal uygulamalar ve onun uzantısı niteliğindeki kamu yö-

netimi anlayışı 1990'lerden sonra kurumsal ve politik karmaşıklığı artırdığı, vatandaşları müşteri olarak gördüğü, kamu hizmetlerinin piyasalaşmasının kamu yönetiminde güven kaybı ve parçalanmışlık gibi sonuçlara sebep olduğu, gelir ve servet dağılımını bozduğu, yoksulluğu artırdığı gibi bir takım eleştirilere ve sorgulamalara maruz kalmış; son 15 yılda bu eleştiriler daha yüksek tonda ifade edilmiş ve alternatif arayışlarına dönüşmüştür. YKİ'nin etkilerinin politik felaketslere yol açması nedeniyle birçok ülkede YKİ politika ve uygulamaları ya durmuş ya da tersine dönmüş durumdadır. Neoliberalizmin ideolojik hegemonyasının ve YKİ'nin kamu yönetiminde hâkim olan hegemonyasının sarsılmakta olduğundan söz edilmektedir (Kozanoğlu, 2021; Uysal, 2020). Bu anlayışın Türkiye'deki kokuşmuş ve insanlık onuruna aykırı versiyonunun da artık sürdürülebilirliği kalmamıştır. Belirtiler, "yönetemeyen devlet" sorununun yeniden depreştiğine işaret etmektedir.

Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışını eleştirenler, yönetim anlayışlarına dair yeni ilkeler/pa-radigmalar önermektedir. Post-Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı olarak anılan yeni yaklaşımlardan biri de Yeni Kamu Hizmeti (YKH) yaklaşımıdır. YKH yaklaşımı ile ilgili ön plana çıkan çalışmalardan elde edilen ilkelerden bazıları şunlardır (Kaya, 2017). Kamu yöneticilerinin hesap verebilirliğe bağlılıkları yasalarla sınırlı tutulmamalı, hesap verebilirlik yasalarla birlikte toplumsal değerlere, profesyonel ilkelere, siyasi değerlere ve kamu yararına göre şekillenmelidir; Önce vatandaşlar anlayışı hâkim olmalıdır (vatandaşlar birer tebaa/müşteri olarak görülemezler); Yerinden yönetim anlayışı ön planda olmalıdır; Devletin görevi, yönlendirmenin aksine hizmet etmek olmalıdır; Kamu idarecileri, kamu yararını ön planda tutmalıdırlar (görevleri kişisel çıkarlara hızlı çözümler bulmak olmamalıdır); Kamusal plan ve programların hem belirlenmesi, hem de uygulanması sürecine vatandaşların da dâhil edilerek sorumluluk almaları sağlanmalıdır; Kamu yararı daima ön planda tutulmalıdır; Öncelik demokrasiye verilmeli, yani vatandaşlar merkeze alınmalıdır.

Kamu yönetimi literatüründe bu türden önerilerin sıklaşması ve daha özgür, daha mutlu ve eşit bir toplum taleplerinin yükselmesi, önerilerimizin görünür vadede uygulanma şansının var olduğuna işaret etmektedir.

Son sözler: Devlet, kamu yönetimi, kamu kesimi, kamu yararı veya bürokrasi gibi kavramlara yüklenen anlamlar tarihsel koşulların değişimiyle değişebilmektedir (Zengin, 2009). Hızı artan bilim ve teknolojiye gelişmeler, 2008 ekonomik krizi, Avrupa'ya büyük ölçekli göç, artan gelir ve servet eşitsizliği ile iklim krizi gibi denormalizasyon süreçleri ve daha ne kadar süreceği kestirilemeyen ve bu süreçleri hızlandıran Covid 19 Küresel Salgını, her alandaki değişimi zorlayan süreçler olarak değerlendirilmektedir. Bu süreçler otorite ya da sermaye yararına bir dönüşüm riski taşıdıkları gibi başka türlü toplumsal dönüşümlerin imkânını da içlerinde taşır (Yüksel, 2020). Dünyada ve Türkiye'de dönüşümün yönünü siyasal ve toplumsal mücadeleler belirleyecektir.

KAYNAKLAR

- Arı, İ., 2021. TTK'yi de Batırmışlar!, Birgün gazetesi, 02.01.2021.
- Bahran, G., 2002. Özerk Kurumlar Hakkında Rapor, Sayıştay Dergisi (46-47), 113-140. https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/bilgi_notlari/OzerkKurumlar-Rapor.pdf, son erişim tarihi: 05.01.2021.
- Baş, T., 2019. Türkiye Taşkömürü Kurumu. Kamu Özel İşbirliği Yatırım Modelleri Çalıştayı'ndaki sunumu. 4-5 Kasım 2019, TKİ, Ankara.
- bigpara.hurriyet.com.tr. IMF'ye Elektrik Sözü Verildi. 03.01.2001, son erişim tarihi: 12.01.2021.
- ced.csb.gov.tr, son erişim tarihi: 06.01.2021.
- cumhuriyet.com.tr. TVF Afşin-Elbistan Santrali için 6 firma ile görüşüyor. 22.07.2020, son erişim tarihi: 21.01.2021.
- Doğanay, Ü., 1974, Toplum Yararı ve Kamu Yararı Kavramları. Mimarlık (7), 5-6. <http://www.mimarlikdergisi.com/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=182>, son erişim tarihi: 24.01.2021.
- ETKB, 2019. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planı. etkb.gov.tr, son erişim tarihi: 04.01.2021.
- epdk.gov.tr, son erişim tarihi: 05.01.2021.
- EÜAŞ, 2019(?). Elektrik Üretim AŞ Genel Müdürlüğü 2019-2023 Stratejik Planı.
- EÜAŞ, 2020. 2019 Yılı Faaliyet Raporu.
- Gökdemir, N., 2021. İki Yılda 27 Milyon TL Zarar. Birgün gazetesi, 28.01.2021.
- Karahanoğulları, O., 2003. 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.
- Kaya, F., 2017. Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırmalı Analizi. Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 10 (53), 747-755, doi.org/10.17719/jisr.2017533416.
- Kayadelen, M., Konukman, A. ve Türkyılmaz, O., 2015. Enerjide Toplum Yararı. TMMOB 10. Enerji Sempozyumu'nda sunulan bildiri, 3-5 Aralık 2015, Samsun-Sinop.
- Kayadelen, M., Konukman, A., Türkyılmaz, O. 2020. Elektrik Üretiminde Toplum Yararının Gözetilmesi. Türkiye'nin Enerji Görünümü 2020 Oda Raporu. TMMOB Makina Müh. Odası, 419-438.
- Kozanoğlu, H., 2021. Büyük Sıfırlama ve Eşitsizlik Virüsü. Birgün gazetesi, 02.02.2020.
- Kurmuş, O., 2010. Türkiye'de Neoliberalizm, Mülkiye, 34 (268), 9-41. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/525>, son erişim tarihi: 18.01.2021.

- MMO Enerji Çalışma Grubu ve Birgün Ekonomi Servisi, 2021. 2021 Enerjide Halka Neler Getiriyor (2) Elektrikte Masalın Aslı, Birgün gazetesi, 28.01.2021.
- MMO Enerji Çalışma Grubu ve Birgün Ekonomi Servisi (a), 2021. 2021 Enerjide Halka Neler Getiriyor (3) Elektrik Sisteminin Fiili Durumu, Birgün gazetesi, 29.01.2021.
- MTA, 2020. Maden Tetkik Arama Genel Müdürlüğü 2019 Yılı Faaliyet Raporu.
mta.gov.tr, son erişim tarihi: 04.01.2021.
- Pişkin, R., 2010. Türkiye’de Düzenleyici Kurumlar ve Üst Kurulların Görevleri ve İşlevleri. Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ABD, Kamu Yönetimi Bilim Dalı.
- Sönmez, M., 2018. ÖDP Kamuculuk ve Kamusalılık Çalıştayı Notları içinde. Büyükada, 31 Mart 2018. Özetleyen Raşit Ayaz, <https://sendikalmucadele.org/kamuculuk-ve-kamusalilik-calistayi-notlari-rasit-araz>, son erişim tarihi: 15.12.2020.
- TEO, 2020. Turkey Energy Outlook, Sabancı University İstanbul International Center for Energy and Climate, s. 447.
- Topaloğlu, M., 2021. Yeni Maden Kanununa ve Maden Hukuku Yargılamasına İlişkin Bazı Hususlar. <http://www.mtopaloglu.av.tr/img/makaleler/yeni-maden-kanunu-na-ve-maden-hukuku-yargilamasina-iliskin-bazi-hususlar-652.pdf>, son erişim tarihi: 08.02.2021.
- TKİ, 2020. 2019 yılı Faaliyet Raporu.
- TKİ, 2019. Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Stratejik Planı
- TTK, 2020. 2019 Yılı Faaliyet Raporu.
- TTK(a), 2020. 2019 Yılı Taşkömürü Sektör Raporu.
- TÜSİAD, 2002. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması. İstanbul, 62. Akta-
ran , Pişkin, R., age.
- Tuncer, A. ve Usta, S., 2013. İki Kriz Arasında Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (30), 181-195.
- Uysal, Y., 2020. Klasik Kamu Yönetiminden Yeni Kamu İşletmeciliği ve Post-YKİ’ye Kamu Hizmetlerinin Değişim ve Dönüşümü Üzerine Bir Değerlendirme, IJMA International Journal of Management and Administration, 4 (7), 111-135. DOI: 10.29064/ijma.680548.
- Üşür, İ., 2001. Kamuculuk mu Devletçilik mi? başlıklı Yuvarlak Masa toplantısındaki konuşması. Toplum ve Hekim, 16 (5), 323-345, https://www.belgelik.dr.tr/toplumhekim/kayit_goster.php?id=1608, son erişim tarihi: 25.12.2021.
- Yıldırım, D., 2014. Halkçı Kamucu Seçenek Neden Nasıl. Birgün gazetesi, 08.11.2014.
- Yüksel, U., 2020. Covid-19 Truva Atına Dönüşebilir mi? Birgün Kitap, 220, 15.05.2020.

- Zengin, O., 2009. Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar. Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, Ed. Barış Övgün, Ankara Üniversitesi Yayınları No: 242, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını - 5.
- Zeybek Cebeci, E., 2019. Türk İdare Hukukunda Kamu Hizmetlerinin Belirlenmesinde Objektivist ve Subjektivist Yaklaşımlar. Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 25 (1), 86–96. DOI: 10.33433/maruhad.583650.