

Enerji Politikaları ve Planlamanın Geleceği'ne Bir Bakış

Barış Sanlı

Enerji sektörünün olmazsa olmazlarından biri de planlamadır. Devlet, siyasi hedefler doğrultusunda, devlet kurumlarının hedeflediği büyüme rakamlarını tutturursa kaynaklarına ve yatırımlarına bakarak politika belirlemek amacıyla veya kafasındaki politikaların yol haritalarını çıkarmak amacıyla planlama yapar. Özel sektör ise yatırımlarının karlılığı, geri dönüşünü, riskleri belirlemeyi hedefler. Oysaki içinden geçtiğimiz dönemde belirsizlikler o kadar çoktur ki, uzun dönemli planlamanın yanında serbest piyasa ekonomisinin kurallarının da doğru işletilmesi için günlük ve detaylı planlamalar yapılmaktadır. Dolayısıyla iş daha da karmaşıklaşmış ve birkaç bireyin masa başında yapabileceği bir çalışma olmaktan çıkmıştır. Tabandan tavana doğru en başarılı fikirlerin çekilebileceği bir sistemin kurulup kurulamayacağı ile makale son bulacaktır. Bu makale yazarın kendisine de bir kritiğidir.

Giriş

Tüm dünyadaki bölgesel ve küresel entegrasyon, karşılıklı bağımlılık, çevresel faktörler ve değişen dünya düzeni, ulusal düzeydeki politika alanını bir taraftan daraltmış diğer taraftan da genişletmiştir. Enerji politikalarında da durum daha farklı olmamaktadır. Türkiye'nin mevcut enerji politikası(boru hatları, doğalgaz ve petrol özelinde), ilginç bir şekilde, fosil enerji kaynakları sınırlı olmasına rağmen, dünya ölçeğinde ses getirir bir politika olmuştur. Diğer taraftan emisyonlar konusundaki küresel eğilimler de iç politikada bir sınırlayıcı etki haline gelmektedir. Tüm bu momentum noktaları sürdürülebilir, yenilikçi ve katılımcı bir enerji politikasının oluşturulmasını zorunlu hale getirmektedir.

Politikanın Temelleri

Bir planlama çalışmasının gayesi, nihayetinde gelecekte ne olacak merakını gidermenin ötesinde, olabilecek ihtimalleri sonuçları ile birlikte irdelemektir. Bazen karar verici, kendisi kötü senaryoları ve sonuçları bilmesine rağmen bu sonuçları paylaşmaz. Türkiye'nin enerji kaynakları kendine yetiyor haberi ilgi görmeyeceği gibi, Türkiye'de elektrik kesintileri kapıda haberi günlerce ve yankıları ile aylarca konuşulacak bir konu olabilmektedir.

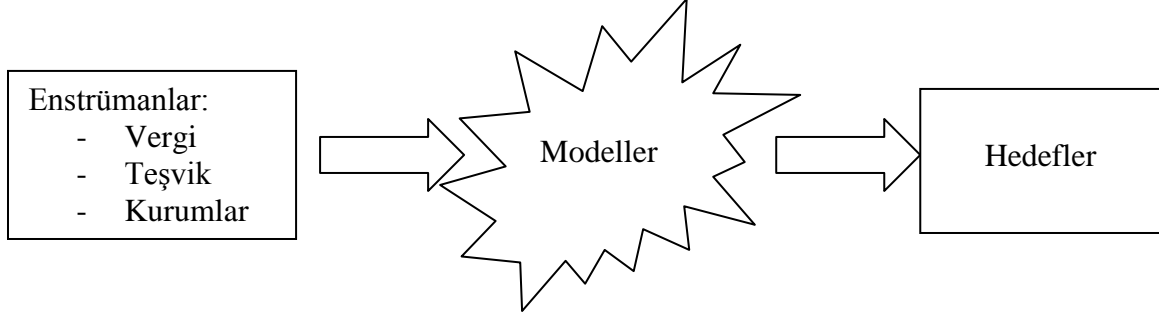
Planlama ile, politik manevralar ve sonuçları bir nevi simule edilmiş olmakta ve daha başarılı politika tasarımları yapılabilmektedir. Tabii ki, politika tasarımında belirli basit kavramlar vardır. Türkiye özelinde bu makalenin yazarının yazdıkları da dahil olmak üzere enerji raporları aslında hep aynı tarzda yazıldığından metodolojik bir bakış açısına rastlamamaktayız. Mesela Uluslar arası Enerji Ajansı, bir sene bölge incelemesi, bir sene "özel bir konu" incelerken, Türkiye enerji raporları daha çok gelişmiş bir kompozisyona benzemektedir:

1. Giriş (Türkiye'nin enerji geçmişi)
2. Gelişme (Son yıllardaki gelişmeler-yanlışlar)
3. Sonuç (-meli , -malı kısmı)

Tüm bu raporlar Türkiye'nin enerji birikimine güzel katkılar yapmaktadır. Bu eserler birçok bürokrat tarafında Bakan konuşmalarında, bilgi notlarında da kullanılmaktadır.Oysaki bu raporlar daha iyi tasarlanırsa, politikalara da etki etme şansı artar.

Bir politika tasarımı üç parçaya ayırmakta yarar vardır.

1. Enstrümanlar
2. Hedefler
3. Eldeki enstrümanlar ile hedeflerin yakalanması için gerekli modeller/meکانizmalar



Şekil 1- Enstrümanlar, Modeller, Hedefler

Burada bir politika yapıcı, elindeki enstrümanlar (alım garantisi, vergi indirimleri) ile belirlediği hedeflere (2020 yılında %33 hidrolik kurulu güç), hangi yollarla (Bakanlar Kurulu Kararı ile 3 yılda bir belirlenecek rakamların, belirli kurumlar tarafından incelenerek ...) varabileceğini önceden planlar.

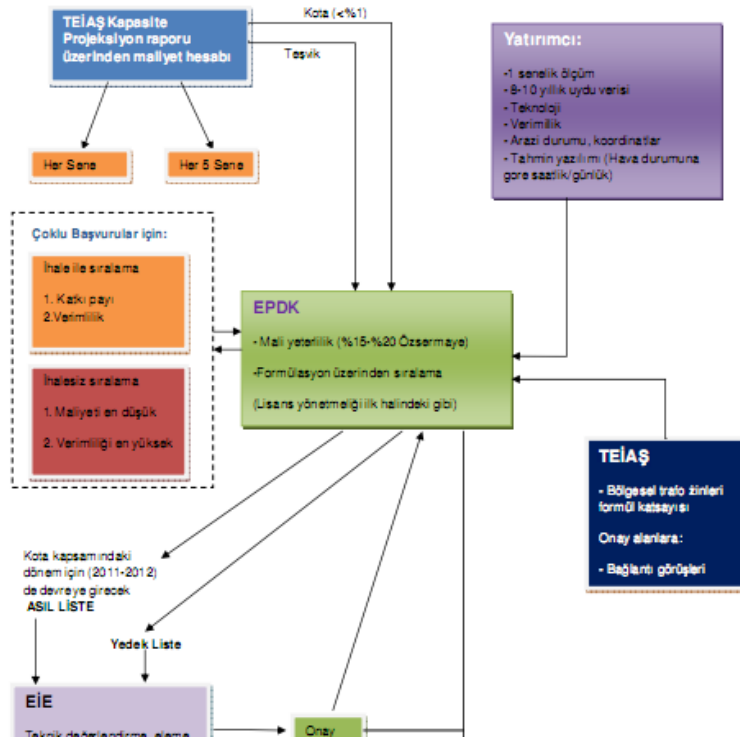
Uzaktan bakan biri hemen olayı kolayca izah edebilmektedir. “Teşviği ver, gerisini vatandaş yapar”. Oysa politika yapıcının enstrümanlar üzerindeki kontrolü ve limitlerinin ne olduğu da çok önemlidir. Kalkınma ekonomisi özelinde enstrümanların çok doğru, süreli ve rantiyeli sınıfı (rentier class) oluşturmayacak şekilde tasarlanması çok önemlidir. Bu noktada enerji politikalarının temel hazırlayıcısının Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı(ETKB) olduğu şeklinde düşünülmesi resmi tam olarak ortaya koymaz. ETKB oyun kurucudur, ama oyunda başka oyuncular da vardır. ETKB, takım arkadaşlarını hesaba katmadan oyun kuramaz. Kaldı ki, politika tasarlamak isteyenler de bu takım arkadaşı veya kurumların davranışlarını hesaba katmak zorundadır.

Örneğin vergi indirimlerinde, birçok toplantı ve raporda “vergi indirimleri yapılmalıdır” denmekte fakat söz konusu toplantı veya raporlarda Maliye Bakanlığı’ndan hiçbir temsilci bulunmamaktadır. Bu noktada ETKB’nin hedeflerine ulaşması için kullanacağı enstrümanlar üzerindeki etkisi bir soru işaretidir. Bunun bilinmesi modellerin doğru tasarlanmasına yardımcı olacaktır.

Ayrıca enstrümanlardaki limitler de çok önemlidir. Bir teşvik verilmesinde bu teşvikler için süre limiti konulmasına rağmen bazen bu süre limitleri fazla olmaktadır. Mesela en son yenilenebilir kanundaki güneş teşviklerinin belirlenmesi gerçekten de incelemeye değerdir. Hangi ülke ne vermiş, kaç ne olur yerine, ekonomik teori üzerinden bilimsel olarak, bizim ülkemizdeki yatırımcı, parasını bankada faize vermek yerine ne kazanırsa bu işe girer (fırsat maliyeti) üzerinden bir hesap yapmak çok daha doğru olacaktır.

Modellerde ise sorun çok daha büyüktür, enstrümanlar hemen telaffuz edilmekte, herkes sayıları öğrenmek istemekte fakat mekanizmalar ve modellere (yatırım, lisanslama, denetim) pek fazla kimse (sivil toplum dahil) önem vermemekte, daha çok işleri yolda yoluna koyma

anlayışı hakim olmaktadır. Eleştirinin ötesinde, bu makalenin yazarı aktif olarak mekanizma tasarlanmasını teşvik etmektedir. Örneğin, güneş enerjisi konusunda şu şekilde bir mekanizmayı, Yücel Yaman ve Süleyman Boşça ile tasarlayarak görüşe sunmuşlardır.



Şekil 2 – Bir politika mekanizması tasarımı

Hedef belirlenmesi ise politik olabileceği gibi, planlama sonucunda belirlenen rakamlar veya her ikisinin bir karışımı olabilir. Bu karışıma en önemli örneklerden biri de Avrupa Birliğinin 20:20:20 hedefidir. AB yetkilileri, hedeflerin gerçekçiden çok hırslı olduğunu kabul etmektedirler.

Hedefler, parçalara ayrılabilir, mesela “ara hedefler” ve “nihai hedefler” diye iki ayrı şekilde inceleme yapılabilir.

Ölçme

Enstrümanlar, hedefler ve modeller (mekanizmalar) belirlendikten sonra, politika yapıcı politikasına mutlaka ölçülebilir göstergeler ve ölçme sonucu mekanizmaya tekrar yön verecek (pozitif veya negatif) kurumları da hesaba katmak zorundadır. Bu yapılar veya süreçler politikanın tasarımına gömülü olmalıdır, sonradan kontrol mekanizmaları eklemek sistemi esnetilebilmekte veya bir alım garantisinde piyasa risklerini belirsiz hale getirmektedir.

Bir diğer nokta ise bir politikanın yıl yıl oluşturacağı finansal etkidir. Örneğin Amerika’da Kongre Bütçe Ofisi, her bir tasarı için bunu hesaplamakta ve internette yayınlamaktadır. Politika tasarımcıları veya önerenlerinin, bunları belirli bir yöntem ile hesaplamasında büyük yarar bulunmaktadır.

TABLE 2. ESTIMATED BUDGETARY IMPACT OF H.R. 2454

	By Fiscal Year, in Billions of Dollars											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010-	2010-
CHANGES IN REVENUES												
Total Estimated Revenues	0.9	39.1	59.1	63.5	90.6	104.0	112.3	117.6	126.1	132.3	253.2	845.6
CHANGES IN DIRECT SPENDING												
Estimated Budget Authority	1.0	33.4	51.9	67.5	88.7	102.1	110.0	116.1	122.9	128.8	242.6	822.6
Estimated Outlays	0.3	32.9	51.6	67.7	88.8	102.2	110.0	116.1	122.9	128.8	241.3	821.2
NET CHANGE IN THE BUDGET DEFICIT FROM CHANGES IN REVENUES AND DIRECT SPENDING												
Impact on Deficit ^a	0.6	6.1	7.5	+4.2	1.8	1.8	2.4	1.5	3.2	3.5	12.0	24.4

Şekil 3- Amerikan Temiz Enerji ve Güvenliği Tasarısı Bütçe Belgesi

Planlama

Görüldüğü gibi aslında politika ve planlama birbirinden ayrılmayan iki parçadır. Burada politika baş ise, planlama daha çok boyundur. Yani başın nereye bakmasının gerektiği planlama ile belirlenir.

Enerji planlaması özelinde, planlama önce ikiye ayrılır:

1. Tüketim
2. Üretim

Bunlar daha sonra tüketim özelinde alt sektörler, üretim özelinde de kaynaklara göre tekrar parçalara ayrılır. Serbest piyasa modelinde de planlama özellikle her noktada çok önemlidir. Gerek emisyonlar gerek yenilenebilir veya iletim olsun, elektrikten doğalgaza planlamanın olmaması her noktada ki bürokrat, karar verici ve piyasa katılımcısı için bir belirsizlik oluşturacaktır.

Elektrik özelinde Harvard Üniversitesi, Kamu bölümünden Pedro Linares'in "Markets vs regulation: A role for indicative energy planning" adlı makalesinde, serbest piyasa ile birlikte planlama ve modelleme araçlarına ihtiyacın daha fazla olacağı tezini detaylı şekilde anlatmaktadır. Mesela elektrik piyasalarında Türkiye'de DUY diye adlandırılan anlık ve günlük piyasalar gelmektedir. Tüm bu piyasalar ile birlikte iletim kısıtlarının modellerde göze alınması gerekmektedir.

Örneğin OFGEM'in dağıtım şirket yatırımları için kullandığı yazılımda her hangi bir trafonun değiştirilmek istenmesi durumunda bir simulasyon yapılmakta ve bölge planlamasına istenen standartlardaki parçanın getireceği fiyat/yarar oranı hesaplanmaktadır.

Tüm bu matematiksel araçları, Türkiye, geleceği bilmek adına değil, tercihlerin etkilerini görmek adına kullanmak ve politika tasarımlarını bir ileri aşamaya taşımaya başarabilmelidir.

Planlamada ayrıca doğru bilgi havuzlarının oluşturulması da çok önemlidir. Nihayetinde her veri biraz yanlış biraz saptırılmış olabilir. Gerek politika gerek veri de temel söylem "mükemmel" değil "yeteri kadar iyi" olmalıdır. Planlamada, aşağıdan yukarı bir yol izlemek de politika yapıcılara bir çok yarar sağlayacaktır.

Örnek olarak, Bakanlık yapısındaki çok ufak bir değişiklik, çok daha farklı fikirlere erişimi arttıran bir sürecin başlangıcı olacaktır. Örneğin Bakan danışmanlığının genel bir terimden, Bakan'ın sektör danışmanlığına çevrilmesi çok faydalı olacaktır.

Mesela ETKB'de 4 sektör danışmanı atanabilir ve bir tane de akademisyen bir danışman ile üniversitelerle bağlantı sağlanabilir. Başta denildiği gibi, birilerini atamak bir enstrümanı devreye almaktır, asıl olan mekanizmaları da oturtmaktır. Yani bu danışmanlara, 3'er aylık turlarda görüşmeleri gereken kurumlar, internet üzerinden ulaşma imkanı ve aldığı görüşleri, 3 ayda 1 defa 30 dakikalık bir sunumla Bakan'a ve üst düzey bürokratlara aktarma imkanı verilmesi faydalı olabilir.

Aynı şekilde Bakanlık ile ilgili tüm kurumların yayınlaması gereken veriler, tek bir siteden herkesin kullanımına sunulabilir ve her türlü model-planlama projesine destek verilebilir. Burada Bakanlığın nihai amacı

1. Bilgi havuzunu genişletmek
2. Bilgi akışını arttırmak
3. Doğru yönetim

olmalıdır.

Sonuç

Sonunda aşağıdan yukarı doğru fikirlerin çekilmesi, belirli bir yöntem ile sivil toplum ve üniversitelerin görüşlerinin alınması politika alanını genişleterek, enstrüman ve hedeflerin doğru belirlenmesini, mekanizma ve modellerin doğru tasarlanmasını sağlar. Tüm bu anlatımın amacı da bilginin ve bilginin tıpkı elektrik gibi doğru şekilde doğru noktadan doğru yerlere en kolay şekilde taşınmasını sağlamaktır. Çünkü Türkiye enerji sektörünün ihtiyacı da ideoloji değil bilgidir.

Referanslar:

1. Understanding Development: Theory and Practice in the Third World, John Rapley
2. Markets vs regulation: A role for indicative energy planning, Ignacio J. Perez-Arriaga, Pedro Linares
3. Policy Space: What, For What, Where? , Jörg Mayer
4. Reclaiming development: an alternative economic policy manual , Ha Joon Chang