

TÜRKİYE'DE PETROL PİYASASINDA REGÜLASYON UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ¹

EVALUATION OF THE IMPLEMENTING REGULATION IN THE OIL MARKET IN TURKEY

İhsan Erdem SOFRACI²
Gökben GÜNEY³

ÖZET

Elektrik ve doğalgaz piyasalarından sonra yapısal sorunları nedeniyle etkinsizliğin yoğun yaşandığı piyasalardan birisi de petrol piyasalarıdır. 2005 yılından beri Türkiye’de, 5015 sayılı kanun ile petrol piyasasında serbest piyasa koşulları hakim kılınmaya çalışılmaktadır. Bu çalışmada, dünyadaki gelişmeler ve hukuki düzenlemeler ile petrol piyasasında rekabet koşullarını sağlamaya yönelik çalışmaların etkinliği sorgulanmaktadır. Çalışma, petrol piyasalarında vergi oranları da dikkate alınarak ortaya çıkan fiyatların, dünya fiyatları ile karşılaştırılmasında Türkiye’de petrol üzerindeki vergi yükünün ağırlığına vurgu yapması bakımından önem taşımaktadır. Ayrıca, son dönemde petrol piyasasında düzenleyici kurumların sektöre ilişkin yaklaşımlarının rekabeti sağlama konusunda başarısız olması, petrol fiyatları üzerinde olumsuz bir takım etkiler yaratmaktadır. Rekabet Kurulu ise; son yıllarda yapılan şikayetler doğrultusunda 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanunu ihlal gerekçesiyle çeşitli dağıtım şirketlerinin soruşturma kapsamına almaktadır. EPDK(Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu) ile Rekabet Kurulu arasındaki yetki çatışmaları bir yana bırakılırsa, petrol piyasasına ilişkin mevzuat ve yükümlülüklerin birlikte oluşturulması ve süreç içerisinde Düzenleyici Etki Analizi çalışmalarıyla taçlandırılmasının petrol piyasasında etkinliği arttıracığı söylenebilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Petrol Piyasası, Düzenleyici Kurumlar, Düzenleyici Etki Analizi

ABSTRACT

Oil markets are one of the markets where unefficiency are experienced due to structural problems after electricity and natural gas markets. Since 2005, free market conditions in the all market in Turkey are being made to the 5015 law judge. In this study, the effectiveness of the studies aimed at ensuring competitive conditions in the oil market and the developments in the world are questioned. The study of the resulting price considering the tax rates in the oil market in comparison with world prices and Turkey is important in terms of emphasis the weight of the tax burden on oil. In addition, the recent failure of the regulatory authorities in the oil market to provide competition has created negative effects on oil prices. The Competition Authority; in line with the complaints made in recent years, 4054 on the Protection of Competition is included in the investigation of various distribution companies for violations. Leaving aside the conflicts of authority between EMRA (Energy Market Regulatory Authority) and the Competition Authority, it can be said that the establishment of the legislation and obligations related to the oil market together and crowning them with Regulatory Impact Analysis studies in the process will increase the efficiency in the oil market.

Key Words: Oil Market, Regulatory Authorities, Regulatory Impact Analysis

GİRİŞ

Dünyada, enerji üretiminde kullanılan kaynaklar yenilenebilir ve yenilenemez enerji kaynaklarından oluşmaktadır. Bu kaynaklar, enerji dönüşümü açısından birincil ve ikincil enerji olarak sınıflandırılmaktadır. Herhangi bir dönüşüme uğramaksızın kullanılan enerji türleri (kömür, petrol, doğal gaz, nükleer, biyokütle güneş vb.) birincil enerji kaynaklarıdır. Yapılan işlemler sonucunda enerji dönüşümüne uğrayıp kullanıma uygun hale getirilen enerji türleri ise (elektrik, benzin, mazot, motorin vb.) ikincil enerji kaynaklarıdır. Birincil enerji kaynakları arasında ilk sırada yer alan fosil yakıtlardan petrolün, stratejik konumunu uzun yıllar devam ettirmesi öngörülmektedir. Petrol ulaşım

¹ Bu makale, 6. Al Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresi’nde sunulmuş olup özeti kongre kitabında yayınlanmaktadır.

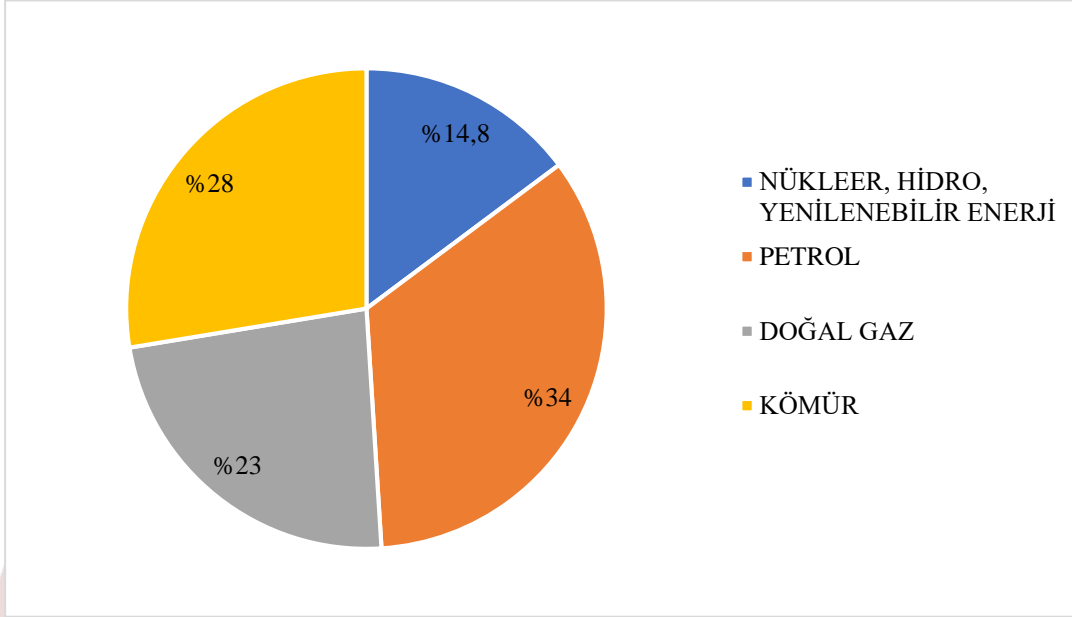
² Mersin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Öğretim Üyesi, erdemsofraci@mersin.edu.tr

Orcid ID: 0000-0001-5622-6250

³ Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Doktora Öğrencisi, guneygokben@gmail.com

Orcid ID: 0000-0002-2567-1068

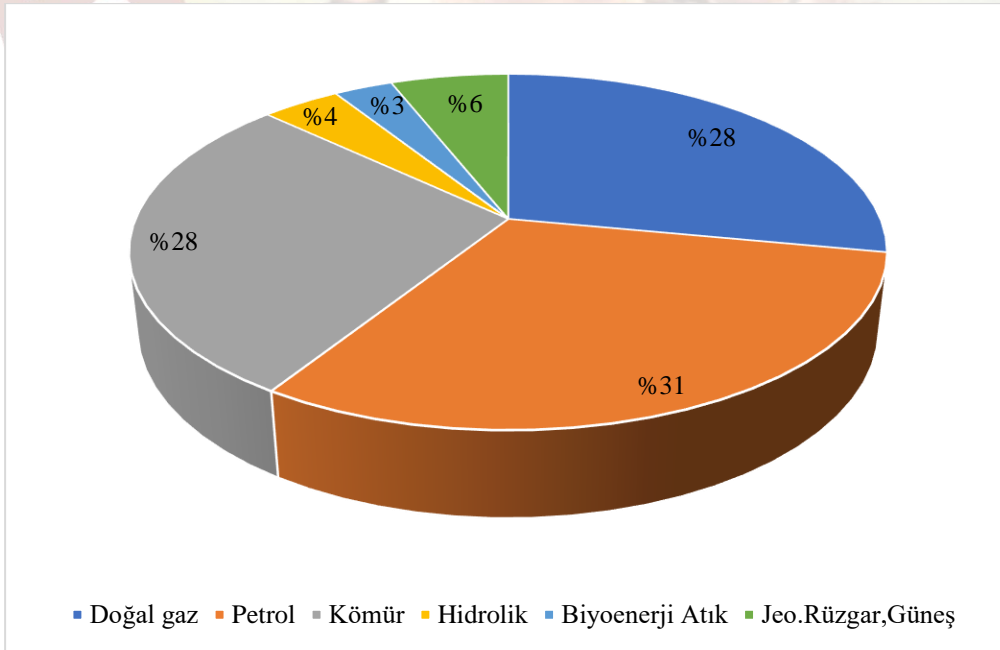
sektörü için elzem bir kaynaktır. Yıllar boyu, alternatif enerji kaynaklarının bulunamaması ve ülkelerin petrol talebini arttırması ise, global çapta bütün ülkelerde enflasyonun artmasına ve ödemeler dengesi problemlerine yol açmıştır. Dünya enerji kaynakları tüketiminin %86'sını petrol, doğal gaz ve kömür gibi fosil kaynaklardan karşılamaktadır.



Grafik 1: 2017 Yılı Küresel Birincil Enerji Tüketim Oranları (%)

Kaynak: BP Statistical Review of World Energy Haziran, 2017.

Dünya petrol rezervlerinin büyük bir bölümü, ülkemize coğrafi anlamda yakın yerlerde bulunmaktadır. Türkiye, jeopolitik konumu itibariyle dünya ispatlanmış petrol rezervlerinin dörtte üçüne sahip bölge ülkeleriyle komşu olmakla birlikte enerji bazlı projelere destek olmaktadır (ETKB, 2019). Türkiye’de petrol piyasasında yaşanabilecek herhangi bir kriz ülke ekonomisini derinden sarsacak güce sahiptir. Çünkü ülkemiz petrol bakımından zengin olmamakla birlikte tüketiminin önemli bir kısmını ithalat aracılığıyla karşılamaktadır.



Grafik 2: Türkiye’de Birincil Enerji Üretiminin Kaynaklar Bazında Dağılımı

Kaynak: (TMMOB, 2018: 23)

Türkiye’de petrol piyasasında fiyat oluşumu; piyasa fiyatı, vergi, döviz kuru gibi bir çok değişkene bağlı olmakla beraber piyasanın istikrarı da önem taşımaktadır. Bunun temel nedeni petrol piyasasında istikrarsızlık oluşması durumunda bütün ekonomik dengelerin tamamını olumsuz etkileyebilecek güce sahip olmasıdır. Bu nedenle petrol piyasası teknelci eğilimi azaltmak, piyasayı çok sayıda yerli yabancı şirketin yer alabileceği bir yapıya kavuşturmak, kaçakçılığı azaltmak, kaliteli hizmet sunumunu gerçekleştirmek gibi amaçlarla regülasyona ihtiyaç duymaktadır.

1990’lı yıllardan itibaren Türkiye’de, devletin düzenleme ve denetim işlevinin en önemli kaynaklarından biri EPDK(Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu) olmuştur. Bu kurum kurulduğu yıllarda elektrik piyasasını regüle ederken, 5015 sayılı Petrol Piyasası kanunu ile petrol piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi ile piyasada şeffaflığın sağlanması işlevini üstlenmiştir. Ancak son yıllarda petrol piyasasında regülasyonun piyasadaki rekabeti olumsuz etkilediği, verimliliği azalttığı, değişken düzenlemeler ve belli gruplara rant sağlayan uygulamaların gerçek yatırımcıları piyasada dışladığı ve bunun sonucunda sosyal refah kaybına neden olduğu düşünülmektedir. Bu çalışmada öncelikle, petrol piyasasında regülasyona ihtiyaç olup olmadığı incelenmekte olup, daha sonrasında Türkiye petrol piyasasının arz ve talep koşulları ile 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ve 6326 sayılı kanun ve sonrasında bunun yerine getirilen 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu yorumlanarak petrol piyasasındaki yasal düzenlemelere yer verilmektedir. Çalışmanın son bölümünde ise, petrol piyasasının düzenlenme ve denetimi konusunda EPDK’nın rolü tarafsız bir şekilde değerlendirilip sonuç ve öneriler paylaşılmaktadır.

1. PETROL PİYASASINDA REGÜLASYON GEREKÇELERİ

Neoliberal politikalarla piyasa mekanizmasını işler hale gelmesi ve piyasa aksaklıkları devletin piyasa üzerinde düzenleyici ve denetleyici fonksiyonunun ön plana çıkmasına neden olmuştur. Elektrik, doğalgaz, demiryolları vb çeşitli sektörlerde regülasyonun temel gerekçesi doğal tekel olmalarıdır. Oysa ki petrol piyasası bu piyasadaki farklı olarak hiçbir zaman devlet tekelinde olmamıştır.

Ancak petrol piyasasında regülasyonun gerekçeleri, diğer piyasalardaki regülasyon gerekçeleriyle etkinlik ve verimlilik amaçlarına istinaden benzerlik göstermektedir. Regülasyon gerekçeleri; tüketici ile satıcı(yatırımcı) açısından regülasyon gerekçeleri olarak özetlenebilmektedir. Bu anlamda tüketici açısından regülasyon gerekçesi; hizmetin geniş bir alana yayılmasını sağlamak ve hizmeti sunan firmaların aşırı karını önlemek dolayısıyla tüketicilerin ödediği fiyatı makul düzeylere taşımaktır. Satıcı(yatırımcı) açısından regülasyon ise; rekabetçi bir kar elde edebilmeyi, teknolojik yenilikleri yakından takip edebilmeyi, piyasadaki belirsizliği ortadan kaldırmak için yapılması gereken kurumsal taahhütleri içermektedir (Erol, 2003: 33-34).

Bu noktada petrol piyasasında da tıpkı diğer piyasalarda olduğu gibi regülatörün kamu çıkarını mı yoksa kendi çıkarını mı maksimize etme eğiliminde olduğu önem taşımaktadır. Aksi halde regülatör kendi çıkarını maksimize etme eğilimindeyse optimum denge durumunda uzaklaşacağı aşıkardır.

Enerji piyasalarına devlet müdahalesinin kapsamı ülkeler arasında büyük ölçüde farklılık göstermektedir. Çeşitli petrol organizasyonları ve petrol fiyatlandırma yöntemleri bulunmaktadır. Bu fiyatlandırma yöntemleri, piyasada belirlenen parakende akaryakıt fiyatları, tavan fiyat ve sabit fiyat olarak gruplandırılabilir.

Türkiye’de ise 5015 sayılı Petrol Piyasası kanunu ile beraber Avrupa ülkeleri’nin çoğunluğunda olduğu gibi akaryakıt fiyatları piyasada önemli bir kısıtlama olmaksızın serbestçe belirlenebilmesinin önü açılmıştır (www.mevzuat.gov.tr). Satıcılar, akaryakıt dağıtım şirketleri tarafından önerilen fiyat tavanlarını uygulayabilmekte ya da kendi bölgelerindeki rekabete göre parakende fiyatlarını belirleyebilmektedir. Bu tür fiyatlandırma yöntemine sahip ülkelerde devlet müdahalesi piyasanın şeffaflığını arttırmak ve serbest rekabeti teşvik eden bir sistem oluşturmakla sınırlandırılmaktadır. Petrol piyasasında rekabetin korunmasına ilişkin yetki ve görevlerin çakışmaması sistemin sağlıklı işleyişi açısından önem taşımaktadır.

OECD’nin her yıl yayınladığı regülasyon politikaları raporu, ülkelerin regülasyon politikalarına bakış açısı hakkında bizlere uluslararası bir çerçeve sunmaktadır. Bu rapor, regülasyonun aşamalarını; paydaş

katılımının kalite kontrolü, düzenlemelerin daha etkin hale getirilebileceği politika alanlarının belirlenmesi, düzenleyici politikaların sistematik gelişimi, düzenleyici politika koordinasyonu, rehberlik ve danışmanlık desteği, yasal kalitenin incelenmesi başlıkları altında toplamaktadır. Bu aşamaların uygulanması, çeşitli OECD üyesi ülkelerde Maliye Bakanlığı ve diğer ilişkili bakanlıklar, yargı organları, parlamento tarafından yürütülmektedir. Türkiye’de ise; bahsettiğimiz bu aşamaların tamamının merkezi yönetim tarafından yürütüldüğü görülmektedir (OECD, 2018: 237). Regülasyon politikalarının ülkemizdeki gibi tek elden yürütülmesi, sistemin inceliklerini kavrayıp çalışmanın devamında değindiğimiz şekilde tarafların sorunlarına ışık tutmada yetersiz bir unsur olarak karşımıza çıkabilmektedir.

2. TÜRKİYE’DE PETROL PİYASASININ YAPISI

Bugün dünyada, taşımacılık sektöründe karayolu taşımacılığı halen en çok tercih edilen sistem olarak hakimiyetini korumaktadır. Bu sistem neredeyse tamamen petrole bağımlıdır.

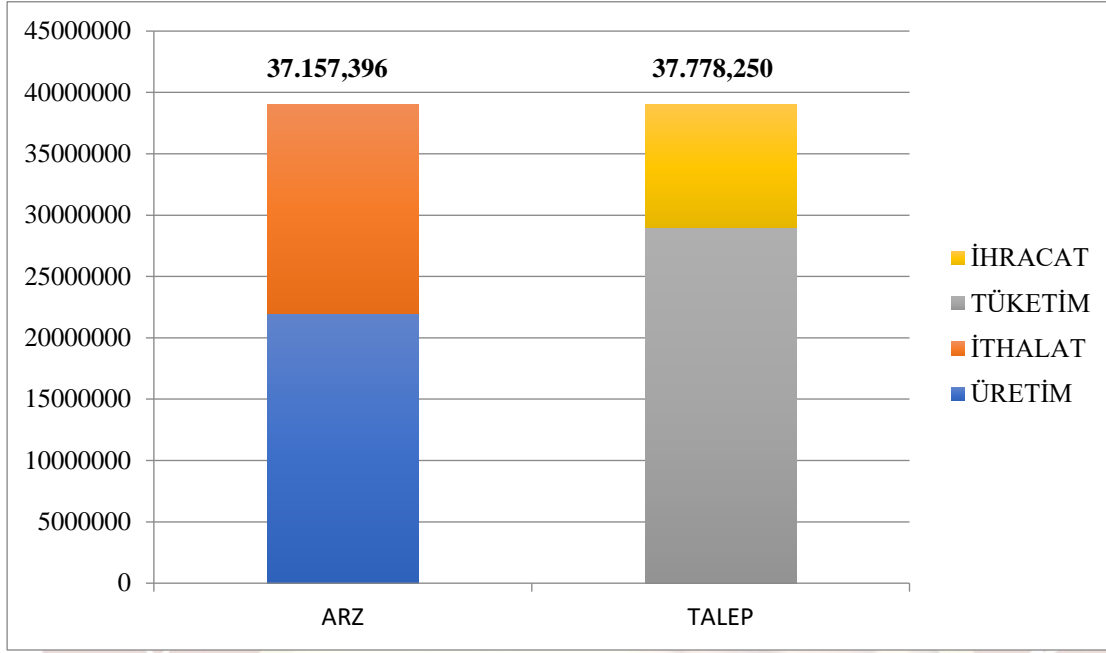
Bu anlamda piyasa aksaklığı oluşmaması için düzenleyici kurumlar büyük petrol şirketlerinin tüketicileri aşırı kar elde etmek amacıyla pazar gücünü kullanıp kullanmadığını denetlemek zorundadır. Bunun temel nedeni, petrol şirketlerinin girdi fiyatlarındaki düşüşü geciktirdiği ancak girdi fiyatlarındaki artışı fiyat mekanizması yoluyla tüketiciye yansıttığı varsayımdır. Petrol satıcılarının bu davranışı literatürde asimetrik fiyat aktarımı olarak adlandırılmaktadır (Wlazlowski, 2001: 4).

Petrol piyasasını değerlendirirken, petrol talebinin fiyat esnekliği açısından piyasayı kısa ve uzun dönem olarak ayrı ayrı değerlendirmek işleyişi kavramak adına daha sağlıklı olmaktadır. Kısa dönemde talep miktarının fiyat dalgalanmalarına duyarlılığı pek olmadığından, talebin fiyat esnekliği oldukça düşük olduğu söylenebilmektedir. Uzun dönemde ise; ülkelerin enerji yoğunluğunun düşmesi ve alternatif enerji kaynaklarının kullanımı nedeniyle talebin fiyat esnekliği nispeten daha yüksek olmaktadır (Solak; 2012: 120). Bu nedenle, petrol fiyatlarının artması, uzun dönemde petrol talebinin artmasıyla doğru orantılı gerçekleşmektedir.

Petrol piyasası, tam rekabetçi piyasa ve oligopol piyasası özellikleri göz önüne alınarak değerlendirildiğinde, arz yönünde önemli ölçüde tekelleşme nedeniyle oligopol piyasalara yakınsadığı söylenebilir. Petrol arz gücünü elinde bulunduran ülkeler bu gücü politik endişeler nedeniyle keyfi şekilde kullanabilmektedir (Noreng; 2006: 9).

Oligopol piyasalarda faaliyet gösteren teşebbüsler, aralarındaki rekabeti azaltarak ortak karlarını maksimize etmek için karteller oluşturabilmektedir. Petrol piyasasında da OPEC ülkeleri kartellere benzer bir yapı oluşturmaktadır. Bu durum tam rekabet piyasasındaki piyasa fiyatı olarak ifade edilen fiyattan sapmaları meydana getirmektedir. Ancak, OPEC ülkelerinin farklı ekonomik koşulları ve dış ilişkileri bu ülkelerin ortak hareket etmesine kartel benzeri yapılanma önünde engel oluşturmaktadır.

Öte yandan OPEC ülkelerinin fiyat artışlarını durduran bir diğer etken de ABD’nin piyasadaki gücüdür. Dünya Enerji Görünümü 2018 Yönetici Özeti’ne göre; Yeni Politikalar Senaryosu’nda, OPEC’in sahip olduğu petrol fiyatlarını arttırabilme gücünün belli bir noktaya kadar devam edebileceği öngörülmektedir. Zira Şeyl Devrimi ile ABD’nin dünyanın en büyük petrol ve doğalgaz üreticisi olmasını sağlayacağı, teknoloji aracılığıyla petrol çıkarma maliyetlerinin düşürüleceği ve elektrikli araç sektörünün 2040 itibarıyla 900 milyona ulaşacağından bahsedilmektedir. Ancak bu bahsettiğimiz senaryolar gerçekleşse bile, tüm dünyada sektörlerin de petrole olan bağımlılığının azaltılması gerektiği ve kalıcı olarak tüketicilerin petrolden vazgeçmesiyle sonuçlanacağı söylenebilmektedir (IEA; 2017: 1). Türkiye’de ise, uzun dönemde petrol piyasasında fiyatların belirlenmesinde toplam arz tarafı (Rafineri üretimi+İthalat) ile toplam talep tarafının (Yurtiçi satışlar+İhracat) dengede olması önem taşımaktadır.



Grafik 3: 2017 yılı Arz-Talep Dengesi(ton)*

Kaynak: (EPDK; 2017: 8)

*Arz talep değerleri hesaplamasında benzin türleri, motorin türleri, fuel oil türleri, havacılık yakıtları, denizcilik yakıtları esas alınmıştır. Arz talep dengesinde oluşan fark miktarı rafineri bildirimlerinde kullanılan yoğunluk değerlerinin farklılığından kaynaklanmaktadır.

Grafik 3'te görüldüğü üzere petrolde önemli ölçüde dışa bağımlılık söz konusudur. 2017 yılı ihracatı 10.081,991 ton, ithalatı 16.886,871 ton, üretimi 28.937,115 ton, ve yurtiçi satışlar 28.460,979 tona ulaşmıştır (EPDK; 2017). ETKB'nın 2015-2019 Stratejik Planı'nda yurtiçi ve yurtdışı ham petrol üretiminin tüketimi karşılama oranının %13,6'ya çıkarılması hedeflenmiştir (ETKB: 2015: 41).

Dünyadaki ilerlemeye paralel olarak, geçmiş dönemlere göre petrol fiyatlarının yukarı yönlü bir gelişim gösterdiği söylenebilmektedir. Bunun temel nedenleri olarak dünya nüfusunun artması ve kişi başına düşen gelirin artması ve kapitalizmin yaşadığı krizlerin petrol fiyatlarına yansımaları gösterilebilmektedir. Bu durum en çok ithalat bağımlılığı yüksek, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin enerji, sanayi ve ekonomi politikalarına etki etmektedir. Genel olarak petrol ihracatı düşük düzeylerde olan ülkelerde petrol fiyatlarının düşük, nispeten daha zengin ülkelerde ise petrol fiyatlarının yüksek olduğundan bahsedilebilmektedir. ABD ise düşük petrol fiyatlarıyla bu zengin ülkelerden farklı bir yapı arz etmektedir. 13 Mayıs 2019 itibarıyla Venezuela , 0,01 LT/ABD doları ile benzinin en ucuz olduğu ülke iken Türkiye 1,17 LT/ABD doları ile gelir düzeyine göre benzinin en pahalı olduğu ülkeler arasına girmektedir (tr.globalpetrolprices.com).

Tablo 1: Türkiye-AB Ülkeleri 2018 Aralık Ayı Kurşunsuz Benzin 95 Oktan Fiyat Karşılaştırması

Ülke	Vergisiz Fiyatlar (TL/LT)	Vergili Fiyatlar (TL/LT)	Vergi Oranı (%)
Hollanda	2,85	9,20	69,02
Yunanistan	3,10	9,18	66,27
İtalya	3,21	9,28	65,46
Fransa	3,02	8,64	65,04
Finlandiya	3,12	8,92	64,99
İsveç	2,98	8,45	64,71
Portekiz	3,07	8,68	64,61
Birleşik Krallık	2,96	8,35	64,59
Belçika	2,95	8,07	63,41
Slovenya	2,87	7,75	62,95
Danimarka	3,47	9,02	61,56
Estonya	2,93	7,60	61,46
Hırvatistan	2,96	7,64	61,30

Slovakya	3,05	7,87	61,23
İrlanda	3,36	8,65	61,15
Almanya	3,42	8,78	61,02
AB 28 Ağırlıklı Ortalaması	3,16	7,96	60,19
Çek Cumhuriyeti	3,17	7,48	57,65
Letonya	3,18	7,39	57,04
Avusturya	3,27	7,50	56,41
Macaristan	2,89	6,61	56,36
Güney Kıbrıs Rum Yönetimi	3,22	7,35	56,24
Litvanya	3,02	6,83	55,77
Malta	3,63	8,20	55,76
Lüksemburg	3,06	6,85	55,29
İspanya	3,32	7,39	55,10
Romanya	2,99	6,63	54,83
Türkiye	2,74	6,04	54,63
Polonya	3,20	6,83	53,07
Bulgaristan	2,89	6,10	52,61

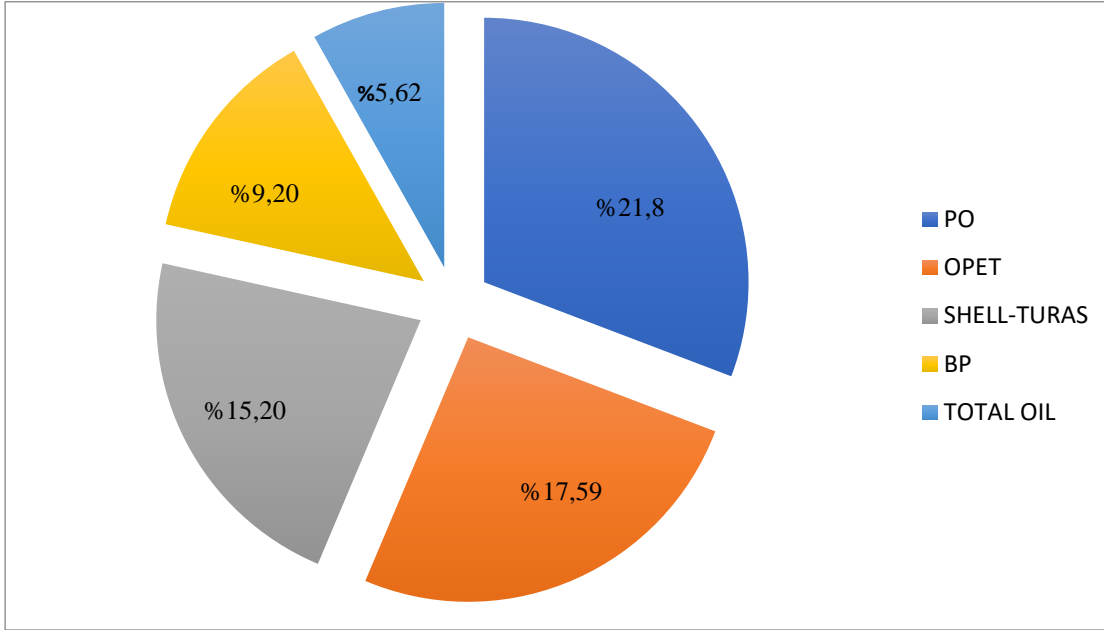
Kaynak: (EPDK; 2018)

Tablo 1 verilerinden anlaşılacağı üzere, Türkiye’de petrol ürünleri üzerinden alınan vergiler diğer AB üyesi ülkelere yakınsama içinde olsa bile, bu vergilere gelir ve kurumlar vergilerinden daha fazla ağırlık verilmesi ekonomiyi olumsuz etkilemektedir. Bu da petrol kaçakçılığının artmasına ve adaletsiz bir vergi yapısına sahip olunmasına neden olmaktadır.

Türkiye’de petrol fiyatlandırmasında rekabetçi piyasa yapısından uzak fiyatlandırma yapılması da önemli bir sorundur. 1 Ocak 2005’te Otomatik Fiyatlandırma Mekanizması (OFM) terk edilmiş, ve fiyat liberalizasyonuna gidilmiştir. 5015 sayılı kanunda yer aldığı üzere, Türkiye’de petrol alım sayımında fiyatlar “en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa koşullarına” göre; Akdeniz ürün fiyatları, Amerikan doları satış kuru takip edilerek fiyatlar belirlenmektedir. 5015 sayılı kanunla gelen diğer değişiklikler ise aşağıdaki gibidir (www.mevzuat.gov.tr);

- Katılım payı,
- Dikey entegrasyon,
- Stok seviyeleri, depolama,
- Yerli ham petrol alımları,
- TSK’nın ihtiyacının karşılanması,
- Müşterilere doğrudan satış,
- Dağıtıcıların pazar payı (%45 sınırı)
- Lisans yükümlülükleri.

5015 sayılı kanun sonrasında petrol piyasasında pazar paylarının belirlenmesinde önemli bir konu da TÜPRAŞ’ın 2005 yılında kamuya ait olan %51 oranındaki hissenin blok satışı ile özelleştirilmesi olmuştur (TÜPRAŞ, 2019). Bu tarihe kadar sektörde kar marjının belirleyicisi devlet iken, bu tarihten sonra ana dağıtım şirketleri pazardaki payını artırmış ve sektörün belirleyicisi konumuna geçmiştir.



Grafik 4: 2017 Yılı Türkiye’deki Akaryakıt Sektöründe En Büyük 5 Dağıtım Şirketinin Yurtiçi Pazar Payları

Kaynak: (EPDK; 2017:31)

Grafik 4’e bakıldığında en büyük 5 akaryakıt dağıtım şirketinin piyasanın yaklaşık %70’ine sahip olduğu ve kar marjlarını sürekli olarak arttırdığından bahsedilebilmektedir. 2017 itibariyle toplamda sayıları 92 ‘yi bulan şirketten geriye kalan 87 şirketin pazar payı ise %30’dur.

Devlet açısından bakıldığında petrol piyasasında regülasyonun temel amacı rekabeti artırmak olduğundan yukarı bahsettiğimiz pazar payları söz konusuken yapılan regülasyonların küçük pazar payına sahip grupları destekleyici nitelikte olması önem taşımaktadır. Ancak temelde, 5015 sayılı kanunu ve Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği’nde 2011 yılında yapılan bazı değişiklikler dahilinde uygulanmaya başlanan aşağıdaki maddeler, pazar payı %1’in altında olan çok sayıda dağıtım şirketi açısından zorluk yaratmaktadır (www.mevzuat.gov.tr; 2004);

- Stok yükümlülüğünün asgari olarak 3300 ton olarak belirlenmesi,
- Yıllık 60.000 ton satış yapamayan şirketlerin lisans haklarının elinden alınması,
- Dağıtım şirketlerinin kendi istasyonlarında satabilecekleri akaryakıt miktarının toplam satışların %15’ini geçemeyeceği şartının kaldırılması,
- Yüksek idari para cezaları.

Yukarıda da bahsettiğimiz nedenlerle petrol piyasasında etkin rekabet ortamı oluşmamaktadır. Fiyat rekabeti açısından ise, tüketiciler istasyon konumu ile hangi dağıtım şirketi ile çalışıldığı gibi unsurlara önem vermektedir. Petrol kaçakçılığı algısı nedeniyle dağıtım şirketlerinin arasında etkin bir rekabet sistemi oluşturulamamakta dağıtım şirketleri isimleri ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle, daha az bilinen dağıtım şirketleri daha az rekabetçi koşullara sahip olmaktadır (RK; 2008:93). EPDK 2017 verilerine göre petrolde fiyat oluşumuna ilişkin veriler aşağıda verilmektedir.

Tablo 2: 2017 Yılı Benzin Türleri Ortalama Fiyat Oluşumu (TL/LT)

Kurşunsuz Benzin	Ürün Fiyatı*	Toptancı Marjı	Gelir Payı	Dağıtıcı ve Bayi Marjı Toplamı	Toplam Vergi**	Nihai Fiyat	Satış
95 Oktan	1,54	0,07	0,00279	0,47	3,18	5,26	
95 Oktan (Diğer)	1,54	0,07	0,00279	0,48	3,18	5,27	

Kaynak: (EPDK; 2017: 65)* Akdeniz-İtalyan piyasasında yayınlanan CIF Akdeniz ürün fiyatlarını ifade etmektedir.** Toplam vergi ÖTV ve KDV toplamından oluşmaktadır.

Tablo 3: Vergi Gelirleri İçerisinde Petrol Ürünlerinden Elde Edilen ÖTV'nin Payı (Milyon TL)

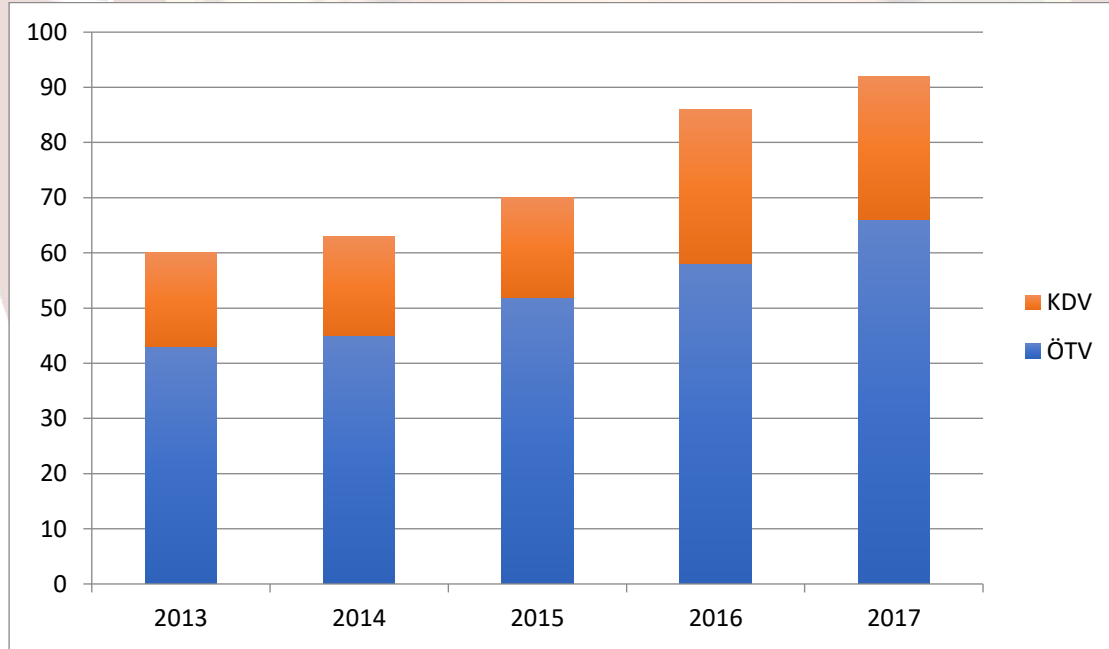
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vergi Gelirleri	367.517	401.683	465.229	529.607	626.082	737.954
ÖTV	85.770	91.657	106.646	121.221	139.370	135.128
Petrol ve Doğalgaz için ÖTV	45.424	46.058	51.480	56.994	64.398	56.469
Petrol ve Doğalgaz İçin ÖTV'nin Toplam ÖTV İçindeki Payı	%52,96	%50,25	%48,27	%47,01	%46,20	%41,78
Petrol ve Doğalgaz Ürünleri Üzerindeki ÖTV'nin Toplam Vergi Gelirlerine Oran	%12,35	%11,46	%11,06	%10,76	%10,28	%7,65

Kaynak: (GİB ; 2018)

Tablo 2’de görüldüğü üzere, 5,26 TL/LT nihai fiyatın %60,46’sı vergi, %29,22’si ürün maliyeti, %10,32’si şirketlerin brüt kar marjı ve gelir payıdır.

Tablo 3’e bakıldığında Türkiye’nin toplam ÖTV gelirlerinin %40’ın üzerinde petrol ve doğalgaz ürünleri üzerinden alınan ÖTV’den oluştuğu görülmektedir. Petrol ve doğalgaz ürünleri üzerinden alınan ÖTV’nin toplam vergi gelirleri içindeki payı ise %12-%7 arasında değişmektedir. Petrol ürünlerinden kaynaklanan KDV tahsilatı rakamları ise GİB tarafından yayınlanmadığından bilinmemektedir.

Petrol Sanayi Derneği (PETDER), her yıl yayınladığı sektör raporlarında yapılan tahmini hesaplamalarla petrol ürünlerinden elde edilen ÖTV ve KDV rakamlarını sunmaktadır.



Grafik 5: Petrol ve LPG’den Sağlanan Toplam Dolaylı Vergilerin Yıllara Göre Değişimi (Milyar TL)*

Kaynak: (PETDER; 2017: 40)

*EPDK,PETDER,TCMB verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Grafik 5’te görüldüğü üzere, Türkiye’de petrol ve LPG’den sağlanan dolaylı vergilerin toplamı tüketim artışıyla da paralel olarak her yıl artış göstermiştir. Tüketim verileri üzerinden yapılan hesaplamalara göre petrol sektöründen sağlanan dolaylı vergiler 2017 yılında 92,1 milyar TL’ye ulaşmıştır. Bu toplamın 66,5 milyar TL’sini ÖTV oluştururken 25,6 milyar TL’sini KDV oluşturmaktadır.

Dolayısıyla vergiler, Türkiye’de petrol fiyatlarının yüksekliğinde önemli bir etkidir. Bu sektörde vergilerin yüksek olması petrol kaçakçılığını tetikleyerek rekabeti de olumsuz etkilemektedir. Öte yandan dolar kurunun sürekli artış halinde olması da petrol fiyatlarını arttıran diğer bir etken olmakla birlikte bu alanda da geçici çözümlere başvurulmaktadır. Bu çözümlerden biri dolar kurundaki artışın petrol fiyatlarını arttırmaması adına uygulamaya sokulan “eşel mobil sistemi” dir. Bu sistemle, hükümet kurlar nedeniyle oluşan kısa süreli petrol fiyat artışını geçici vergi indirimleri yoluyla baskılamaktadır. Petrol fiyatlarının yüksekliğinin bir diğer nedeni ise; 2005 sonrası dönemde fiyat düşüşlerinin fiyat artışlarına kıyasla aynı duyarlılıkta piyasaya yansıtılmamasıdır. Rafineri fiyatlarının takibi TÜPRAŞ ve uluslararası fiyatların takibi şeklinde gerçekleşmektedir. Fiyatların yükseldiği dönemde TÜPRAŞ’ın fiyat ayarlaması için %3 sınır bulunduğundan uygulamada TÜPRAŞ’ı beklemeden fiyatlarını arttırmaktadır. Fiyatlar düştüğünde ise; çoğunlukla TÜPRAŞ beklenmekte ya da aynı oranda indirim yapılmamakta ve bu süreçte fiyat oluşumu içerisinde dağıtım ve parakende satış marjları nispi yükselmektedir. Dolayısıyla fiyat indirimleri konusunda katılık oluştuğundan rekabetin önünde bir takım yapısal engellerin olduğu açıktır.

3. DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN PETROL FİYAT HAREKETLERİNE YÖNELİK YAKLAŞIMLARI

2001 yılında 4628 sayılı yasa ile “Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu” olarak elektrik piyasalarını düzenlemek amacıyla kurulan EPDK, bugün elektrik, doğalgaz, petrol, LPG piyasalarından da sorumludur. Kısaca enerjinin etkin olarak tüketiciye sunulmasında düzenleme ve denetleme yapan EPDK’nın petrol piyasasına ilişkin görev ve yetkileri şöyledir (EPDK; 2019);

- Petrol ile ilgili rafinaj, işleme, madeni yağ üretimi, depolama, iletim, serbest kullanıcı ve ihrakiye faaliyetlerinin yapılması amacıyla tesis kurulması, işletilmesi,
- Akaryakıt dağıtımı, taşınması ve bayilik faaliyetleri için lisans verilmesi ve ilgili diğer işlemlerin yapılması; lisans gerektiren faaliyet ve işlemlerin kapsamı, lisans ile kazanılan hak ve üstlenilen yükümlülükler, lisans kapsamındaki faaliyetlerin kısıtlanması, faaliyetin yürütülmesine ilişkin olarak özel şartların belirlenmesi,
- İkincil mevzuatın oluşturulması, geliştirilmesi ve uygulanmasının sağlanması,
- Tarifelerin onaylanması,
- Piyasada oluşan fiyatların ve fiyat listelerinin takibi,
- Piyasada Petrol Piyasası Kanunu’na uygun şekilde davranılmasının sağlanması

5015 sayılı kanunla petrol piyasasında serbestleşme politikasına bağlı olarak EPDK’ya denetleyici ve düzenleyici yetkiler verilmektedir. 4054 sayılı kanun ise, piyasada rekabetin işleyişini sağlamak ve korumak kapsamında bu sürece Rekabet Kurumu’nu da dahil ederek EPDK ile ortak faaliyetleri öngörmektedir.

EPDK, 2005-2009 yılları arasındaki dönemde piyasaya herhangi bir müdahalede bulunmazken, Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği kapsamında 25 Haziran 2009’da 2 ay süresince tavan fiyat uygulamasına geçilmiştir. Bu bağlamda tavan fiyat uygulamasıyla ürün cinsine göre vergisiz fiyatlarda 9-16 KRŞ/LT fiyat düşüşü yaşanmıştır (EPDK: 2009:52).

Aynı şekilde 2014 ve 2015 yılında da tavan fiyat uygulamasına gidilmesinin nedeni yine dağıtım şirketlerinin kar marjlarını arttırmaları yüzünden vergisiz fiyatlarda AB ortalamasının üzerinde kalınması olmuştur. Serbest piyasa ekonomisi işleyişine aykırı olan bu durum, EPDK’nın dağıtım şirketlerinin karını maksimize eğilimini neticesinde tüketiciye fiyatlar düşse dahi yüksek fiyattan satış yapmaları noktasında başarısız olduğunun kanıtı olmaktadır.

EPDK’nın tavan fiyatı uygulamalarına yatırımcıları olumsuz etkilediği ve fiyat artışlarının petrol ürünleri üzerindeki yüksek vergilerden kaynaklandığı gerekçesiyle PUİS ve TABGİS tarafından karşı çıkmaktadır.

EPDK’nın tavan fiyatı uygulamasının yasal dayanağı ve nasıl hesaplandığına dair de çeşitli boşluklar bulunmaktadır. Zira tavan fiyat belirlenmesi 5015 sayılı kanunun 10. maddesinde yer alan “en yakın

erişilebilir dünya serbest piyasa oluşumunun dikkate alınması” ibaresinden hareket edilmektedir. Bu konuda ikincil bir mevzuata ihtiyaç duyulduğu görülmektedir.

Rekabet Kurulu ise son yıllarda yapılan şikayetler doğrultusunda 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanunu ihlal gerekçesiyle çeşitli dağıtım şirketlerinin soruşturma kapsamına almaktadır (www.mevzuat.gov.tr, 2019).

Türkiye’de AB ülkeleri gibi enerji politikalarının çevresel politikalarla ilişkili yürütülmesi adına yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği konusunda çalışmalar yürütülmektedir. Ancak bu çalışmaların, maliyetlendirme ile vergisel boyutunda halen eksiklikler olduğu bilinmektedir.

Günümüzde, AB ülkelerinin yanında enerji politikalarını çevresel politikalarla uyumlaştırmada ABD, Kanada, Birleşik Krallık gibi ülkelerde genel politika olarak Düzenleyici Etki Analizi uygulanmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi; yeni veya mevcut bir düzenlemenin ekonomik, çevresel ve sosyal fayda ve maliyetlerini analiz ederek ilgili ülke ve kurumlarına etkilerini inceleyen ve sonuçların karar alıcılara iletilmesini sağlayan bir politikadır (Karaosmanoğlu, 2006: 5).

Düzenleyici Etki Analizi ile 1995’te ABD örneği gibi ülkelerin maliyeti aşan bir şekilde fayda yaratması mümkün olabilmektedir.

Düzenleyici etki analizi sürecinde etkiler analiz edilirken ekonomik, çevresel ve sosyal etkilerden en önemli etkilerin belirlenmesi önem taşımaktadır. Burada, enerji piyasaları regülasyonunun doğrudan ilişkili olduğu etkilerin ekonomik ve çevresel etkiler olduğu ifade edilebilmektedir. Ekonomik etkiler analiz edilirken iç ve dış rekabet, sektördeki şirketlerin maliyetleri ve maliyet yönetimi, mülkiyet hakları çevresel etkiler boyutunda ise; fosil yakıtlar ile biyoyakıtlardan kaynaklı oluşan sera gazı salınımlarının azaltılması önem taşımaktadır.

Türkiye’de Düzenleyici Etki Analizi’nin yasal dayanağı ilk kez 5227 sayılı kanunla oluşturulmuştur (TBMM, 2004).

Yıllar itibariyle AB tarafından hazırlanan ilerleme raporları incelendiğinde, Türkiye’nin enerji politikalarıyla ilgili birtakım sorunlar göze çarpmaktadır. Genel anlamda enerji alanında Türkiye AB ilişkilerinin geliştiği gözlemlense de Türkiye’de enerji fiyatlarının iç siyasi ilişkilerde ve enflasyonla mücadelede bir araç olarak kullanılmasının risk yarattığı bilinmektedir. Bununla birlikte, petrol stoklama ve petrol güvenliği konusunda yasal düzenleme eksikliği bulunmaktadır. Enerji verimliliği politikalarına ilişkin kurumsal yapının güçlendirilmesi de önem taşımaktadır. (AB, 2018: 79).

SONUÇ

Petrol piyasasında regülasyon uygulamalarının etkisizliğinin hem yapısal engelleri barındırdığı hem de EPDK’nın piyasaya yönelik düzenleyici ve denetleyici uygulamalarının yetersizliğiyle ilişkilendirilebilmektedir.

Petrol piyasasının sektör itibariyle rekabetçi özellik taşıdığından bahsedilebilmektedir. Ancak bu rekabet ortamının devlet aracılığıyla yaratılması gerekmektedir. Türkiye’de petrol piyasasında rekabetçi modelin etkin olmamasının nedenleri aşağıdaki gibi sıralanabilmektedir;

- Piyasaya giriş engelleri,
- İkame ürünlerin henüz istenilen etkiyi yaratamamış olması,
- Tüketicilerin pazarlık gücünün olmaması bununla birlikte istasyon konumu dışında dağıtım şirketine de değer atfedebilmesi,
- Tedarikçilerden TÜPRAS’ın olağanüstü pazarlık gücüne sahip olması,
- Petrol piyasasında pazar payının en yüksek olduğu ilk 5 şirketin diğerleri ve kendileri arasında rekabet yoğunluğunun büyük ölçüde fark etmesi.

Türkiye’de petrol piyasasında pazar payı yüksek olan şirketlerin, istihdam düzeyleri ile dolaylı vergi gelirlerine katkısı düşünüldüğünde, sektörde önemli ayrıcalıklara kavuşturulduğu bilinmektedir. Serbest piyasa ekonomisi ile uyumlu olarak haksız rekabeti engelleyici denetlemeler oluşturulursa, yerli ve yabancı sermaye girişlerinin artacağı ve gelecekteki yatırımları da destekleyeceği aşikardır.

Küresel piyasada Türkiye’nin petrol piyasadaki konumu AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında ise; Türkiye’de vergilerin yüksekliği ve buna bağlı olarak bayi ve dağıtıcı firmaların finansman giderlerinin yüksekliği, stoklama, kredi faiz oranlarının yüksekliği, hizmet, ürün ve fiyatlarda çeşitlilik sağlanamaması, ithalat süresinin (15-20 gün) uzunluğu, rafineri sayısının azlığı ve tüketim noktalarına uzak olması, mevzuat ve bürokratik açıdan engeller nedeniyle dezavantajlı konumu göze çarpmaktadır. Konjonktüre bağlı olarak uygulanan tavan fiyat mekanizması ise, serbest piyasa ekonomisine tamamiyle aykırıdır. Bu nedenle düzenleyici kurumlara güvenin artması için bahsettiğimiz hususlarda geliştirmelerin piyasaya olumlu dönüşler sağlayacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

BP Statistical Review of World Energy Haziran, 2017.

Erol, M. (2003). “Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum”, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2680.

Karaosmanoğlu, H.S. (2006). “Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması”, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2691.

Noreng, O. (2006). “Crude Power: Politics and The Oil Market”, I.B.Tauris Publishers, London.

Solak, A.O. (2012). “Petrol Fiyatlarını Belirleyici Faktörler”, Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, C:4, S:2, s.117-124.

Wlazlowski S. (2001). “Petrol and Crude Oil Prices: Asymmetric Price Transmission”, MPRA, Aston University.

<https://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/3-0-107/yillik-sektor-raporu> (05.03.2019)

<https://www.enerji.gov.tr/tr-TR/Sayfalar/Petrol> (02.06.2019)

<https://www.enerji.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2F.Documents%2FStratejik+Plan%2FETKB+2015-2019+Stratejik+Plani.pdf> (10.05.2019)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/01/20140122-9.htm> (18.02.2019)

https://tr.globalpetrolprices.com/gasoline_prices/ (22.03.2019)

www.mevzuat.gov.tr (14.08.2019)

<https://www.iea.org/Textbase/npsum/weo2017SUM.pdf> (26.07.2019)

www.gib.gov.tr (04.01.2019)

<https://www.dunyaenerji.org.tr/dunya-enerji-gorunumu-2018-yonetici-ozeti-uea/> (25.09.2019)

http://www.mapeg.gov.tr/petrol/orta%20donemli%20arz%20talep%20projeksiyon/Orta_Donemli_Petrol_ve_Gaz_Arz-Talep_Projeksiyonu.pdf (16.09.2019)

<https://www.tepav.org.tr/upload/files/1293715114->

3.Turkiye_Akaryakit_Sektorunde_Serbestlesme_Sonrasi_Fiyat_Hareketleri.pdf

<http://www.petder.org.tr/Uploads/Document/c7f1909e-7c4d-4009-a6cc-ce201287f7d7.pdf?v-636709747071199016> (27.04.2019)

<https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/sector-raporlari/1-akaryakit-pdf> (17.09.2019)

<https://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/1-1051/kurumsaltarihce> (13.02.2019)

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.5719&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0> (19.05.2019)

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.4054&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0> (23.02.2019)

https://www.mmo.org.tr/sites/default/files/EnerjiGorunumu2018_1.pdf (26.07.2019)

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Total_environmental_tax_revenue_by_type_of_tax,_EU-28,_2017_YB20 (03.05.2019)

<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html18.png> (06.07.2019)

https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf (27.08.2019)