



Enerji Piyasaları ve Politikaları Enstitüsü
Institute for Energy Markets and Policies

**ÖZELLEŞTİRME SÜRECİNDE İGDAŞ:
HUKUKİ-İKTİSADİ ve STRATEJİK BOYUTLAR**

OKAN YARDIMCI

GİRİŞ

25 Aralık 1986 tarihinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İETT ve bazı iştiraklerin katılımıyla kurulan İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (İGDAŞ), o günden günümüze, **Dünya standartlarının üzerinde bir hizmet kalitesiyle**, İstanbul halkına doğalgaz sunmaktadır. Bu iddialı giriş cümlesini, Dünya'nın birçok ülkesinde dağıtım şirketlerinin çalışmalarını yakından gözlemlene ve o şirketleri karşılaştırma fırsatı bulmuş birisi olarak yazdığımı belirtmek isterim. Öte yandan, kamu yönetiminde olan tüm işletmelerin maruz kaldığı **verimsiz ve dolayısıyla pahalı işletmecilik** yapıyor iddiasının ise, İGDAŞ özelinde, 2000'li yılların başına kadar büyük oranda geçerli olduğunu; ancak son 15 yılda şirketin verimliliğinde önemli iyileşmeler sağlanması dolayısıyla kalıplaşmış bir tepkinin tezahürü haline geldiğini gözlemlemekteyim. Bu görüşüme yönelik bir takım verileri yazının ilerleyen bölümlerinde sunmaya çalışacağım. Gerçekleştirilen iyileşmelerin tüketici fiyatlarına daha fazla yansımaları oldukça önemli bulmakla birlikte; atılacak adımların, popülizmin en etkin olduğu alan olan siyasi söylemlerin ötesinde, bilimsel çalışmaların ışığında, dikkatle atılması gerektiğini düşünmekteyim. Bu çerçevede, her ne amaçla olursa olsun, **İGDAŞ özelleştirilmesinin acele bir torba yasa kapsamında değerlendirilmeyerek Meclis Plan Bütçe Komisyonu'nda yer alan Kanun Tasarısı teklifinden çıkartılmasını, yapılabilecek çalışmalar için olumlu bir fırsat olarak görüyorum**. Her ne kadar, Kanun Tasarısından çıkartılan bu maddenin ileri bir tarihte, başka bir düzenleme ile yeniden gündeme getirilmesi bekleniyor olsa da, bu yazının hazırlanması sırasında aldığım haberdan memnuniyet duyduğumu belirtmek istiyorum.

İGDAŞ Özelleştirme Sürecinin Gelişimi

“İGDAŞ özelleştirilmeli mi?” sorusuna yönelik analizlere geçmeden önce, özelleştirme sürecine neden ve nasıl geldiğimizi incelemenin faydalı olacağını düşünüyorum. Bilindiği üzere, 1980'li yılların başından itibaren dünya piyasalarında gelişen serbestleşme eğilimi neticesinde tekellerin rekabete açılması süreci başlamış ve bu süreç zamanla hız kazanmıştır. Enerji piyasalarında da, tekellerden kaynaklanan toplumsal refah kayıplarını azaltmak ve etkin bir rekabet tesis etmek amacıyla başlangıçta Anglo-Sakson

ülkelerinde ve akabinde Batı Avrupa ülkelerinde gerekli yasal ve idari düzenlemelere gidilmiştir. Ülkemizde de bu kapsamda oluşturulan Doğal Gaz Piyasası Kanunu (Kanun) 2 Mayıs 2001 tarihinde yasalaşmıştır.

O dönemde faaliyet gösteren dağıtım şirketlerinin (mevcut dağıtım şirketleri) özelleştirilmesi de bu Kanun'un öngördüğü düzenlemeler arasındadır. Geçen süreçte, İGDAŞ dışındaki mevcut dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi tamamlanmış, doğalgazın hızla yaygınlaştırılması amacıyla planlanan yeni dağıtım bölgelerinin ise Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun (EPDK) yaptığı ihaleler yoluyla özel sektör tarafından inşası ve işletilmesi sağlanmıştır. [Dağıtım ihalelerinin ilk 8 yıllık dönemde yarattığı verimlilik ile yeni bölgelerdeki ortalama dağıtım bedeli mevcut dağıtım bölgelerine kıyasla yaklaşık 5'te 1 oranına düşmüştür.](#) İhale teklifleri dolayısıyla elde edilen ilk 8 yıllık etkinliğin devamı için dağıtım şirketlerinin verimli çalışmalarını 8'inci yıl sonrasında da sürdürmeleri önem arz etmektedir. Bu durumun 8'inci yıl sonrasında devam ettirilememesi, elde edilen tüketici yönlü sosyal fayda kazanımlarının cömertçe harcanması anlamına gelebilecektir. **Düzenleme başarısı veya başarısızlığı esas olarak içinde bulunduğumuz bu süreçte ortaya çıkacak** olmakla birlikte, yeterli verilerin oluşması sonucunda bu analizlerin ayrı çalışmalar kapsamında değerlendirileceği düşünülmektedir.

2001 yılında yasalaşan Kanun, mevcut şirketlere yönelik özelleştirme takvimini de belirlemiştir. Öyle ki, BOTAŞ'ın mülkiyetinde ve işletiminde bulunan Eskişehir ve Bursa şehir içi dağıtım işletmelerine yönelik öngörülen takvime uyulamaması dolayısıyla 2003 yılında Kanun'a getirilen Geçici 5'inci madde ile, öngörülen süre 1 yıl uzatılmıştır.

İGDAŞ'a yönelik süreç ise Kanun'un Geçici 3'üncü maddesinin (b) fıkrasında yer almaktadır. Buna göre, *"mülkiyeti, işletmesi ve doğal gaz ticaret hakkı belediye veya belediye şirketine ait olan mevcut şehir içi doğal gaz dağıtım tüzel kişileri, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç yıl içinde maliki oldukları ve işlettikleri şehir içi doğal gaz dağıtım şebeke ve lisanslarını mevcut Hazine garantili ve devirli borçlarını erken itfa ve bu borçların üstlenilmesi neticesinde doğan Hazineye ait olan borçlarının ödenmesinde kullanılması kaydıyla dış kredi borçlarının geri ödeme takvimine bağlı olmaksızın veya Hazine garantili ve devirli dış borçlarının en son anapara ödeme tarihinden itibaren üç yıl içerisinde kamu hisselerini yüzde yirmi veya altına düşürecek şekilde devrederek yeniden yapılacaklardır".*

Metindeki karmaşa dolayısıyla İGDAŞ'ın özelleştirme süreci konusunda işin içinden çıkmak oldukça zordur.* Sürece yönelik yazılan “veya” ifadesinden önceki kısımdan, İGDAŞ'ın kamu hisselerinin üç yıl içinde (2004 yılına kadar) yüzde yirmi veya altına indirilebileceği (elde edilen gelir ile borçların ödenmesi şartıyla) anlamı çıkmaktadır. Bu çerçeveden bakılınca Kanun'da belirtilmeye çalışılan süre çoktan geçmiştir. Dolayısıyla bu bölüm kadük kalmıştır. Öte yandan maddenin “veya” ifadesinden sonraki kısmında, İGDAŞ'ın borçlarının ödenmesinden itibaren tanınan bir üç seneden de bahsedilmektedir. 2001 yılının meclis tutanakları incelendiğinde bu maddenin yarattığı anlam karmaşası üzerinde TBMM'de de uzun süre tartışıldığı görülmektedir. Özellikle Erzurum Milletvekili Sayın Aslan Polat'ın konuşmasından, **İGDAŞ'ın özelleştirilmesinde 2004 yılı ile o dönemki borçların son tarihini (2025 yılı) izleyen üç yıllık özelleştirme takviminin sonu olan 2028 yılı arasında bir sürede gerçekleştirilmesine imkan sağlanacak esnek bir yapının amaçlanmış olduğu anlaşılmaktadır.** Bu sebeple, **hukuken İGDAŞ'ın 2028 yılına kadar özelleştirilmemesi mümkündür.**

Kanunun yürürlüğe girmesinden günümüze kadar geçen sürede İGDAŞ'ın kamu hisselerinin oranı düşürülmediği gibi, Esgaz ve Bursagaz örneğinde görülen yeni bir takvim ya da maddenin iptaline yönelik bir işlem de gerçekleştirilmemiştir. Burada Kanun'un uygulanmamasından ziyade, uygulayıcıların **2028 yılını dikkate alarak** hareket ettiklerini düşünmek hukuki bir varsayım olacaktır. Öte yandan özelleştirme sürecinin böylesine geniş bir zamana yayılmasını ve Meclis tutanaklarını, o dönem **Kanun koyucularının İGDAŞ özelleştirmesinde tereddütlü olduklarının bir göstergesi** şeklinde değerlendirmek mümkündür.

Aradan geçen 13 yıl sonrasında, İGDAŞ'ın özelleştirilmesi 04/08/2014 tarihinde TBMM'ye sevk edilen Doğal Gaz Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısında tekrar ele alınmıştır. Taslakla Kanuna eklenmesi öngörülen Geçici 11'inci maddeye göre; İGDAŞ'ın hisse satış sözleşmesinin imzalanmasından sonra **10 yıl boyunca** metreküp başına uygulanacak sistem kullanım bedelinin, konut gibi az tüketim yapan kullanıcılar için **6,2378 cent** (15,3 kuruş), sanayi gibi büyük tüketiciler için **1,48 cent** (3,6 kuruş) olması düşünülmüştür. Elde edilecek gelirden, önce Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB)

giderlerinin karşılanması, ardından Hazine'nin garantör olduğu kredilerden kaynaklı borçların ödenmesinin, kalan miktarın ise İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne aktarılmasının planlandığı anlaşılmaktadır. Ayrıca Kanun'un 4'üncü maddesinin (g) fıkrasında öngörülen yüzde 10 ya da 20 belediye paylarının da İstanbul Belediyesinde bırakılmayarak **İGDAŞ'ın %100'ünün özelleştirilmesi ve belediye temsilcisinin yönetimde yer almaması yönünde düzenlemelere gidildiği görülmektedir.** Kanun'da yer alan belediye payları hükmü, dağıtım şirketleri ile ilgili belediyenin özellikle yapım aşamasında uyumlu çalışması amacıyla getirilmiş olup, BAŞKENTGAZ dışında tüm dağıtım şirketlerinde bu hüküm uygulanmaktadır. Yani, Kanundan gelen hakları çerçevesinde belediyeler diğer 67 özel dağıtım şirketinde, bedelsiz olarak elde ettikleri %10 ortaklığa sahiptirler. Bu oran bedeli mukabili %20'ye çıkabilmektedir. Her ne kadar, belediyelerin dağıtım şirketlerine ortak olmaları ve belediye temsilcisinin yönetimde yer alması sinerji yaratılması açısından Kanun ile öngörülmüş düzenlemeler olsa da, bu hükümler BAŞKENTGAZ'ın dördüncü özelleştirme ihalesi öncesinde, yatırımcılardan gelen talepler üzerine, Kanun değişikliği yoluyla uygulanmamıştır. BAŞKENTGAZ için getirilen bu muafiyetin İGDAŞ için de öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Söz konusu tasarının doğal gaz piyasasına yönelik çok kapsamlı değerlendirmeler gerektirmesi ve TBMM'de bu sürecin uzayacağı öngörülerek İGDAŞ'ın özelleştirilmesine yönelik özel bir Kanun Tasarısının gündeme gelmesi düşünülmüştür.

İGDAŞ'ın özelleştirilmesinin en son bu yılın başında, bir torba yasa çerçevesinde değerlendirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Ancak basına yansıyan iddialara göre bu adımın seçim öncesinde atılmamasına karar verilerek konu ileri bir tarihte tekrar gündeme getirilmek üzere tasarıdan çıkartılmıştır.

Yine basına yansıdığı üzere, bu son taslakta da 10 yıl boyunca **6,2378 cent** (15,3 kuruş) ve **1,48 cent** (3,6 kuruş) sabit tarife aynen korunmaktadır. Halihazırda (2015 yılı Şubat ayı itibarıyla) ise İGDAŞ, metreküp başına, konut tüketicilerinden 13 kuruş, büyük tüketicilerden ise 3 kuruş tahsil etmektedir.

Konut tüketicileri için nihai satış fiyatının metreküp başına 1 TL seviyelerinde olduğu göz önünde bulundurulduğunda 2,3 kuruşluk bir sistem kullanım bedeli artışı %2,3 zam anlamına gelmektedir. Büyük tüketicilerde bu oran %0,7 seviyesinde olacaktır. Şüphesiz bu

zam oranlarında Dolar kurunda yaşanan ani yükselişin önemli etkisi vardır. Oranlar ilk bakışta düşük gibi görülse de, 10 sene boyunca şirketin tarifelerinin sabitlenmesinin, gelecekte elde edilmesi muhtemel verimlilik artışlarının tüketiciye yansıtılmaması ve tüketiciler arasında adil olmayan sübvansiyonlar şeklinde sonuçlarının göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Mevcut durumda 13 kuruş olan tarifenin, yıllar itibariyle enflasyon oranında artması öte yandan sağlanacak verimlilik oranında da düşmesi gerekmektedir. Bunun sonucunda, 10 yıl sonraki dağıtım bedeli bugüne indirildiğinde 13 kuruştan çok daha düşük olmalıdır. Özetle, **tarifenin 15,3 kuruş karşılığı Dolara sabitlenmesi durumunda zam oranı %2,3'ün çok ötesinde bir anlama sahiptir. Bu yönde bir uygulama, sağlanacak verimlilik artışının, dolayısıyla toplumsal faydanın, özelleştirme yöntemi vasıtasıyla tüketiciden alınarak farklı bir alanda değerlendirilmesi gibi oldukça yanlış bir sonuca da sebebiyet vermektedir.** Bu yönde bir sabit tarifenin, tüketiciler arasında yaratacağı sübvansiyon yönüyle de analiz edilmesi gerekmektedir. Diğer dağıtım şirketlerinin tarifeleri incelendiğinde, tüketimi 100 milyon metreküp üzerinde olan tüketicilerden metreküp başına ağırlıklı ortalama 1,1 kuruş seviyelerinde bir sistem kullanım bedeli tahsil edildiği görülmektedir. **İGDAŞ'da bu tarifenin 10 yıl boyunca 3,6 kuruş karşılığı Dolara sabitlenmesi, İstanbul bölgesinin büyük tüketicilerinin (elektrik santralleri dahil), doğal gazı diğer bölgelerin tüketicilerine oranla yaklaşık %3 daha pahalı tüketmelerine sebebiyet vererek, rekabet açısından sakıncalar yaratabileceği gibi, elektrik piyasasına da olumsuz etkileri olacaktır.**

İGDAŞ Özelleştirilmeli mi?

Konu ile ilgili argümanlarıma geçmeden önce bu soruyu net bir şekilde cevaplamak isterim: **İGDAŞ özelleştirilmemelidir.** [BAŞKENTGAZ'in özelleştirilmesine yönelik süreçte belirttiğim nedenlerim](#) geçerliliğini korumakla birlikte, ilave bir takım argümanlarım da bulunmaktadır.

ÖİB, özelleştirme hedeflerini şu şekilde açıklar; *“Özelleştirme ile devletin ekonomideki sınai ve ticari aktivitesinin en aza indirilmesi hedeflenirken, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünün*

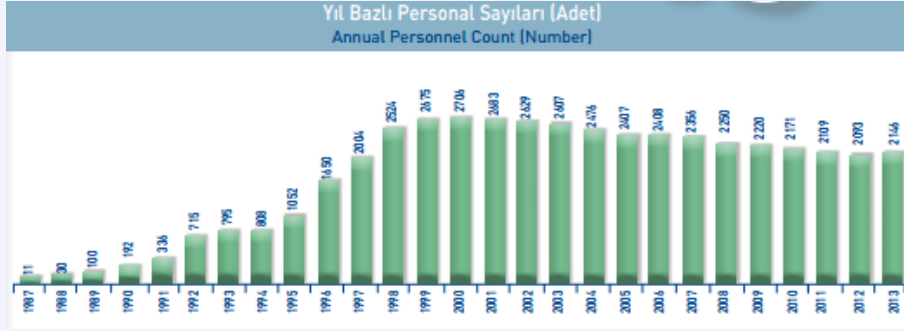
azaltılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması, bu yolla elde edilecek kaynakların altyapı yatırımlarına kanalize edilmesi mümkün olacaktır.”

Genel kabul gören iktisadi teoriler, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin, etkinlik, verimlilik ve hizmet kalitesi artışına yol açtığını söyler. Özel sektör ve kamu oyuncularının adil bir şekilde rekabet edebildikleri piyasa ekonomisinin sağlanabilmesinin önem arzettiğini düşünmekle birlikte, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin içerisinde hem özel sektör hem de kamu oyuncularının eşit şartlarda yarışmalarının gerektiği açıktır. Verimli işletilmeyen, kaliteli hizmet sunamayan, özette etkin olarak işletil(e)meyen kamu şirketlerinin ise özel sektör tarafından devralınmasının yaratacağı sosyal faydanın yanısıra, devletin elde edeceği kaynağın, özelleştirmenin yapıldığı sektöre yönelik araştırma-geliştirme, teknoloji ve benzeri alanlara harcanmasının, sağlanan faydayı arttıracığına inanılır. Bu düşünce anlayışına büyük oranda inandığımı ve özel sektörün etkinliğine, dinamizmine güvendiğimi belirtmek isterim. Bu çerçevede, verimsiz ve kalitesiz hizmet süren kamu şirketlerinin başarısız olma sebeplerinin kamu sahipliği altında ortadan kaldırılamaması durumunda, varlık satışı dışındaki yöntemlerden biri vasıtasıyla (hisse satışı, kiralama, İHD gibi) özelleştirilmesinin gerektiğini düşünüyorum.

Öte yandan verimlilik ve hizmet kalitesi artışının yeterince sağlanamadığı ya da devletin özelleştirme aracını salt bir gelir kapısı şeklinde görerek elde edilen gelirin başka alanlara yönlendirildiği uygulamaların ise toplumsal fayda perspektifinde olumsuz sonuçlara yol açtığı kanaatindeyim.

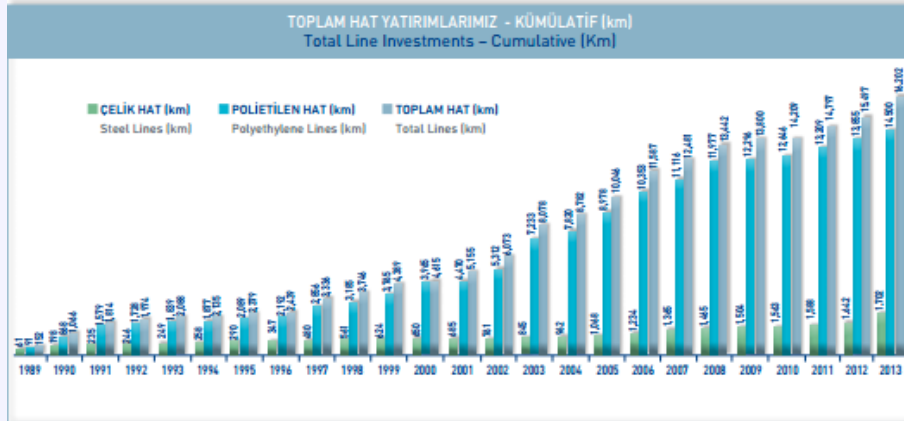
Dolayısıyla özelleştirme konusunu siyasi söylemlerin ve siyah-beyaz tartışmaların ötesine taşımamız gerektiğini değerlendiriyorum.

Bu düşünce sistematığında öncelikle İGDAŞ'ın çalışmalarının etkinliğine bakmak gerektiği açıktır. Yazının başında belirttiğim üzere özellikle son 15 yılda İGDAŞ için durum verimlilik artışı yönünde ilerlemiştir. Kamu işletmelerinde verimsizliğin temel sebeplerinin başında gereksiz istihdam olduğu bilinen bir gerçektir. İGDAŞ'ın yıl bazlı personel sayısı (Grafik-1) incelendiğinde, 1994-1999 yılları arasında çok hızlı bir şekilde artan personel sayısının son 15 yılda önemli oranda düşme eğilimine girdiği görülmektedir.

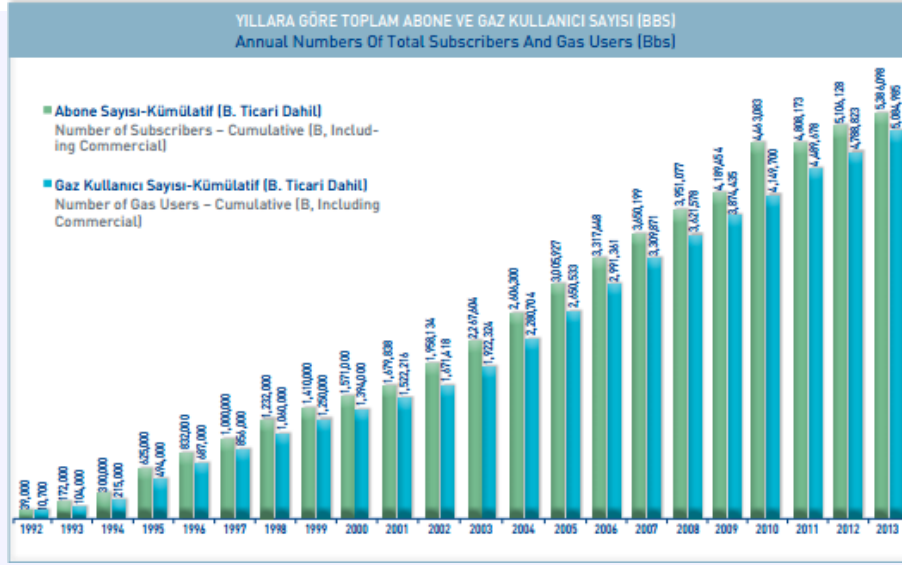


Grafik-1: İGDAŞ'ın Yıl Bazlı Personel Sayısı**

Üstelik personel sayısındaki bu düşüş boru hattı yatırımlarının (Grafik-2) ve abone sayısının (Grafik-3) hızla artış gösterdiği döneme denk gelmektedir. Öyle ki 1999 yılından 2013 yılına kadar çelik hat uzunluğu yaklaşık 3 katına, polietilen hat uzunluğu ve abone sayısı ise yaklaşık 4 katına çıkmıştır.

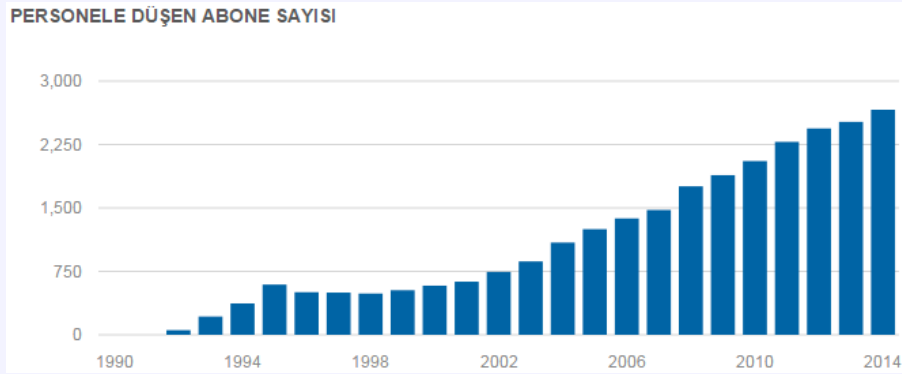


Grafik-2: İGDAŞ'ın Toplam Hat Yatırımları**



Grafik-3: İGDAŞ'ın Yıllara Göre Toplam Abone ve Gaz Kullanıcı Sayısı**

Bu gelişmelere paralel olarak personel başına düşen abone sayısında (Grafik-4) önemli artışlar sağlanmıştır. 1999 yılında 500 aboneye 1 personel düşerken, 2014 yılında 2500 aboneye 1 personel düşmektedir.



Grafik-4: İGDAŞ'ın Personele Düşen Abone Sayısı**

Her ne kadar bu analizin hizmet alımı yoluyla istihdam edilen personel sayıları ve giderleri de dahil edilerek derinlemesine yapılması daha sağlıklı sonuçlar ortaya çıkartacak olsa da, yıllar itibariyle hizmet alımına yönelik giderler incelendiğinde yukarıdaki yorumlara yol açan genel eğilimi değiştirmeyeceğini düşünüyorum.

Personel başına düşen abone sayısında artış yaşanması ilk aşamada akıllara, hizmet kalitesinde düşüş yaşanmış olacağını getirirse de, İGDAŞ'ın araştırma-geliştirme, kalite kontrolü, müşteri hizmetleri gibi alanlarda yapmış olduğu yatırımları ve dünyada yaşanan

gelişmeleri yakından takip etmesi ile müşteri memnuniyeti hususunda çok önemli adımlar attığı görülmektedir.

Öte yandan yapılan çalışmalar, bazı özel sektör şirketlerinin kamu şirketlerinin altında (verimlilik ve hizmet kalitesi yönünden) kaldıklarını gösterebilmektedir. İGDAŞ'ın özelleştirilmemesi, düzenleyici otoritenin önümüzdeki dönemde dağıtım şirketlerinin performansına yönelik yapacağı değerlendirilmelerde; **haklarında verimsiz ve kalitesiz hizmet sunduklarına dair genel bir kanı bulunan kamu şirketlerinden bir örnek inceleme** şansına sahip olması anlamına gelecektir. Özel şirketlerimizin, en azından kamu şirketleri kadar (opex, capex verimliliği ve kalite verileri açısından) etkin olmalarını beklemek, ödül/ceza sistemini kurgularken önemli olacaktır. Öte yandan **Kanun'un, dağıtım şirketlerinin kamu yönetiminde olmasına sıcak baktığı da görülmektedir**. 2014 yılında Kanun'un 4'üncü maddesine yapılan eklemeye göre, *“Doğal gaz iletim hatları BOTAŞ tarafından inşa edilmiş olan şehirlerde, 3 defa dağıtım lisansı ihalesine çıkıldığı hâlde istekli çıkmaması durumunda, ilgili il özel idaresi veya belediye tarafından kurulacak anonim şirketin başvurması hâlinde Kurum tarafından dağıtım lisansı verilir ve şirket o şehirde dağıtım faaliyetlerini gerçekleştirmeye yetkili dağıtım şirketi unvanını alır.”* İlerleyen dönemlerde özel sektör oyuncularının istekli olmadıkları bölgelerin yanısıra İGDAŞ gibi bir şirketin de kamu yönetiminde olmasının, kamu-özel sektör kıyaslaması yapılırken daha adil sonuçlar verebileceği kanaatindeyim.

Bilindiği üzere İGDAŞ mal ve hizmet alımlarını 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (KİK) kapsamında gerçekleştirmektedir. Bu Kanununun 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile mal ve hizmet alımına giden kamu şirketine karşılık, en basit ifadeyle eli kolu bağlı olmadan mal ve hizmet alımını gerçekleştirebilen ve sundukları kamu hizmeti dolayısıyla maliyetlerini tüketiciden tarifeler yoluyla tahsil eden özel sektör dağıtım şirketlerinin karşılaştırmasının yapılabilmesi önemlidir. Eğer her açıdan esnek, dinamik, etkin, verimli olması gereken bir özel sektör dağıtım şirketi; KİK'e tabi, birçok baskıya maruz kalabilen, hep verimsiz ve kalitesiz hizmet vermekle suçlanan herhangi bir kamu şirketinden daha kötü bir performansa sahipse, bazı şeyler yanlış yapılıyor demektir. Bu ifadeyi özel sektöre yönelik bir suçlama yerine durum tespiti olarak görmenin daha doğru olacağını belirtmek isterim. Çünkü bu yanlış, özel sektör oyuncusundan kaynaklanabileceği gibi düzenleyici otoriteden de

kaynaklanabilmektedir. Örnek verecek olursak, her ne kadar yukarıda belirtildiği gibi dağıtım ihaleleri vasıtasıyla önemli başarılar elde edilmiş olsa da bugün birçok şirkette görülen ölçekten kaynaklanan etkinsizlik çok büyük bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu husus düzenleyici otoritenin ihale dönemlerinde çok dikkate al(a)madığı bir husus olmuştur. Çok küçük ya da görece olarak çok büyük dağıtım şirketlerinin ellerinde olmayan sebeplerle ölçek etkinsizliği yaşamaları düzenleyici başarısızlık olarak adlandırılabilir. O dönemde yapıl(a)mayan ölçek etkinliği analizinin, olası bir İGDAŞ özelleştirmesi öncesinde yapılması gerektiğini düşünmem dolayısıyla, bu konuya “Özelleştirme Seçeneğinin Benimsenmesi Durumunda Öneriler” bölümünde tekrar değineceğim.

Dağıtım faaliyetini gerçekleştiren işletmenin sahipliği (kamu veya özel sektör) göz önünde bulundurulmaksızın, verilen hizmetin kamusal niteliği değerlendirilerek KİK çerçevesine alınmasına yönelik çalışmalar ise çok eski tarihlere dayanmaktadır. Maalesef bu çalışmalardan henüz bir sonuç alınamamıştır. Kısa vadede dağıtım sektörüne yönelik etkili sonuçların alınması da mümkün gözükmemektedir.

Yukarıda sıralanan özelleştirmeme yönündeki gerekçeleri, düzenleme teorisi çerçevesinde ele almak gerekirse, düzenleyici otoritelerin en büyük kabuslarından birisi olan “**bilgi asimetrisi**” probleminin azalmasına katkı sağlayan gerekçeler olarak da değerlendirmek mümkündür.

Öte yandan, İGDAŞ’ın dağıtım sektöründe **bir okul özelliği** de bulunmaktadır. İGDAŞ’ta kazanılan bilgi birikimi, özel sektöre geçen yöneticiler ve teknik personel ile dağıtım sektörünün bilgi birikimi haline gelmiş ve özel sektörün başarısında önemli bir rol oynamasının yanısıra sektörün ”Teknik ve Uygulamalı Eğitim” ihtiyacını büyük ölçüde karşılama başarısı sağlayan Uluslararası Gaz Eğitim Teknoloji ve Araştırma Merkezi’nin (UGETAM) kuruluşunda da katkıda bulunmuştur.

Peki doğal gaz dağıtım sektörünün büyük abisi olarak nitelendirilebilecek İGDAŞ’ın mali durumu nedir? İGDAŞ, 2013 yılı sonu itibariyle Maddi Duran Varlığını 1,8 milyar TL, 2013 yılı vergi ve diğer yasal yükümlülükler sonrası **dönem net karını ise 278 milyon TL olarak açıklamıştır.** Düzenlenen şirketlerin değerlerinin belirlenmesinde Maddi Duran Varlıktan ziyade Tarifeye Esas Varlık Tabanının ve diğer tarife parametrelerinin önem arz ettiği bilinmekle birlikte şirketin değerinin hem Maddi Duran Varlık değerinden hem de

Tarifeye Esas Varlık Tabanı değerinden çok daha yüksek olduğu açıktır. Burada dikkat çeken ise İGDAŞ'ın karlılık oranıdır. **İGDAŞ karlılık durumu açısından 2012 yılı sonu itibariyle TÜPRAŞ, PETKİM gibi dev şirketlerin yer aldığı 9448 enerji şirketi arasında 18. sırada yer almayı başarmıştır.**

Dolayısıyla **İGDAŞ'ın özelleştirilmesinin, rekabete dayalı piyasa ekonomisine olumlu etkisi olmayacağı gibi mevcut yüksek karlılık oranı nedeniyle devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünün azaltılması gibi bir sonucu da olmayacaktır. Öte yandan “atl tasarrufların ekonomiye kazandırılması” gibi bir sorun olmadığı açıktır ve “bu yolla elde edilecek kaynakların altyapı yatırımlarına kanalize edilmesi amacı” da İGDAŞ'ın özelleştirilmesinde anlamsız hale gelmektedir.**

Son olarak İGDAŞ'ın gerek mali tablolarını gerekse de faaliyetine ilişkin detaylı bilgi ve belgelerini çok şeffaf bir şekilde internet sayfasında yayımlıyor olmasının elektrik-doğalgaz dağıtım sektöründe faaliyet gösteren tüm oyuncular için bir örnek teşkil etmesi gerektiğini belirtmek isterim. Bu ve benzeri örnekler de kamuya ait bir dağıtım şirketinin gerekliliğini gösterebilmektedir.

Özelleştirme Seçeneğinin Benimsenmesi Durumunda Öneriler

Yukarıda da belirtildiği gibi basına yansıyan iddialara göre Kanun Tasarısından çıkarılan İGDAŞ özelleştirilmesi maddesinin ileri bir tarihte, başka bir düzenleme ile yeniden gündeme getirilmesi beklenmektedir. Zira, halen TBMM komisyonunda bulunan 04/08/2014 tarihli detaylı Kanun değişikliği Taslağında da İGDAŞ özelleştirilmesine yönelik hükümler yer almaktadır.

Özelleştirme seçeneğinin benimsenmesi durumunda İGDAŞ'ın bir bütün olarak mı yoksa parçalar halinde mi özelleştirileceği önem taşımaktadır.* Bu ve benzeri düşüncelerin akademik düzeyde araştırılması gerekliliğine inanan birisi olarak özelleştirme yolunun seçilmesi durumunda, en etkin hangi şekilde yapılacağını modellemek için akademi-ÖİB işbirliğinin faydalı olacağını düşünmekteyim. Nitekim, ABD'de buna benzer bir soru/sorun varsa çözüm genellikle şu şekilde bulunmaktadır;

- Konu üzerinde bilgili bir akademisyenin bulunması,
- O akademisyene özel bir proje bütçesi/fonunun sağlanması,
- Ekip kurulması,

- Yapılacak çalışmanın, proje sağlayıcısının (ABD'de bu genellikle özel sektör olsa da çok önemli devlet kaynakları da mevcut, İGDAŞ özelleştirmesine yönelik çalışma örneğinde en uygun yer ÖİB olacaktır) baskılarına maruz kalmamasının sağlanması (ABD'de bunun her zaman sağlanabildiğini düşünmüyorum),
- Belli bir süre içinde çalışmanın tamamlanması,
- Sonuçların kamuoyuyla paylaşılması,
- Çalışmanın sonucuna göre uygulamaya geçilmesi.

Yukarıda belirtildiği üzere dağıtım ihaleleri döneminde yapılmayan **ölçek etkinliği analizinin** olası bir İGDAŞ özelleştirmesi öncesinde yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

İGDAŞ'ın faaliyet raporu incelendiğinde ise İşletme Sınırlarını **3 bölge** içerisinde ele aldığı görülmektedir (Grafik-5). İstanbul Bölge (mavi alan), Boğaziçi Bölge (yeşil alan) ve Anadolu Bölge (kırmızı alan) seçimine yönelik çalışmalar ÖİB'ye yol gösterici nitelikte olabilecektir. Bu sebeple akademi-ÖİB işbirliğinde, İGDAŞ'ın görüşlerinin de çok önemli bir yol gösterici niteliğinin bulunabileceği değerlendirilmektedir.



Grafik-4: İGDAŞ Bölge İşletme Sınırları**

Yukarıda sosyal faydanın tüketici payının kaybı yönüyle açıkladığım üzere, özelleştirme öncesi tarifenin uzun yıllar sabitlenmesini doğru bir uygulama olarak

görmemekle birlikte, Dolara endeksli bir uygulamanın kur riski dolayısıyla ilave sakıncaları da olduğu açıktır. Dördüncü ihale sonucunda özelleştirilebilen BAŞKENTGAZ'da kur riskinin yarattığı sakıncalar gözlemlenmiştir. Her ne kadar sabit tarife döneminin uzatılması yatırımcının ilgisini çekmiş ve özelleştirme gelirini arttırarak Ankara Belediyesi'nin borçlarının ödenmesinde önemli bir rol oynamış olsa da, **Ankara tüketicisi bu işlemin etkisini faturalarında uzun bir süre yaşayacaktır.**

İGDAŞ halen 26/02/2009 tarih ve 1992 sayılı Kurul Kararı ile alınmış olan tarifinin enflasyonla güncellenmesi şeklinde hesaplanan bedelleri uygulamaktadır. Özelleştirme kararından bağımsız olarak, tüketicilerin (daha az veya daha çok) hakettiği seviyelerde bedel ödemesinin sağlanabilmesi amacıyla diğer şirketler için olduğu gibi 22/12/2011 tarih ve 3580 sayılı Kurul Kararının İGDAŞ için de uygulanması ve tarifelerinin güncellenmesi gerekmektedir. Kamuya ait olan elektrik santrallerinin İGDAŞ'a devrinden sonra elektrik sisteminden sağlanan sübvansiyonun da geriye yönelik olarak düzeltilerek kaldırılması gerekmektedir. Özetle santraller dahil tüm tüketiciler hakettikleri bedelleri ödemelidir. Yatırımcıya yol gösterici nitelikte olması gereken rakamlar ise Dolar kuru üzerinden uzun süreli şekilde sabitlenmiş tarife değil, 3580 sayılı Kurul Kararının sonucunda oluşacak bedeller ile 05/10/2011 tarih ve 3445-3 sayılı EPDK Kararı ile belirlenen doğal gaz dağıtım şirketlerinin uygulayacakları sistem kullanım bedellerinin hesaplanmasında geçerli olan Reel Makul Getiri Oranı (RMGO) olmalıdır. Yatırımcı, Tarifeye Esas Varlık Tabanı, %11,83 (reel ve vergi öncesi) RMGO, ve RMGO'nun hesaplanma yönteminden hareketle **fizibilitesini çıkartmalı** ve olası bir İGDAŞ ihalesinde bu çerçevede yer almalıdır. Böylece İstanbul tüketicisi, Ankara tüketicisinin durumuna düşmemiş olacaktır. **Özetle, özelleştirme gelirinde artış sağlamak amacıyla yapılacak yeni düzenlemelerin sadece belirsizlikleri ortadan kaldırma amaçlı olması, İstanbul'da doğal gaz kullanan vatandaşların cebine yansımaması esas olmalıdır.**

Yukarıda da belirttiğim gibi özelleştirme yöntemi olarak ise varlık satışının dışındaki alternatiflerin değerlendirilmesi gerektiğini düşünüyorum. Burada ön plana çıkan uygulama ise hisse devri yöntemi olmaktadır.

Hatırlanacağı üzere, 2011 yılının Haziran ayında TPAO, BAŞKENTGAZ'ı devralmak istediğini ÖİB'ye bildirmiştir. Üstelik ikinci ihalede oluşan fiyatı da vermeye hazır olduğunu belirtmiştir. Enerji Bakanlığının zirvesinden, öncelikli tercihin özel sektör olduğu, tekliflerin

değerlendirileceği, TPAO'nun ise şimdilik bir kenarda bekleyeceği açıklaması gelmiştir. Özetle, TPAO'ya yeşil ışık yakılmamıştır. Ancak ışığın renginin kırmızı olmadığı da söylenebilir.

Bu noktada farklı alternatiflerin de değerlendirilmesi gerektiği açıktır. **İGDAŞ hisseleri halka arz edilirken, en azından belli bir oranının TPAO'ya devredilmesi ve bir kısmının İstanbul Belediyesinde kalmaya devam etmesi** enerji piyasalarında bugüne kadar henüz değerlendirilmemiş bir yöntemdir. Bu durum havacılık sektöründen tanıdığımız bir modelin enerji piyasalarında da denenmesi anlamına gelecektir. Mevcut doğalgaz depolama sisteminin en önemli aktörü olan TPAO'nun, İGDAŞ'a yönelik olarak da böyle bir tasarrufunun olup olmadığı bilinmemekle birlikte, böyle bir isteğinin oluşması durumunda çekişlerindeki dengesizlik dolayısıyla depolamaya en çok ihtiyacı bulunan dağıtım şirketi İGDAŞ ile yaratabileceği sinerji de ayrıca düşünülmesi gereken bir husustur. Böyle bir devralmanın, uluslararası arenada güçlü görünmesi zorunlu olan TPAO'ya katabileceği değerlerin ise iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Bu sinerjinin İGDAŞ'ın hisse satışına yönelik talebi de önemli ölçüde etkileyebileceği değerlendirilmektedir.

Hangi model seçilirse seçilsin, İGDAŞ'ın mevcut çalışanlarının yapı değişikliğinde gösterebilecekleri hassasiyete önem verilmesi gerekmektedir. Çalışanların haklarının korunması esas çerçevesinde, THY modelinden elde edilen tecrübelerle bu geçişin sıkıntısız olması sağlanmalıdır.

Özetle, hisse devri yöntemi seçilse bile, şirket hisselerinin belli bir oranda da olsa herhangi bir kamu kuruluşunun yönetiminde olması, bazı önyargıların sorgulanmasında ve önümüzdeki dönem özel sektörün başarısının karşılaştırılabilmesinde bir araç olarak da kullanılabilir.

İGDAŞ Özelleştirmesinde Yabancı Yatırımcının ve Özellikle Rusya'nın İlgisi Ne Seviyede Olur?

Yabancı yatırımcının Türkiye'de elektrik ve doğalgaz dağıtım şirketlerini jeostratejik önemleri dolayısıyla ele geçirmeye çalışacaklarına yönelik uzun yıllardır ileri sürülen düşünceler bugüne kadar gerçeğe dönmemiştir.

Geçtiğimiz yıllarda hem doğalgaz hem de elektrik piyasasına yönelik gerçekleştirilen ihale yöntemlerinde yabancı yatırımcının dağıtım sektörüne ilgisinin sınırlı kaldığı

gözlemlenmiştir. Yabancı yatırımcı sektörün yapısı dolayısıyla bugüne kadar dağıtım ayağını stratejik bir yatırım alanı olarak görmemiş ve fizibilite sınırlarını aşan teklifler vermemiştir.

Yabancı yatırımcıyı etkisiz bırakan en önemli unsurun ise **ülkemiz yatırımcısının ihalelerde gösterdiği cömert ve cesur tavrı** olduğu görülmektedir. Ülkemiz yatırımcısının ihalelerde ön planda tuttuğu 2 önemli husus vardır. Bunlar henüz uluslararası finans literatürüne girememiş olsa da şöyle sıralanabilir: *“fizibilite yapmaya pek gerek yok, diğer şirketin verdiği 1 fazla verelim”* ve *“önce ihaleyi kazanalım, sonra detaylar halledilir”* yaklaşımlarıdır. Geçtiğimiz dönemin enerji ihalelerine bu “finans yaklaşımları” damgasını vurmuştur. Doğrudan yabancı yatırım ise bu süreçte genellikle tedirgin kalmış, piyasayı izlerken, ileride oluşan/oluşturulan duruma göre pozisyon almayı tercih etmiştir.

Bununla birlikte, **doğal gaz piyasasının kuralları gereği, dağıtım şirketleri gaz fiyatı üzerinden bir kar/zarar elde etmemekte, doğal gazı en ucuz kaynaklardan (en az 2 farklı kaynak) temin ederek doğrudan (pass-through) tüketiciye ulaştırmaktadır. Dağıtım şirketinin kazancı, gaz fiyatından değil, yapmış olduğu yatırımların RMGO ile uzun yıllarda itfa edilmesinden oluşmaktadır.**

Bu kurgu içerisinde dağıtım sektörünün stratejik yönü kısıtlıdır. Yabancı yatırımcı da bu sebeple önceki ihalelerde fizibilite sınırlarını aşmamış, dağıtım sektörünü salt bir yatırım alanı şeklinde değerlendirmiştir.

Nitekim BAŞKENTGAZ’ın 14/03/2008 tarihli birinci ihalesinde 40 yerli/yabancı şirket şartname almış; ancak bu 40 şirketin içerisinde yer alan Gas De France, Merrill Lynch, HSBC, JP Morgan Chase Bank, Eni, ENBW, Gazprom gibi yabancı şirketlerden hiç birisi teklif dahi vermemiştir. Teklif veren 8 firma ise; Güriş, Akfen Holding, Zorlu Petrogaz, Çalık Enerji, Gaznaturel-Nurol, Limak, Elektromed ve Global Yatırım Energaz olmuştur. 06/08/2010 tarihli ikinci ihale öncesinde de özellikle Gazprom’un ve diğer enerji devlerinin ilgisi basına yansımış olsa da ihaleye 7 adet yerli firma katılmıştır. 16/04/2012 tarihli üçüncü ihalede de yine yabancı yatırımcı yer almazken, Aygaz-Fernas ortaklığı, Afken, STFA, Kolin-Cengiz-Limak ortaklığı teklif veren şirketler arasında olmuştur. 25/01/2013 tarihli dördüncü ihalede de ne Gazprom ne de diğer yabancı şirketler yer almamış ve Eksim-GENPA Telekomünikasyon-MKS Marmara Entegre Kimya, Fernas İnşaat, Torunlar Gıda, Türkerler İnşaat-Gama Holding, Zorlu Holding ile Akfen-STFA’nın katıldığı ihaleyi 1 milyar 162

milyon dolar (2 milyar 45 milyon TL, o gün kur oranı) ile en yüksek teklifi veren Torunlar Gıda Sanayi ve Ticaret AŞ ihaleyi kazanmış ve şirketi devralmıştır.

Pek tabii, **bir yatırımcı olarak Rusya Federasyonu'nun şirketleri de diğer yabancı ülke yatırımcıları da olası bir İGDAŞ ihalesiyle “finansal bir yatırım” çerçevesinde ilgilenecektir.** Peki, özellikle Rusya'nın “finansal yatırım” dışında “stratejik bir ilgisi” de oluşabilir mi? Her ne kadar bu ilgi yukarıda sıralanan sebeplerle bugüne kadar somut hale gelmemiş olsa da, **bu soruya son dönemdeki gelişmeler dolayısıyla vereceğim cevap “Evet” olacaktır.**

İGDAŞ özelinden ziyade gelişen şartların böyle bir ilgiyi doğurabileceğini düşünmekteyim. Burada en önemli riskin ise yukarıda detaylı şekilde anlatılan **dağıtım kurgusunun devam ettirilememesi** ile oluşabileceğini değerlendiriyorum. Dolayısıyla önümüzdeki dönemde sadece İGDAŞ özelleştirmesi bağlamında değil, diğer dağıtım şirketlerinin devralınması bağlamında da stratejik bir ilginin oluşabileceğini değerlendiriyorum.

Yukarıda bahsedilen dağıtım sektörü kurgusunun devamı için ithalatta kaynak çeşitliliği, toptan satışta rekabet, düzenleyici otoritenin etkin izleme ve denetimi gerekmektedir.

Öte yandan doğalgazın yaklaşık %60'ını ithal ettiğimiz Rusya Federasyonu, toptan satış segmentinde de bir çok şirkette pay sahibi olmaya başlamış ve isim hakkının bize verildiğini anladığım, ancak önerilen güzergah dolayısıyla “**Tanjant Akımı**” olarak adlandırdığım uluslararası boru hattı projeleriyle, iletimde de söz sahibi olma adımlarını atmıştır. Bu yöndeki gelişmelerin ülkemiz adına olumlu sonuçlanacak pazarlıklar ile değişmesini diliyorum.

İthalatta kaynak çeşitliliğinin sağlanamadığı, toptan satışta rekabetin oluşmadığı, düzenleyici otoritenin etkin izleme ve denetimi gerçekleştiremediği durumlarda, doğal gaz dağıtım sektörü vasıtasıyla, gaz fiyatlarının manüplenebilmesi mümkün hale gelebilmektedir. Ancak, **İGDAŞ'ın özelleştirilmemesi gerektiği yönündeki görüşlerin, stratejik yönlü argümanlarla desteklenirken, konunun iktisadi yönünün kapatılmamasına özen gösterilmelidir.**

Son olarak merak edilen bir husus da olası bir özelleştirme durumunda İGDAŞ'ın bedelinin ne olacağı sorusudur?

BAŞKENTGAZ için oluşan nihai fiyatta, o dönemin finansal durumu ve risk algısı, başarısız sonuçlanan 3 ihalenin etkisi, şirketin Türkiye'nin Başkentinde faaliyet göstermesi dolayısıyla yaşadığı operasyonel zorluklar, özellikle ön ödemeli sayaç problemi ve benzeri bir takım teknik problemlerin etkisinin olduğu unutulmamalıdır.

Özelleştirme öncesi basında göreceğimiz uzman(!) yorumlarının, BAŞKENTGAZ'ın 1,4 milyon abonesi için dağıttığı gaz miktarı 3,5 milyar metreküptü, İGDAŞ'ın 5,5 milyon abonesi için dağıttığı gaz miktarı 5,5 milyar metreküp; BAŞKENTGAZ'a 1,162 milyar dolar verildi o halde İGDAŞ'a X milyar dolar verilir şeklinde yüzeysel olmaktan öteye gitmeyeceği beklenirken, ileride okuyacağınız bu yorumların yüzünüzde bir gülümseme yaratmasını umut ederim.

* **Teşekkürler:** Enerji hukuku alanında yaptığı değerli çalışmalarından ve tecrübesinden her zaman istifade etme şansı bulduğum Sayın Elif Burcu Günaydın'a, bu yazı hazırlanırken, Kanun'un Geçici 3'üncü maddesinin yorumlanması hususunda gösterdiği destek için teşekkürlerimi sunarım.

İGDAŞ'ın bölgelere ayrılarak özelleştirilmesi konusunu gündeme getiren Sayın Aysun Gündüz'e teşekkürlerimi sunarım.

** **Kaynaklar:** İGDAŞ faaliyet raporları (tüm grafikler), İGDAŞ mali tabloları, İGDAŞ, EPDK, BOTAŞ ve ÖİB internet sayfaları.