

ENERJİDE YERLİ VE MİLLİ POLİTİKADA SON GELİŞMELERİN TARİHSEL ÖNEMİ

Son dönemde yerli üretim ve millilik (“yerlilik”) bir kez daha ülke gündemine girmektedir. Birçok bakanlık ve kuruluş yerli üretim konusunda adımlarını anlatırken, enerji politika yapımcıları tarihsel anlamda daha ilginç ve ilerici bir adıma imza atmışlardır.

Enerjide yerlilik tarihsel olarak eskiye dayanmaktadır. Anlaşıldığı kadarı ile Kıbrıs Barış Harekatı sonrasında uygulanan ambargonun da etkisiyle Tamsan kurulmuş ve Hirfanlı Barajı’nın bir ünitesinin yerli imalatı yapılmıştır. Savaşlar ve ambargolar yerlilik politikalarını tekrar gündeme getirirse de enerjide son 15 senede farklı bir macera göze çarpmaktadır.

Birçok kişi yerlilik kavramını sadece “ülkemizde fabrikalar olsun, istihdam artsın, Türkiye’de üretilsin” gibi “yerli malı haftası”nı hatırlatan anlamlı fakat günümüz için eksik bir çerçevede değerlendirirken 2017 yılında gerçekleştirilen Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları (YEKA) ihaleleri ile Türkiye enerji politikasında çok ilginç bir noktaya dönmüştür. İhale kapsamında yerli ArGe faaliyetleri yapılması ve bu faaliyetlerde yerli mühendis istihdam edilmesi şartı getirilmiştir. Yıllar sonra, YEKA ihalelerinin Türkiye’de bir oyun değiştirici olduğunu görürsek yerlilik politikalarında nasıl bir vizyon ve kabuk değişikliği yarattığını anlamış olacağız.

Yerlilik politikaları, devletin uzun vadeli politikalarındandır. Dolayısıyla, bir sıkımlık kurşun değil, çok cephede birden taarruz şeklinde yürütülebilir. Yerlilik ile teknoloji ve imalat hamlesi hedeflenmektedir. Neyin başarılı olacağını kimse bilmemektedir. Tüm ülkeler pilot-deneme projeleri ile yol almaktadır.

ABD’de Solyndra adlı güneş paneli üreticisine, Nobel ödüllü fizikçi ABD’li Bakan Steven Chu’nun da desteğiyle, federal kaynaklardan 535 milyon \$ destek verilmiş olmasına rağmen şirket batmıştır. Bu başarısız girişimin sonucunda ne Steven Chu yargılanmış ne de ABD güneş araştırmalarına son vermiştir. Yerli güneş sektörünü desteklemek için harcanan kaynak heba olmuş olsa da yeni projeler denenmeye devam edilmektedir.

Japonya’da eğer işten çıkarılırsanız bir kadın olarak iş bulma ihtimaliniz kalmaz, erkek iseniz bir daha iş bulma ihtimaliniz azaldığı gibi artık eski ücretinizi de yakalayamayabilirsiniz. Asya’da başarısızlık cezalandırılması gereken bir olgudur. ABD’de de ise Silikon Vadisi’nde çalışan birçok mühendisin daha önce birçok firmada çalıştığı, işten çıkarıldığı ve başka işlere girdiği, yani başarı kadar başarısızlığı yaşamının da artı puan olarak algılandığı görülmektedir. Bugün Elon Musk’un düşen roketlerine ve İngiltere’nin meşhur araba programı TopGear tarafından yerden yere vurulan ilk modeline rağmen hala federal destek alması gelişmiş ülkelerdeki “yerli sektörü geliştirme”deki temel kuralı göz önüne seriyor. *Denemek, denemek ve yine denemek*. Bu aslında Schumpeterci bir yaklaşımla yaratıcı yıkımın da bir gereğidir.

İlerleme, bir şeylerin yıkılması ama bu sırada da yeni bir şeylerin ortaya çıkmasıyla sonuçlanıyor. *Türkiye yenilenebilir enerji politikalarında yerlilik konusunu denemekten hiç vazgeçmedi.* İsteddiği sonuçları alamasa da tekrar analiz edip politikaları evrimleştirerek yoluna devam etti.

2005 yılında 5346 sayılı "Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun"da amaç gayet netti. Yerli olan yenilenebilir kaynakların payını arttırmak yani kısaca hammadde ya da kaynakların yerli kullanılmasıydı. O dönemlerde, "Avrupa'dan ikinci el rüzgar türbinlerini getirecekler, Türkiye'yi Avrupa'nın çöplüğü yapacaklar" tartışmalarının ötesinde, TBMM'de "25 ¢/kWh vermezseniz olmaz, yabancılar yatırım yapmaz" diyenler de oldu. Benzer argümanlar o sırada Doğu Avrupa'da birçok ülkede, en dramatik olarak Çek Cumhuriyeti'nde, söylendi. Başta yüksek alım garantilerinin verilmesi sonucu oluşan finansal kambur, daha sonra tüm Doğu Avrupa'da yenilenebilir gelişimini yavaşlatmıştır¹.

Fakat politika yapımcılar daha zekice bir yol ile bir sene önceki fiyatlar baz alınarak EPDK tarafından hesaplanacak Türkiye ortalama toptan elektrik fiyatına atıfta bulunmuşlardır. Buna rağmen rüzgarda çok büyük bir başvuru hacmi oluşmuştur.

Yatırımcıyı doğru anlamak çok önemlidir. Yatırımcı bir devlet garantisini alabiliyorsa, mümkünse bunu maksimize etmek ister. Fakat bunu yaparken kendi uzun dönemli geleceğini düşünmek zorunda değildir. Bir sektörün ve özel sektörün sürdürülebilirliği büyük ölçüde devletin eliyle sağlanabilir. Tüketiciyi sarsmayacak ama yatırımcıyı da üzmeyecek dengeyi bulmak için önemli bir denge 2005 yılında yürürlüğe giren ilk yerlileştirme politikasına bulunmuş gibiydi.

2010 yılında 5346 sayılı Kanun değişikliği ile aslında çok ilginç bir deneme yapıldı. Özel sektör eliyle "kalkınma" stratejileri denemesinde, yerli parça imalatına ek bedeller verildi. Bu fikir, özel sektörün daha fazla teşvik ile yerli kaynakların ve teknolojisinin yerli imalatının arttırılması konusundaki fikirlerinin devlet politikası haline getirilmesinin de bir örneğidir.

Temelde gayet basit bir fikir vardı: "Daha fazla teşvik verirsen, yerli teknoloji de gelir". Söz konusu teşvikler 18 Kasım 2013'te 2020'ye kadar da uzatıldı. Bu da özel sektörün "uzun vadeli teşvikler ve öngörülebilir piyasa" isteğinin bir devamıydı. 2015'lere gelindiğinde verilen teşvikler yetersiz olduğundan Türkiye piyasasının küçük olmasından yatırımcıların ikna edilemediği iddia edildi.

Ama karar alıcılar burada "Devrim" arabası macerasındaki gibi "batılı kafasıyla araba yapıp, doğulu kafası ile benzin koymayı unutuyoruz" gibi dev sözler söylemek yerine, "ne çalışmıyorsa çalışır hale getirelim" şeklinde bir yaklaşım takip ettiler.

İlk olarak, yerli üretim teşviki sonucunda ne olduğuna baktılar. Görülen cıvata, somun, kanat, beton kule, alüminyum çita haricinde temelde hiçbir katma değerli parça Türkiye'de üretilmediği gibi, katma değersiz parçaların da üretimi artmaktaydı. Bu parçaların birçoğu da zaten Türkiye'de daha önce üretiliyordu.

Yerlilik kavramı tekrar masaya yatırıldığı zaman öncelikle ne istenildiği haftalarca sorgulandı. *Türkiye'nin yenilenebilir teknolojilerindeki gelişmeyi gördüğü, seyirci*

olamayacağı ve sadece imalat değil teknoloji üreten olarak sahada olması gerektiği netlik kazanmıştı. Yapılacak ikinci adım ise dünya devlerinin Türkiye'ye nasıl çekileceği ve Türkiye'de nasıl bir yerleştirme yapılacağıydı.

Son modelde karar alıcılar dünya literatüründe de az görülen ama çok anlamlı bir hareket yaptılar. Yerli üretim yetmezdi, yerlilik "yerli ArGe" de demekti. Bu fikirlerin de geçmişine bakıldığında, özel sektöre nasıl ArGe yaptırılacağı konusunda EPDK'nın tecrübelerinin de içselleştirildiği görülmektedir.

EPDK dağıtım şirketlerine ArGe bütçesi vermek ve onları bu yola yönlendirmek istediğinde süreç hiç kolay olmamıştı. Bu süreçte müteahhitlik yapan şirketleri ArGe yapmaya ikna etmek kadar, "tüm ArGe'yi bana verin" diyen diğer kamu kurumlarını dizginlemek de yoğun mücadeleler sonunda sağlanabildi. 2010'larda ortaya çıkan ArGe bütçesi fikri yıllarca harcanamadı. Hatta o dönemlerde "Aya tekrar gitmek" ArGe midir tarzında tartışmalara da tanık olundu. Bir dönem yapılmış bir şeyi yeniden yapmak bile içinde "yenilik" de olsa desteklenmemeli şeklinde bir algı bile oluşmuştu.

İlk yapılan çalışmalarda ODTÜ Bilim ve Teknoloji politikaları bölümüyle yapılan görüşmelerde, ArGe olmayan alanlarda en hızlı ArGe'nin bu konuyu en iyi yapan şirketlerle evlilik yolu ile yapılabileceği fikri oluştu. Dolayısıyla, yerli ArGe yapılacaksa, bunun evlilik yapılan şirketle birlikte yapılacak bir zorunluluk olması kaçınılmazdı.

Bu sebeple 2016 yılındaki YEKA (Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları) fikri birçok fikir ve tecrübeden esinlenmiş ilginç bir politikadır. *Sadece yerli parça zorunluluğu değil, aynı zamanda ArGe ve tanımlı bölge, katma değerli parça tanımları ile önemli bir adımdır.* Önümüzdeki dönemde birçok gelişmekte olan ülkelere de yol gösterici olabilir. Yenilenebilir kaynak alanları ise REZ (Renewable Energy Zones) olarak ABD'de de yer alan bir uygulamadır.

Kısaca tüm süreci değerlendirirsek:

- *2005: Yerli yenilenebilir kaynak kullanımı (Yerli kaynak)*
- *2010: Yenilenebilir kaynak ve yerli parça teşviki (Yerli kaynak+yerli parça)*
- *2010: EPDK Elektrik Dağıtım şirketleri ArGe desteği*
- *2013: Yenilenebilir teşviklerinin 5 yıl daha uzatılması*
- *2016: YEKA modeli ile ihale, yerli parça ve ArGe modeli (Yerli kaynak+yerli parça+yerli ArGe)*

İlk güneş yarışması 20 Mart 2017'de yapıldı. Bu tarihte tüm parçalar yerli üretilse idi, 20 ¢/kWh alım garantisi verilmekteydi. İhale sonucu 6,99 ¢/kWh oldu. Yani 2010'da teşvik ile yerli imalat modeli yerine yarışma ile imalat ve ArGe modelinin üstünlüğü ispatlanmış oldu.

21 Aralık 2017'de de söz konusu fabrikanın temeli atıldı. Fabrika %60 yerlilik şartı, 10 yıl ArGe ve %80 yerli mühendis zorunluluğu ile 500 MW/yıl fotovoltaik pil üretimi yapacak.

Rüzgardaki yarışma öncesi özel sektörün ilk yaklaşımı çok mesafeliydi. "Daha yüksek ve uzun süreli teşvik hariç olmaz" tartışmaları olmasına rağmen, karar alıcıların kendi analizlerine güvenmesi rekor bir fiyat ile bir dünya devini Türkiye'de ArGe yapmaya ikna etti. *Dünya rüzgar piyasasının tüm devlerinin ihaleye katılması Türkiye modeli yerliliğin de başarısını göstermiş oldu. 3,48 ¢/kWh alım garantisi, %65 yerlilik şartı, 10 yıl ArGe ile daha önce 11 ¢/kWh'e elde edilemeyen bir toplumsal fayda oluşturulmuş oldu.*

Peki yerleşik oyuncular bu değişimde neden zorlandılar. Bunun için ABD'ye bakmakta fayda var. ABD'nin tüm dünyayı değiştiren şey devrimini ne BP, ne Shell, ne Exxon, ne de Total başardı. Mevcut oyuncular o kadar çok finans ve yatırımcı tarafına odaklanmışlardı ki, kendi iş modellerini sürdürmenin başarı getireceğinden emindiler, fakat, dönüp bakmadıkları küçük şey üreticilerini sonradan satın almak zorunda kalıyorlardı. Mevcut oyuncular, teknolojik ve politik gelişmeler olurken "nakit akışını nasıl arttırırız?" sorusunu sektörün tek amacı zannediyorlardı. Nitekim uyanan ilk ekip Shell ve Eni oldu. Shell dönüşümü görerek BG'yi satın alırken, Eni'de süper bilgisayarlar dayalı bir sistem kurarak Zohr sahasının keşfinde bulundu.

Türkiye'nin bu oyun değiştirici politikası da yerleşik aktörler tarafından bugün yeteri kadar anlaşılammakta "TEİAŞ-BOTAŞ-EPDK ne olur, nakit akışı nasıl toparlanır" tartışmasına çok odaklanarak büyük bir treni de kaçırmının eşliğindedir. *Oysa uzun vadeli karar alıcının politikalarına baksalar enerjide diğer karar alıcıların ötesinde artan ve içeriği zenginleşen bir yerlilik politikası görülmektedir. Enerji sektörü bir emtia sektöründen bir teknoloji-hizmet sektörüne dönerken, karar alıcı bunu görmekte ama birçok oyuncu (Nokia-Kodak örneklerinden analogi yaparsak) daha fazla tuşlu telefon satmak için devletten teşvik istemektedir.*

"Roma bir gecede inşa edilmedi". Enerji politikalarında yerlilik politikaları da geçmişin "Devrim" arabaları gibi 6 aylık bir heyecan değil. Karar alıcı bu yerlilik politikasının içeriğini değiştiren Bakanlara rağmen geliştirmekte, bürokratlar bunu kurumsallaştırmakta ve enerji politikasının ana bir unsuru olmaktadır. Bu politika beraberinde sektör içi değişimleri de beraberinde getirebilir.

Belki bugün net görülmesi de enerji tarihi yazan insanlar olsa, önce "yerli yenilenebilir kaynak", sonra "kaynak ve yerli imalat" daha sonra "kaynak, imalat ve ArGe" ile gelinecek yolu ve dönemeçleri daha iyi görebilirler. Birçok bakanlık yerli üretimi arttırma sözü verirken, enerji karar alıcıları olayın salt parça üretmekte değil fikri ve değeri üretmekte olduğunu görerek politikalarına entegre ettiler. YEKA Türkiye Cumhuriyeti'nin son yerlilik hamlesi olmayacaktır, kurumsal analizleri doğru yaparsak bu kültürün artık enerjiyi emtia değil emtia ve teknoloji gören bir noktaya geldiği buradan da ileri gideceğini söylemek yanlış bir analiz olmaz.

ⁱ <https://www.ft.com/content/67a080c2-7b6e-11e7-ab01-a13271d1ee9c>