

## TUROGE 2008 KONUŞMA METNİ

**Tarih** : 18.03.2008

**Oturum** : Investing in Turkey's Oil & Gas Sector Under the New Petroleum Law

**Konuşmacı** : Murat Yazıcı – PETFORM (Petrol Platformu Derneği) Genel Sekreteri

Türkiye’de petrol ve doğalgaz arama – üretimi ile iletimi alanlarında faaliyet gösteren PETFORM üyesi 28 şirket adına yeni Petrol Kanunu’nun yatırımlara etkilerine geçmeden önce mevcut Petrol Kanunu çerçevesinde geçen 54 yılın kısa bir özetini sunmanın doğru olacağına inanıyorum.

Türkiye sınırları dâhilindeki tüm petrol arama ve üretim faaliyetlerini düzenleyen 1954 tarihli 6326 sayılı Petrol Kanunu, o dönemin petrol mühendisliği bilgileri ve ekonomik göstergeler göz önüne alınarak Amerikalı bir uzman tarafından kaleme alınmıştır. Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte Türkiye’ye petrol yatırımları yapılmaya başlamış; müteakip 50 yıl zarfında 202’si yabancı, 38’i Türk menşeli olmak üzere toplam 240 şirket Türkiye’de petrol ve doğalgaz arama ve üretimi alanında yatırım yapmıştır. 50 yıllık süreçte sadece yabancı şirketlerin arama – üretim yatırımları 1,3 milyar doları aşmıştır.

Petrol Kanunu’nda yıllar içerisinde birçok önemli değişiklik yapılmakla birlikte Türkiye’nin petrol üretimini olumlu yönde etkileyen en önemli düzenleme, 1983 yılında 2808 sayılı kanun ile gerçekleştirilmiştir. Petrol Kanunu’nda yapılan bu düzenleme neticesinde yatırımlar katlanarak artmış; 1991 yılında 4,4 milyon ton üretim kapasitesi ile zirve noktasına ulaşan yerli petrol sanayii, ülkemiz ihtiyacının önemli bir kısmını karşılamaya başlamıştır. Ancak 90’lı yıllarda özel petrol şirketlerine yönelik bazı hukuki düzenlemeler, Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde yaşanan terör olayları ve Demir Perde’nin yıkılmasıyla uluslararası platformda yeni sahaların ortaya çıkması, birçok şirketin Türkiye’den ayrılmasına neden olmuş; buna bağlı olarak yerli petrol üretiminin oranı önemli bir düşme trendine girmiştir. Sanayileşmesine paralel olarak enerji ihtiyacı her yıl katlanarak artan Türkiye’nin yerli petrol üretimi ise 1991 yılından itibaren düzenli olarak düşmüş; son 17 yılda arama faaliyetleri %75, üretim ise %50 azalmıştır.

Günümüzde enerji ithalatı, 35 milyar dolar ile ithalattaki en büyük harcama kalemini oluşturmakta, bunun içerisinde petrol harcaması da, petrol fiyatlarının artışına paralel olarak sadece son 5 yılda 3 katına çıkarak 15 milyar dolara yaklaşmaktadır. BP Dünya Enerji Raporu’na göre Türkiye’nin enerji tüketimi dünya ortalamasının 2,5 katı hızla artarken yerli üretim, 1991 yılında yakaladığı zirve noktasının tam yarısına,

2,2 milyon tona düşmüş durumdadır. Günümüzde 30 milyon tonu aşan ülkemiz petrol tüketiminin sadece %7'si yerel kaynaklarımızdan karşılanabilmektedir ve bu oran her geçen yıl Türkiye'nin aleyhine azalmaktadır.

2007 yılı itibariyle Türkiye'nin kalan üretilebilir rezervi 41,5 milyon tondur (284 milyon varil). Dünyada petrol zengini ülkelerin rezervlerine kıyasla marjinal kalmakla birlikte, bu rezervlerin şu ana kadar sadece çok sınırlı alanlarda yürütülen araştırmalar sonucunda saptanan kanıtlanmış rezervden ibaret olduğu gerçeğini unutmamamız gerekmektedir. Günümüze kadar ülkemizin potansiyel kara alanlarının %20'si, deniz alanlarının ise sadece %1'inde arama yapılmıştır. Diğer bir deyişle Türkiye, topraklarının %80'i, denizlerinin ise %99'unda ne kadar petrol bulunup bulunmadığına dair hiçbir bilgiye sahip değildir. Dünyada her yıl ortalama 20.000 kuyu açılırken Türkiye Cumhuriyeti tarihinde bugüne kadar açılan toplam kuyu sayısı sadece 3.326'dır. Sadece bu veriler bile, kendi öz kaynaklarımızın ne kadar azı hakkında bilgi sahibi olduğumuz gerçeğini açık bir şekilde göstermektedir.

Yerli petrol üretimindeki bu düşüş trendini tersine çevirmek ve 50 yılı aşkın bir süredir uygulanan yatırımın geri dönüşü düzenlemelerinin 90'ların sonlarında mahkeme kararlarıyla durdurulması dolayısıyla sarsılan hukuka güveni tazelemek amacıyla kanunun yenilenmesi ihtiyacı doğmuştur. Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PIGM) tarafından 2001 yılında hazırlanmaya başlanan yeni petrol kanunu taslağı, 6 yıl süren hazırlık ve TBMM Enerji Komisyonu çalışmalarının ardından 11 Ocak 2007 tarihinde Meclis Genel Kurulu'na gelmiştir. 17 Ocak 2007 tarihinde Meclis Genel Kurul'unda onaylanan 5574 sayılı Türk Petrol Kanunu, 10.Cumhurbaşkanı Sayın Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilerek, biri geçici dört maddesi yeniden görüşülmek üzere Meclis'e gönderilmiştir.

Geçtiğimiz yıl kamuoyunda yoğun şekilde tartışılan bu dört maddenin, kanunun özündeki büyük açılımları ve Türkiye'deki yatırımları tetikleyecek önemli maddeleri gölgelediğine inandığımdan dolayı bu maddelere özellikle değinmeyeceğim. Sadece şunu belirtmekte fayda görüyorum: Kanunun hazırlanması safhasında ne özel sektörden ne de kamu otoritelerinden hiç kimsenin milli menfaatleri gözetmediğini iddia etmek, kesinlikle yanlış ve çok ağır bir ithamdır. Bu ülkede yıllardır emek veren Türk ve yabancı şirketlerin, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü ve Enerji Bakanlığı bürokratlarının ve de milletvekillerimizin ortak aklıyla hazırlanan bir kanun, doğal olarak bu ülkenin menfaatlerini gözetecektir. Eksiklikler, iyileştirilmesi gereken noktalar olabilir; bu da doğaldır. Ama vatanseverlik üzerinden yürütülecek tartışmalara girmek, Türkiye'ye zaman kaybettirmekten başka bir işe yaramayacaktır.

Şimdi izninizle, PETFORM üyesi 28 enerji şirketi olarak 5574 sayılı Türk Petrol Kanunu'nun içeriğine dair önemli gördüğümüz noktalara değinmek istiyorum:

**1) Şeffaf ve Teşvik Edici Ruhunun Muhafaza Edilmesi:** Dünyada, hâlihazırda Türkiye’de uygulanan “vergi ve devlet hissesi (tax & royalty)” modelinin yanı sıra “üretim paylaşım” ve “buy back” modelleri bulunmaktadır. Üretim Paylaşım Modeli’nde vergiler devlete ait olup, yatırımcıya kalan pay (arama riski göz önüne alındığında) %9 ilâ %35 arasında değişmektedir. Buy Back Modeli’ni uygulayan İran ve Türkmenistan gibi ülkelerde ise arama riski neredeyse sıfır noktasındadır. Yeni yatırımlar çekmek isteyen Türkiye gibi ülkeler ise kendisi gibi arama riski taşıyan diğer ülkelerle rekabet etmek mecburiyetindedir. Yatırımcının, dünyanın başka herhangi bir ülkesindeki riski Türkiye’deki riskinden az olduğu anda yatırımını o ülkeye yönlendireceği aşikârdır. Bu bağlamda dünyada Türkiye ile aynı düzeyde yatırım riski taşıyan ülkelerle rekabet edebilecek bir siyasetin güdülmesi ve devletin alacağı payla şirketin eline geçecek menfaatin belli bir dengede tutulması kaçınılmazdır. Yeni Türk Petrol Kanunu da bu amaç gözetilerek hazırlanmıştır.

Bunun yanı sıra 5574 sayılı kanun oluşturulurken temel alınan kriter, Türkiye’nin de taraf olduğu Avrupa Enerji Şartı Antlaşması’nın da öngördüğü üzere adil, şeffaf ve rekabetçi bir enerji piyasasının oluşturulmasıdır. Bu doğrultuda ayrıcalık yaratacak koşulların olmaması, etkin rekabet ortamının yaratılması gerekmektedir. Bu nedenlerden dolayı kanunun özel sektör yatırımlarını teşvik eden, Türkiye’nin dünya petrol arama ve üretimi alanındaki rekabet avantajını yükselten ve şeffaf ve rekabetçi bir piyasa oluşmasını sağlayan içeriğinin muhafaza edilmesi büyük önem arz etmektedir.

**2) Kademeli Devlet Hisselinin Korunması:** 1954 yılından günümüze kadar 120 petrol ve doğalgaz sahası keşfedilmiş, bu sahalarda toplam 3.326 adet kuyu açılmıştır. Yani her bir sahada düşük üretim yapılan ortalama 27 kuyu açıldığını görüyoruz. Arama maliyetlerini, dolayısıyla yatırım riskini büyük oranda artıran bu durum, ülkemizin ve uluslararası petrol sektörünün 54 yıl önceki şartlarına göre hazırlanan mevcut kanun çerçevesinde günümüzde yatırım çekilmesi imkânını da ortadan kaldırmaktadır.

Türkiye’de üretimin büyük bir bölümü, günlük üretimi dünya standartlarında çok düşük kabul edilen kuyulardan gelmektedir. Şu anda dünyada, ‘marjinal kuyu’ olarak adlandırılan bu kuyulardan çok daha fazla üretim yapılabilmesi, geçmişte ekonomik olmadığı için kapatılan (ki çoğu yorumda kasıtlı olarak betonlandığı ileri sürülen) kuyuların da açılarak yeniden üretim yapılabilmesi için hem teknolojik hem de mali açıdan çok uygun bir yatırım ortamı bulunmaktadır.

Son yıllarda dünya petrol sektöründe geliştirilen teknolojik yenilikler, hem arama kuyularında daha derine inilmesini sağlamakta hem de (horizontal drilling, gaz ve buhar enjeksiyonu gibi) ‘ikincil üretim metotları’ ile mevcut rezervlerden çok daha fazla üretim yapılabilmesine imkân vermektedir. Bu teknolojik yeniliklerin sunabileceği ekonomik katkıyı rakamlarla ifade etmek gerekirse; Türkiye, 2007 yılına

kadar varlığı saptanmış toplam 984 milyon ton rezervin ancak 126 milyon tonunu üretebilmiştir. Mevcut teknolojilerle, hâlihazırda %13 düzeylerinde kalan 'üretilebilir rezerv'in 'toplam rezerv'e oranının ikincil üretim metotları ile büyük oranda artırılacağına inanıyoruz.

Küçük üretim sahalarının egemen olduğu bu tablo dolayısıyla, mevcut Petrol Kanunu'nda sabit %12,5 olarak belirlenen devlet hissesi yeni kanunda %2 ilâ %12 arasında kademeli olarak belirlenmiş; böylelikle küçük rezerve sahip sahaların da işletilmesi teşvik edilmiştir. Bu sayede kuyu başına yatırım maliyeti düşürülecek; sadece büyük değil, küçük sahaların da işletilmesi sağlanarak toplam üretim artırılabilecektir. Bu durumda devletimizin toplam geliri de hiç kuşkusuz artacaktır.

**3) TPAO'nun Güçlendirilmesi ve Misyonunun Devamı:** Geçtiğimiz 54 yılda TPAO'nun üstlendiği öncü kuruluş rolünü ve devletimiz adına başarıyla yürüttüğü misyonu büyük bir takdirle karşılıyoruz. Bu konuda bazı yanlış anlamalar olduğu için sanırım şu noktanın altını çizmekte fayda bulunuyor: Hiçbir özel sektör yetkilisi, TPAO'nun mevcut yapısının bölünmesini veya misyonunun sona erdirilmesini kesinlikle talep etmemektedir. Talep edilen tek husus, adil ve şeffaf piyasa mekanizmasının oluşturulması, sektördeki hiçbir aktöre ayrıcalık tanınmamasıdır. Nitekim burada bulunan TPAO yetkililerinin de kabul edeceği üzere, mevcut kanunda tanınan bazı ayrıcalıklar, zamanla TPAO'nun aleyhine işlemeye başlamıştır. Yeni kanunda sağlanan teşvikler sayesinde Türkiye'de yatırıma yönelecek şirketlerin;

- Büyük petrol potansiyeline sahip olduğu düşünülen (bilhassa denizlerdeki) sahaların arama ruhsatlarını elinde bulundurması,
- On yıllara dayanan bilgi birikimine sahip olması,
- Arama riskini paylaşma ihtiyacı

dolayısıyla (bu yönde herhangi bir yasal zorunluluk bulunmamakla birlikte) önceki yıllarda olduğu gibi TPAO ile ortaklık kurmayı tercih edecekleri öngörülmektedir. Bu türden ortaklıklar neticesinde devletin alacağı pay, büyük petrol rezervi potansiyeline sahip denizlerdeki aramalarda alınan %20 vergiye ilaveten büyük rezervlerin bulunması halinde alınan % 2 – 12 devlet hissesinin yanı sıra bir de ortaklık yapısına bağlı olarak değişmekle birlikte yaklaşık %50 oranındaki TPAO payı ile birlikte toplamda rezervin %82'sine kadar ulaşacaktır. Aramacı şirkete ise %18 ilâ küçük sahalarda %28 oranında müteahhit payı düşecektir. Diğer taraftan kademeli devlet hissesi uygulaması, TPAO'nun elindeki küçük sahalardaki üretimi de tetikleyecek; TPAO'nun üretimi ve gelirini de büyük oranda artıracaktır.

**4) İş ve Yatırım Programına Göre Operasyon Prensiplerinin Muhafaza Edilmesi:** Kanun, ruhsat verme sürecinde köklü değişiklikler öngörmektedir. Firmalar tarafından belli bir saha için iş ve yatırım programları sunulması, PİGM'in sunulan

programlar içerisinde en etkin programı kabul etmesi ve de ruhsatlarda yasal mükellefiyetler yerine önceden öngörülen programa uygun olarak operasyon yürütülmesi prensibinin hem yatırımları hem de her bir saha bazında verimliliği artıracığı düşünülmektedir.

**5) PİGM'in Yapısının Güçlendirilmesi:** Yeni kanun çerçevesinde PİGM, her bir saha için en uygun iş ve yatırım programını sunan şirketi değerlendirecek ve akabinde de bu şirketlerin yıllar boyunca programa uygun çalışıp çalışmadığını denetleyecek bir 'düzenleyici kuruluş' niteliğine kavuşturulmalıdır. Bunun için de PİGM'in kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz özel bütçeli bir kuruluş haline getirilecek yasal düzenlemenin yapılması önerilmektedir.

**5) Transit Boru Hatlarının Kanun Çerçevesine Alınması:** Dünya enerji kaynaklarına sahip ülkeler ile tüketici konumunda bulunan ülkeler arasında önemli bir jeopolitik konumda bulunan Türkiye'nin önümüzdeki dönemde birçok ulusal ve uluslararası petrol ve doğalgaz boru hattı projesine ev sahipliği yapacağı açıktır. Bu projeler öncesinde Türk Petrol Kanunu çerçevesinde yasal altyapının oluşturulması, hem devletimizin çıkarlarına uygun bir strateji olacak, hem de yatırımcılara mevcut piyasa koşullarını göstererek yol gösterici olacaktır.

Son olarak şunu da belirtmek gerekir ki Türkiye, şu ana kadar hiç olmadığı kadar önemli bir yatırım çekme imkânına sahiptir. Şu anda varil başına 100 dolar seviyesine ulaşan petrol fiyatları, marjinal sahalarda düşük üretim yapılan ve rafinaj maliyetleri daha yüksek olan 'ağır petrol' çıkartılan Türkiye gibi üretim sahalarını cazip hale getirmektedir. Hem arama riski hem de varil başına üretim maliyeti dünya standartlarının çok üzerinde olan ülkemizde mevcut sahaların işletilmesi veya yeni sahaların açılmasının dünya piyasalarında petrol fiyatı arttıkça çok daha ekonomik hale geleceği aşikârdır.

Ancak teknolojik gelişmeler ve yüksek petrol fiyatları, Türkiye'ye yatırımları tek başına çekmeye yeterli değildir. Türkiye, dünya petrol şirketlerinin yatırımlarını çekebilmek için, kendisiyle benzer rezerv ve yatırım imkânlarına sahip ülkelerle rekabet edebileceği ekonomik ve hukuki altyapıyı sunmak zorundadır. 5574 sayılı Türk Petrol Kanunu'nda yer alan yasal altyapının, gerek kara gerekse günümüze kadar sadece 30 kuyu açılan ve %1'i hakkında bilgi sahibi olabildiğimiz deniz alanlarımızda yerli ve yabancı şirketlerin büyük bir yatırım rüzgârı yaratacağını ümit ediyoruz. Böyle bir yatırım ortamı sunulduğu takdirde gerek Türk gerekse yabancı küçük, orta ve büyük ölçekli birçok şirketin kendi imkânları dahilinde arama – üretim yatırımlarına yöneleceğine, yabancı şirketlerin Türkiye'de gerek TPAO gerekse Türk özel şirketleriyle ortaklıklar yaparak büyük bir istihdam yaratacağına inanıyoruz. Nitekim 1954 yılından günümüze ülkemizdeki üretim verilerine baktığımız takdirde, yatırım ortamının iyileştirdiği tüm dönemlerde (1954 – 73 ve 1984 – 91) yerli ve yabancı yatırımların büyük artış gösterdiğini; yatırım ortamının

engellendiği dönemlerde ise üretimin büyük oranda düştüğünü açık bir şekilde görmekteyiz.

Özet olarak 5574 sayılı Türk Petrol Kanunu'nun, kimi eksikliklerine rağmen, mevcut ve potansiyel yatırımların önündeki hukuki belirsizliği ortadan kaldıracağına, ülkemizdeki bakir alanlarda petrol arama ve üretimine yönelik faaliyetleri arttıracığına, küçük sahalarda ikincil üretim yöntemleriyle üretimin artırılacağına, bu keşfedilmiş sahalardaki "recovery factor"ün arttırılacağına, TPAO başta olmak üzere tüm Türk şirketlerinin yabancı şirketler ile ortaklıklar kurarak bilgi birikimlerini arttıracığına, artan yerli üretimle birlikte ithalata akan milyarlarca doların önünün kesileceğine inanıyoruz.