

T.C.
CUMHURBAŞKANLIĞI
Devlet Denetleme Kurulu

DENETLEME RAPORU

RAPORUN KONUSU

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun 2006, 2007 ve 2008 Yılları
Faaliyet ve İşlemlerinin Denetlenmesi

İşbu Raporun; araştırma, inceleme ve denetleme kapsamında yer alan kurum ve kuruluşlara dair hizmete özel nitelikli tespit, değerlendirme ve öneriler içermesi nedeniyle sadece Sonuç Bölümüne yer verilmiştir.

Tarihi : 14/05/2010

Sayısı : 2010/10

Eki :-

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	I
TABLolar DİZİNİ.....	VI
ŞEKİLLER DİZİNİ	X
GRAFİKLER DİZİNİ.....	XI
KISALTMALAR.....	XII
GİRİŞ.....	1
ÇALIŞMAYA İLİŞKİN BİLGİLER.....	1
I- ÇALIŞMANIN KONUSU VE DAYANAĞI.....	1
II- ÇALIŞMANIN KAPSAMI VE YÖNTEMİ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM	4
ENERJİ PİYASALARINA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	4
I- ELEKTRİK PİYASASI	6
A. TÜRKİYE ELEKTRİK PİYASASININ TARİHÇESİ VE BUGÜNÜ	9
B. ELEKTRİK PİYASASINDA AÇIKLIK VE YOĞUNLAŞMA DÜZEYİ.....	14
1- Piyasa Açıklığı	15
2- Yoğunlaşma Düzeyi.....	16
C. ELEKTRİK ÜRETİMİ.....	17
1- Fosil Kaynaklar	17
2- Yenilenebilir Enerji Kaynakları	19
3- Nükleer Enerji	28
D. TÜRKİYE'DE ELEKTRİK ENERJİSİNİN GENEL DURUMU	33
1- Türkiye'de Santral Türleri ve Kurulu Güç.....	33
2- Türkiye'de Kaynağa Göre Elektrik Üretimi.....	33
3- Türkiye'de Sektörel Enerji Tüketimi	34
E. ELEKTRİK PİYASASININ TASARIMI	35
1- Endüstri Yapısı	35
2- Toptan Satış Piyasaları.....	38
3- Organize Piyasaların Tasarımı.....	44
4- İhale Tipi Seçimi.....	46
F. ELEKTRİK PİYASASINA İLİŞKİN MEVZUAT	53
1- Elektrik Piyasasına İlişkin Mevzuat Düzenlemeleri	53
2- 4628 Sayılı Kanun'un Temel Unsurları.....	60
3- 4628 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler.....	64
4- 4628 Sayılı Kanun'a Dayalı Olarak Çıkarılan Yönetmelikler	74
5- Diğer Mevzuattaki Düzenlemeler	81
G. TÜRKİYE'DE ELEKTRİK PİYASASI	84

1- Elektrik Üretim ve Tüketim Durumu.....	86
2- Piyasa Hacimleri ve Katılımcılar	87
3- Dengeleme ve Uzlaştırma Uygulamaları	90
4- Özelleştirme	91
5- AB Elektrik Piyasası Mevzuatı	92
6- Elektrik Piyasası Mevzuatı Açısından AB ve Türkiye Mukayesesi	93
II- PETROL PİYASASI	94
A. TÜRKİYE'DE PETROLÜN TARİHÇESİ	97
B. 5015 SAYILI KANUNDAN ÖNCEKİ PETROL PİYASASININ YAPISI.....	103
C. 5015 SAYILI KANUN SONRASI OLUŞAN PETROL PİYASASININ YAPISI	105
D. DÜNYA VE TÜRKİYE'YE İLİŞKİN VERİLER	105
1- Petrol Rezervleri	106
2- Petrol Talebi	107
3- Petrol Arzı	108
4- Rafinaj Kapasitesi	108
5- Petrol Fiyatları	109
6- Türkiye'de Petrol Piyasasının Mevcut Durumu	111
E. BAKÜ TİFLİS CEYHAN (BTC) BORU HATTI PROJESİ.....	112
III- DOĞAL GAZ PİYASASI	115
A. TÜRKİYE DOĞAL GAZ PİYASASININ TARİHSEL GELİŞİMİ	117
B. DOĞAL GAZ PİYASASINA İLİŞKİN TEMEL VERİLER	119
1- Dünya Verileri	119
2- AB Doğal Gaz Piyasasına İlişkin Temel Veriler	126
3- Türkiye'deki Durum	127
C. DOĞAL GAZIN DEPOLANMASI	143
1- Yer Altı Doğal Gaz Depolamacılığının Mahiyeti ve Amacı	143
2- Yer Altı Doğal Gaz Depolama Ortamları	144
3- Ülkemizde Doğal Gaz Depolamacılığı	147
4- Depolama Tesisleri Kapasite Artım Çalışmaları	151
5- Depolama Tesisleri Tarife Yapıları	152
6- Dünyada Doğal Gaz Depolamacılığı	155
D. NABUCCO PROJESİ	157
IV- LPG PİYASASI	162
A. LPG PİYASASININ TARİHSEL GELİŞİMİ	164
B. DÜNYAYA VE TÜRKİYE'YE İLİŞKİN VERİLER.....	165
1- Üretim	165
2- Tüketim.....	168
3- İthalat/İhracat.....	171
C. LPG'NİN ÇEVRE ÜZERİNDEKİ ETKİSİ	173
D. LPG PİYASASININ MEVCUT DURUMU	174
V- BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARINDA ENERJİ POLİTİKASI	175
İKİNCİ BÖLÜM	181
ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMUNA İLİŞKİN GENEL TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	181
I- KURUMUN YASAL STATÜSÜ VE YAPISI	181
A. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURULU.....	182
1- Kurulun Oluşumu ve Çalışma Şekli	182
2- Kurulun Görevleri	183
B. BAŞKANLIK	186

C.	HİZMET BİRİMLERİ	187
II-	KURUMUN GÖREV VE SORUMLULUKLARI	188
A.	ELEKTRİK PİYASASINA İLİŞKİN GÖREVLER	191
1-	Lisans Verme	191
2-	Fiyat Oluşumu ve Tarifelendirme	192
3-	Piyasa İzleme ve Gözetim	195
4-	Elektrik Piyasası Serbest Tüketici Uygulaması	195
5-	Denetim	196
6-	Kamulaştırma, Kiralama ve İrtifak Hakkı Tesisi	197
7-	Tüketici Haklarının Korunması	198
B.	DOĞAL GAZ PİYASASINA İLİŞKİN GÖREVLER	199
1-	Lisans Verme	205
2-	Sertifika Verme	209
3-	Tarifelendirme	212
4-	Piyasa İzleme	215
5-	Denetim	217
C.	PETROL PİYASASINA İLİŞKİN GÖREVLER	218
1-	Lisans Verme	220
2-	Denetim ve Ulusal Marker Uygulaması	220
3-	İzleme	223
D.	LPG PİYASASINA İLİŞKİN GÖREVLER	224
1-	Lisans Verme	229
2-	Tarifelendirme	231
3-	İzleme ve Gözetim	231
III-	KURUMUN MALİ DURUMU VE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ	232
A.	MALİ DURUM	232
1-	Kurumun Bütçesi	232
2-	Kurumun Giderleri	238
3-	Mali Haklar ve Özlük Hakları	240
4-	Harcirah Uygulaması	241
B.	İNSAN KAYNAKLARI	242
IV.	ENERJİ PİYASASINI DÜZENLEME KONUSUNDA DİĞER ÜLKE UYGULAMALARI	247
A.	AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ	247
B.	İNGİLTERE	249
C.	FRANSA	252
D.	İTALYA	254
E.	İSPANYA	257
F.	KANADA	259
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	262	
ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMUNUN FAALİYET VE İŞLEMLERİNE İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	262	
I-	KURUL FAALİYET VE İŞLEMLERİNE İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	263
A.	KURULUN ÇALIŞMA ŞEKLİNE İLİŞKİN SORUNLAR	264
1-	Karar Alma Kriterlerindeki Yetersizlikler	264
2-	Kurul Görevlerinin Sadeleştirilmesi İhtiyacı	266
3-	Bazı Üyelerin Toplantı Tarihlerinde Kısa Süreli İzinler Kullanması	267
B.	KURUL KARARLARINA İLİŞKİN SORUNLAR	269
1-	Piyasa Faaliyetlerine İlişkin Kararlar	270
2-	Mevzuata Uygun Olmayan Kararlar	302
3-	Yaptırımların Uygulanması ile İlgili Kararlar	313

II- ENERJİ PİYASALARINA İLİŞKİN FAALİYET VE SORUNLAR HAKKINDA TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	321
A. PİYASA YAPISI İLE İLGİLİ SORUNLAR VE REKABETİ BOZUCU UYGULAMALAR	321
1- Petrol Piyasasında Oligopolcü Yapı.....	322
2- Doğal Gaz Piyasasında Tekelleşme Eğilimi.....	330
3- Enerji Yatırımları İçin Gerekli Taşınmazların Kamulaştırılması	336
B. ARZ GÜVENLİĞİ VE ULUSAL STOK UYGULAMALARINA İLİŞKİN SORUNLAR	340
1- Ulusal Petrol Stoğu Uygulaması ile İlgili Sorunlar	340
2- Doğal Gaz Depolaması ile İlgili Sorunlar	351
3- Elektrik Enerjisine İlişkin Arz Güvenliği Sorunları	354
C. PETROL VE LPG PİYASASINA İLİŞKİN SORUNLAR.....	360
1- Minimum Satış Sınırı Uygulaması	360
2- İstasyonsuz Bayilik	361
3- Lisanssız LPG İstasyonculuğu ve İstasyonlarda Tüp Dolumu	361
4- Asgari Mesafe Uygulaması	362
5- Serbest Kullanıcı	363
6- Fiyatlandırma.....	363
7- Vergilendirme	364
8- Deniz Taşıtlarında ÖTV'siz Akaryakıt Satışı	365
9- Biodizel Üretimine İlişkin Sorunlar	366
D. ELEKTRİK PİYASASINA İLİŞKİN SORUNLAR.....	369
1- Elektrik Piyasası Mevzuatına İlişkin Sorunlar	370
2- Hidroelektrik Santral Projelerinde (Hes) Lisans/Hisse Devirleri	376
3- Hes Projeleri İçerisinde Yer Alan Demir Yollarının Revizyonu	391
4- DSİ'ye Ait HES'lerde Devir Bedeli Sorunu	393
5- Rüzgâr Enerjisi Santrali (RES) Projelerinde Lisans Sorunları	396
6- Güneş Enerjisinden Elektrik Üretimine Başlanamaması.....	403
7- Nükleer Enerji Santrali Kurma Çabalarının Sonuçlandırılması	404
8- Elektrik Enerjisi Üretiminde Yerli Kömürün Ve Termik Santrallerin Yeri Ve Önemi	409
9- Elektrik Piyasasında Kurumlar Arasında Borç Sarmalı ve PMUM	415
10- TEİAŞ Sistem Bağlantı Antlaşmalarında Belirsizlikler	438
E. DOĞAL GAZ PİYASASINA İLİŞKİN SORUNLAR	443
III- DENETİM FAALİYET VE İŞLEMLERİNE İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	448
A. AKARYAKIT KAÇAKÇILIĞI VE ULUSAL MARKER UYGULAMASI İLE İLGİLİ SORUNLAR.....	448
1- Ulusal Marker Uygulaması.....	448
2- Akredite Laboratuvarlar	456
3- Protokolcü Kuruluşlar Eliyle Denetim	460
4- Ulusal Marker'ın Etkinliği.....	465
5- Özel Denetim	469
6- Denetim Faaliyet Sonuçlarının Değerlendirilmesinde Gecikmeler	470
B. YAPTIRIM UYGULAMALARINA İLİŞKİN SORUNLAR	470
1- LPG Otogaz Bayilerine Dökme Gaz Satışı Yapılması.....	470
2- Protokolcü Kuruluşlarca Yapılan Denetimlerdeki Hatalar	474
C. DENETİM VE YAPTIRIMLARIN ETKİNLİĞİNE İLİŞKİN SORUNLAR.....	476
1- Denetimlerin Etkinliğine İlişkin Sorunlar	476
2- Yaptırımların Etkinliğine İlişkin Sorunlar.....	479
IV- İDARİ VE MALİ YÖNETİM UYGULAMALARINA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	480
A. KURUL BAŞKAN VE ÜYELERİNİN STATÜSÜ SORUNU	482
B. PERSONEL TEDARİKİ VE ÇALIŞTIRILMASI İLE İLGİLİ SORUNLAR.....	488
1- Personelin Nitelik ve Atanmasına İlişkin Sorunlar	488
2- Daire Başkanlarının Vekâleten Çalıştırılması	490
3- Başkan Yardımcısı	490
4- Uzmanlık Kadrosu Verilmesinde Usulsüzlük.....	492
5- Danışmanlık Kadrosunda Gereksiz Fazlalık.....	494
6- İkinci Görev Yasağına Aykırılık	495
7- Özürlü İstihdamı Yükümlülüğüne Uyulmaması	498

C.	MALİ UYGULAMALARA İLİŞKİN SORUNLAR.....	499
1-	Harcırah	499
2-	Tedavi Giderleri ve Mahkeme Kararlarının Uygulanmaması	501
3-	Yurt Dışına Eğitim Amaçlı Personel Gönderme	505
4-	Serbest Avukata Ödeme Yapılması.....	506
5-	Cep Telefonu Kullanımı.....	507
6-	Araç Kullanımı.....	508
7-	Lojman Kiralama	511
8-	Vekâlet Ücretleri.....	513
D.	KAYIT SİSTEMİNE İLİŞKİN SORUNLAR.....	515
1-	Taşınır Mal Kayıt Sistemi ve Muhasebe Sistemi	515
2-	Mesai Takip Sistemi	516
3-	Arşiv ve Bilgi Sisteminde Eksiklik	517
4-	Kurum Adına, Kurumdan Habersiz Açılmış Banka Hesapları	518
5-	Banka Promosyon Parasından Yapılan Yersiz Harcamalar.....	518
E.	GAYRİMENKUL YÖNETİMİNE İLİŞKİN SORUNLAR.....	519
F.	İHALELERE İLİŞKİN SORUNLAR	520

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM.....531**GENEL DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER531****I- KURUMSAL YAPI VE İŞLEYİŞ İLE İLGİLİ ÖNERİLER 542****II- DÜZENLEME VE DENETLEME FAALİYET VE İŞLEMLERİNE İLİŞKİN ÖNERİLER 546****III- İNSAN KAYNAKLARI UYGULAMALARINA İLİŞKİN ÖNERİLER..... 564****IV- MALİ KARAR VE İŞLEMLERE İLİŞKİN ÖNERİLER 568****SONUÇ574****KAYNAKÇA587**

SONUÇ

Cumhurbaşkanlığı Yüce Katının talimatları ve Devlet Denetleme Kurulunun 05.02.2009 tarih ve 397 sayılı Kararı gereğince yürütülen işbu çalışmada; enerji piyasası ile ilgili düzenleme ve denetleme uygulamaları, diğer ülke örneklerini de kapsayacak şekilde ayrıntılı olarak ele alınmış ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun (EPDK) 2006, 2007 ve 2008 yıllarında gerçekleştirdiği faaliyet ve işlemleri denetlenmiştir.

Bu çerçevede; Raporun Birinci Bölümünde, elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG piyasası başlıkları altında enerji piyasalarının dünyadaki ve ülkemizdeki konumları incelenmiş, ayrıca, bu piyasalarla ilgili kavramlar ile ülkemizin beş yıllık kalkınma planlarında belirlenen enerji politikaları üzerinde durulmuştur.

Raporun İkinci Bölümünde, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ile ilgili mevzuat düzenlemeleri, Kurumun yasal statüsü, yapısı, görevleri, düzenleme ve denetleme faaliyetleri incelenmiş, öte yandan, dünyadaki benzer yapılanmalardan örnekler verilmiştir.

Raporun Üçüncü Bölümünde, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun faaliyet ve işlemlerinin denetlenmesi sonucunda gerek kurumsal yapı ve mevzuat gerekse Kurul kararları ve enerji piyasalarına ilişkin sorunlar ve değerlendirmeler belirtilmiştir. Bu kapsamda, kurumun kurumsal yapısı ve oluşumu; mevzuatın etkinliği ve verimliliği; Kurul kararlarının hukuka uygunluğu; düzenleme ve denetleme faaliyetlerinin etkinliği ve verimliliği; kurumun idari ve mali uygulamaları ile enerji piyasalarına ilişkin genel sorunlar ayrıntılı olarak ele alınmış ve değerlendirilmiştir.

Raporun "Genel Değerlendirme ve Öneriler" başlığını taşıyan son bölümünde ise, ilk üç bölümde yapılan tespitler çerçevesinde öncelikle Kurumun genel bir değerlendirmesi yapılmış ve akabinde de belirlenen sorunlar ile bunlara ilişkin alınması gereken tedbirler açıklanmıştır.

Toplumların hayatında önemli bir yere sahip olan enerji, özellikle son ikiyüz yıl içinde tarihin akışını etkileyen faktörlerin başında gelmiştir. Enerjinin bu önemi, dünya coğrafyasına yeni anlamlar kazandırmış ve bazı bölgeleri uluslararası siyasi güç dengelerinin stratejik merkezi hâline dönüştürmüştür.

Türkiye, zengin petrol ve doğal gaz rezervlerine sahip olan bölgeler ile bu kaynaklara ihtiyacı olan büyük pazarlar arasında köprü durumundadır. Bu stratejik konumuna karşın ülkemiz, enerji kaynaklarının temininde büyük ölçüde ithalata bağımlıdır.

Sanayileşmiş ülkelerin tamamı enerji kaynakları rezervi bakımından zengin ülkeler olmadığı gibi, ihraç edecek kadar enerji kaynağına sahip olan bütün ülkeler de gelişmiş sanayiye sahip değildir. Bu durum, enerji piyasası modeli ile enerji tedariki ilişkisini önemli hâle

getirmektedir. Ekonominin her alanı için zorunlu bir girdi olan enerjinin, sürekli, kaliteli ve uygun fiyatlarla elde edilmesi hedefi çoğu ülkede, enerji piyasalarının yeniden yapılandırılması çabalarını gündeme getirmiştir.

Özellikle 1990'lardan sonra, çevresel kaygılar da arz güvenliği kadar üzerinde durulan bir konu olmuştur. Sürdürülebilir kalkınma için, ekosistemin dengesi üzerinde bozucu etkileri olan faaliyetlerin mümkün olduğunca azaltılması ve doğa ile dost alternatif enerji kaynaklarının değerlendirilmesi gereği, fosil kaynaklar yerine çevreyle dost, yenilenebilir enerji kaynaklarının daha fazla kullanılması, kaynakların daha verimli tüketilmesi, enerji sakıngan teknolojilerin teşvik edilmesi gibi önlemler, bütün dünyada gerekli hâle gelmiştir. Bu kapsamda, enerji piyasasının yapılandırılması çalışmalarında, arz güvenliği, çevre ve ekonomik kalkınma gibi birçok parametre birlikte ele alınmıştır.

2007 yılı verilerine göre, dünya enerji tüketiminde, fosil kaynaklar (petrol, doğal gaz ve kömür) %87,9, nükleer enerji %5,6 ve hidrolik kaynaklar %6,3 paya sahiptir. Aynı dönemde Türkiye'de, toplam enerji tüketimi içinde petrol, kömür ve doğal gaz tüketiminin payı %87,7'dir.

Enerji türleri arasında kullanım yaygınlığı en fazla olan enerji türü elektriktir. Üretimin bir girdisi olarak elektriğin bütün ürün kalemlerinin fiyatları üzerinde etkisinin bulunması, elektrik piyasasına özgü organizasyon ve düzenleme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Elektrik sektöründe, iletim faaliyeti ülke çapında, dağıtım faaliyeti ise bölgesel düzeyde doğal tekellerdir. Bu faaliyet alanları ekonomik olarak rekabete açılmadığı için, verimlilik ve hizmet kalitesi, düzenleme ve tarife bileşenleri ile sağlanmak zorundadır.

Kamu hizmeti niteliğinde olan elektrik tedarikinin en iyi şekilde sağlanabilmesi için devlet işletmeciliği yerine özel sektör işletmeciliği modeli modern dünya devletlerince benimsenmektedir. Ülkemizde de bu doğrultuda çalışmalar sürdürülmektedir.

Ülkemizde elektrik üretimi, 1930'lu yıllara kadar ağırlıklı olarak yabancı yatırımcılar tarafından gerçekleştirilmiştir. 1938'den itibaren elektrik sektörü millileştirilmeye başlanmış ve 1944 yılına gelindiğinde hemen hemen sektörün tamamı kamu mülkiyetine geçmiştir. 1963 yılında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB), 1970 yılında ise, Türkiye Elektrik Kurumu'nun (TEK) kurulmasıyla, üretim, tedarik, iletim, dağıtım ve pazarlama fonksiyonlarının tek çatı altında toplandığı *dikey bütünleşik*⁸⁴ bir elektrik sektörü oluşturulmuştur. Bu yapıda, belediyelerde kalan şehir şebekeleri, İller Bankası'nda kalan şehir şebekesi tesisleri ve Devlet Su İşleri'nde (DSİ) kalan hidroelektrik santraller haricindeki santral ve şebekeler TEK'e devredilmiş, 1982 yılında ise belediyelerin elektrik dağıtım yetkisi ve ilgili tesisleri ile İller Bankası'nın şebeke tesisine yönelik faaliyetlerini TEK'in yürütmesi sağlanmıştır.

⁸⁴ Enerji sektöründe; üretim, tedarik, iletim, dağıtım ve pazarlama fonksiyonlarının tek çatı altında faaliyet gösterdiği yapı.

Ülkemizde ilk kalkınma planlarında, enerji sektörünün Devlet tekelinde olması esas alınmıştır. Özel sektörün yatırım kabiliyeti, verimliliği, ekonomikliği ve benzeri gerekçelerle son zamanlarda gelişmiş ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de enerji piyasalarında serbestleşme politikaları (liberalizasyon) benimsenmiştir. 1984 yılında çıkarılan 3096 sayılı Kanun ile TEK'in elektrik sektöründeki tekeline son verilmiş ve özel sektörün Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli ile üretim tesisi kurarak veya mevcut üretim ve dağıtım tesislerinin mülkiyeti TEK'de kalmak üzere, işletme hakkını devralarak faaliyette bulunmasına imkân sağlanmıştır. Böylece, Türkiye elektrik sektöründe "piyasa içi rekabet" süreci başlamıştır. 1997 yılında elektrik üretimi tesislerinin (termik) Yap-İşlet (Yİ) modeli çerçevesinde özel sektör tarafından kurulabilmesine imkân tanıyan 4283 sayılı Kanun çıkarılmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin 1994 ve 1995 yıllarında özelleştirme uygulamalarını düzenleyen Kanun hükümlerini iptal etmesi üzerine, özelleştirmelerin yapılabilmesi için 1999 yılında özelleştirme ve tahkime imkân sağlayacak şekilde Anayasa değişikliği gerçekleştirilmiştir.

2001 yılında yürürlüğe giren 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile elektrik piyasasının serbest rekabet esaslarına göre işleyeceği bir mekanizmanın oluşturulması amaçlanmış, bu amaç doğrultusunda, Devlet tekelinden serbest piyasaya geçiş sürecini düzenlemek ve izlemek üzere aynı yıl içinde Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) kurulmuştur. Başlangıçta sadece elektrik piyasası, Kurumun görev alanında iken daha sonra petrol, LPG ve doğal gaz piyasaları da Kurumun görevleri arasına dâhil edilmiştir.

Elektrik piyasası ile ilgili özelleştirme işlemleri, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Bu kapsamda, elektrik üretimi ve dağıtımı ile ilgili bir takım özelleştirmeler yapılmış olmakla birlikte, henüz hedeflenen düzeyde özelleştirme gerçekleştirilmiş değildir.

Doğal gaz piyasasında da özel sektöre dayalı bir model öngörülmüş ve bu kapsamda Kanunda, BOTAŞ'ın piyasadaki payının 2009 sonu itibarıyla %20'ye düşürülecek şekilde elindeki kontratların özel sektöre devri öngörülmüştür. Ancak, 2010 Ocak ayı itibarıyla %10 civarında bir devir gerçekleştirilebilmiştir.

Petrol ve LPG piyasaları ise, TÜPRAŞ ve Petrol Ofisi A.Ş.'nin devriyle birlikte tamamen özel sektör kuruluşlarının faaliyet gösterdiği piyasalar hâline gelmiştir. Buna karşın, bu piyasalarda, rekabeti engelleyen bazı hususlar henüz giderilememiştir. Mevcut durum, kamu tekelinden bazı aşamalar bakımından özel sektör tekeline bir gidiş olduğu kanaatini güçlendirmektedir.

Enerji piyasalarını düzenlemek amacıyla yürürlüğe girmiş olan, elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG piyasaları ile ilgili kanunların hepsinin amaç maddesindeki ortak hüküm, ilgili sektör faaliyetlerinin rekabet ortamı içinde yürütülmesini sağlamaktır. Her enerji türünün, güvenli ve ekonomik bir şekilde kullanıcılara ulaştırılması için, rekabete dayalı, şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı bir yapının oluşturulması hedeflenmiştir. Ancak ülkemizde doğru politikaların belirlenmesi ve uygun mevzuat alt yapısının büyük ölçüde oluşturulmasına rağmen uygulamada enerji piyasalarında rekabetçi bir yapının sağlanamadığı görülmektedir.

Uygulamada her bir piyasayla ilgili olarak, gerek mevzuat hükümleri, gerek oluşturulan yapı, gerekse geleneksel bürokratik alışkanlıklar ve bunların piyasadaki uzantılarından kaynaklanan bir takım sorunlar ortaya çıkmaktadır. Raporun Üçüncü Bölümünde ayrıntılı olarak bahsedilen enerji piyasaları ile ilgili tespit ve değerlendirmeler kısaca aşağıda özetlenmiştir.

- Petrol piyasasında kısmen mevzuat kaynaklı ve EPDK ya da diğer kamu kurumlarının uygulamaları nedeniyle tam rekabete izin vermeyen bir yapı oluşmuştur. Kamu tekelden özel sektör esaslı yapıya geçilmesi sürecinde yapılan özelleştirmeler; kimi zaman özel sektör tekeli oluşturmuş ve aynı grubun rafinerici, dağıtıcı ve bayi olarak faaliyet gösterdiği dikey bütünlük yapıları ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, mevcut oligopolist yapıların giderilmesi amacıyla; dağıtım/bayilik yöntemi, minimum satış sınırı, istasyonsuz bayilik ve serbest kullanıcı uygulamalarının gözden geçirilmesi ve ithalatın önündeki engeller ve zorlaştırıcı gümrük uygulamalarının ortadan kaldırılması gerekmektedir.

- Yerli ve istikrarlı bir enerji üretim kaynağı olan kömürden yeterince faydalanılmadığı görülmüştür. Kömürün elektrik üretiminde daha fazla kullanılması için muhtemel çevre risklerini en aza indirecek yöntemler kullanılarak, termik santrallerin kullanım kapasitelerinin artırılmasının ülkemizin enerji arz güvenliği bakımından gerekli olduğu düşünülmektedir.

- Alternatif ve çevreci bir enerji kaynağı olmasına ve ülkemizin bu alandaki yüksek potansiyeline rağmen güneş enerjisi ile ilgili yatırımlar yapılamamıştır. Bunun nedenleri arasında teşvik mekanizmalarının yetersizliği ve Kurumun bu alandaki lisanslama faaliyetlerindeki çekingenliği bulunmaktadır. HES ve RES projelerindeki aksaklıklara meydan verilmeyecek şekilde lisanslama ile ilgili faaliyetlerin başlatılması gerekmektedir. Öte yandan diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de güneş enerjisi üretiminin yaygınlaştırılmasını sağlayacak düzeyde bir teşvik sistemi oluşturulmalıdır.

- Arz güvenliğinin sağlanması ve fiyat bakımından günümüzün en uygun enerji türü olan nükleer enerji yatırımları hâlen gerçekleştirilememiştir. Ülkemizin içinde bulunduğu durum, bütün yönleriyle değerlendirildiğinde enerji arz güvenliğinin ancak nükleer enerji ile

tam olarak sağlanabileceği düşünülmekte olup, bir an önce nükleer santral kurulmasının önü açılmalıdır.

- Elektrik piyasasında, çözümü gittikçe imkânsız hâle gelmekte olan kurumlar arası borç sarmalı oluşmuştur. Sorunun çözümü için ilgili kurum ve kuruluşların bir an önce ortak çalışma yapmaları gerekmektedir.

- Doğal gaz piyasasında rekabetçi bir ortamın sağlanmasını teminen kontrat devirleri yoluyla BOTAŞ'ın piyasa payının %20'nin altına düşürülmesine ilişkin Kanuni süre dolduğu halde anılan şirketin piyasa payının hâlâ %70 düzeyinde olduğu tespit edilmiştir. BOTAŞ'ın kontrat devrine konu olan doğal gaz ithalat sözleşmeleri dâhil konunun Başbakanlıkça incelenmesi ve kontrat devirlerine ilişkin mevzuat ile BOTAŞ'ın elindeki kontratların özel sektöre devrine ilişkin karşılaşılan sorunların giderilmesi gerekmektedir.

- Petrol ürünlerinde ulusal stok tutulması konusunda aksaklıklar ve kamu menfaatine aykırı uygulamaların bulunduğu anlaşılmıştır. Aksaklıkların giderilmesi için; özelleştirme sonucu özel mülkiyete geçen TÜPRAŞ'ın kontrol ve muhasebesine bırakılmış olan gelir payı hesabının kamu kurumlarından birinin yönetimine verilmesi, Ulusal Petrol Stoğu Komisyonunun etkin çalışmasının sağlanması, ulusal stoğun verimli kullanılması için lisanslı depoculuk ve benzeri modeller üzerinde çalışılması gerekmektedir.

- Ülkemizde ithal edilen doğal gazın sadece %5,7'si depolanabilmektedir. Bu durum, Avrupa ülkelerinin çok gerisinde olup mevcut oran Kanunun öngördüğü doğal gaz depolama miktarına dahi yaklaşamadığını göstermektedir. Kanuni zorunluluk olan %10'luk miktarın bile yetersiz olduğu değerlendirildiğinde; bir an önce kanuni miktarda depolamaya imkân verecek yatırımların yapılması ve akabinde zorunlu depolama oranının artırılması uygun olacaktır.

- Ülkemizin enerji ihtiyacının karşılanmasında önemli bir paya sahip olan doğal gazda yerli üretimin payının artırılması; arz güvenliğinin sağlanabilmesi bakımından önemli görülmektedir. Bu nedenle yeni kuyu açma çalışmalarına hız verilmesi ve depolama tesis kapasitesinin yeterli seviyeye çıkarılması gerekmektedir.

- Enerji yatırımları için gerekli olan kamulaştırmalar konusunda Elektrik Piyasası Kanunu'nda yapılan düzenlemelerin, işlemleri hızlandırıcı yönde etki yaptığı gözlemlenmiş olup, benzer düzenlemelerin enerji sektörünü düzenleyen diğer kanunlarda da yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

EPDK, elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG piyasalarının, uygun fiyat ve kaliteli enerji teminini mümkün kılacak şekilde, tamamen rekabete dayalı bir ortamda piyasa şartlarında işlediği bir yapıya geçişi sağlamak amacıyla kurulmuştur. Ancak gelinen noktada sistemin tam olarak başarılı olduğunu söylemek mümkün görülmemektedir.

EPDK'nın müstakil bir teşkilat kanunu olmayıp Kurumun hukuki statüsü, teşkilat yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları, Kurum personelinin atanması gibi konular 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve bu Kanun'a istinaden çıkarılan yönetmeliklerle düzenlenmiştir. Bunun yanında, diğer üç enerji sektörü ile ilgili Kanunlarda da EPDK'ya çeşitli görevler verilmiştir.

Bu kapsamda, EPDK'nın ana misyonu olan enerji piyasalarını düzenleme ve denetleme görevinin yanı sıra, piyasalarla ilgili standartlar belirleme, tarife metodolojisi oluşturma, yükümlülüklerini yerine getirmeyen piyasa aktörlerine müeyyide uygulama, lisans verme, piyasaları rekabete açma görevleri de bulunmaktadır. Bu görevlerin yanında Kurum, doğal gaz piyasasında dağıtım ihalelerini, bir dönem de (2005-2007 yılları arasında) hidroelektrik santrallerinin (HES) ihale işlemlerini gerçekleştirmiştir.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 1 inci maddesinde Kanun'un amacı; "elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması" olarak ifade edilmiştir. Aynı amaçlar, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ve 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Piyasası Kanunu'nun 1 inci maddelerinde de yer almaktadır.

Enerji piyasaları ile ilgili kanunların amaç maddelerinde yer aldığı üzere EPDK'nın ana misyonu, piyasaların rekabetçi ve eşitlikçi bir yapıya kavuşturulması ile güvenli ve ucuz enerji elde edilmesinin sağlanmasıdır. Bu doğrultuda EPDK'nın, rekabetin önündeki engellerin ortadan kaldırılması ve firmaların eşitlikçi bir ortamda üretim ve dağıtım faaliyetlerini gerçekleştirebilmelerine imkân sağlayan bir piyasa yapısı oluşturulması için gerekli çalışmaları yapması ve/veya bu çalışmalara öncülük etmesi gerekmektedir. Piyasaların bahsedilen rekabetçi yapıya kavuşturulması hâlinde, atıl duran milli kaynakların ve ülke potansiyelinin ürüne dönüştürülmesi de mümkün hâle gelebilecektir.

Bu kapsamda, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun 2006, 2007 ve 2008 yıllarında gerçekleştirdiği faaliyet ve işlemlerinin denetlenmesi sonucunda yapılan tespit ve önerilere aşağıda özet olarak yer verilmiştir.

TESPİT VE ÖNERİ 1 - Kurum ve Kurulun görevleri işlevsel nitelikte ayrıştırılmamıştır. Bu durum, Kurul ile Kurum arasında yetki ve görev çatışmalarına yol açmıştır. Bu nedenle, Kurumun faaliyet ve işlemlerinde bütünsellik sağlanamamış ve verimsizliğin gelişmesine/artmasına zemin hazırlanmıştır. Kurul üyeleri, yönetim kademelerindeki işlere müdahil olabilmekte, mal ve hizmet satın alımları ile kiralama benzeri işler Kurul'un yaptığı yetki devri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Bu itibarla, Kurum Başkanının Kurumun icra

organı olarak nitelendirilmesi ve yetkilerinin açıkça yazılması; hizmet birimlerinin yönetiminin ise münhasıran Başkanlığa bırakılmasının Kurumun etkin yönetilebilmesi ve yönetimde çok başlılığın önlenmesi açısından gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 2 - Görev süresi biten Kurul üyelerinin tekrar aynı göreve Bakanlar Kurulu kararıyla atanabilme olanağının bulunması, görev süresi sonunda tekrar aynı göreve atanmak isteyen Kurul üyelerinin görevlerini yaparken bağımsız/tarafsız hareket etme ve karar alma kapasitesini etkileyebilecek bir durum olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle, üyelerin nitelikleri ve görev süresinin tekrar gözden geçirilmesi ve ikinci defa atanma imkânının kaldırılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 3 - Kurulda görüşülecek konuların gündeme alınması, görüşülmesi, sonuçlandırılması ve gündemden çıkarılmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmediği, bu nedenle çeşitli sorunlar yaşandığı görüldüğünden, bu konularda ayrıntılı bir düzenleme yapılması uygun olacaktır.

TESPİT VE ÖNERİ 4 - Bazı Kurul Üyelerinin, toplantı tarihlerine isabet eden 1-2 günlük yıllık izin kullandıkları görülmüştür. Üyelerin Kurul kararlarına iştirakten imtina ettikleri kanaati oluşturacak şekilde sık sık tek günlük izin kullanmaları uygulamasına son verilmesi ve geçerli bir sebep olmadıkça Kurul toplantılarının tamamına katılmalarının sağlanması yerinde olacaktır. Bu nedenle, Kurul üyelerinin Kurul toplantılarına düzenli katılımı ve uygulama birliğinin sağlanması açısından mazeret ve izin kullanımı ile Kurul toplantılarına ilişkin planlamaların sağlıklı yapılması amacıyla ilgili mevzuatın yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 5 - Kurulun aynı nesnel nedene dayanan bazı olaylarda farklı kararlar verdiği ve bazı kararlarda hukuka uygunluk, eşitlik ve istikrar ilkesinden uzaklaşıldığı kanaati edinilmiştir. Raporun Üçüncü Bölümünde ayrıntılı olarak bahsedilen hususlardan önemli görülenlere münferit öneri olarak aşağıda yer verilmekle birlikte, diğer hususların da anılan bölümdeki açıklamalar doğrultusunda değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, Raporun Üçüncü Bölümünde yer verilen ve münferit öneri olarak ifade edilmeyen söz konusu nitelikteki kararların, Kurul kararlarında istikrarın ve hukuka uygunluğun sağlanması bakımından, bundan böyle, benzeri konularda alınacak kararlar esnasında yeniden gözden geçirilmesi ve gerektiği takdirde Kurumsal uygulamanın yeknesaklaştırılması konusunda gerekli önlemlerin alınması sağlanmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 6 - Özel sektör kuruluşları tarafından üstlenilen Hidroelektrik Santrali (HES) projelerinin yatırıma dönüştürülmesi ve üretime başlanmasında gecikmeler yaşandığı; bazı firmaların aldıkları lisanslarla yatırıma girişmek yerine lisans ticareti yapma yoluna gittikleri anlaşılmıştır. Hidroelektrik santrali için verilen lisansların süreleri içinde

yatırıma ve üretime dönüştürülememesinin önündeki idari ve yasal eksikliklerin giderilmesi ve sorumluluklarını yerine getirmeyenler hakkında gerekli yaptırımların uygulanması gerekmektedir. Bu amaçla, Raporun Üçüncü Bölümünde yapılan tespit ve değerlendirmeler çerçevesinde, söz konusu husus ile ilgili olarak sorumluluğun ve sorumluların belirlenebilmesi amacıyla Başbakanlıkça inceleme yapılması/yaptırılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 7 - Rüzgâr Enerjisi Santrali (RES) kurulması için başvurular 1 Kasım 2007 tarihinde alınmış olmasına rağmen, hâlâ sonuçlandırılmamıştır. Dışa bağımlı enerji kaynaklarımız karşısında rüzgâr enerjisinden azami ölçüde ve zaman geçirilmeden faydalanılmasını teminen gecikmeye yol açan yetki karmaşasının ortadan kaldırılması ve bekletilen müracaatların bir an önce sonuçlandırılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 8 - Akaryakıt kaçakçılığı ile mücadele için EPDK bütçesinden protokolcü kuruluşlara aktarılan ödeneklerin kullanımı konusunda Kuruma gerekli bilgilendirmelerin yapılmadığının tespiti üzerine Kurulumuzca talep edilen bilgi ve belgeler de ilgili kurumlarca tam olarak gönderilmemiştir. Denetimsiz ve hesap verilebilirlikten uzak bir şekilde harcandığı anlaşılan ödeneklerin kullanımları konusunda Başbakanlıkça inceleme/soruşturma yapılması/yaptırılması gerekmektedir. Öte yandan, protokolcü kuruluşların akaryakıt kaçakçılığını önleme konusunda kendi mevzuatları çerçevesinde görevli oldukları dikkate alınarak EPDK'dan bu iş için ödenek aktarılması uygulamasına son verilmesi gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 9 - Ulusal Marker uygulamasının, tek başına akaryakıt kaçakçılığını önlemede yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle, kayıt ve kontrol sistemlerinin (gümrük kontrolleri dâhil) geliştirilmesi yoluyla kaçakçılıkla mücadeleye ağırlık verilmesinin uygun olacağı ve ulusal marker uygulamasının geliştirilerek, güvenilirliği hakkında Kurul kararlarına da yansıyan hususlarda sektörün endişelerini giderecek iyileştirmelerin yapılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 10 - Akaryakıt test ve analizi laboratuvarı kurulması için EPDK'nın ödenek aktardığı üniversitelerin ihale ve inşaat süreçlerinde gecikmeler olduğu tespit edilmiştir. TÜBİTAK'ın test ve analiz işlemlerindeki yığılmalar nedeniyle sonuçların çok geç alındığı, bu arada akaryakıt istasyonlarının kapalı kaldığı göz önünde bulundurularak söz konusu laboratuvarların bir an önce tamamlanması gerekmektedir. Ayrıca, belirtilen gecikmeler ile ilgili olarak sorumluluğun ve sorumluların belirlenebilmesi amacıyla Kurumca inceleme yapılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 11 - "ÇED Olumlu Kararı" veya "ÇED Gerekli Değildir Kararı" alınmasına ilişkin yasal süreç tamamlanmadan üretim lisansı verilmesi ve konuya ilişkin

mahkeme kararlarının uygulanmasında çeşitli sorunlar yaşandığı tespit edilmiştir. Bu çerçevede, söz konusu lisansa ilişkin olarak mahkemece verilen yürütmeyi durdurma kararının yerine getirilmesine ilişkin olarak Kurumsal uygulamanın gözden geçirilmesi ve herhangi bir sorumluluğun bulunduğu tespit hâlinde Kurum Başkanlığınca gerekli inceleme/soruşturmanın yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 12 - 2009 yılı Haziran ayından itibaren iki ay süre ile geçerli kılınan, “tavan fiyat” uygulamasının beklenen olumlu ve kalıcı etkiyi sağlamadığı görülmüştür. EPDK tarafından yapılacak bu tür uygulamaların Dış Ticaret Dengesi ve bütçe üzerindeki etkilerinin değerlendirilebilmesi amacıyla karar alınmadan önce Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerinin alınmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Öte yandan, tavan fiyat uygulamasının rafineri, dağıtıcı ve bayileri kapsayacak şekilde tasarlanması ve uygulama yükünün tedarik zincirindeki bütün aktörlere dağıtılması uygun olacaktır.

TESPİT VE ÖNERİ 13 - Adapazarı mücavir alan sınırları içerisinde yer alan bir santrali besleyen ve yüksek basınçlı boru hattı olması nedeniyle BOTAS’ın iletim lisansı kapsamında yer alan boru hattının, EPDK’nın ihtilafları çözme görevini yerine getirmemesi ve mahkemeye gerekli bilgiyi tam olarak vermemesi sonucunda mahkeme kararıyla BOTAS’tan alınarak bölgede dağıtım yapan firmaya verildiği anlaşılmıştır. Bu nedenle, söz konusu husus ile ilgili olarak herhangi bir sorumluluğun bulunup bulunmadığının belirlenebilmesi amacıyla Kurum Başkanlığınca inceleme yapılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 14 - Kurulun otoprodüktörlerin piyasada satabilecekleri elektrik miktarına ilişkin 2006 ve 2007 yıllarında aldığı kararlarda yetki aşımında bulunduğu anlaşılmıştır. Bu nedenle, söz konusu hususlar ile ilgili olarak sorumluluğun ve sorumluların belirlenebilmesi amacıyla Başbakanlıkça inceleme/soruşturma yapılması/yaptırılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 15 - Mevzuatında yazılı yükümlülüklerini yerine getirmediği denetimler sonucunda belirlenen firmalara, denetim raporları gereğince verilmesi gereken cezaların verilmeyerek konunun 2003 yılından bu yana ötelendiği tespit edilmiştir. Sektör paydaşlarının Kanun’un amaçları doğrultusunda hizmet vermelerini temin etmek amacıyla getirilen ve Kurula herhangi bir takdir hakkı tanınmayan kanuni müeyyideler uygulanmalıdır. Ayrıca, söz konusu hususlar ile ilgili olarak cezaların verilmesini geciktirecek haklı nedenlerin bulunup bulunmadığının tespiti amacıyla Başbakanlıkça inceleme yapılması/yaptırılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 16 - Kuruluş aşamasında “yerli uzman” adı altında herhangi bir sınava tabi tutulmadan istihdam edilen personelin, 2004 yılı Denetim Raporu gereğince

sözleşmelerinin sona erdirildiği; ancak, Danıştay 12 nci Dairesince açılan dava sonucunda bunların görevlerine iade edildiği ve yoksun kaldıkları ücretlerin kendilerine ödendiği, bilahare 2008 yılında çıkarılan 5784 sayılı Kanun ile de “yönetim görevlisi” olarak atanmalarına yasal imkân sağlandığı görülmüştür. Personel çalıştırma hususunda başlangıçta yapılan hatalar nedeniyle, Kurum için gerekli nitelikleri taşımayan ve gerekli sınavlardan geçmeyen personelin Kuruma alınmasına yol açıldığı anlaşılmıştır. Öte yandan, Kurumda daire başkanı, grup başkanı, müdür, müdür yardımcısı unvanlarındaki bazı personelin, bu unvanların karşılığı olan ücretleri aldıkları hâlde fiilen bu işleri yapmadıkları tespit edilmiştir. Aynı zamanda, Kurumun değişik birimlerinde ve İstanbul İrtibat Bürosunda, üst düzey kadro unvanına sahip personel atıl durumda tutulmaktadır. Bu nedenle, Kurumun insan kaynakları politikasının yeniden gözden geçirilerek gereksiz kadroların iptali ve ihtiyaç duyulan kadroların ihdası yoluna gidilmesi; ayrıca, her türlü personel istihdamında mevzuatla belirlenmiş usul kurallarına uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 17 - 2007/1 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Raporunda da tenkit konusu edilmesine rağmen, Kurumda, Daire Başkanlığı görevlerinin ısrarlı bir şekilde vekâleten sürdürülmesine devam edildiği görülmektedir. Kuruma verilen görev ve yetkilerin, etkin bir şekilde yürütülebilmesi için vekâleten yürütülen daire başkanlıklarına atama yapılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 18 - Kuruma ait 19 Başkan Danışmanı kadrosunun 2009 yılı sonu itibarıyla 15 tanesinin dolu olduğu anlaşılmıştır. Aktif olarak görev yapmayan danışman kadrosundaki personelin ilgili oldukları kurum veya birimlere gönderilerek danışmanlık kadrosundaki gereksiz fazlalığa son verilmelidir.

TESPİT VE ÖNERİ 19 - Kurul Başkan ve üyelerinin mal bildirimlerinin Kurumda herhangi bir inceleme ve kıyaslamaya tabi tutulmaksızın muhafaza edildiği görülmüştür. Mal bildirimlerinin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından Kurum Başkanlığından teslim alınarak incelenmesi sağlanmalıdır. Öte yandan, Kurumda çalışan personelden bazılarının ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma ve sektörde faaliyet gösterme yasağına uymadıkları yolunda kuvvetli şüphelerin varlığı tespit edilmiştir. Bu nedenle, söz konusu kişilerin sektörde faaliyet yasağına ve ticari faaliyette bulunma yasağına aykırı davranış davranmadıklarının tespit edilmesi amacıyla Kurumca inceleme/soruşturma yapılması ve adı geçen kişilerin mal varlıklarında artışın olup olmadığının araştırılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 20 - Kurumda özürlü istihdamı yapılmadığı görülmüştür. Kanun'un amir hükmü olan özürlü istihdamı konusundaki yükümlülüğün yerine getirilmesi uygun olacaktır.

TESPİT VE ÖNERİ 21 - Kurul Başkan ve üyeleri ile bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin tedavi giderlerinin, Devlet Memurlarının Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmeliğine göre yapılması gerektiğine ilişkin 2003/39 sayılı Başbakanlık Genelgesi hükümlerine aykırı olarak işlem yapıldığı, 2004 yılında hazırlanan Denetim Raporunda belirtilmiş olmasına rağmen; Raporun gereği yerine getirilmeksizin Danıştay'da Başbakanlık aleyhine dava açıldığı ve söz konusu dava reddedildiği hâlde mahkeme kararının süresi içinde uygulanmadığı tespit edilmiştir. Bu nedenle, Danıştay tarafından kanuna aykırı olduğu belirtilen Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Başkan ve üyelerinin Sağlık Yardımına İlişkin Yönetmeliğin yürürlükten kaldırılması ve Başbakanlık Genelgesinin yürürlüğe girdiği tarihten ödemelerin mevzuata uygun hâle getirildiği 01.12.2009 tarihine kadar yapılan fazla ödemelerin ilgililerinden faiziyle birlikte tahsilatının sağlanması gerekmektedir. Ayrıca, sözü edilen hususlar, Başbakanlık Genelgesi ve Başbakanlık oluru ile kurulan denetim heyetince hazırlanan Raporla ilgili olduğundan konunun Başbakanlıkça değerlendirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 22 - Yurt dışında yüksek lisans amacıyla yapılan personel görevlendirmelerinde mevzuatla belirlenen usul kurallarına uyulmadığı görülmüştür. Bundan böyle bu tür görevlendirmelerde, Maliye Bakanlığının uygun görüşü ve Devlet Personel Başkanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı alınmak suretiyle görevlendirme yapılmasını öngören 657 sayılı Kanun'un 80 inci maddesi ve anılan madde gereğince çıkarılan ikincil mevzuata uyulması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 23 - Avukatlık vekâlet ücretlerinin dağıtılması esnasında, 657 sayılı Kanun'a aykırı olarak çıkarılan Yönetmeliğe dayanılarak, Hukuk Dairesi Başkanlığında görevli toplam 11 personele anılan Kanunda belirtilen sınırın üzerinde vekalet ücreti ödendiği görülmüştür. Söz konusu Yönetmeliğin 657 sayılı Kanun hükümlerine uygun hâle getirilmesi gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 24 - Kaçak akaryakıt denetimlerinde görev yapan protokolcü kuruluşların ihtiyacı için 2006 yılında gerçekleştirilen "232 Adet Araç Kiralama İhalesini" kazanan firmanın ihaleye tahrif edilmiş iş deneyim belgesi sunduğu, söz konuyu tahrif edilmiş belgenin noter onaylı olduğu, İhale Komisyonunun usul kurallarına uymadığı ve iş deneyimi düzenleyen Denizli Belediyesinin yaptırdığı işin seviyesi bakımından hiç verilmemesi gerektiği hâlde iş deneyimi verdiği tespit edilmiştir. Yüklenici açısından ihaleye fesat karıştırma fiili yanında kamu personelinin ve noterler ile Denizli Belediyesinin konuyla olan ilgileri nedeniyle söz konusu hususlar ile ilgili olarak sorumluluğun ve sorumluların belirlenebilmesi amacıyla Başbakanlıkça inceleme/soruşturma yapılması/yaptırılması gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 25 - Kurumun taşınır mallarının yönetimi konusunda 5018 sayılı Kanun hükümlerine göre hareket edilmediği tespit edilmiştir. Bu itibarla, anılan Kanun gereğince, taşınır malların kaydını, muhafazasını, kullanımını ve bunlara ilişkin yönetim hesabını verme işlemlerini Taşınır Mal Yönetmeliği'ne göre yürütmeye bir an önce başlanması gerekmektedir.

Özetle, Raporun Üçüncü ve Dördüncü Bölümlerinde zikredilen uygulamalar ve tespitler; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun asli görevlerini yerine getirme hususunda yeterli ve etkin sonuçlar üretmediğini göstermektedir. Özerklik uygulaması ile yaratılan çalışma ortamı yeterince değerlendirilememiştir.

Ayrıca, yukarıda özetlenen Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun genel performansının; Kurul uygulamaları yanında, enerji politikalarının dinamik ve değişkenliği ile uluslararası niteliği ve söz konusu piyasaların tekeli yapısının dönüşüm sürecinin devam etmesinden de önemli ölçüde etkilendiği değerlendirilmektedir.

Öte yandan, idari ve mali özerklik uygulamasının; mali karar ve işlemlerde yolsuzluk veya kamu zararına yönelik belirgin davranışlara yol açmadığı, ancak, söz konusu işlemlerin mevzuata uygun olarak yürütülmesi konusunda Raporda ayrıntısı verilen bazı hususlarda Kurumca gerekli dikkat ve özenin yeterince gösterilmediği ve zaman zaman hesap verilebilirlik ilkesine uygun davranışlar gösterilmekten uzaklaşıldığı anlaşılmıştır.

Bu itibarla, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun olumlu olarak değerlendirilemeyen genel etkinlik ve verimliliğinin geliştirilmesinin/artırılmasının ve mali karar ve işlemlerde görülen hatalı uygulamaların önlenmesi/giderilmesinin sağlanması amacıyla; Raporun Üçüncü ve Dördüncü Bölümünde ayrıntılı olarak açıklanan ve yukarıda özetlenen -Kurumun faaliyet ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun ve faaliyet ve sorumluluk alanının pekiştirilmesine yönelik-tespit, değerlendirme ve önerilerin gereklerinin karşılanması gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır. Ayrıca, önceki bölümlerde açıklanan ve yukarıda kısaca bahsedilen enerji piyasası ve politikalarına ilişkin tespit ve değerlendirmelerin de söz konusu piyasalar ile ilgili politika tercihlerinin oluşturulması esnasında dikkate alınması gerektiği düşünülmektedir.

Yukarıda özetlenen ve ayrıntıları Raporun Dördüncü Bölümünde yer alan tespit, değerlendirme ve önerilerin (her bir bölüm ve kısımda yer alan ve söz konusu bölümde yer verilemeyen diğer tali tespit ve öneriler de dâhil) gereğinin yapılmasını teminen işbu Raporun, 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un 6 ncı maddesi uyarınca Başbakanlığa gönderilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

Saygılarımızla arz ederiz. 14.05.2010

(imza)

Cemal BOYALI

Başkan

(imza)

İsmail Hakkı SAYIN

Üye

(imza)

Faik CECELİ

Üye

(imza)

Mehmet İLHAN

Üye

(imza)

Mehmet Ali ÖZKILINÇ

Üye