

REKABET RAPORU





REKABET
RAPORU

ANKARA, 2012

© Bu yayının her hakkı Rekabet Kurumuna aittir.

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ

GİRİŞ	1
ELEKTRİK PİYASASI	5
DOĞAL GAZ PİYASASI	13
HAVAYOLU TAŞIMACILIĞI ENDÜSTRİSİ	21
DEMİRYOLU TAŞIMACILIĞI ENDÜSTRİSİ	27
DENİZYOLU TAŞIMACILIĞI ENDÜSTRİSİ	31
KARAYOLU YOLCU TAŞIMACILIĞI PİYASASI	37
GENİŞBANT İNTERNET ERİŞİMİ PİYASASI	41
DİJİTAL PLATFORM İŞLETMECİLİĞİ PİYASASI	49
BANKACILIK PİYASASI	57
BEŞERİ İLAÇ ENDÜSTRİSİ	63
HIZLI TÜKETİM MALLARI PERAKENDECİLİĞİ PİYASASI	69
SONUÇ	75
REFERANSLAR	79

SUNUŞ

Türkiye ekonomisi son on yılda dünyanın en hızlı büyüyen ekonomileri arasındadır. 1980’lerde yürütülen dışa açılma çabalarının ve 2000’lerde sağlanan siyasi ve makroekonomik istikrarın bu gelişmede önemli rol oynadığını söylemek mümkündür.

Yaşadığımız tüm dışa açılma ve serbestleşme süreçlerine, yatırım ortamının iyileştirilmesi çabalarına ve 15 yıllık rekabet hukuku uygulamasına rağmen, Türkiye ekonomisinin rekabetçi bir ekonomi olma doğrultusunda hâlâ kat edilecek mesafelerinin olduğu söylenebilir.

Rekabet Kurumu’nun, Türkiye ekonomisinin tüm yönleriyle rekabetçi açıdan daha etkin ve şeffaf bir kurumsal çerçeveye ve politikalara kavuşması hususunda önemli sorumlulukları olduğunun farkındayız. Bu düşünce ve inanç çerçevesinde, yasal sorumluluğumuz gereği rekabet ihlallerini önlemeye çalışmanın yanında, “rekabet savunuculuğu” görevimiz kapsamında rekabet kültürünü yaygınlaştırma yönündeki faaliyetlerimize ayrı bir önem atfediyoruz.

Rekabetçi düzenin bütünlüğü, tanım gereği, özel sektör kurumları kadar kamu kurumlarının da rekabetçi anlayış ve uygulamaya tabi olmasını gerektirmektedir. Devlet rekabetçi anlayışı kurumsallaştıracak en önemli toplumsal güçtür. Devlet her türlü eylem ve işlemlerinde tarafsız olmak zorundadır. Bu bağlamda rekabetçi bir düzenin tesisi bakımından devletin tarafsızlığı, bütün ekonomik aktörler karşısında eşit, objektif veya yansız davranması anlamına gelmektedir.

Kurumumuzun bu anlamda üstlendiği sorumluluklar çerçevesinde; temel olarak bazı piyasa veya endüstrilerin içinde bulundukları rekabet koşullarının tespitini yapmayı, özellikle bu piyasalarda rekabetin gelişmesine engel olan bazı sorunların davranışsal, yapısal ve hukuki nedenlerini belirlemeyi ve bu sorunların ortadan kaldırılmasına yönelik karar vericilere öneriler sunmayı ve onları bu konularda düşünmeye teşvik etmeyi amaçlayan Rekabet Raporu’nu tüm ilgililerin değerlendirmelerine sunuyoruz.

Rekabet Kurumu’nun 15’inci kuruluş yıldönümü vesilesiyle hazırladığımız Rekabet Raporu’nda emeği geçen tüm mesai arkadaşlarıma teşekkür eder, raporun faydalı olmasını dilerim.

Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Rekabet Kurumu Başkanı

GİRİŞ

Türkiye, piyasa ekonomisi düzeni ve kültürü ile gelişmiş ekonomilere sahip ülkelere oranla daha geç bir tarihte tanışmış ve piyasa ekonomisi tercihi ancak 1980’li yılların ikinci yarısında netleşebilmiştir. Söz konusu döneme kadar uygulanan karma ekonomi modeli çerçevesinde ise ülke ekonomisine kamu teşebbüslerinin üretici olarak kayda değer bir katkı yaptığı, özel teşebbüs faaliyetlerinin birçok alanda sınırlı kaldığı, devletin hem düzenleyici hem de aktör olarak önemli bir ağırlığa sahip olduğu görülmektedir.

Piyasa ekonomisine geçiş sürecinde uluslararası ticarete ve finansal politikalardaki serbestleşmeyi takip eden özelleştirmeler vasıtasıyla devletin piyasada üretici ve hizmet sağlayıcı rolü azaltılarak bu fonksiyonun büyük ölçüde özel sektöre devredilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca birçok alanda serbestleşme adımları atılırken, bürokratik işlemlerin sadeleştirilmesi, devletin ekonomiye ve piyasalara yük olmaması hedeflenmiştir.

Günümüzde ekonomik kalkınma ve gelişme için rekabetin korunmasına yönelik uygulamaların önemli bir rol üstlenmesi gerektiği dünyada genel eğilim olarak kabul görmektedir. Aralarındaki bir dizi uygulama ve anlayış farklılığına rağmen gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler rekabet kuralları ve rekabet politikaları konusunda benzerliklere dayalı ortak bir dil geliştirebilmiştir¹.

Uluslararası alandaki bu genel eğilime uygun olarak Avrupa Birliği (AB)’ne üyelik sürecinde AB müktesebatı bu konuda büyük ölçüde yol gösterici olmuş, 1994 yılında kabul edilen 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile piyasa ekonomisinin yapı taşlarından olan rekabet hukuku ülke mevzuatına kazandırılmıştır.

Bunlara paralel olarak, özelleştirme ile birlikte özellikle piyasa aksaklıklarının bulunduğu enerji, telekomünikasyon ve bankacılık alanlarında bir dizi düzenleme yapılmış, düzenleyici ve denetleyici otoriteler oluşturulmuştur. Bu arada Türkiye 2001 yılında bir ekonomik kriz ile karşı karşıya kalmış, kamu yönetimi ve düzenlemeler açısından reformları hızlandırma ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Kamu yönetiminin piyasa ekonomisine uyumunu sağlamak amacıyla İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ile Başbakanlık Müsteşarlığı’nın koordinasyonunda çeşitli kamu kurumlarının işbirliği ile yürütülen “Düzenlemelerde Reform Çalışması” 2002 yılında tamamlanmış, bürokrasinin azaltılması, düzenleme sürecinin şeffaflaşması, piyasa aktörleri ve sivil toplum örgütleri başta olmak üzere birçok ilgilinin düzenleme sürecine katılımının sağlanması ve düzenlemelerin amaca uygunluğunun ve etkilerinin hesaba katılması gibi birçok yenilik de ülke gündeminde yerini almıştır.

¹ UNCTAD (2010).

2005 yılında yayımlanan, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik tüm kamu kurum ve kuruluşlarının belirli nitelikteki mevzuat taslaklarını hazırlarken “düzenleyici etki analizi” yapmalarını öngörmekle beraber, geçen zamanda bu alanda yeterince başarılı olunduğunu söylemek güçtür. Rekabetçi etki değerlendirmesini de kapsayan bir ekonomik etki analizini gerekli kılan düzenleyici etki analizi, ülkemiz için piyasa ekonomisi tercihiine uygun bir şekilde hem yürürlükte olan mevzuatın gözden geçirilmesi hem de henüz hazırlık aşamasında olan mevzuat çalışmaları açısından hayati bir önem taşımaktadır. Düzenlemelerin rekabet üzerindeki olası olumsuz etkilerinin tespit edilerek ortadan kaldırılması açısından kurumsal bir çerçeve sunan düzenleyici etki analizi ve dayandığı temel felsefe Rekabet Kurumu tarafından benimsenmekte ve desteklenmektedir.

Dışa aşılma, serbestleşme ve rekabet konularında kat edilen yolların karşılaştırmalı değerlendirmesi hakkında bir fikir vermesi açısından Dünya Ekonomik Forumu tarafından hazırlanan ve ülkelerin uluslararası alandaki rekabetçilik düzeylerini değerlendiren “2011-2012 Küresel Rekabetçilik Endeksi”ndeki² sonuçlar dikkat çekicidir. Bu çalışmaya göre Türkiye, iç piyasada rekabetin yoğunluğu bakımından 142 ülke içinde 13’üncü sırada yer almaktadır. Rekabet hukukunun rekabetin sağlanmasında ne ölçüde etkin olduğuna ilişkin yapılan ölçümde ise Türkiye 33’üncü sırada bulunmaktadır. Pazarlardaki firmaların hâkim durumda olup olmadıklarını ölçmeye yönelik diğer bir kıstas açısından ise Türkiye 41’inci sıradadır. Endekse göre firmaların kamusal eylem ve düzenlemelere karşı yargı yolunu etkin olarak kullanabilmeleri bakımından ise ülkemiz ancak 68’inci sırada yer alabilmiştir. Tüm bu sıralamalar, Türkiye’de rekabetçi düzeninin geliştirilmesi bakımından alınacak mesafelerin olduğunu göstermektedir.

Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD)’na göre, piyasalarda rekabetçi yapılara engel teşkil eden yapısal ve/veya hukuki aksaklıkların giderilmesi için rekabet kurallarının uygulanmasının yanında kamusal düzenlemelerde de rekabetçi bakış açısının göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Özellikle devletin hem oyuncu hem düzenleyici olarak rol üstlendiği ülkelerde, serbestleşme süreci kapsamında yürütülen reform çalışmaları başta olmak üzere tüm düzenlemelerde, rekabet otoritelerinin piyasa mekanizması odaklı düzenlemeler yapılabilmesi için karar alıcılara rekabetçi bakış açısının korunması noktasında yardımcı olması beklenmektedir. Rekabet otoritelerinin bu fonksiyonu, aynı zamanda sahip olmaları beklenen özerklik ile yakından ilişkili olarak görülmektedir³.

Rekabet kavramının Türkiye ekonomisi için taşıdığı anlam tarihsel açıdan değerlendirildiğinde, dünyadaki güncel yaklaşımlara paralel biçimde, bu kavramın ekonomideki birçok sorunun çözümünde bir araç olarak görülmesi eğiliminin doğduğu ileri sürülebilir. Diğer taraftan, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’u uygulamakla görevli Rekabet Kurumu’nun, piyasalardaki rekabeti kısıtlayan tüm unsurları gidermeye yetkili tek makam olarak algılanmaması da gerekmektedir. Başta hükümet olmak üzere diğer tüm düzenleyici kurumların ekonomide rekabetçi sistemin tesis edilmesi ve yürütülmesi hususunda rol ve sorumlulukları bulunmaktadır.

² WORLD ECONOMIC FORUM (2011).

³ UNCTAD (2010).

Kamuoyu ve siyaset kurumu açısından rekabetçi süreçlerden beklenen gelişmelerin, ne ölçüde Rekabet Kurumu dışındaki kamu kurumlarını da ilgilendirdiğinin analiz edilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Rekabet Kurumu bünyesinde söz konusu ihtiyacın ne şekilde doldurulması gerektiği hususunda bazı çalışmaların tasarlandığı bir süreçte paralel biçimde, ülkemizde yatırım ortamının iyileştirilmesi hedefi doğrultusunda faaliyetlerini sürdüren Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK) ile yukarıda anılan analiz ihtiyacı doğrultusunda Rekabet Kurumu tarafından bir çalışma yapılmasının ülkemizde yatırım ortamının iyileştirilmesine katkı sağlayacağına ilişkin temas ve değerlendirmeler yapılmıştır. Bu değerlendirme çerçevesinde Rekabet Kurumu Başkanlığı tarafından bir “Rekabet Raporu” hazırlanması öngörülmüştür.

Bu raporla, temel olarak bazı piyasa veya endüstrilerin içinde bulundukları rekabet koşullarının tespitini yapmak, özellikle bu piyasalarda rekabetin gelişmesini engelleyen davranışsal, yapısal ve hukuki nedenleri belirlemek ve bu engellerin ortadan kaldırılmasına yönelik karar vericilere öneriler sunmak amaçlanmıştır. Raporda, belli piyasalarda düzenleyici ve denetleyici rol üstlenen kurumların faaliyetlerini tamamlayıcı mahiyetteki analizlerle piyasalardaki rekabet sorunlarına kapsamlı, tutarlı ve sistematik çözümler bulunabilmesi için tespit ve öneriler ortaya konmaya çalışılmaktadır.

Rekabet Raporu’nda metodolojik olarak benimsenen genel yaklaşım, piyasa ekonomisi sisteminde, bazı istisnalar dışında, herhangi bir pazarda rekabetin engellenmemesi ve kısıtlanmaması gerektirir. Bu yaklaşım çerçevesinde, piyasa ekonomisinin toplum refahı açısından faydalı sonuçlar üretmesi için piyasadaki rekabet dinamiklerinin korunması, rekabetin kısıtlanmaması zorunludur. Rekabet hukukunu ve daha önemlisi rekabet kültürünü içselleştiremeyen bir ülkede piyasa mekanizmasının ekonomiye katkısının sınırlı olacağı varsayılmaktadır. Ancak rekabet her zaman kendiliğinden oluşan ve süregelen bir süreç değildir. Bu nedenle de rekabeti kısıtlayan unsurların ortadan kaldırılması önem taşımaktadır.

Bu bağlamda, rekabetin kısıtlanmasına neden olan unsurları üç ana başlık altında değerlendirmek mümkündür:

- Piyasanın yapısından kaynaklanan rekabet kısıtları,
- Düzenlemelerden kaynaklanan rekabet kısıtları,
- Piyasa aktörlerinin davranışlarından kaynaklanan rekabet kısıtları.

Piyasa yapısından kaynaklanan rekabet kısıtlarına müdahale etmenin yerindeliği ve etkililiği tartışılmakla beraber, teknolojik gelişmeye paralel olarak geçmişte doğal tekel olarak nitelendirilen birçok alanda artık pazarların ayrıştırılabildiği ve bunların bir kısmının rekabete açılabilirdiği görülmektedir. Dolayısıyla teknolojik gelişme sonrasında bu pazarların rekabete açılması, karar alıcıların tercihleri doğrultusunda hukuki ve teknik düzenlemelerin konusu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Düzenlemelerden kaynaklanan rekabet kısıtlarının ortadan kaldırılması için, düzenleyicilerin mevcut veya potansiyel düzenlemelerin rekabet üzerindeki etkisi konusunda bilinçli olmaları, uygulamalarında veya mevzuat önerilerinde buna uygun biçimde hareket etmeleri beklenmektedir. Düzenlemelerde, düzenleme ile rekabet arasındaki ilişkinin dengeli biçimde tesis edilmesi ve “aşırı düzenlemenin” piyasalarda yaratacağı etkilerin de dikkate alınması gerekmektedir.

Piyasa aktörlerinin davranışlarından kaynaklanan rekabet kısıtlarının giderilmesi yasal olarak Rekabet Kurumu’nun görevi olmakla beraber, yukarıda sayılan diğer iki unsur bakımından Rekabet Kurumu uygulamalarının tek başına yeterli olmadığı tespitinden hareketle, söz konusu kısıtlara daha geniş bir açıdan yaklaşılması ve sorunlara daha farklı araçlarla müdahale edilmesi daha etkili sonuçlar doğurabilmektedir.

Bu yaklaşım çerçevesinde hazırlanan 2012 Rekabet Raporu’nda ele alınan piyasa ve endüstrilerin belirlenmesinde kıstas olarak, söz konusu piyasa ve endüstrilerdeki rekabet sorunlarının yapısal veya düzenleme kaynaklı nedenlerinin bulunup bulunmadığı dikkate alınmıştır. Söz konusu alanlar Rekabet Kurumu’nun, geçmişte yaptığı inceleme ve aldığı kararlar sonucunda, hakkında kayda değer bilgi ve veri birikimine sahip olduğu piyasa ve endüstriler olarak ortaya çıkmaktadır. Seçilen piyasa ve endüstrilerde var olan rekabet engellerinin tek başına Rekabet Kurumu müdahalesi ile ortadan kaldırılamıyor olması ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının rekabet politikası çerçevesindeki düzenlemelerine de ihtiyaç duyulması konu seçiminde belirleyici olmuştur. Bu nedenle sektörel düzenlemelerin yoğun olduğu piyasa ve endüstrilere ağırlık verilmiştir.

İncelenen piyasa ve endüstrilerde rekabet açısından yapısal durum, piyasaya giriş ve piyasadan çıkış engellerinin varlığı, rekabet dinamikleri üzerindeki kısıt ve düzenlemelerin durumu hakkında tespitlerde bulunularak, Rekabet Kurumu’nun müdahaleleri ve bunların etkilerinden bahsedilerek muhtemel politika ve çözüm önerileri ortaya konmaktadır. Bununla birlikte bu rapor incelenen piyasa ve endüstrilerin rekabete ilişkin tüm sorunlarının ele alındığı bir analiz şeklinde algılanmamalıdır. Diğer yandan rapordaki bakış açısının raporda yer almayan piyasa ve endüstriler için de geçerli olduğunu ifade etmek yerinde olacaktır.

Son olarak, Rekabet Raporu, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 30’uncu maddesinin “Rekabet politikası ile ilgili olarak alınacak kararlar ve ilgili mevzuat hakkında görüş bildirmek” hükmü uyarınca Rekabet Kurumu Başkanlığı’na verilen görev çerçevesinde Kurum görüşü olarak değerlendirilmelidir.

ELEKTRİK PİYASASI

1. GENEL BİLGİLER

Yakın tarihe kadar üretim faaliyetinden satış faaliyetine, tümüyle kamunun kontrolünde olan Türkiye elektrik piyasası, dünyadaki değişimlere paralel şekilde önemli bir reform sürecinden geçmektedir. Reform öncesindeki dönemde dikey bütünlüklü bir yapı içerisinde işleyen elektrik piyasasında, kamunun belirleyici etkisinden de kaynaklanan etkinsizlikler sebebiyle, rekabetçi bir yapıya geçilmesi yönünde bir politika tercihi yapılmıştır.

Piyasada rekabetin tesisiyle birlikte tedarikçiler, ürettikleri, ithal ettikleri ya da satın aldıkları elektriği toptan satış piyasalarında rekabetçi koşullarla satabilecek; dağıtım ve perakende satış şirketleri ise, elektriğin en ekonomik kaynaktan alımına yönelik seçenekleri karşılaştırma imkânına kavuşacaktır. Bu yolla, tahsis etkinliğinin sağlanması beklenmektedir. Ayrıca, elektriğin daha düşük maliyetle arzına yönelik yarış sonucunda, ülke kaynaklarının etkin şekilde kullanılması ve üretimde etkinlik yaratılması hedeflenmektedir. Rekabetçi şekilde işleyen piyasanın, kısa ve uzun vadede yeni üretim yatırımlarının niteliklerine ilişkin kararlar için bilgi sağlaması yoluyla da dinamik etkinlik ortaya çıkabilecektir.

Elektrik piyasasında, elektriğin üretiminden nihai tüketiciye ulaştırılmasına kadar olan arz zinciri bakımından, üretim, iletim, dağıtım ve tedarik gibi farklı seviyeler söz konusudur.

Şekil 1: Elektrik Arz Zinciri



Elektrik arz zincirindeki iletim ve dağıtım aşamaları, doğal tekel niteliği taşıyan bölümlerdir. Başka bir ifadeyle, rekabetin sağlanabileceği aşamalar, elektrik üretimi ve tedarik piyasaları olarak ortaya çıkmakta; iletim ve dağıtım faaliyetleri ise ağırlıklı olarak sektörel düzenlemeye tabi tutulmaktadır.

Türkiye’de tüketilen elektrik enerjisinin çok büyük bölümü ülke içinde üretilmektedir. Bununla birlikte, elektrik üretiminde girdi olarak kullanılan doğal gaz ve sıvı yakıtlar (fuel oil, motorin, LPG, nafta) büyük ölçüde ithal edilmektedir. Türkiye’de elektrik üretiminde girdi olarak doğal gaz ve kömür ön plana çıkmaktadır. Bu kaynaklardan doğal gazın %98’i, kömürün ise %72’si ithal edilmektedir. Aşağıda elektrik enerjisi üretiminin kullanılan birincil enerji kaynaklarına göre dağılımına yer verilmektedir.

Tablo 1: Türkiye Elektrik Enerjisi Üretiminin Birincil Enerji Kaynaklarına Göre Dağılımı (2010)

Birincil Enerji Kaynağı	Elektrik Enerjisi Üretimindeki Payı (%)
Doğal Gaz	46,50
Hidrolik +Jeotermal+Rüzgâr	26,22
Kömür (Taş Kömürü, İthal Kömür, Asfaltit)	26,01
Sıvı Yakıt (Fuel Oil, Motorin, LPG, Nafta)	1,00
Yenilenebilir+Atık	0,20
TOPLAM	100,00

Kaynak: Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (2010), s.13.

Türkiye’de elektrik üretimi kurulu güç miktarı son yıllarda önemli bir artış göstermiştir. Söz konusu artışın, önümüzdeki dönemde devam etmesi beklenmektedir. Aşağıdaki tabloda Türkiye elektrik üretim pazarında, elektrik üreticilerinin sahip oldukları kurulu güç durumlarına ve bu veri üzerinden hesaplanmış pazar paylarına yer verilmektedir:

Tablo 2: Elektrik Üreticilerinin Kurulu Güçleri ve Payları (2010)

Üreticiler	Kurulu Güç (MW)	Pay (%)
Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ)	20.369	41,10
Serbest Üretim Şirketleri	12.724	25,67
Yap-İşlet Santralleri	6.102	12,31
EÜAŞ Bağlı Ortaklık Santraller	3.834	7,74
Otoprodüktörler	3.181	6,42
Yap-İşlet-Devret Santralleri	2.439	4,92
İşletme Hakkı Devredilen Santraller	650	1,31
Mobil Santraller	263	0,53
TOPLAM	49.562	100,00

Kaynak: Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (2010), s.12.

Yalnızca serbest üretim şirketlerinin ve otoprodüktörlerin serbest piyasa koşullarına göre faaliyet gösterdikleri dikkate alındığında, elektrik üretim pazarında kurulu gücün yaklaşık %68’inin kamu kontrolünde olduğu anlaşılmaktadır. Serbestleşme sürecinde dikey bütünleşik yapıda gerçekleştirilen faaliyetler ayrı birer piyasa faaliyeti olarak tanımlanmıştır. İletim faaliyetini yürütmek üzere, düzenlemeye tabi olarak kamunun kontrolünde faaliyet göstermesi öngörülen Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ) kurulmuştur. Dağıtım faaliyeti bakımından, 21 elektrik dağıtım bölgesi belirlenerek, kamunun mülkiyetindeki dağıtım şebekelerinin işletme hakları büyük oranda özelleştirilmiştir. Reform sürecinin ilerleyen aşamalarında ise, önceden kısmen de olsa özel sektörün faaliyet göstermeye başladığı üretim aşamasına ilişkin olarak, kamunun kontrolündeki varlıkların özelleştirilmesinin gerçekleştirilmesi beklenmektedir.

2. PİYASAYA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Türkiye’de geçmiş yıllarda elektrik piyasasının serbestleştirilmesine yönelik olarak bazı adımlar atılmış olmasına rağmen piyasanın tümüyle serbestleştirilmesine ilişkin reform sürecinin temeli, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (4628 sayılı Kanun) ile atılmıştır. 2001 yılında yürürlüğe giren 4628 sayılı Kanun ile elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreye en az zarar verecek bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması amaçlanmaktadır.

Piyanın arz tarafını etkileyen yasal kısıtların var olup olmadığı incelendiğinde, mevzuatta, elektrik üretim ve toptan satış faaliyetlerine yönelik bazı kısıtlamaların bulunduğu görülmektedir. 4628 sayılı Kanun’un 2(a) maddesinde *“herhangi bir gerçek kişinin ya da özel sektör tüzel kişinin kontrol ettiği üretim şirketleri aracılığıyla sahip olacağı toplam elektrik enerjisi kurulu gücü bir önceki yıla ait yayımlanmış Türkiye toplam elektrik enerjisi kurulu gücün yüzde yirmisini geçemeyeceği”* hükme bağlanmıştır. 4628 sayılı Kanun’un 2(d) maddesinde ise, *“herhangi bir gerçek kişinin ya da özel sektör tüzel kişinin kontrol ettiği toptan satış şirketleri aracılığıyla toptan satışını yapabilecekleri elektrik enerjisi miktarının, piyasada bir önceki yılda tüketilen toplam elektrik enerjisi miktarının yüzde onunu geçemeyeceği”* ifade edilmektedir.

Elektrik piyasasının tabi olduğu ekonomik regülasyon konusunda ise aşağıdaki tespitleri yapmak mümkündür. Doğal tekel niteliği gösteren iletim ve dağıtım faaliyetlerindeki tarifeler maliyet esaslı olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından düzenlenmektedir. Elektrik piyasasındaki tarifelere ilişkin esaslar 11.08.2002 tarih ve 24843 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olan Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliği’nde belirlenmiştir. Yönetmeliğin 6, 7, 8, 9 ve 10’uncu maddelerinde, sırasıyla iletim bağlantı tarifi, dağıtım bağlantı tarifi, iletim tarifi, dağıtım tarifi ve perakende satış tarifesine ilişkin esaslara yer verilmektedir.

Elektrik piyasasında fiyat regülasyonunun amacı, doğal tekel niteliğindeki şebeke faaliyetleri bakımından, eşit ve adil fiyatlar ve koşullar çerçevesinde üçüncü kişilerin şebekeye erişiminin sağlanmasıdır. Serbest olmayan tüketicilere⁴ yapılan elektrik satışları bakımından geçerli olan perakende satış fiyatlarının regüle edilmesinin amacı ise, sağlayıcı değiştirme serbestisine sahip bulunmayan tüketicilerin, rekabetin bulunduğu durumda geçerli olacak fiyatlara yakın fiyatlar üzerinden hizmet alabilmesini sağlamaktır.

4628 sayılı Kanun çerçevesinde EPDK, elektrik piyasasındaki teşebbüslerin altyapılara erişimine yönelik olarak da düzenleme ve denetleme yapmaktadır. Bu çerçevede, 4628 sayılı Kanun ve EPDK tarafından yayımlanan Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği, Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliği ile Elektrik Piyasası Dağıtım Yönetmeliği’nde iletim ve dağıtım şebekelerine erişim konusunda hükümler bulunmaktadır. Piyasada, rakiplerin şebekeye erişim sorunları nedeniyle rekabetin gelişmemesi riski karşısında ilgili mevzuat hükümleri ile önlemler alındığı görülmektedir.

⁴ **Serbest tüketici**, 4628 sayılı Kanun’un 1(3) Maddesinde; “Kurul tarafından belirlenen elektrik enerjisi miktarından daha fazla tüketimde bulunması veya iletim sistemine doğrudan bağlı olması nedeniyle tedarikçisini seçme serbestisine sahip gerçek veya tüzel kişi” olarak tanımlanmaktadır.

Dağıtım şirketlerinin, işletme hakkına sahip oldukları şebekelerden doğan avantajlarını üretim ya da perakende satış pazarlarında rekabeti engelleyecek şekilde kullanmalarını önlemeye yönelik olarak 4628 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde, dağıtım şirketlerinin, üretim ve perakende satış faaliyetlerini 2013 yılından itibaren ayrı tüzel kişilikler altında yürütmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Elektrik piyasasının içinde bulunduğu serbestleşme, özelleştirme ve rekabete açılma sürecinde, EPDK ve Rekabet Kurumu önemli roller üstlenmektedir. EPDK, 4628 sayılı Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkiler çerçevesinde, rekabetçi bir elektrik piyasasının oluşturulmasını sağlama sorumluluğunu taşımaktadır. Rekabet Kurumu ise tüm mal ve hizmet piyasalarında rekabetin sağlanması ve korunması konusunda görevli ve yetkilidir. Dolayısıyla, EPDK ve Rekabet Kurumu, enerji sektöründe rekabetin sağlanması konusunda yetki ve sorumluluk sahibi durumundadır. İki kurumun benzer, birbirini tamamlayan, bazen de örtüşen yetki ve etki alanlarına sahip oluşu, kurumlar arası işbirliğini gerekli kılmaktadır. Nitekim Rekabet Kurumu bünyesinde, EPDK ile nasıl bir işbirliği, bilgi paylaşımı ve koordinasyon mekanizması oluşturulabileceğine ilişkin olarak bir çalışma yürütülmektedir.

3. REKABET SORUNLARI

Türkiye elektrik piyasasının serbestleşme sürecinin 2001 yılında yürürlüğe giren 4628 sayılı Kanun ile birlikte hızla ilerlediği görülmekle birlikte, içinde bulunduğumuz aşamada ön plana çıkan unsurun özelleştirmeler olduğu görülmektedir. Şöyle ki, geçmişte kamu eliyle gerçekleştirilen elektrik üretim ve dağıtım faaliyetlerinin özelleştirilmesi süreci, esas itibarıyla piyasa oyuncularının belirlenmesi ve piyasa tasarımının oluşturulması bakımından kritik öneme sahiptir. Özelleştirmelerin yanında elektrik piyasalarının serbestleşmesi sürecinde önem arz eden diğer hususlar olarak doğal tekel niteliğindeki iletim ve dağıtım faaliyetlerinin ayrıştırılması, tüketicilerin sağlayıcısını seçme serbestisine kavuşması ve EPDK ile Rekabet Kurumu arasındaki koordinasyon ve işbirliği ön plana çıkmaktadır. Anılan hususlar aşağıda alt başlıklar halinde ele alınacaktır.

3.1. Özelleştirmeler Sürecinde Rekabet Kurulu Kararları

Elektrik piyasasının serbestleşmesi ve özel sektörün payının artırılması sürecinde kritik öneme sahip olan özelleştirmeler bakımından, Rekabet Kurulu'nun gerek ön bildirim aşamasında verdiği görüşler, gerekse nihai devir aşamasında vermiş olduğu kararlar ile önemli katkılarda bulunduğu görülmektedir. Bu süreçte, Rekabet Kurulu'nun söz konusu kararlarda, özelleştirmeler sonrasında özel bir teşebbüsün hâkim duruma geçmesini önlemenin yanında, tüketicilerin sağlayıcılarını seçebilmeleri ve doğal tekel niteliğindeki şebeke faaliyetlerinin, diğer piyasa faaliyetlerinden ayrıştırılması gibi hususları dikkate aldığı görülmektedir. Rekabet Kurulu'nun, serbestleşme ve rekabete açılma sürecindeki elektrik piyasasının yapısına etki eden temel kararlarına aşağıda yer verilmektedir.

TEDAŞ Kararı (1998): TEDAŞ'a ait dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesine ilişkin 16.10.1998 tarih ve 87/693-138 sayılı Rekabet Kurulu kararında; ilgili görev bölgesinde elektrik ticareti yapma yetkisinin münhasıran dağıtım şirketine ait olacağını düzenleyen münhasırlık hükümlerinin imtiyaz sözleşmelerinden çıkarılması ve alternatif temin kaynaklarına açık bir sistemin benimsenmesi gerektiği belirtilmiştir. Anılan kararda, dağıtım

ve ticaret faaliyetlerinin birbirlerinden ayrı olarak değerlendirilmesi ve ticaret bölümünün kısmen de olsa rekabete açılması koşuluyla devir işlemine izin verilebileceği ifade edilmiştir. Söz konusu karar çerçevesinde, Rekabet Kurulu, henüz bir sektörel düzenleyici kurumun bulunmadığı elektrik piyasasında rekabetin oluşmasını sağlamak üzere önemli bir adım atmıştır. Anılan kararda getirilen koşul daha sonra 4628 sayılı Kanun'da hükme bağlanmıştır.

TEDAŞ Görüşü (2005): TEDAŞ'ın 20 bölgeye ayrılarak özelleştirilmesine ilişkin 21.07.2005 tarih ve 05-48/695-M sayılı Rekabet Kurulu görüşü de, Rekabet Kurumu'nun elektrik piyasasının serbestleşme sürecindeki katkısına örnektir. Söz konusu görüşte, dağıtım faaliyetlerinin, diğer elektrik piyasası faaliyetlerinden hukuki olarak ayrıştırılmasının Rekabet Kurulu'nun nihai izin koşulu olduğu ifade edilmiştir. Hukuki ayrıştırma ile dikey bütünleşme nedeniyle dağıtım şirketlerinin kendi bağlı şirketleri lehine ayrımcı davranmasının ve bağımsız üretim ve perakende şirketlerinin piyasa dışında kalmasının önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Anılan görüş çerçevesinde hazırlanan ihale şartnamelerinde, teklif sahiplerinin söz konusu ayrıştırmayı yapacaklarını taahhüt ettiklerine ilişkin hükümler yer almıştır. Ayrıca Rekabet Kurulu'nun anılan görüşü sonrasında, 09.07.2008 tarihinde 4628 sayılı Kanun'da değişiklik yapılmış ve dağıtım şirketlerinin, 01.01.2013 tarihinden itibaren üretim ve perakende faaliyetlerini ayrı tüzel kişilikler altında göstermeleri bir yükümlülük haline getirilmiştir.

Dağıtım Özelleştirme Kararları: 20 adet dağıtım bölgesinde faaliyet gösteren dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi çerçevesindeki nihai bildirimlerin değerlendirildiği kararlar, Rekabet Kurulu'nun elektrik piyasasının şekillenmesine önemli derecede katkıda bulunan kararlardır⁵. Elektrik arzı bakımından dağıtım şirketleri, *üretici* ile *dağıtıcı* veya *toptan satış şirketi* ile *dağıtıcı* arasındaki anlaşmalar (ikili anlaşmalar) çerçevesinde gerçekleştirdikleri ticarete önemli bir alıcı gücüne sahiptirler. Benzer şekilde, dağıtım şirketleri, kendi dağıtım bölgelerinde perakende satış faaliyeti bakımından tekel konumundadır. Bu çerçevede Rekabet Kurulu tarafından, serbest tüketici limitinin sifıra düşürüleceği ve belli bir dağıtım şirketinin diğer dağıtım bölgelerinde de perakende satış faaliyeti yürütmeye başlayabileceği durumlar göz önüne alınarak, bir dağıtım şirketinin devralacağı diğer dağıtım şirketleriyle birlikte dağıtım firmaları tarafından yapılan satışlar içinde sahip olacağı pazar payının %30'u aşması halinde, hâkim durumun varlığından söz edilebileceği ifade edilmiştir. Rekabet Kurulu, dağıtım özelleştirmeleri sürecinde devralma işlemleri sonrasında dağıtım faaliyetindeki pazar payı %30'u aşacak nitelikteki devralma işlemlerine izin vermemiştir⁶. Rekabet Kurulu'nun dağıtım özelleştirmelerinde hâkim durumun tespiti bakımından gösterge olarak dikkate aldığı %30'luk pazar payı oranına, Elektrik Piyasası Kanun Tasarısı Taslağı'nda yer verilmekte ve söz konusu oranın, kanuni bir sınır olarak getirilmesinin planlandığı görülmektedir.

⁵ Dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesine ilişkin, 14.08.2008 tarih ve 08-50/746-302 sayılı, 11.03.2010 tarih ve 10-22/298-108 sayılı, 03.03.2011 tarih ve 11-12/240-77 sayılı, 16.12.2010 tarih ve 10-78/1645-609 sayılı Kurul kararları. Bu kararlardan Boğaziçi EDAŞ, Gediz EDAŞ, Trakya EDAŞ ve Dicle EDAŞ'ın blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi işlemine izin verilmesi talebinin değerlendirildiği 16.12.2010 tarih ve 10-78/1645-609 sayılı Kurul kararı hakkında Danıştay'da dava açılmış olup, dava süreci devam etmektedir.

⁶ 16.12.2010 tarih ve 10-78/1645-609 sayılı Rekabet Kurulu kararı ve 03.03.2011 tarih ve 11-12/240-77 sayılı Rekabet Kurulu kararları.

Rekabet Kurulu, dağıtım özelleştirmeleri sürecinde, bir bölgedeki elektrik dağıtım faaliyetinin, aynı bölgede doğal gaz dağıtım faaliyeti gösteren teşebbüsler tarafından devralınmasının rekabet üzerindeki olası etkilerini de değerlendirmiştir. Bu değerlendirmenin temelini, bölgelerinde elektrik ve doğal gaz dağıtım faaliyetini elinde tutarak özellikle hanehalkına yönelik satışlar bakımından yerleşik teşebbüs olma avantajını elinde tutan teşebbüslerin, piyasaların serbestleşme seviyesinin artması ve teknolojinin gelişmesiyle birlikte, aynı anda hem elektrik hem de doğal gaz satan potansiyel rakipler konumuna geçebilecekleri; başka bir ifadeyle, perakende satış rekabeti bakımından doğal gaz ve elektrik ticaretinin birbirine yakınsayacağı argümanı oluşturmaktadır. Bu değerlendirmelerin sonucunda Rekabet Kurulu, küçük ölçekteki kesişmelerin rekabetçi yapı bakımından sorun oluşturmadığı kanaatine varmıştır.

3.2. Ayrıştırma

Yukarıda da belirtildiği üzere, Rekabet Kurulu'nun 2005 tarihli TEDAŞ görüşünde, dağıtım faaliyetlerinin, diğer elektrik piyasası faaliyetlerinden hukuki olarak ayrıştırılmasının Rekabet Kurulu'nun nihai izin koşulu olduğu ifade edilmiş ve söz konusu görüş daha sonra 4628 sayılı Kanun'da hükme bağlanarak, dağıtım şirketlerinin, 01.01.2013 tarihinden itibaren üretim ve perakende satış faaliyetlerini ayrı tüzel kişilikler altında göstermeleri bir yükümlülük haline getirilmiştir.

Elektrik piyasası mevzuatında dağıtım faaliyeti bakımından benimsenen hukuki ayrıştırma yönteminin etkinliğinin sağlanabilmesi bakımından, uygulamanın tüzel kişilik ayrıştırmasından ibaret kalmaması; ilgili mevzuatta, fonksiyonel ayrıştırmayı içeren detaylı ikincil düzenlemelerin yapılması ve ayrıştırma uygulamalarının etkin bir denetime tabi tutulması gerekmektedir.

3.3. Tüketicilerin Sağlayıcılarını Seçme Hakkı

Tüketicilerin sağlayıcı değiştirme imkânlarının önünde bulunan engellerin ortadan kaldırılmasına yönelik olarak elektrik piyasasındaki serbest tüketici limiti, 4628 sayılı Kanun çerçevesinde her yıl indirilmektedir. Bu kapsamda, yakın zamanda serbest tüketici limitinin sıfıra indirilmesi ve tüm tüketicilerin tedarikçilerini seçme serbestisine kavuşması hedeflenmektedir. Bu durumda, yalnız serbest tüketici limitinin indirilmesi yeterli olmayıp, tüketicilerin tedarikçilerini fiilen ne ölçüde değiştirebildiklerinin, bir başka deyişle tüketicilerin önünde ne tür geçiş maliyetleri (*switching costs*) bulunduğu da analiz edilmesi gerekmektedir. Perakende satış seviyesinde tüketicilerin sağlayıcılar arasında geçiş yapma maliyetleri esas itibarıyla, işlem maliyetleri, araştırma maliyetleri, sözleşmeden doğan maliyetler ve psikolojik maliyetlerden oluşmaktadır. Geçiş maliyetleri, serbestleşme sonrasında bölgedeki müşteri portföyünün tamamını devralan yerleşik dağıtım şirketlerine belirli bir pazar gücü sağlamaktadır. Dolayısıyla da, serbest tüketici limitinin sıfıra indirildiği ve tüm tüketicilerin sağlayıcısını seçme serbestisine kavuştuğu durumda dahi, sağlayıcı değiştirmenin önündeki maliyetler nedeniyle, tüketicilerin fiilen serbest olması mümkün olamayabilecektir. 26.01.2011 tarih ve 3662 sayılı EPDK kararı ile serbest tüketici limiti 25.000 kWh olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede, piyasanın yaklaşık %80 oranında teorik açıklığa sahip olduğunu söylemek mümkündür⁷. Bununla birlikte, 2010 yılı için 100.000 kWh

⁷ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2010a), s.61.

olarak belirlenen serbest tüketici limiti ile teorik piyasa açıklık oranı %63,3 olmasına karşılık, fiili piyasa açıklık oranı %17 olarak gerçekleşmiştir. Bu nedenle, piyasa açıklığının fiilen artırılabilmesi bakımından sektörel düzenlemelerle, anılan geçiş maliyetlerinin ortadan kaldırılmasına yönelik önlemlerin alınması gerekmektedir.

Ayrıca, tüketicilerin sağlayıcı seçme hakları konusunda bilinçlendirilmesinin sağlanması, tedarikçiler arasındaki geçişleri ve böylelikle piyasa açıklığını fiilen artırmak açısından büyük önem taşımaktadır. Bu doğrultuda, hanehalkına yapılan satışlarda rekabetçi bir perakende satış piyasası oluşturma hedefi kapsamında, tüketicilerin rekabet kültürü ve bilincini artırmaya yönelik çalışmalara önem verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

4. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Altyapı ve talep yapısı bakımından nispeten olgunlaşmış bir piyasa yapısına sahip olan Türkiye elektrik piyasasında rekabetçi bir piyasa yapısının oluşturulması ve özel sektör yatırımlarının artırılması bakımından önemli bir dönemde bulunmaktadır. Mevcut durumda, tüm dağıtım şirketleri için özelleştirme ihaleleri yapılmış; ancak, bazı dağıtım bölgeleri bakımından özelleştirme işlemleri tamamlanmamıştır. Bunun yanında, üretim tesislerinin bir bölümünün özelleştirilmesine rağmen elektrik üretiminde önemli bir paya sahip bulunan üretim varlıklarının özelleştirilmesi henüz tamamlanmamıştır. Bu nedenle, yakın dönemde, özelleştirmelerin elektrik piyasalarının serbestleşmesi sürecindeki en önemli gündem maddesi olmaya devam edeceğini söylemek mümkündür. Bu süreçte, hedeflenen rekabetçi yapıya ulaşmaya yönelik olarak, ilgili mevzuatın, serbestleşme sürecinin dinamik yapısına paralel şekilde güçlendirilmesi yerinde olacaktır.

Bütün bu tespit ve değerlendirmeler ışığında;

- Elektrik özelleştirmeleri sürecinde, rekabetçi bir piyasa tasarımının sağlanmasının ana hedef olarak kabul edilmesi,
- Doğal tekel niteliğindeki iletim ve dağıtım faaliyetlerinin, rekabete açık piyasa faaliyetlerinden ayrıştırılmasına yönelik etkili düzenlemelerin yapılması,
- Hane halkına yapılan satışlar da dâhil olmak üzere, perakende satış seviyesinde rekabetçi bir yapının oluşmasını temin etmek amacıyla, geçiş maliyetlerini azaltmaya yönelik önlemlerin alınması,
- Özellikle hane halkına yapılan satışlarda, rekabetçi bir perakende satış piyasası oluşturma hedefi kapsamında, tüketicilerin rekabet kültürü ve bilincini artırmaya yönelik çalışmalara önem verilmesi,
- Serbestleşme ve rekabetçi yapının oluşturulması sürecinin daha etkin ve etkili bir şekilde sürdürülebilmesi bakımından, Rekabet Kurumu ile EPDK arasındaki işbirliği ve koordinasyonun geliştirilmesi

hususlarının elektrik piyasasında rekabetin artırılabilmesi bakımından önem taşıdığı sonucuna ulaşılmaktadır.

DOĞAL GAZ PİYASASI

1. GENEL BİLGİLER

Enerjinin sürekli, ucuz ve güvenli bir şekilde elde edilmesi toplumsal refahın artırılması bakımından büyük önem taşımaktadır. Türkiye doğal gaz piyasasında serbestleşmenin tamamlanması ve rekabetin sağlanması sonucunda elde edilecek verimlilik ve etkinlik artışları yoluyla tüketici refahının ve genel anlamda toplumsal refahın artırılması hedeflenmektedir.

Dünyadaki birincil enerji kaynaklarının tüketimi açısından bakıldığında doğal gaz, %35'lik paya sahip petrol ve %29'luk paya sahip kömürden sonra %24'lük bir payla üçüncü sırada yer almaktadır⁸. Türkiye bu alanda tüketimine göre oldukça düşük bir üretime sahiptir. Türkiye'de doğal gaz ihtiyacı Rusya, İran, Azerbaycan, Türkmenistan, Cezayir ve Nijerya'dan boru hatlarıyla ya da sıvılaştırılmış doğal gazın (LNG/Liquified Natural Gas) gemilerle taşınmasıyla yapılan ithalat yoluyla karşılanmaktadır. Bu kapsamda başta Rusya ve İran olmak üzere üretici ülkelerle uzun dönemli alım sözleşmeleri imzalanmıştır⁹.

Tablo 1: Doğal Gaz Alım Sözleşmelerinin Dağılımı

Mevcut Sözleşmeler	Miktar (milyar m ³ /yıl)	İmzalanma Tarihi	Süre (Yıl)	Durumu	Gaz Teslimatına Başlanan Yıl
Rusya Fed.(Batı)	6	14.02.1986	25	Devrede	1987
Cezayir (LNG)	4	14.04.1988	20	Devrede	1994
Nijerya (LNG)	1,2	09.11.1995	22	Devrede	1999
İran	10	08.08.1996	25	Devrede	2001
Rusya Fed. (Karadeniz)	16	15.12.1997	25	Devrede	2003
Rusya Fed.(Batı)	8 ¹⁰	18.02.1998	23	Devrede	1998
Türkmenistan	16	21.05.1999	30	-	-
Azerbaycan	6,6	12.03.2001	15	Devrede	2007

Kaynak: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2010b), s.19.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) verilerine göre Türkiye'nin 2010 yılı doğal gaz tüketimi 37.411.118.370 m³tür. 2010 yılı itibarıyla Türkiye toplam doğal gaz tüketiminin %90'lık kısmı Boru Hatları İle Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ) tarafından karşılanmaktadır. Kontrat devri yoluyla BOTAŞ'ın kontratlarının bir kısmını devralarak pazara giren diğer ithalatçı şirketler ile ithalat (spot LNG) lisansı sahibi şirketlerin piyasadaki payları toplamı %8, üretim şirketlerinin payları ise %2'dir¹¹.

⁸ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2010b).

⁹ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2010b), s.19.

¹⁰ 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun Geçici 2'nci maddesi kapsamında BOTAŞ'ın 18.02.1998 tarihli alım-satım sözleşmesinin 4 milyar cm³/yıl miktarlık kısmı devredilmiştir.

¹¹ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2010b).

Spot LNG bakımından özellikle 2009 yılında lisans alan teşebbüslerin sayısında artış yaşanmıştır. 2010 yılı itibarıyla 22 adet şirketin spot LNG lisansı bulunmaktadır. Spot ya da uzun dönemli sözleşmelerle getirilen LNG miktarı 2008 yılında ulusal gaz tüketiminin %14,9'unu karşılamakta iken bu oran 2009'da %17,5'e ve 2010 yılında ise %22'ye yükselmiştir.

4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu uyarınca ithal edilmiş veya yurt içinde üretilmiş doğal gazın yurt dışına ihraç edilmesi için EPDK'dan ihracat lisansı alınması gereklidir. 2010 yılı itibarıyla BOTAŞ dışında üç teşebbüse daha ihracat lisansı verilmiştir. 18.11.2007 tarihinde BOTAŞ tarafından Yunanistan'a yapılmaya başlanan ihracat ile 2007 yılında 30,8 milyon m³, 2008 yılında 435,8 milyon m³, 2009 yılında 708,5 milyon m³, 2010 yılında ise 648,6 milyon m³ doğal gaz ihracatı gerçekleştirilmiştir. Lisans sahibi diğer teşebbüsler tarafından herhangi bir ihracat gerçekleştirilmemiştir.

4646 sayılı Kanun ile başlayan serbestleşme döneminde doğal gaz kullanımının yaygınlaştırılması ve doğal gaz dağıtım faaliyetinin özel sektör eliyle gerçekleştirilmesi ön plana çıkan hususlardır. Nitekim 2001 yılında sadece 6 şehirde doğal gaz dağıtım hizmeti verilmekteyken, EPDK tarafından açılan şehir içi doğal gaz dağıtım ihaleleri sonucunda lisanslı dağıtım şirketi sayısı 60, gaz arzı sağlanan dağıtım bölgesi sayısı ise 58'e ulaşmış; bugün itibarıyla toplam 62 ilde konutlarda ve sanayide doğal gazın kullanımı sağlanmıştır.

Piyasada serbestleşmenin sağlanabilmesi amacıyla doğal gaz tüketicilerinin tedarikçilerini seçme serbestisine sahip olması hususu 4646 sayılı Kanun'da düzenlenmektedir. 4646 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi uyarınca EPDK tarafından belirlenecek yıllık miktar kadar tüketim miktarına sahip olan doğal gaz kullanıcıları "serbest tüketici" olarak sağlayıcılarını seçme hakkına sahip olmaktadırlar. Serbest tüketici olma sınırı her yıl EPDK tarafından belirlenmektedir. 2011 yılında serbest tüketici olma limiti 700.000m³'ten 300.000 m³'e düşürülerek belli büyüklükteki bireysel ve kurumsal tüketiciler daha rekabetçi koşullar altında tedarikçisini seçme hakkına kavuşturulmuştur.

2010 yılı tüketiminin sektörel olarak dağılımı ise Tablo 2'de gösterilmektedir.

Tablo 2: 2010 Yılı Doğal Gaz Tüketiminin Sektörel Dağılımı

Sektör	Pay (%)
Elektrik	51
Sanayi	32
Konut	17

Kaynak: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2010b).

2. PIYASAYA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Türkiye'de doğal gaz piyasasının rekabete açılarak mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir doğal gaz piyasası oluşturma çabalarının genel çerçevesi 18.04.2001 tarih ve 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile çizilmektedir. Aynı Kanunda doğal gaz piyasasında bağımsız düzenleme ve denetim faaliyetlerinin EPDK tarafından yürütülmesi düzenlenmiştir.

Doğal gaz piyasasının serbestleşmesi amacına yönelik olarak 4646 sayılı Kanun ile birlikte BOTAŞ'ın tekel hakkı sona erdirilerek, doğal gaz piyasasında faaliyette bulunacak şirketler için lisans alma şartı getirilmiş ve yine bu çerçevede BOTAŞ'ın dikey bütünleşik tüzel kişiliğinin ayrıştırılması düzenlenmiştir. Yine 4646 sayılı Kanun ile BOTAŞ'ın ithalat payının 2009 yılına kadar ulusal doğal gaz tüketiminin yüzde yirmisine düşürülmesi ve bu süre içerisinde yeni gaz alım sözleşmesi yapamayacağı, mevcut sözleşmelerinin kontrat veya miktar devriyle özel sektöre devredilmesi gerektiği de kabul edilmiştir.

Yine 4646 sayılı Kanun'da, BOTAŞ dışındaki ithalatçı şirketlerin BOTAŞ'ın mevcut sözleşmelerinin bulunduğu ülkelerden, bu sözleşmeler sona erinceye kadar yeni gaz alım sözleşmeleri yapamayacakları düzenlenmiştir. BOTAŞ'ın mevcut sözleşmelerinin bulunduğu ülkeler dışındaki ülkelerden yapılacak ithalat için EPDK'ya yapılacak başvurular ise, piyasada rekabetin oluşturulması, BOTAŞ'ın mevcut sözleşmelerden doğan yükümlülükleri ve BOTAŞ'ın ihracat bağlantıları çerçevesinde değerlendirilmektedir. Diğer yandan LNG ithalatı bu düzenlemeden istisna tutulmuştur.

Doğal gaz piyasasında faaliyet gösterebilmek için EPDK'dan alınması gereken lisanslar ve sertifikaların süreleri en az on en fazla otuz yıl olmak üzere sınırlandırılmıştır. Ayrıca, 4646 sayılı Kanun ile çeşitli piyasa faaliyetlerine ilişkin olarak farklı pazar payı sınırları getirilmiştir. Bunlardan ilki 4646 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde yer alan ve ithalatçı şirketlere getirilen sınırlamadır. Buna göre *"Herhangi bir ithalatçı şirketin, ithal yoluyla temin ettiği yıllık doğal gaz miktarı, Kurumca belirlenecek cari yıla ait ulusal gaz tüketim tahmininin yüzde yirmisini"* aşamayacaktır. Yine aynı Kanunda üreticilere ve toptan satış şirketlerine pazar payı sınırlamaları getirilmektedir.

İletim konusunda 4646 sayılı Kanun ile benimsenen prensip BOTAŞ'ın dikey bütünleşik yapısının yatay bütünleşik olarak yeniden yapılandırılması ve iletim faaliyetini yapan şirketin kamu şirketi niteliğinin devam etmesidir. BOTAŞ'ın bu anlamda yeniden yapılandırılması çalışmaları devam etmekle birlikte henüz iletim sistemi açısından hukuki ayrıştırma sağlanabilmiş değildir.

Doğal gaz piyasasında şebekeye erişim bakımından şu tespitleri yapmak mümkündür. Doğal tekel özelliği gösteren dağıtım ve iletim faaliyetlerine ilişkin çeşitli bağlantı yapma yükümlülükleri bulunmaktadır. 4646 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin dördüncü fıkrasının (g) bendinde düzenlenmiş sözleşme yapma yükümlülüğü uyarınca dağıtım şirketleri sorumluluk alanlarında bulunan tüketicilerin talep etmesi halinde, bu tüketicileri sisteme bağlamakla yükümlüdür. Uyuşmazlık halinde konunun EPDK tarafından çözüme kavuşturulması düzenlenmiştir. Benzer bir yükümlülük 4646 sayılı Kanun'un 4(c) maddesi uyarınca iletim lisansı sahibi teşebbüslere getirilmiştir. Anılan madde uyarınca iletim şebekesine sahip olan teşebbüsler şebekenin uygun olması halinde kural olarak kullanıcıları sisteme bağlamakla yükümlüdürler.

4646 sayılı Kanun'dan önce dağıtım şebekesi tamamlanmış bölgelerle birlikte toplam 62 bölgede dağıtım lisansı verilmiştir. 4646 sayılı Kanun'dan önce gaz kullanan 7 bölge açısından ise İstanbul ve Ankara dışında özelleştirme çalışmaları büyük ölçüde tamamlanmış durumdadır. Ankara ve İstanbul illerindeki doğal gaz dağıtım şirketlerine ilişkin özelleştirme süreci devam etmektedir. 4646 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin dördüncü fıkrasının (g) bendinde dağıtım şirketlerinin, yurt çapında sadece iki şehirde lisans sahibi olabileceği ancak,

bu sayının şehirlerin gelişmişlik durumu, tüketim kapasitesi ve kullanıcı sayısı gibi hususlar dikkate alınarak Kurul kararıyla artırılabilirliği düzenlenmiştir. EPDK'nın 22.12.2007 tarih ve 1436/5 sayılı kararı ile dağıtım şirketlerinin sahip olabileceği bölge sayısı 20'ye çıkarılmıştır. 4646 sayılı Kanun ile toptan satış ve ithalat açısından yüzdelik pazar payı sınırı getirilmişken şehir içi doğal gaz dağıtım açısından bölge sayısı temel alınarak bir sınırlama getirilmiştir.

Özellikle doğal tekel özelliği gösteren dağıtım ve iletim faaliyetlerindeki tarifeler ve bağlantı ücretleri konusunda ekonomik regülasyon EPDK tarafından Doğal Gaz Piyasası Tarifeler Yönetmeliği çerçevesinde düzenli bir şekilde yapılmaktadır. EPDK'nın regülasyonlarında ayrımcılık yapmama ilkesine önem verildiği, şebekeyi kontrol eden iletim ve dağıtım sistemi operatörlerinin pazar güçlerini kötüye kullanmalarını engellenmeye çalışıldığı gözlenmektedir. Rekabete açık pazarlar olan toptan satış ve depolama gibi alanlarda ise ekonomik regülasyon bulunmamakta ve fiyatlar sözleşme taraflarınca serbestçe belirlenmektedir.

Bu çerçevede perakende satış tarifelerinin içeriği Yönetmelikle açıkça tespit edilmiş ve serbest olan veya olmayan tüketicilerden (aboneler) alınabilecek bedele ilişkin maksimum fiyat düzenlemesi yapılmıştır. Sadece abonelere uygulanacak perakende satış tarifesinin değil, gazı dağıtıcıdan almak zorunda olmayan serbest tüketicilere uygulanacak tarifenin içeriğinin de bu şekilde açıkça belirlenmesi ile tüketicinin korunması ve ayrıca dağıtım şirketlerinin pazar güçlerinin kötüye kullanılmasının engellenmesinin amaçlandığı söylenebilir.

3. REKABET SORUNLARI

Doğal gaz piyasası rekabet politikası çerçevesinde incelendiğinde; doğal gazın ithalat ve tedarikinden başlamak üzere son kullanıcıya ulaşmasına kadar piyasada yer alan tüm değer zincirini dikkate alan bir değerlendirme gerekliliği bulunmaktadır. Bu noktada doğal gaz piyasasına ilişkin tutarlı bir rekabet politikası geliştirmenin zorlukları göz ardı edilmemelidir. Şöyle ki; doğal gaz piyasalarının serbestleşme süreci, bir yandan doğal gazın ürün olarak ticaretine ilişkin piyasanın rekabete açılmasını, diğer yandan da piyasa aksaklıklarının yer aldığı iletim, dağıtım ve depolama gibi faaliyetlerin düzenlemeye tabi tutulmasını kapsamaktadır. Dolayısıyla, düzenleme ve rekabet kavramlarının sürekli etkileşim içerisinde olduğu bu süreç, bir takım düzenlemelerin kaldırılarak devlet müdahalesinin azaltılmasını ve bununla birlikte daha karmaşık ticari mekanizmaların ortaya çıkmasını beraberinde getirmektedir.

Doğal gaz piyasasının serbestleşmesi gerek kamunun kurumsal yapısı bakımından (kamu teşebbüslerin özelleştirilmesi ve bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkması gibi) bir geçiş sürecini gerekse piyasa mekanizmaları ve piyasa paydaşları bakımından dikey bütünleşik yapıdan rekabetçi serbest piyasa yapısına evrimleşmeyi içeren bir süreci beraberinde getirmektedir. Diğer ülkelerin uygulamaları ve konuyla ilgili yazın incelendiğinde genel olarak doğal gaz piyasasının *doğuş, büyüme, gelişme ve olgunlaşma* şeklinde dört aşamalı bir yapıyla tanımlandığı görülmektedir¹². Bu sürecin başarılı bir şekilde

¹² "Dört Aşamalı Piyasalaşma Modeli"ne (*Four-Step Evolution Model*) ilişkin yapılan çalışmalar: MARTINSEN K.D. ESTRADA J. MOE A. (1995); MACAVOY P. (2000); JURIS A. (1996); MITROVA T. (2004).

yürütülmesindeki kilit noktanın, doğal tekel konumundaki faaliyetleri arz zincirinden tamamen ayırıştırmak ve bir anlamda doğal gaz ticaretiyle ilgili alanları *ex-ante* düzenlemelerden arındırmak ve tamamen genel rekabet hukuku uygulamalarına tabi kılmak olduğu görülmektedir.

Esas itibarıyla, 4646 sayılı Kanun'da doğal gaz piyasasında oldukça rekabetçi bir piyasa yapısı öngörülmesine rağmen bu düzenlemelerin uygulamada yeterince hayata geçirilemediği söylenebilir. Nitekim içinde bulunduğumuz dönemde BOTAŞ'ın pazar payı yaklaşık %90 olup sadece %10 oranındaki bir miktar için kontrat devri gerçekleştirilebilmiş; dikey bütünleşik yapısı ise henüz ayırıştırılmamıştır. Bu bakımdan elektrik piyasasına benzer özellikler gösteren ve yakın zamanlarda piyasa düzenlemesine tabi tutulan doğal gaz piyasasında serbestleşme sürecinin, elektrik piyasasındaki gelişmelere göre daha yavaş ilerlediğini söylemek mümkündür.

Bu noktada doğal gaz piyasasının serbestleşme sürecinin 4646 sayılı Kanun'un öngördüğü şekilde ilerleyememesinin gerekçelerinin ortaya konması işleyen bir rekabet politikası oluşturmak bakımından önem kazanmaktadır. Geçmiş dönem uygulamalarında ortaya çıkan aksaklıklara ilişkin genel görünüm, 4646 sayılı Kanun'un rekabetçi bir yapıyı hedeflemesine rağmen doğal gaz piyasasının serbestleşme süreci içinde zamanlama anlamında etkin bir rekabet politikası oluşturulmasına hizmet edemediği yönündedir. Yürürlüğe girdiği tarih olan 2001 yılı itibarıyla bazı büyük şehirler dışında dağıtım altyapısı dahi henüz inşa edilmemiş ve henüz "*büyüme*" aşamasında olan bir doğal gaz piyasası söz konusu iken kabul edilen 4646 sayılı Kanun'un, geçiş aşamalarını yeterince dikkate almaksızın ağırlıklı olarak "*olgunlaşmış*" bir piyasa yapısının özelliklerini temel aldığı, dolayısıyla etkin ve uygulanabilir bir rekabet politikası aracı olmaktan uzak bir düzenleme olduğu değerlendirilmektedir. Etkin bir rekabet politikası oluşturma bakımından sadece hedeflenen rekabetçi piyasayı tanımlayan bir yaklaşımın yeterli olmayacağı, serbestleşme stratejisinin geçiş dönemlerini de içeren uzun dönemli bir perspektif kapsamında belirlenmesinin gerekli olduğu görülmektedir. Bu çerçevede rekabetçi yapı ve işleyiş bakımından ön plana çıkan hususlar aşağıda özetlenmektedir:

- Türkiye, doğal gaz üreten ve tüketen bölgeler arasında hem kuzey-güney hem de batı-doğu enerji koridorlarının üzerinde yer alan bir coğrafi konuma sahiptir. Bunun bir sonucu olarak, NABUCCO¹³, TAP¹⁴, ITGI¹⁵, TCGP¹⁶, BTE¹⁷, Irak-Türkiye¹⁸, Güney

¹³ Orta Doğu ve Hazar gazının Azerbaycan'dan başlayıp Türkiye, Bulgaristan, Romanya, Macaristan ve son olarak Avusturya'ya ulaşmasına ilişkin projedir. Ortakları BOTAŞ, Transgaz (Romanya), MOL (Macaristan), OMV (Avusturya) ve RWE'dir (Almanya).

¹⁴ Trans-Adriyatik Boru Hattı Projesi, Kafkaslardan Balkanlara (Arnavutluk) ve İtalya'ya uzanmaktadır. 10-20 milyar m3 kapasiteye sahip olacaktır. Türkiye'deki mevcut BOTAŞ boru hatlarının kullanılması öngörülmektedir. Kaynağı Şah Deniz II gazıdır.

¹⁵ İtalya-Türkiye-Yunanistan Projesi. 8-12 milyar m3 kapasiteye sahiptir. Kaynağı Şah Deniz II gazıdır.

¹⁶ Trans-Kafkas Doğal Gaz Boru Hattı Projesi. Türkmen gazının Avrupa'ya taşınmasını hedeflemektedir.

¹⁷ Bakü-Tiflis-Erzurum ya da Güney Kafkas Boru Hattı Projesi. Türkmenistan, Kazakistan ve Azerbaycan gazının Türkiye ve Avrupa'ya taşınması amaçlı projenin ilk ayağıdır. Nabucco'nun ilk aşaması olduğu da söylenmektedir. En büyük ortağı British Petroleum'dur.

¹⁸ Irak'taki sahaların geliştirilmesi ile üretilecek doğal gazın Türkiye ve Avrupa'ya taşınması amaçlı entegre bir projedir. Ortakları, BOTAŞ, Tekfen ve TPAO'dur.

Akım¹⁹, Mavi Akım²⁰ gibi uluslararası doğal gaz taşımacılığına ilişkin projeler ülke gündemindedir. Bu alandaki en güncel gelişme Aralık 2011’de Azerbaycan ile imzalanan ve hem Türkiye’nin doğal gaz ihtiyacının karşılanmasını hem de Azerbaycan’dan Avrupa ülkelerine doğal gaz transferini amaçlayan Trans-Anatolian doğal gaz boru hattı projesidir (TANAP²¹). Bu noktada, söz konusu uluslararası projelerde hem arz güvenliğini sağlama hem de ticaret merkezi (dolayısıyla rekabetçi bir yapı) oluşturabilme bakımından nasıl bir politika yürütülmesi gerektiği önem kazanmaktadır.

- Piyasanın rekabetçi yapısının oluşması bakımından yeterli altyapıya sahip olunması, ön koşullardan birisidir. Bu noktada depolama ve LNG terminalleri bakımından yapılacak yatırımlara ilişkin rekabet stratejisi önem kazanmaktadır. Hem rekabetçi bir piyasa yapısının kurulması, hem de arz güvenliğinin sağlanması bakımından önemli olan söz konusu altyapı faaliyetlerine ilişkin geliştirilecek strateji kapsamında kamunun rolünün ne olacağı, teknik ve hukuki şartların nasıl düzenleneceği gibi hususlar önem kazanmaktadır.
- Doğal gaz piyasalarında serbestleşme sürecinde iletim, dağıtım ve depolama gibi altyapılara üçüncü tarafların erişimi konusu önem kazanmaktadır. Üçüncü tarafların erişimi, ekonomik olarak birbirinden bağımsız olan teşebbüsler tarafından, belli durumlarda, diğer enerji şirketlerince sahip bulunulan iletim ve dağıtım şebekesine, depolara ve LNG tesislerine erişme ve bu tesisleri kullanma konusunda hukuki olarak uygulanabilir olan haklara sahip olunmasını ifade etmektedir. Hemen belirtmek gerekir ki, üçüncü tarafların erişimine ilişkin düzenlemeler, söz konusu altyapı yatırımlarına ilişkin girişimciler bakımından caydırıcı etkiye de sahip olabilmektedir. Bunun bir sonucu olarak Avrupa Birliği’ne üye ülkelerin ve Avrupa Komisyonu’nun uygulamalarında üçüncü taraflara erişim konusunda bir takım muafiyetler getirilebilmektedir. Türkiye uygulamasına bakıldığında ise bu konuda herhangi bir muafiyet rejiminin söz konusu olmadığı görülmektedir. Bu noktada, üçüncü tarafların erişimine ilişkin etkin bir düzenlemeye sahip olmanın yanında bu konuda bir muafiyet rejiminin gerekli olup olmadığı; gerekli ise kapsamının ne olması gerektiğinin sorgulanması yerinde olacaktır.
- Doğal gaz piyasalarındaki serbestleşme sürecinin hedeflediği rekabetçi yapının en önemli unsuru rekabetçi bir fiyatlandırma mekanizmasıdır. Dünya doğal gaz piyasaları incelendiğinde, gazın kaynağı, yapılan sözleşme türleri ve piyasaların serbestleşme seviyesi gibi etkenlere bağlı olarak farklı yapıda ve farklı fiyat oluşumlarına sahne olan bölgesel piyasaların olduğu görülmektedir. Doğal gaz ihtiyacının büyük bölümünü uzun süreli “al ya da öde” yükümlülüğü içeren sözleşmeler çerçevesinde ithalat yapan Türkiye bakımından etkin bir dengeleme piyasasının ve spot piyasanın oluşturulması rekabetçi bir fiyatlandırma mekanizmasına geçiş için gerekli adımlar olarak ortaya çıkmaktadır. Fiyatlandırma konusuna ilişkin olarak geçmiş dönemlerde BOTAŞ hakkında ayrımcılık, çapraz sübvansiyon, yıkıcı fiyat konularında şikâyetlerin

¹⁹ Rus gazının Avrupa’ya taşınmasını hedeflemekte olup hattın Türkiye ekonomik sahasından geçişine 2011 sonunda izin verilmiştir.

²⁰ Mavi Akım: Rusya’dan Türkiye’ye doğal gaz nakletmek için inşa edilmiş olan Karadeniz geçişli boru hattıdır

²¹ Trans-Anadolu Boru Hattı Projesi. Hazar gazının Avrupa’ya taşınması. Kaynağı Şah Deniz II gazıdır. SOCAR (%80) ve BOTAŞ (%20) ortaklığında boru hattı inşası gerçekleşecek; o zamana kadar BOTAŞ’ın mevcut boru hatları kullanılacaktır.

bulunduğu dikkate alındığında, sağlıklı bir piyasa yapısı bakımından BOTAŞ'ın yapısı ve uygulamalarına yönelik olarak rekabet hukuku, sektörel düzenleme ve serbestleşme perspektifinden bazı değerlendirmelerin yapılması önem kazanmaktadır.

- Doğal gaz piyasasının serbestleşme sürecinde sorunlu alanlardan birisi perakende seviyesinde rekabetin sağlanmasıdır. Enerji piyasalarında serbestleşmenin odak noktasını tüketicilerin sağlayıcılarını seçebilme serbestisi oluşturmaktadır. Bu noktada, münhasır (serbest olmayan) müşterileri elinde tutan dağıtım firmalarının alım-satım şartlarının nasıl belirleneceği, **son kaynak tedariki** yükümlülüğünün hangi yöntemle belirleneceği ve kapsamının ne şekilde tanımlanacağı, dağıtım faaliyetleri açısından nasıl bir ayrıştırma politikasının izleneceği gibi sorular ortaya çıkmaktadır.
- Sadece doğal gaz piyasasında değil tüm piyasalar bakımından yatay yoğunlaşma ve dikey bütünleşme hususları piyasaların rekabetçi yapısı bakımından en önemli konuların başında gelmektedir. **Yatay yoğunlaşma** bakımından özellikle toptan satış aşamasında BOTAŞ'ın mevcut durumu öne çıkmaktadır. Bu noktada BOTAŞ'ın pazar payının azaltılmasının gerekip gerekmediği, bu yönde mevcut Kanunda yer alan kontrat devri metodunun ne kadar uygun olduğu, miktar devri ve benzeri alternatif yöntemlerin uygulanabilirliği gibi hususların irdelenmesi gerekmektedir. Mevcut Kanun kapsamında dağıtım faaliyetleri bakımından bir takım sınırlamalar getirilmiş olmasına rağmen, bir teşebbüsün hangi ölçeğe kadar dağıtım faaliyetinde yoğunlaşabileceğinin özellikle perakende seviyesinde rekabet hedefleri çerçevesinde netleştirilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir. Yatay yoğunlaşmanın yanında **dikey bütünleşme** konusunun da ithalata bağımlı bir konumda olan Türkiye doğal gaz piyasası bakımından incelenmesi gerekmektedir. Özellikle kaynak ülkelerde üretici veya tedarikçi konumda olan teşebbüslerin Türkiye toptan satış ve dağıtım/perakende piyasalarında pay almasının doğuracağı olumlu ve olumsuz etkilerin analiz edilerek bir strateji belirlenmesi ve gerekli sektörel düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Yukarıda rekabetçi yapıda ön plana çıkan hususlar özetlenmiş olmakla birlikte, bu hususlara ilişkin çözüm önerilerinin ortaya konması, daha kapsamlı bir çalışmayı gerektirmektedir. Nitekim mevcut piyasa yapısı ile mevzuat incelenerek rekabet problemlerinin ortaya konulması ve Türkiye'de rekabetçi pazar yapısının sağlanması konusunda önerilerin oluşturulması amacıyla doğal gaz piyasasına yönelik Rekabet Kurumu bünyesinde yürütölmekte olan bir sektör araştırmasının çalışmaları devam etmektedir.

4. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Doğal gaz piyasasına ilişkin enerji politikasının; rekabetin sağlanmasının yanında arz güvenliği, sürdürülebilirlik ve çevrenin korunması gibi geniş bir bağlamda oluşturulması gerektiği düşünülmektedir. Bu yelpazeye dış politika ve sosyal politika gibi unsurları da eklemek mümkündür. Türkiye doğal gaz piyasasının serbestleşme sürecinde,

- doğal tekel niteliği taşıyan iletim ve dağıtım faaliyetlerinin etkin bir şekilde düzenlenmesi,
- rekabetçi bir fiyatlandırma mekanizmasının hayata geçirilmesi,
- kamu tekeli geçmişine sahip olan piyasanın yoğunlaşma seviyesinin azaltılması,
- BOTAŞ'ın yeniden işlevsel açıdan yapılandırılması

konularında etkin bir rekabet politikası oluşturulması büyük önem kazanmaktadır.

HAVAYOLU TAŞIMACILIĞI ENDÜSTRİSİ

1. GENEL BİLGİLER

2003 yılında sivil havacılıkta serbestleşme yönünde atılan adımlar ve özel sektörün tarifeli sefer düzenlemeye başlaması ile birlikte Türk sivil havacılığı çok hızlı bir büyüme eğilimine girmiş ve dünyada %5 olarak gerçekleşen sektörel büyüme hızı, ülkemizde %30 gibi rekor bir gelişme göstermiştir. 2002–2010 yılları arasında gerçekleştirilen seferlerde iç ve dış hatlarda taşınan yolcu sayıları aşağıdaki gibidir:

Tablo 1: Havayolu Yolcu Taşımacılığında Yolcu Sayıları (Bin)

YIL	İç Hat Yolcu Sayısı	Dış Hat Yolcu Sayısı	Toplam Yolcu Sayısı
2002	8.729	25.054	33.783
2003	9.147	25.296	34.443
2004	14.461	30.596	45.057
2005	20.529	35.042	55.571
2006	28.774	32.880	61.654
2007	31.949	38.347	70.296
2008	35.832	43.605	79.437
2009	41.227	44.281	85.508
2010	50.575	52.225	102.800

Kaynak: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü (2010), s.34.

Tabloda yer verilen rakamlar ülkemizde havayolu taşımacılığında son yıllardaki değişimi açık biçimde ortaya koymaktadır. Özellikle iç hat seferlerinde bu artış daha çarpıcı niteliktedir. 2002 yılında 8 milyon civarında olan iç hat yolcu sayısı 2010 yılında yaklaşık altı kat artarak 50 milyona ulaşmıştır. Böylece ülkemiz havayolu taşımacılığı, uluslararası kuruluşlar tarafından 2015 yılı için öngörülen toplam trafik artışını 10 yıl önce yani 2005 yılında yakalamıştır. Yolcu sayısında gerçekleşen bu dikkat çekici artışta özel hava yolu şirketlerinin rekabete dâhil olmaları sonucunda meydana gelen fiyat düşüşleri etkili olmuştur. Zira 2003 yılında endüstrinin rekabete açılmasıyla birlikte çok sayıda özel havayolu şirketi faaliyete başlamıştır. Hâlihazırda Türk Hava Yolları, Atlas JET, Bora JET, Onur Air, Pegasus, SKY Airlines, SunExpress firmaları iç hatlarda tarifeli olarak faaliyet göstermektedir. Pazar lideri konumundaki Türk Hava Yolları, Rekabet Kurulu kararları ışığında, endüstride hâkim durumdadır.

2. PİYASAYA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Havacılık faaliyetleri; hata yapma toleransının düşüklüğü, kaza-kırım-arıza olaylarının sonuçlarının ciddi ve ağır olması, yüksek teknoloji kullanımının yoğunluğu gibi unsurlar barındıran ve stratejik öneme sahip bir faaliyet olması sebebiyle, tüm dünyada kamu tarafından en yüksek seviyede denetlenen piyasalardan biridir. Piyasaya yönelik olarak özellikle teknik konuları içeren çok sayıda düzenleme mevcuttur. Güvenlik, yer hizmetleri, havayolu ile seyahat eden yolcuların hakları, hava aracı bakım ve onarımı, eğitim vb. konuları içeren 100’den fazla düzenleme hâlihazırda yürürlükte bulunmaktadır.

Bununla birlikte rekabet boyutu açısından en önemli düzenlemeler Devlet Hava Meydanları İşletmesi tarafından yayımlanan DHMİ Genel Müdürlüğü Slot Uygulama Talimatı ve devletlerarası ikili hava ulaştırma anlaşmalarıdır.

Amacı, tarifesi düzenlenen veya koordine edilen havalimanlarında veya havaalanlarında slot uygulamaları konusundaki esas ve usulleri belirlemek olan Slot Uygulama Talimatı, slot koordinasyonunun belirlenmesi ve yürütülmesine ilişkin temel unsurları barındırması nedeniyle rekabet açısından önem arz etmektedir. Devletlerarası ikili hava ulaştırma anlaşmaları ise dış hatlara yönelik havayolu ile yolcu taşımacılığı hizmetlerinin rekabetçi bir ortamda gerçekleştirilebilmesi ve sürdürülebilmesi açısından temel belirleyici düzenleme niteliğindedir. Bu nedenlerle her iki düzenleme de havayolu ile yolcu taşımacılığı endüstrisi bakımından en çok önem verilen düzenlemeler olma özelliğini taşımaktadırlar.

3. REKABET SORUNLARI

Piyasada yaşanan olumlu gelişmelere rağmen Türk sivil havayolu taşımacılığında sağlıklı ve etkin rekabetin gelişmesi ve devamı bakımından hâlâ bazı sıkıntılar bulunmaktadır. Türk sivil havayolu taşımacılığı endüstrisinde rekabetin temel olarak kamusal düzenlemeler aracılığıyla sınırlandırıldığını söylemek mümkündür. Bu bağlamda özellikle slot tahsis sistemi ve devletlerarası ikili hava ulaştırma anlaşmaları hususlarındaki düzenlemelerin rekabeti sınırlandırıcı nitelikte oldukları görülmektedir. Aşağıda bu iki hususa ilişkin tespit ve değerlendirmelere yer verilmektedir.

3.1. Slot Tahsisleri

Hızla büyüyen havayolu taşımacılığı endüstrisinin karşı karşıya bulunduğu en önemli sorunlardan biri altyapının giderek yetersiz kalmasıdır. Özellikle yatırım maliyetleri ya da maddi imkânsızlık nedeniyle altyapı unsurlarının geliştirilemediği yerlerde mevcut havalimanı kapasitelerinin etkin kullanımı önem kazanmaktadır²². Bu durum ise slot tahsisi konusunun rekabet açısından önemini gündeme getirmektedir.

²²Bir havalimanının kapasitesi, apron büyüklüğü, uçak park yeri sayısı, kapı (*gate*) sayısı, pasaport kontrolü, gümrük, güvenlik, bilet işlemleri (*check-in*) ve bagaj işlemleri gibi kısıtlayıcı faktörlere bağlıdır.

“Koordine edilen²³ ve tarifeleri düzenlenen²⁴ havalimanı/mezdanlarının önceden belirlenmiş zaman dilimlerindeki uçuş taleplerinin, slot koordinatörü tarafından değerdendirilmesi sonucu verilen, talep edilen veya bu talebe müsait olan en yakın iniş/kalkış seferi için, havalimanı/mezdan imkânlarının kullanım hakkı” olarak tanımlanan slotların etkin ve adil bir şekilde tahsis edilmesi kıt bir kaynak olan havalimanı kapasitesinin en iyi şekilde kullanılması ve havayolu firmalarının rekabetçi bir yapılanma içerisinde faaliyet göstermelerinin temin edilmesi açısından büyük öneme sahiptir. Bir slot tahsis sisteminin oluşturulmasındaki temel amaç; yolcuların, havayollarının ve havalimanlarının faydalarını maksimize etmek için kısıtlı havalimanı kapasitesinin en etkin kullanımını sağlamaktır. Bu amaca ise, i) adil ve etkin rekabetin tesisi, ii) havalimanı hatlarının gelişimi ve iii) kısıtlı ve yeni kapasitelerin etkin kullanımının sağlanması amaçlarını bir arada içeren bir dengein sağlanması ile ulaşılabilir.

Sıkışıklık yaşanan havalimanlarında uygulanmakta olan slot tahsis sistemi, slotların bunlara en çok değerd atfeden havayolu şirketlerine tahsis edilmesini her zaman sağlayamadığı gibi havayolu şirketlerinin verimli kullanmadıkları slotları havuza²⁵ devretmelerini sağlayacak teşvik mekanizmalarını da içermemektedir. Nitekim havuza devredilen slotların devreden işletme tarafından yeniden kullanılamama ihtimali sebebiyle, yerleşik havayolu şirketleri, yakın gelecekte potansiyel kazanç görülen hatları zararına olsa dahi işletmeye devam edebilmektedirler. Sıkışık havalimanlarında bulunan havuz slotları ise söz konusu slotun saatinin uygunsuzluğu ya da etkin bir hizmet sunuşunu destekleyecek bir seri oluşturamaması sebebiyle yeni hizmet sağlayıcıların pazara girişlerini kısıtlamaktadır. Slot dağıtımındaki etkinsizlikler bir yandan pazara yeni giren teşebbüslerin pazarda yerleşik teşebbüslerle rekabet olanaklarını kısıtlarken, diğerd yandan da yerleşik teşebbüslerin hizmetlerini artırarak şebekelerini geliştirme kabiliyetlerini sınırlamaktadır.

Mevcut uygulamada slotlar, dünyadaki pek çok ülkede olduğu gibi Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği (IATA) kıstaslarına uygun olarak, “tarihsel haklar²⁶” (*grandfather rights*) veya “kullan ya da kaybet” (*use-it or lose-it*) esasına dayalı olarak tahsis edilmektedir. Tarihsel haklar, bir havayolu şirketinin bir önceki yılın aynı sezonunda almış olduğu slotun mevcut sezon için de o havayoluna ait kazanılmış hak olarak görölmesi anlamına gelmektedir. Kullan ya da kaybet esası ise mevcut sezonda sahip olunan slotların büyük bir kısmının kullanılmaması halinde tarihsel hakların kaybedilmesini ifade etmektedir. Ayrıca havayolu şirketleri, dünyanın farklı ülkelerinden birçok havayolu şirketinin katıldığı IATA Tarife Konferanslarında slot tahsisi konusunda dünyadaki diğerd havayolları ile karşılıklı görüşme ve uzlaşma imkânı bulmaktadır.

²³ Koordine Edilen Havaalanı: Devlet hava aracı, acil inişler, ambulans, insani yardım ve muafiyete tabi diğerd uçuşlar dışında, hava taşıyıcıları veya diğerd tüm hava aracı işleticilerinin, iniş veya kalkış için slot koordinatörlüğünden kendilerine slot tahsis edilmesinin zorunlu olduğu havaalanıdır.

²⁴ Tarifeleri Düzenlenen Havaalanı: Günün, haftanın veya yılın bazı dönemlerinde, yaşanması muhtemel yoğunluk ve tıkanıklığın, operasyonları kolaylaştırmak üzere görevlendirilen tarife düzenleyici ile hava taşıyıcılarının gönüllü işbirliği sonucu çözümlendiği havalimanı/ havaalanıdır.

²⁵ Slot havuzlarının işleyişi için bkz. Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Slot Uygulama Talimatı.

²⁶ Tarihsel hak kriterinin temel iktisadi argümanı, uzun dönem yatırım yapacak havayolu şirketleri açısından belirginlik sağlanması ve sektördeki faaliyetlerin sürekliliği ve istikrarı açısından gerekli olmasıdır.

Bununla birlikte uygulanmakta olan idari tahsis yöntemlerine alternatif oluşturacak ve pazar mekanizmasını esas alarak söz konusu etkinsizlikleri ortadan kaldıracak yöntemlerin geliştirilmesine yönelik bazı çalışmaların yürütüldüğü bilinmektedir. Bu çerçevede birincil tahsis yöntemleri ve ikincil tahsis yöntemleri olarak adlandırılabilir iki ana grup tahsis mekanizması öne çıkmaktadır.

Birincil tahsis yöntemleri, slotun ilk defa bir havayolu şirketine verilmesi ile ilgilidir. Birincil tahsis yöntemleri kapsamında, slotların ihale edilmesi veya slotların satın alma isteğini yansıtacak şekilde fiyatlanması sonucu ile paralellik gösterecek şekilde idare tarafından belirlenmesi ya da kısmen ihale edilip kısmen idare tarafından tahsis edilmesi gibi yöntemler bulunmaktadır. İhale yöntemi ilk bakışta çekici görünmekle birlikte uygulamada önemli sıkıntıları barındırmaktadır. Bu sıkıntılar, ihale edilecek hak olarak slotların niteliğinden kaynaklanmaktadır. Nitekim slotun belirli bir havalimanındaki belirli bir zaman aralığına bağlı olması slotları diğer mal ve hizmetlerden ayıran en temel özelliktir. Bu durumda başka havalimanlarındaki ya da başka zaman aralıklarındaki slotlar oldukça yetersiz ikameler halini almaktadır. Zira yoğun trafik saatlerine denk gelen bir slot hakkı ile gece saatlerine denk gelen ve doğal olarak tüketiciler nezdinde uygun bir uçuş zamanı olarak değerlendirilmeyen bir slot hakkının ikame olarak kabul edilmesi mümkün görünmemektedir. Bu nedenle teşebbüsler mümkün olduğunca yoğun saatlere denk gelen slot haklarını elde edebilmek için çaba sarf etmektedirler. Bunun sonucu olarak slotların birbirini ikame etme imkânları azaldıkça, bir ihalede satılacak slotların sayısı artmakta, ancak her bir slota talip olacak teşebbüs sayısı azalmaktadır. Bu durum ise birincil tahsis kapsamında ihale yönteminin etkinliğini önemli ölçüde azaltmaktadır.

İkincil tahsis yöntemleri ise slotların bir kez tahsis edildikten sonra hava yolu şirketleri arasında yeniden dağıtılması ile ilgilidir. Bu süreç içerisinde slotların mübadelesi ya da alınıp satılması, kiralanması gibi uygulamalar mevcuttur. Bu slot takası, slot kullanma hakkına sahip havayolu şirketleri arasındaki pazarlıklar sonucunda gerçekleşmektedir²⁷.

Avrupa'daki uygulamalar incelendiğinde slot koordinasyonunun genellikle tamamen bağımsız kurumlar ya da birlikler tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir. Örneğin, slot tahsisi İtalya'da "Assoclearence", Fransa'da ise "COHOR" olarak bilinen, kâr amacı gütmeyen ve havayolu şirketleri ve havalimanı işleticilerinin temsilcilerinden oluşan birlikler tarafından gerçekleştirilmektedir. İsviçre'de de durum benzer nitelik arz etmektedir. Avusturya'da ise slot koordinasyonu, havayolu şirketleri ve havalimanı işletmecileri tarafından kurulan "Schedule Coordination Austria" olarak bilinen özel bir şirket tarafından yapılmaktadır.

Sonuç olarak özellikle sıkışık hava limanlarında slot tahsisinin özerk ve tam bağımsız bir birim tarafından gerçekleştirilmesinin en uygulanabilir yöntem olduğu düşünülmektedir. Bu birimin, idari açıdan özerk, etkin tahsis yapabilecek donanımına sahip ve tüm sektör aktörlerine eşit mesafede faaliyet gösterecek bir düzenleyici kuruluş olarak örgütlenmesi gerekliliği genel kabul görmektedir. Bu noktada rekabeti yaratmak ve korumak için çeşitli rekabet politikası tedbirleri kaçınılmaz olmaktadır. Tahsis işleminin tarafsızlığı, objektifliği ve şeffaflığı pazardaki rekabetin korunması bakımından hayati önem taşımaktadır. Bu temel ilkelere ek olarak, pazara girişin teşvik edilmesi ve yeni giren işletmelere pazarda

²⁷ Dünya uygulamasında bu değişimlerin sağlanması konusunda kolaylaştırıcı olarak faaliyet gösteren aracılar (broker) dahi bulunmaktadır.

tutunabilme imkânlarının yaratılabilmesi için serbest slotların tahsisinde öncelik sağlanması ya da serbest slotların bir kısmının pazara yeni giren ya da belirli bir hatta yeni sefer düzenleyen işletmelere ayrılması gibi düzenleyici tedbirler alınması gerekmektedir.

Türkiye'deki uygulamalar incelendiğinde yerli ve yabancı havayolu şirketlerinin, yolcu ve/veya kargo taşımacılığı için tarifeli, charter ve ilave uçuşlar ile planlı teknik inişlerini kapsayan slot uygulamasının²⁸ 2005 yılı Ağustos ayına kadar Türk Hava Yolları (THY), bu tarihten 2010 yılında gerçekleştirilen değişikliğe kadar ise Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü (SHGM) bünyesinde bulunan Slot Koordinasyon Merkezi tarafından yürütüldüğü bilinmektedir.

Bu dönemde hazırlanan Rekabet Kurulu görüşlerinde slot koordinasyonunun, dünyadaki başarılı uygulamalara paralellik arz edecek şekilde, bağımsız bir kuruluş eliyle yürütülür hale getirilmesi gerektiği ifade edilmiş, ancak bu konuda bir düzenlemeye gidilmemiştir. 2010 yılında yapılan değişiklikle slot koordinasyonunu sağlama görevi SHGM'den alınarak Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne (DHMİ) verilmiştir. Bu durum THY ile kamu kurum ve otoriteleri ile arasındaki yakın ilişki nedeniyle önem arz etmektedir. Bilindiği üzere Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın THY'de %49 oranında ortaklığı ve C Grubu imtiyazlı hisseleri bulunmaktadır. Diğer yandan DHMİ, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu niteliğinde olan bir kamu iktisadi kuruluşudur. Hâlihazırda DHMİ ile THY arasında yönetsel ilişkiler bulunmaktadır. Bu durumda kamu, bir havayolu işletmesinin hem hissedarı ve yöneticisi hem de sektörün düzenleyicisi ve denetleyicisi konumundadır. DHMİ ile THY arasındaki bu bağlar sebebiyle, kamu otoritesinin slot koordinasyonunu piyasadaki tüm oyuncuların menfaatlerini eşit oranda gözeterek adil bir şekilde gerçekleştirmesi güçleşmektedir.

3.2. Devletlerarası İkili Hava Ulaştırma Anlaşmaları

Havacılığın emniyetli şekilde yapılması amacıyla, devletler tarafından havacılıkta çalışan personelin nitelikleri, hava araçlarının teknik özellikleri, havalimanı şartları, tehlikeli maddelerin hava yoluyla taşınması gibi konularda detaylı ve iyi tanımlanmış kurallar ve standartlar tarafından kabul edilmiştir. Ayrıca bu kurallara uyulmasını sağlamak için çeşitli organizasyonlar kurulmuştur. Ancak, havacılığın uçak imalatından uçuş operasyonlarına kadar alanda uluslararası bir yapıda olması ülkelerin kendi hava sahaları içerisinde geçerli olan kurallar sistematığının yetersiz kalmasına yol açmıştır. Bu nedenle havacılık ile ilgili standartlar uluslararası anlaşmalar ve organizasyonlar vasıtasıyla belirlenmiş ve milli hukuk düzenlemeleri de bu yönde uyumlaştırılmaya çalışılmıştır.

1970'li yıllara kadar olan dönemde yapılan ikili anlaşmaların rekabet açısından en önemli sorunu, ülkelerin anlaşmaların kapsamına sadece bir havayolu şirketini dâhil etmesi ve böylelikle anlaşma kapsamındaki hatlarda diğer havayolu şirketlerinin faaliyet göstermelerinin önünün kesilmesidir. Bu sebeple devletlerarası ikili havacılık anlaşmalarının havacılık piyasalarında rekabet engeli yaratan yanlarının bulunduğu ileri sürülebilir.

²⁸ Hâlihazırda slot uygulaması İstanbul Atatürk ve Sabiha Gökçen, Antalya, Ankara Esenboğa, İzmir Adnan Menderes, Milas-Bodrum ve Dalaman havalimanlarında gerçekleştirilmektedir.

1970’li yıllardan günümüze uzanan dönemde ise havacılık anlaşmalarında serbestleşme genel kabul gören bir eğilim haline gelmiştir. Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa Birliği’nde havayolu taşımacılığı piyasalarında deregülasyon gerçekleştirilerek serbestleşme açısından önemli adımlar atılmıştır. Bu gelişmeleri takiben daha önce imzalanmış olan korumacı ve rekabeti kısıtlayıcı yapıdaki ikili anlaşmalar devletler tarafından yeniden müzakere edilmeye başlamıştır.

Ülkemizdeki uygulamaya bakıldığında sivil havacılık alanındaki uluslararası anlaşmaların yapılmasında Anayasa’nın 90 ve 104’üncü maddelerinde öngörülen süreçlerin işletildiği görülmektedir. Buna göre Bakanlar Kurulu Kararnamesi uyarınca sivil havacılık anlaşmalarının hazırlık çalışmaları ve ilgili görüşmeler Dışişleri Bakanlığı ve Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Geçmişte yapılan anlaşmaların çoğunluğunda tekli tayin uygulaması tercih edilirken 2003 yılında piyasanın rekabete açılmasıyla olumlu yönde gelişmeler yaşanmıştır. Hâlihazırda Türkiye’nin 111 ülke ile çoklu, 11 ülke ile ise tekli tayin içeren anlaşmaları mevcuttur.

4. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Slot tahsisleri bakımından; pazara girişlerin kolaylaştırılması ve etkin bir rekabet ortamının yaratılması açısından son derece önemli olan slot koordinasyonunun DHMİ bünyesinde gerçekleştiriliyor olması potansiyel olarak, havayolu taşımacılığı endüstrisinde rekabetin sağlıklı bir şekilde tesisini olumsuz etkileyebilme ihtimali barındırmaktadır. Bu nedenle, havayolu taşımacılığı endüstrisindeki etkin rekabetin tesisi ve gelişimi açısından bağımsız, yeterli idari ve teknik kapasitesi olan bir sivil havacılık mekanizmasının kurulması ve özellikle slot tahsisi konusunda bağımsız işleyişi sağlayacak tedbirlerin alınması yararlı olacaktır.

Devletlerarası ikili hava ulaştırma anlaşmaları bakımından ise Türkiye, diğer ülkelerle gerçekleştirdiği ikili hava taşımacılığı anlaşmaları uyarınca, ilgili ülkelere tarifeli taşımacılık için tek veya birden fazla taşıyıcı tayin etmektedir. Tekli tayin içeren mevcut anlaşmaların çoklu tayin içerir hale getirilmesinin ve böylelikle belirli hatlara ilişkin giriş engellerinin tamamen ortadan kaldırılmasının endüstrideki rekabetin gelişmesine katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Bütün bu değerlendirme ve tespitler ışığında,

- Slot tahsisinin işleyişi ve denetiminin operasyonel açıdan bağımsız, yeterli idari ve teknik kapasitesi olan bir sivil havacılık mekanizması tarafından gerçekleştirilmesi,
- Devletlerarası ikili hava ulaştırma anlaşmalarının mümkün olduğu ölçüde çoklu tayin içerir hale getirilmesi,

daha rekabetçi bir havayolu taşımacılığı endüstrisinin tesisi bakımından büyük önem arz etmektedir.

DEMİRYOLU TAŞIMACILIĞI ENDÜSTRİSİ

1. GENEL BİLGİLER

Demiryolu taşımacılığı Cumhuriyetin ilk yıllarında ulaşım politikası açısından oldukça önem verilen bir alan olmuştur. 1923-1950 yılları arasında 3764 km demiryolu hattı inşa edilmiştir. Demiryolu yatırımlarının gerilemeye başladığı 1950 yılında 7.900 km olan ana hat uzunluğu 2010 yılına gelindiğinde hızlı tren hatlarıyla birlikte 9.594 km olmuştur. Ülkemizde toplam hatların %90'ından fazlası tek hatlı olup, elektrikli ve sinyalli hat oranı düşüktür. Yetersiz demiryolu ağı, rekabet ortamından yoksun demiryolu taşımacılığı, düşük altyapı standartları, araç sayısının azlığı ve araçların eskiliği, uzman personel eksikliği ve diğer ulaşım türleriyle olan bağlantıların sağlanamaması endüstrideki başlıca yapısal sorunlar olarak sayılabilir. Rekabet ortamından yoksun olan demiryolu taşımacılığı endüstrisi, diğer ulaştırma türleriyle de bütünleşmiş biçimde hizmet verememektedir.

Türkiye'de 1950 yılında toplam yolcu ve yük taşımacılığında demiryolunun payı sırasıyla %42 ve %68 iken bu oranlar 2009 yılında yük taşımacılığında %5,1, yolcu taşımacılığında %1,7'ye düşmüştür. Avrupa Birliği'nde ise 2008 yılında toplam yük ve yolcu taşımacılığı içinde demiryolunun payı sırasıyla %10,8 ve % 6,3 oranındadır²⁹.

2. ENDÜSTRİYE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Demiryolu endüstrisinde altyapı hizmetleri üst piyasa, demiryolu ile yolcu ve yük taşımacılığı faaliyetleri ise alt piyasa olarak ele alınabilir. Türkiye'de şehirlerarası demiryolu ulaşımı konusundaki görev, yetki ve sorumluluklar Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı bünyesindeki Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü (DDGM), altyapının inşasından sorumlu kuruluş olan Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü (AYGM) ile işletmecilik faaliyeti yürüten Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD) tarafından üstlenilmektedir. TCDD, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında faaliyet gösteren, tüzel kişiliğe sahip, sorumluluğu sermayesiyle sınırlı özerk bir kamu iktisadi kuruluşudur. Demiryolu ulaşım sistemiyle ilgili genel politikalar Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından belirlenmektedir. Bakanlık bünyesinde 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile oluşturulan DDGM'nin öncelikle endüstrideki serbestleşme sürecine hazırlık çalışmalarına katkıda bulunması; ardından serbestleşme sonrası düzenleme ve denetimiyle ilgili rol üstlenmesi beklenmektedir. DDGM'nin görevi, demiryolu altyapı işletmesi, demiryolu tren işletmeleri ve demiryolu taşımacılığı alanında, bunların dışında faaliyet gösterecek diğer işletmelerin hizmet esaslarını ve faaliyetlerine ilişkin yeterlilik şartlarını belirlemek ve denetlemek, kamu hizmetine ilişkin usul ve esasları ortaya koymak olarak belirlenmiştir³⁰. Yeni hatların inşası ile ilgili plan ve programların hazırlanması konuları AYGM'ye aittir. TCDD ise demiryolu ağı üzerinde banliyö, ana hat yolcu, yüksek hızlı tren, yolcu ve yük taşımacılığı, liman işletmeciliği, altyapı ile çeken ve çekilen araçların bakım onarım, demiryolu alt malzemesi üretimi, feribot işletmeciliği faaliyetlerini yürütmektedir.

²⁹ Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (2010).

³⁰ DDGM'nin demiryolu sektörünün serbestleşmesiyle ilişkili görevleriyle ilgili hükümler, demiryolu sektörünün tekel niteliğinin kaldırılmasına yönelik düzenlemelerin yürürlüğe girmesini müteakip uygulanacaktır (655 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Geçici 8/3'ncü madde).

Yürürlükteki mevzuat hükümleri çerçevesinde TCDD'ye yurt içi demiryolu taşımacılığı işletmeciliği faaliyetlerinde yasal tekel hakkı tanınmıştır. Söz konusu tekel hakkı demiryolu taşımacılığı endüstrisinde hukuki bir giriş engeli anlamına gelmektedir. Ayrıca altyapı ve taşımacılık hizmetleri dikey bütünleşik şekilde TCDD tarafından verilmektedir.

2005 yılında çıkarılan TCDD Hatlarında Diğer Şahıslara Ait Trenlerin İşletilmesine Dair Yönetmelik çerçevesinde demiryolu taşımacılığı endüstrisinde serbestleşmeye gidilmesi öngörülmüştür. Ancak söz konusu Yönetmelik, Danıştay 10. Dairesinin 27.02.2007 tarih ve 2005/4846 Esas ve 2007/725 sayılı kararı ile tekel niteliğinde kamu hizmeti yürüten kamu iktisadi kuruluşlarının mülkiyet devri dışındaki yöntemlerle özelleştirilmesinde, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un uygulanmasının zorunlu olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir. Bu karar sonucunda demiryolu taşımacılığının rekabete açılması girişimi sektöre uğramıştır. Mevcut durumda, TCDD hatlarında sadece diğer şahıslara ait vagonların işletilmesi mümkün olup, bu tür taşımalarda taşıma ücreti, hat işgal ücreti ile tahakkuk edecek diğer ücretler TCDD'nin ilgili tarifelerine göre tahsil edilmektedir.

Türkiye demiryolu politikası bakımından Avrupa Birliği'nin (AB) ortaya koymuş olduğu yasal düzenlemeler ve teknik yapılanma gerekleri ile uyumlu bir politika izlemeye çalışmaktadır. Bu çerçevede Türkiye, Avrupa-Asya arasındaki ticaret akışına alternatif bir ulaşım koridoru olmak amacıyla çaba sarf etmektedir. Bu hedef doğrultusunda, son yıllarda inşa edilen yüksek hızlı tren hatları ile diğer hat iyileştirme ve yenileme çalışmalarının artırılması, hem komşu ülkelerle hem de ülke içindeki diğer ulaşım sistemleriyle demiryolu bağlantılarının sağlanması yönünde adımlar atılması planlanmaktadır.

Demiryolu taşımacılığında artan ulaşım taleplerinin sadece kamu işletmesi tarafından karşılanmasının zorluğu karşısında yukarıda yer verilen hedeflere rekabet ortamının getireceği dinamizmle daha kolay ulaşılabileceği düşüncesiyle AB müktesebatına uyum sürecine paralel biçimde hazırlanan Genel Demiryolu Kanunu Tasarısı ve TCDD'nin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun Tasarısı'nda altyapı ve taşımacılık faaliyetlerinin ayrıştırılması ve demiryolu taşımacılığının serbestleştirilmesi öngörülmektedir.

Özel firmaların demiryolu altyapısına erişimine ilişkin ilke ve düzenlemelere serbestleşme çalışmalarına esas teşkil edecek olan Genel Demiryolu Kanunu Tasarısı'nda yer verilmektedir. Tasarıda, demiryolu pazarında serbest, şeffaf ve ayrımcı olmayan bir şekilde erişilmesini düzenlemek, denetlemek ve demiryolu işletmeleri ile altyapı yönetimleri arasındaki ihtilafları çözümlmek görevinin Bakanlık bünyesinde teşkilatlanması öngörülen Demiryolu Ulaştırması Genel Müdürlüğü (DUGM)'ne bağlı faaliyet gösterecek olan Demiryolu Rekabetini Düzenleme Makamı (DRDM)'na bırakılacağı ifade edilmektedir. Tasarının özünden, Bakanlığın demiryolu altyapı kullanım ücretleri hususundaki genel stratejisinin, demiryolu taşıma ücretlerinin demiryolu ile karayolu arasındaki intermodal rekabetin dikkate alınarak belirlenmesi yönünde olduğunu çıkarmak mümkündür. Tasarıda, altyapı erişim ücretlerinin trenlerin doğrudan işletilmesi sonucu oluşacak maliyetlere ve pazar koşullarına göre belirleneceği ilkesinin benimsendiği görülmektedir. Ancak tasarının yasalaşmasından önce çıkarılan 655 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile DUGM yerine kurulduğu anlaşılan DDGM'ye demiryolu altyapı kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etme ve uygulamasını denetleme yetkisi verilmiştir.

3. REKABET SORUNLARI

Demiryolu taşımacılığı endüstrisinde, altyapı hizmetleri doğal tekel niteliği arz etmektedir. Altyapı ve taşımacılık faaliyetleri ayrı ayrı ele alındığında, altyapı yatırımları batık maliyet unsuru olarak kabul edilebilir. Taşımacılık alanında ise, demiryolu araçlarının tedariki yüksek finansman yükü getirmekte, buna karşın demiryolu taşıtlarının üretiminde dünyada ileri teknolojili ve düşük maliyetli araçların üretimi konusunda ilerlemeler kaydedilmektedir. Demiryolu taşımacılığı endüstrisinde serbestleşme sonrası faaliyet gösterecek oyuncu sayısında artış olması durumunda taşıt üretimi alanında da rekabetin oluşması ve gelişmesi beklenmektedir.

Hayata geçirilecek reformlar sonrasında demiryolu taşımacılığı endüstrisinin, rekabeti olumsuz etkileyen devlet müdahalelerinin ortadan kalktığı, endüstri içi rekabetin yaratılmasıyla yeni oyuncuların pazara giriş yaptığı ve tüm bunların getirdiği dinamizmle birlikte diğer ulaşım türleri karşında kaybettiği rekabet gücünü kazanan ve etkin ulaştırma sisteminin oluşumuna katkı sağlayan bir endüstri olması amaçlanmaktadır.

Demiryolu taşımacılığında sağlıklı rekabet koşullarının oluşturulması için altyapıya erişimin ayrımcı olmayacak şekilde sağlanması önem kazanmaktadır. Serbestleşme sonrası önemli bir pazar gücüne sahip olması beklenen yerleşik kamu işletmesinin faaliyetlerinin altyapıya erişim bakımından rekabeti kısıtlayıcı etkilere yol açmaması için etkili bir regülasyon mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir. Bu düzenlemelerin demiryolu taşımacılığı endüstrisine özel sektörün katılımını ve demiryolu taşımacılığında etkinlik seviyesini artıracığı beklenmektedir. Bu gelişmeler nihai olarak ulaşım sistemleri arasındaki rekabetin artmasına katkı sağlayacaktır.

655 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca Bakanlığın DDGM aracılığıyla, demiryolu taşımacılık faaliyetlerine ilişkin taban ücreti belirleyecek olması düzenlemenin getiriliş amacı olan serbest, adil ve sürdürülebilir rekabet ortamının sağlanması amacıyla çalışmaktadır.

Yukarıda anılan kanun tasarılarında yer alan ve rekabet bakımından risk taşıdığı düşünülen konulardan bir diğeri, serbestleşme sonrası kamu otoritesinin kontrolünde demiryolu taşımacılığı hizmeti verecek olan Demiryolu Taşımacılığı A.Ş. (DETAŞ)'ye demiryolu işletmelerinin almaları gereken lisans ve emniyet sertifikalarından 5 yıl süreyle muafiyet tanınması ve DETAŞ'ın yatırımlarının finansmanı ile işletme bütçesindeki açıkların 10 yıl süreyle devlet tarafından karşılanacak olmasıdır. Söz konusu durum, pazara ilk girmenin faydaları ile birlikte düşünüldüğünde DETAŞ'a rakiplerine karşı önemli bir rekabet avantajı sağlayarak piyasayı etkileme potansiyeli taşımaktadır.

Diğer taraftan, öngörülen yeni demiryolu sisteminde, devletin piyasada politika yapıcı, oyuncu ve düzenleyici rollerinin hepsini birlikte üstlenerek yer aldığı görülmektedir. Dolayısıyla, bu rollerin mümkün olduğu kadar birbirinden ayrışması, politika yapıcı olan Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ile piyasada oyuncu olarak faaliyet gösterecek TCDD ve DETAŞ ile düzenleyici rolünü üstlenen DDGM arasındaki bağların mümkün olduğu kadar koparılması serbestleşme sonrasında sağlıklı bir rekabet ortamının tesisi için gereklidir.

4. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Altyapıya erişim uygulamaları sırasında altyapı yönetimleri ve demiryolu işletmeleri arasında çıkabilecek uyuşmazlıkların aynı zamanda 4054 sayılı Kanun çerçevesinde bir rekabet ihlali oluşturduğu hallerde; DUGM ve Rekabet Kurumu tarafından eşzamanlı incelemelerin yürütülmesi söz konusu olabilecektir. Bu tür müdahalelerin zaman ve kaynak israfına yol açma ihtimali mevcuttur. Yetki çatışmasından kaynaklanabilecek belirsizliklerinin önlenmesi amacıyla endüstrideki rekabet denetimlerine ilişkin yöntemin açık biçimde ortaya konması gerekmektedir. Aksi halde, her iki otorite tarafından farklı kararlar alınması hukuki belirsizliğe yol açabilecektir. Bu belirsizliklerin piyasaya yeni girişleri engelleyeceği ve serbestleşme sürecine zarar verebileceği düşünülmektedir.

Bütün bu değerlendirme ve tespitler ışığında,

- Demiryolu Rekabetini Düzenleme Makamı'nın operasyonel bağımsızlığa sahip bir yapıya kavuşturulmasının,
- Serbestleşme sürecinin başında DETAŞ'a sağlanacak lisans ve emniyet sertifikalarına ilişkin bazı ayrıcalıkların pazara girecek diğer teşebbüsler bakımından rekabeti bozucu etkiler göstermemesi için gerekli önlemlerin alınmasının,
- 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin taban ücretlerin belirlenmesine yönelik düzenlemenin kaldırılmasının,
- Serbestleşme sonrasında özellikle altyapı erişimi hakkında hazırlanacak ikincil düzenlemelerin piyasanın rekabetçi bir yapı kazanmasını destekleyici nitelikte oluşturulmasının

demiryolu taşımacılığı endüstrisinin serbestleşme sonrasında hedeflenen rekabetçi yapıya kavuşmasına önemli katkılar sağlayacağı düşünülmektedir.

DENİZYOLU TAŞIMACILIĞI ENDÜSTRİSİ

1. GENEL BİLGİLER

Denizyolu taşımacılığı endüstrisinin ana bileşenleri, denizyolu yolcu taşımacılığı, denizyolu yük taşımacılığı ve liman işletmeciliği hizmetleridir. Bununla birlikte bu ana bileşenler, her biri farklı dinamiklere sahip olan çok sayıda alt piyasayı ve hizmet kolunu içinde barındırmaktadır. Örneğin, denizyolu yolcu taşımacılığı endüstrisi, yurtiçi ve yurtdışı düzenli yolcu taşımacılığını kapsadığı gibi, daha ziyade turistik amaçlı bir taşıma türü olan kurvaziye taşımacılığını da kapsamaktadır. Denizyolu navlun taşımacılığı ise kuru yük taşımacılığı, sıvı yük taşımacılığı, genel kargo taşımacılığı, ro-ro taşımacılığı ve konteyner taşımacılığından oluşmaktadır. Liman işletmeciliği de benzer şekilde, iskele hizmetleri (pilotaj, römorkaj, bağlama), yük elleçleme hizmetleri (yükleme/boşaltma, terminal hizmetleri, depolama), yük sahiplerine yönelik diğer hizmetler (gümrük işlemleri, izinler ve diğer bürokratik işlemler) ve yardımcı hizmetler (temizlik, bakım, güvenlik) şeklinde sınıflandırılan çeşitli faaliyetlerden oluşmaktadır. Bunların dışında, gemi acenteliği hizmetlerinin de denizyolu taşımacılığı kapsamında ele alınması gerekmektedir. Bu bölümde, ağırlıklı olarak denizyolu navlun taşımacılığı ile liman işletmeciliği hizmetlerinin öne çıkan yönlerine ilişkin tespit ve değerlendirmelere yer verilmektedir.

Günümüzde dünya ticaretinin yaklaşık %80'i, ülkemiz ihracat ve ithalatının ise yaklaşık %90'ı denizyolu ile gerçekleştirilmektedir³¹. Denizyolu taşımacılığının taşıma maliyetleri açısından, demiryoluna göre %71, karayoluna göre %86 ve havayoluna göre %95 oranında daha düşük maliyetli bir endüstri olması, uluslararası ticarete denizyolu taşımacılığının tercih edilmesinde önemli bir etmendir. Denizyolu ile bir seferde büyük miktarlarda yükün güvenli ve konforlu bir şekilde taşınabiliyor olması da denizyolu taşımacılığının bir diğer avantajıdır. Bu avantajlarına rağmen, ülkemizde denizyolu taşımacılığının yurtiçi taşımacılık sektöründeki payı, yük taşımacılığında %3,6; yolcu taşımacılığında ise %0,3 gibi oldukça düşük düzeydedir.

Modern denizyolu taşımacılığı, limandan-limana taşımacılık olarak adlandırılan klasik taşımacılık modundan; demiryolu, karayolu ve hatta havayolu ile entegre olmuş intermodal taşımacılık moduna geçiş sürecindedir³². Aşağıda, denizyolu taşımacılığının yaşadığı bu dönüşüme ve bu dönüşümün ortaya çıkardığı çeşitli sonuçlara değinilecektir.

1.1. Denizyolu Taşımacılığının Sanayi Devrimi: Konteynerleşme

Konteynerleşme, farklı türlerdeki kargonun konteyner adı verilen standart boyutlardaki çelik kasalara konularak bu iş için özel olarak imal edilmiş gemiler vasıtasıyla taşınması anlamına gelmektedir. Günümüzde yük taşımacılığının yaklaşık olarak %60'ı konteyner gemileri ile yapılmaktadır.

Denizyolu taşımacılığında konteyner kullanımının yaygınlaşmasında etkili olan en önemli faktör, farklı türlerdeki kargonun konteynerler vasıtasıyla taşınabilmesi ve bu yöntemin konvansiyonel taşımacılığa göre çok daha sağlıklı ve güvenli olmasıdır. Konteyner

³¹ Devlet Planlama Teşkilatı (2007).

³² Intermodal (modlar arası) taşımacılık; yüklerin (malların) bir taşıma birimi veya kara taşıtı içerisinde iki veya daha fazla ulaştırma türü ile taşınarak, türler arasındaki geçişlerde malların kendisinin değil taşıma (yükleme) biriminin (konteyner vs.) elleçlendiği taşıma şeklidir.

kullanımının yaygınlaşmasındaki bir diğer etken, konteynerleşmenin sağladığı maliyet tasarrufudur. Bu maliyet tasarrufu liman işleticilerine, yük sahiplerine ve hat sahiplerine çeşitli avantajlar sunmaktadır. Öncelikle, liman işleticileri açısından konteyner kullanımı, yüklerin standartlaşmasını sağladığı için ciddi bir uzmanlaşmayı beraberinde getirmiş ve gerekli altyapının oluşturulması ile birlikte elleçleme maliyetlerinde ciddi bir tasarruf sağlamıştır³³. Bu maliyet tasarrufu, daha düşük liman ücretleri şeklinde hat taşıyıcılarına ve dolayısıyla yük sahiplerine de yansımıştır. Konteyner taşımacılığında esas maliyet tasarrufu ise, ölçek ekonomileri ile ortaya çıkmıştır. Teknolojik gelişmelerin ve taşıyıcılar arasında artan rekabetin sonucu olarak, özellikle 1980’li yıllardan sonra daha büyük boyutlu gemiler inşa edilmeye başlanmış ve böylece birim taşıma maliyetlerinde ciddi bir tasarruf sağlanmıştır. Ayrıca, konteyner taşımacılığına özel gemilerin üretilmesiyle birlikte, gemi kapasiteleri daha verimli kullanılmaya başlanmıştır.

1.2. Küresel Tedarik Zincirlerinin Ortaya Çıkması

Konteyner boyutlarındaki standartlaşma, bir yandan taşıma ve elleçleme maliyetlerini düşürürken bir yandan da denizyolu taşımacılığının hava, kara ve demiryolu taşımacılığına daha iyi entegre olmasını sağlamış ve intermodal taşımacılığın yaygınlaşmasını kolaylaştırmıştır. Böylece, konteynere yüklenen bir yük, ulaşımın farklı aşamalarında yeni bir yükleme-boşaltma işlemine maruz kalmaksızın aynı konteyner içerisinde son noktaya kadar taşınabilir hale gelmiş ve konvansiyonel taşımacılığın limana bağımlı olan sınırları, alıcı ve satıcının depolarına kadar uzanarak “kapıdan kapıya taşımacılık” kavramı ortaya çıkmıştır.

Bu yeni lojistik yaklaşımının ortaya çıkması ile birlikte, herhangi bir denizyolu taşıyıcısının veya limanın tek başına etkin çalışması, rakiplerine karşı tercih edilmesi için yeterli bir sebep olmaktan çıkmıştır. Diğer bir ifadeyle, taşıma zincirinin herhangi bir halkasındaki oyuncunun rekabet gücü, bu oyuncunun tamamlayıcısı olduğu taşıma zincirindeki tüm oyuncuların rekabet gücüne bağlı hale gelmiştir. Bu noktada, herhangi bir limanın taşıyıcılar ve yük sahipleri tarafından tercih edilmesinde, limanın performansının ve fiyatlarının yanında limanın bağlantılı olduğu kara ve demiryolu şebekelerinin etkinliği ve maliyeti de önemli hale gelmiştir.

Müşteri tercihlerinin tedarik zincirinin bütününe odaklanması, farklı basamaklardaki oyuncuları, maliyetlerini düşürmek ve etkinliklerini artırmak için yatay ve dikey bütünleşmeye gitmeye veya diğer basamaklardaki oyuncularla uzun vadeli kontratlar çerçevesinde işbirliği yapmaya yöneltmiştir. Bu durum ise en başta, tedarik zincirinin farklı basamaklarında yoğunlaşmaların artmasına yol açmıştır. 1980’de, dünyanın en büyük 20 hat taşıyıcısı, konteyner taşımacılığının %26’sını kontrol etmekteyken, 2007’de bu rakam %81’e çıkmıştır. Öte yandan, liman işletmeciliği açısından en büyük on liman işletmecisinin pazar payı toplamı, 2001’de %42 iken 2005 yılında bu rakam %55’e çıkmıştır³⁴. Ayrıca, çok sayıda düzenli hat taşıyıcısı, dünyanın çeşitli yerlerinde liman işletmeciliğine de başlayarak dikey entegrasyona gitmeyi tercih etmiştir.

³³ 1960 ile 1994 yılları arasında limanlarda elleçlenen kargo miktarı yaklaşık 7 kat artmışken, konteynerleşme sayesinde ihtiyaç duyulan işgücü saati %42 azalmıştır. (Acciaro (2004), s.7)

³⁴ Joint Transport Research Centre (2008), s.7.

1.3. “Merkez ve Uç” (Hub and Spoke) Sisteminin Ortaya Çıkması

Konteyner taşımacılığının giderek daha büyük tonajlı gemilerle yapılmaya başlanması, denizyolu taşımacılığında, “merkez ve uç” (*hub and spoke*) sistemi adı verilen bir taşıma sisteminin doğmasına da yol açmıştır. Gemilerin kapasite kullanımı ile ilgili sorunlara ek olarak, büyük konteyner gemilerinin sadece gerekli altyapı yatırımlarını yapmış olan büyük limanlara yanaşabiliyor olması, “merkez ve uç” sistemlerinin kullanılmasını gerektirmiştir. Bu sistemde bütün limanlar arasında doğrudan sefer yapılması yerine, uç olarak adlandırılan noktalardan, diğer bir deyişle, küçük, tali limanlardan, besleyici gemiler aracılığıyla merkez limanlarına taşıma yapılmakta, merkez limanlarında aktarma gerçekleştirildikten sonra, büyük konteyner gemileri ile diğer merkez limanına taşınan yükler yine besleyiciler aracılığı ile küçük limanlara dağıtılmaktadır. Merkez ve uç sisteminin yaygınlaşması ile birlikte, 1980-2007 döneminde liman hareketleri içerisinde transit yüklerin payı %10’dan %27’ye çıkmıştır.

1.4. Denizyolu Taşımacılığında Yaşanan Gelişmelerin Limancılık Faaliyetlerine Etkisi

Denizyolu taşımacılığında yaşanan bu gelişmeler, lojistik sektörünün tüm segmentlerini etkilediği gibi liman işletmeciliği hizmetlerini de derinden etkilemiştir. Bu etkileri maddeler halinde şu şekilde sıralayabiliriz:

a. Yüklerin konteyner gibi standart bir taşıma birimi içerisinde taşınmasıyla birlikte, limanlar açısından elleçleme maliyetleri düşmüş, konteyner elleçleme altyapısına sahip limanların birbirini ikame etme gücü artmıştır.

b. Yük elleçlemesinde konteyner kullanımının yaygınlaşmasıyla birlikte, konteyner elleçleme altyapısına sahip limanlar diğer limanlara göre önemli bir rekabet avantajı elde etmiştir.

c. Konteyner taşımacılığının düzenli bir taşımacılığa dönüşmesi ile birlikte, limanlardaki sıkışıklıklar ve beklemlerin taşıyıcılara maliyeti artmış ve liman tercihinde fiyatlar kadar liman performansı da ön plana çıkmıştır.

ç. Konteyner kullanımı ile birlikte, limanlar taşımanın başlangıç veya bitiş noktası olmaktan çıkıp, denizyolu taşımacılığı ile diğer taşıma modları arasında bir geçiş noktası haline gelmiştir.

d. Denizyolu taşımacılığının diğer taşıma modları ile entegre olmasının bir sonucu olarak, limanların hinterlandı genişlemiş ve limanlar arası rekabet bu durumdan olumlu etkilenmiştir.

e. “Kapıdan kapıya taşıma” kavramının yaygınlaşmasıyla birlikte, limanların rekabet gücünde liman fiyatları ve performansı kadar, limanın bağlı olduğu kara ve demiryolu şebekesinin fiyatları ve performansı da etkili olmaya başlamıştır.

f. Konteyner taşımacılığında büyük ölçekli gemilerin kullanılmaya başlanması, limanlarda yeni yatırımların yapılmasını zorunlu kılmıştır.

g. “Merkez ve uç” sisteminin ortaya çıkması ile birlikte, özellikle merkezi limanların diğer limanlarla rekabet ettiği coğrafi alan genişlemiştir.

ğ. Küresel tedarik zincirlerinin ortaya çıkması, limancılık sektöründe yatay ve dikey bütünleşmeleri teşvik etmiş ve böylece liman işletmeciliği piyasasında yoğunlaşma artmıştır.

h. Küresel çapta rekabet eden taşıyıcıların, hizmetlerinde aksama oluşmaması için tek bir limana bağımlılığı azalmış ve taşıyıcıların esneklikleri artmıştır. Böylece limanlar arasındaki rekabet de artmıştır.

2. PİYASAYA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Ülkemizde denizcilikle ilgili politikaların belirlenmesi ve uygulanmasından sorumlu kuruluş, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'dır. Söz konusu Bakanlık, denizcilik politikalarının belirlenmesi ve yönlendirilmesinin yanında, sektör oyuncularının ruhsatlandırılmasında ve denetiminde de yetkilidir.

1926 yılında yürürlüğe giren Kabotaj Kanunu³⁵ uyarınca, ülkemiz kıyılarında yolcu ve yük taşımacılığı ile ülkemiz limanları içinde veya arasında römorkaj ve pilotaj (kılavuzluk) ile diğer bütün liman hizmetleri münhasıran Türk bayraklı gemiler tarafından sunulabilmektedir. Aynı kanuna göre, karasularımız dâhilinde kılavuzluk, limancılık ve liman işçiliği, gemilerde gemi adamı olarak görev alınması gibi faaliyetler de Türk vatandaşları ve Türk şirketleri tarafından yapılabilmektedir.

Hâlihazırda ülkemizde mülkiyeti özel kişilere ait bulunan limanların tarifeleri, ilgili liman işletmeleri tarafından serbestçe belirlenmektedir. 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca KİT statüsünde olan T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü (TCDD) ve Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş. (TDİ), kendi uhdesinde bulunan limanlarda yük ve yolcu tarifelerini belirleme yetkisine sahiptir. Mülkiyeti TCDD'ye ve TDİ'ye ait olmakla birlikte, özelleştirme kapsamında işletme hakları belirli bir süre için özel hukuk tüzel kişilerine devredilmiş olan limanlarda sunulan hizmetler bakımından ise, özelleştirme kapsamında imzalanan imtiyaz sözleşmeleri çerçevesinde, belirli bir süre için (3 - 5 yıl) limanın mülkiyetine sahip olan kamu kuruluşu tarafından belirlenen tarifeler uygulanmakta, sonrasında ise limanı işleten teşebbüs tarifelerini bağımsız olarak belirlemektedir.

Ülkemiz limanlarında verilen pilotaj ve römorkaj hizmetleri, bu alanda imtiyaz sahibi az sayıda teşebbüs tarafından sunulmaktadır. Pilotaj ve römorkaj hizmetlerine ilişkin tarifeler ise Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından belirlenmektedir.

3. REKABET SORUNLARI

Ülkemiz denizcilik sektörünün rekabet sorunlarının, pazar yapısından kaynaklanan rekabet sorunları ile verimsizlik ve rekabet gücü eksikliğinden kaynaklanan rekabet sorunları şeklinde iki ana çerçevede ele alınması mümkündür.

³⁵ Türkiye Sahillerinde Nakliyatı Bahriye ve Limanlarla Karasuları Dâhilinde İcraı Sanat ve Ticaret Hakkında Kanun.

Denizcilik sektörüne ilişkin olarak bugüne kadar Rekabet Kurumu'na yapılan başvurular ve Rekabet Kurumu tarafından yürütülen incelemeler dikkate alındığında, denizcilik sektöründe rekabet ihlali iddialarının ağırlıklı olarak konteyner limancılığı hizmetleri ve ro-ro taşımacılığı hizmetlerinde yoğunlaştığı görülmektedir.

Genel olarak, ülkemizdeki limanlar arasında kuru yük, sıvı yük ve genel kargo elleçlemelerine ilişkin faaliyetlerinin rekabetçi bir yapı sergilediğini söylemek mümkündür. Bununla birlikte, ülkemiz kıyılarında konteyner elleçlemesi az sayıdaki limanda yapılabildiği için, bu hizmetlerde yüksek yoğunlaşma oranları görülebilmektedir. Bu durum, konteyner limancılığında hizmet fiyatlarının yükselmesine ve etkinliğin azalmasına yol açabilecek bir pazar yapısının varlığına işaret etmektedir. Ülkemizde az sayıda teşebbüsün faaliyet gösterdiği bir diğer denizcilik faaliyeti ise ro-ro taşımacılığıdır. Yüksek düzeyde yatırım ve organizasyona ihtiyaç duyulan bu piyasada da yüksek yoğunlaşma oranlarının varlığı dikkati çekmektedir.

Ülkemiz denizyolu taşımacılığı endüstrisinin karşı karşıya bulunduğu bir diğer sorun ise, etkinlik ve rekabet gücü eksikliğidir. Bu bağlamda, özellikle uluslararası düzenli hat taşımacılığı faaliyetlerinde, ölçek ekonomilerinin büyük rol oynaması ve hâlihazırda yüksek yoğunlaşma oranının bulunması nedeniyle ülkemiz armatörlerinin kısa vadede bu alanda etkin bir rol oynaması güç gözükmemektedir. Bununla birlikte, özellikle “merkez ve uç” sistemi çerçevesinde Türk bayraklı gemilerin Akdeniz ve Karadeniz çanağındaki bölgesel taşımalarda önemli bir konum elde edebileceği düşünülmektedir.

Ülkemizdeki Mersin ve İzmir Limanı gibi bazı limanların aktarma limanı haline gelmesi, bu süreçte kilit bir rol oynayabilecektir. Bu durum, uluslararası düzenli hat taşıyıcılarının ülkemize daha fazla taşıma ve yatırım yapmasını sağlayacaktır. Ne var ki, ülkemizdeki limanların mevcut durum itibarıyla, bir aktarma limanı haline gelebilecek altyapıya ve donanımına sahip olduğunu söylemek güçtür.

Özellikle geçmişte TCDD tarafından işletilen limanlar, geniş sahaları ve demiryolu bağlantıları ile önemli bir potansiyele sahiptir. Ancak günün gerektirdiği teknoloji ve altyapı yatırımlarının zamanında yapılamaması sebebiyle bu limanlar etkin çalışmamaktadır. Özelleştirme sonrasında birtakım yatırım yükümlülükleri getirilmiş olmasına rağmen, henüz bu yatırımlar bir aktarma limanı için yeterli düzeyde değildir. Ayrıca, geçen zaman içinde bu limanların büyük çoğunluğunun şehir içinde kalmış olması, liman arka alanlarının genişlemesi ve ulaşımın rahatlatılması hususunda önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Ülkemizde özel sektör limanlarının büyük çoğunluğunda demiryolu bağlantısı bulunmamaktadır. Bu da limandan yapılan taşımaların karayoluna bağımlı hale gelmesine yol açmaktadır. Ayrıca, ülkemizdeki özel sektör tarafından işletilen limanların büyük çoğunluğunun iskele şeklinde küçük limanlar olması, bu limanların ölçek ekonomilerinden yararlanmalarına engel olmaktadır. Ülkemizdeki limanların bir diğer sorunu ise, büyük tonajlı konteyner gemilerinin yanaşabileceği su derinliğinin ve elleçleme altyapısının bulunmamasıdır. Ülkemiz limanlarının söz konusu altyapı eksikliklerinin giderilmesi, gerek limancılık piyasasında rekabetin geliştirilmesi açısından gerekse bölgesel düzeyde ülkemiz limanlarının rekabet gücünün artırılması bakımından önemlidir.

4. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

8333 km kıyı hattına sahip olan Türkiye, denizyolu taşımacılığı potansiyelinin ancak çok küçük bir kısmını fiilen kullanabilmektedir. Endüstrinin karşı karşıya bulunduğu temel sorun, etkinlik ve rekabet gücü eksikliğidir. Bunun yanında, özellikle konteyner elleçlemesi ve ro-ro taşımacılığı alanlarında yüksek yoğunlaşma oranlarının bulunması da endüstrinin karşı karşıya olduğu bir diğer sorundur. Denizyolu taşımacılığında etkin rekabet ortamının tesis edilmesi sonucunda ortaya çıkacak maliyet tasarrufu vasıtasıyla endüstrinin rekabet gücünün artması beklenmektedir.

Ülkemizde denizyolu taşımacılığının geliştirilmesine ilişkin politikalar belirlenirken öncelikle yukarıda dikkat çekilen lojistik sektörünün değişen yapısının dikkate alınması önem arz etmektedir. Bu çerçevede;

- Yurt içi taşımalarda denizyolunun payının artırılması için, modern yolcu ve yük gemilerinin faaliyete sokulmasını teşvik eden politikaların hayata geçirilmesi,
- Ülkemiz kıyılarında birbirine yakın mesafelerde konuşlanmış liman tesislerinin bir araya gelerek daha büyük ölçekli tesisler haline dönüşmesini teşvik edici politikaların geliştirilmesi,
- Konteyner elleçleme hizmetlerinde limanlar arası rekabetin tesisi bakımından, yeni kurulacak limanlarda konteyner elleçlemeye yönelik yatırımlara öncelik verilmesi; ayrıca özelleştirme süreci devam eden limanlardan elverişli olanlarında İskenderun Limanı'nın özelleştirilmesinde olduğu gibi somut olarak konteyner elleçlemesi için altyapı yatırımı yapma mecburiyetine ihale şartnamelerinde yer verilmesi,
- Gerek limancılık alanında gerekse uluslararası düzenli hat taşıyıcılığı alanında uzmanlaşmış olan teşebbüslerin ülkemizde yatırım yapmasını teşvik edici ve kolaylaştırıcı politikaların hayata geçirilmesi,
- Ülkemizde ro-ro taşımacılığı alanında faaliyet gösteren teşebbüs sayısının artırılarak ilgili pazarda sağlıklı bir rekabet ortamının oluşturulması açısından bu alanda pazara girişlerin teşvik edilmesi

hususlarının ülkemiz denizyolu taşımacılığı endüstrisinde rekabetin gelişmesi ve rekabet gücünün artırılması ve açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir.

KARAYOLU YOLCU TAŞIMACILIĞI PİYASASI

1. GENEL BİLGİLER

Karayolu taşımacılığı, yolcu ulaşımında başlangıç ve varış noktaları, yük taşımacılığında ise üretim ve tüketim noktaları arasında aktarmasız bir ulaşım olanağı vermesi, taşıma kapasitesi ile güzergâh seçiminde esneklik sağlaması, parça yüklerin daha kolay ve belli mesafelere kadar daha hızlı taşınabilmesine imkân tanınması özelliklerinin yanında, genelde aktarmalı taşımanın söz konusu olduğu demiryolu, denizyolu ve havayolu taşımacılığını tamamlayıcı bir rol üstlenmektedir.

Karayolu ile yolcu taşımacılığı hizmetleri piyasası genel olarak giriş engellerinin düşük olduğu bir piyasadır. Şehirlerarası yolcu taşımacılığı yapılabilmesi için Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'ndan alınması zorunlu olan "D" türü yetki belgesi için firmaların seferlerin başladığı ve bittiği varış noktalarındaki en az bir yolcu terminaline bağımsız olarak veya birlikte sahip olmaları veya bu terminalin kullanım hakkını haiz olmaları yeterlidir. Dolayısıyla güzergâh üzerinde yer alan terminallerde sahip olunacak yazıhaneler veya bunlardan biri ile imzalanacak acentelik sözleşmeleri yoluyla elde edilebilecek kullanım hakkı, pazara giriş için gerekli yasal yükümlülükleri karşılamaktadır.

Piyasaya ilişkin dikkat çeken bir başka husus ise, arz fazlalığı ve bunun yanı sıra arz ve talep arasında mevsimsellikten kaynaklanan dengesizliktir. Yolcu sayısının arttığı tatil dönemlerinde firmalar talebi karşılamakta güçlük çekerken, yılın büyük bir bölümünde ise talep edilenin çok üstünde koltuk arzı bulunmaktadır. Nitekim Karayolu Düzenleme Genel Müdürlüğü verilerine göre Nisan 2011 itibarıyla şehirlerarası tarifeli ve tarifesiz yolcu taşımacılığı yetkisi veren D1 yetki belgesine sahip 1615 ve bu alanda acentelik yapma imkânı sağlayan F1 yetki belgesine sahip 2149 adet teşebbüs bulunmaktadır.

Bu yüksek rakamların yanı sıra piyasada dikkat çeken bir başka özellik ise kayıt dışılıktır. Piyasada gözlemlenen kayıt dışılığın iki boyutunun olduğunu belirtmek mümkündür. Bunlardan birincisi, yapılan bazı taşımacılık faaliyetlerinin yetki belgesine sahip olunmadan ve diğer yasal yükümlülükleri yerine getirmeksizin yapılmasıdır. İkincisi ise kısmi kayıt dışılık olarak nitelendirilebilecek ve özellikle bilet bedeli ve güzergâh konusunda gerçeğe aykırı beyanları içeren kayıt dışılık türüdür.

Rekabet Kurumu'nun incelemelerinde de özellikle kısmi kayıt dışılık birçok kez dile getirilen hususlardan biri olmuştur. Özellikle firmalar arasında fiyat savaşlarının yaşandığı dönemlerde Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nca onaylanan tarifelerin altındaki fiyatlara ilişkin yaptırımlardan kurtulabilmek adına, yolculara gerçek güzergâh ve fiyatı yansıtmayan biletlerin tanzim edilmesi piyasada gözlemlenmektedir. Böylece firmalar biletlerini ucuza satarak rakiplerine üstünlük sağlarken, asgari fiyat tarifesine uymuş gibi görünerek Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın denetimleri sonucundaki olası cezadan da kurtulmaktadır.

2. PİYASAYA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu karayolu ile yolcu taşımacılığını düzenleyen temel Kanun metni niteliğindedir. Ayrıca söz konusu kanun kapsamında Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından yayımlanan Karayolu Taşıma Yönetmeliği ve Karayolu ile Şehirlerarası Yolcu Taşımacılığı Alanında Uygulanacak Taban Ücret Tarifesi Hakkında Tebliğ ilgili alana dair düzenlemeler içermektedir. 4925 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde, taşımacılık, acentelik ve taşıma işleri komisyonculuğu ile nakliyat ambarı ve kargo işletmeciliği yapılabilmesi için Bakanlıktan yetki belgesi alınması zorunluluğu getirilmekte ve 11'inci maddede de ücret ve zaman tarifelerinin düzenlenmesine ilişkin hükümler bulunmaktadır³⁶. Bakanlık tarafından ilgili madde uyarınca yalnızca taban fiyat belirleme yetkisi kullanılmış olup, tavan fiyata ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Bununla birlikte, teşebbüsler Bakanlığa onaylatılan ücret tarifelerine uymak zorundadır. Taban ücret tarifesinde, teşebbüslerin kilometre bazında belirlemeleri gereken taban ücretler belirlenmiştir. Bu düzenleme büyük ölçüde yakıt fiyatları ile ilişkilendirilmekte ve yakıt fiyatlarında meydana gelen değişimlere bağlı olarak belirli aralıklarla güncellenmektedir.

Karayolu Taşıma Kanunu'nun 11'inci maddesinin Bakanlığa tanıdığı ücret tarifelerinde taban ve tavan fiyat belirleme yetkisinin yanında Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nde de yetki belgesi sahiplerine uygulayacakları fiyat tarifesini Bakanlık'a onaylatma zorunluluğu getirilmiştir. Yine aynı Yönetmelik uyarınca, onaylatılan ücret tarifesinin üstünde ücret talep edilemeyeceği gibi bu fiyatın %30'undan daha fazla indirim yapılması da mümkün değildir. Öte yandan, Bakanlık düzenli olarak yayımladığı tebliğler ile yurtiçi yolcu taşımacılığında uygulanacak taban ücretleri de açıklamaktadır. Bu düzenlemelerin yanı sıra firmalara, koltuk kapasitelerinin %10'u ile sınırlı olmak kaydı ile herhangi bir kısıtlamaya tabi olmayan promosyon amaçlı indirimler yapabilme imkânı da verilmektedir.

3. REKABET SORUNLARI

Şehirlerarası karayolu ile yolcu taşımacılığı hizmetleri pazarının genel olarak rekabetçi bir yapı arz ettiği tespitine ulaşmak mümkündür. Bu anlamda karayolu yolcu taşımacılığındaki rekabet, tüketiciler açısından uygun fiyatların yanı sıra, hizmet kalitesi bakımından da oldukça olumlu sonuçlar doğurmuştur. Nitekim özellikle büyük iller arasında yapılan şehirlerarası karayolu ile yolcu taşımacılığında genel itibarıyla yoğunlaşma oranlarının düşük, bir başka deyişle rekabetçi bir yapının bulunduğu, buna karşın küçük iller arasında yapılan taşımalarda ise yoğunlaşma oranlarının işin doğası gereği yüksek olduğu ifade edilebilir.

³⁶ 4925 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi: "Yolcu ve eşya taşıma, yükleme, boşaltma, depolama ve aktarma hizmetleri de dâhil olmak üzere ücret tarifelerinin, ülke ekonomisi ve kamu yararı aleyhine sonuç vermesi ve aşırı ücret uygulanması veya rekabet ortamının bozulması halinde ve gerektiğinde taban ve tavan ücretleri Bakanlıkça tespit edilebilir." şeklindedir.

Piyasaya giriş engellerinin düşük olması önemli ölçüde arz fazlasını da beraberinde getirmektedir. Bunun yanı sıra arz-talep dengesindeki mevsimsel değişiklikler önemli rekabet sorunlarının da kaynağını oluşturmaktadır. Nitekim söz konusu dengesizlik nedeniyle firmalar arasındaki rekabet sarkacı iki uçta sallanmaktadır. Firmalar ya ciddi fiyat savaşları içine girmekte ya da çoğu zaman bu yıkıcı fiyat savaşlarının bir sonucu olarak fiyat anlaşması yapmak gibi yollara başvurmaktadır. Nüfus ve talep yapısına bağlı olarak bölgeler arasında dalgalanmalar olmasına rağmen oldukça yüksek olan teşebbüs sayısı şeklinde tezahür eden arz fazlası ise hem piyasadaki rekabetin kaynağını hem de rekabet ihlallerinin önemli bir gerekçesini oluşturmaktadır.

Tahsil edilen ve beyan edilen bilet ücretlerinin farklılaşması şeklinde oluşan kayıt dışılık da önemli bir rekabet problemi niteliğindedir. Nitekim firmalar tarafından takip edilen bu strateji, özellikle fiyat rekabetinin arttığı dönemlerde, yasal düzenlemelerin etrafından dolanmak suretiyle tüketicilerin faydasına olmakla birlikte bu tür stratejilerle çoğu kez amaçlanan, yoğun rekabetin yaşandığı hatlarda rakipleri dışlamak olmaktadır. Bununla birlikte, firmalar esasen kazanmadıkları bir geliri beyan etmek ve vergisini ödemek durumunda kaldıklarından bu stratejinin sürdürülebilir olmadığı düşünülmektedir. Dolayısıyla bu tarz fiyat savaşlarının ardından daha fazla zarar etmemek amacıyla firmalar çoğu kez fiyatları ortak olarak belirlemek gibi rekabet ihlali teşkil eden davranışlara yönelmektedirler.

4. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Yukarıda yer verilen tespit ve değerlendirmeler, karayolu ile yolcu taşımacılığı hizmetleri sunan teşebbüslerin sıklıkla rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalar içinde olmalarının piyasanın arz-talep uyumsuzluğu şeklindeki yapısal sorunlarından kaynaklandığına işaret etmektedir. Ancak bu rekabet kısıtlamaları ülke genelini ilgilendirmekten ziyade çoğunlukla yerel nitelik taşımaktadır, zira ulusal ölçekte taşımacılık yapan teşebbüs sayısı oldukça azdır.

Bu bakımdan piyasada genel olarak şahıs işletmesi niteliğinde ve bölgesel taşımacılık alanında faaliyet gösteren oyuncuların yönetim ve organizasyon yapılarının iyileştirilerek kurumsallaşması ve şirket birleşmesi veya büyüme yoluyla ülke genelinde faaliyet gösteren oyuncu sayısının artması sorunların çözümü bakımından önemli unsurlardır. Bu yöndeki olumlu gelişmeler piyasadaki rekabetin niteliğini tek başına fiyat rekabeti olmaktan çıkararak hizmet rekabetinin de artmasını sağlayacaktır. Ayrıca piyasadaki faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetimini de kolaylaştıracaktır.

Piyasada ulusal bazda artmasında fayda görülen yoğunlaşma sonucunda önemli maliyet etkinliklerinin ortaya çıkması beklenmektedir. Piyasanın kendi içinden ve diğer taşımacılık türlerinden (havayolu ve demiryolu) gelen rekabet baskısı sonucu piyasada hizmet standardının oldukça yükseldiği görülmektedir. Diğer yandan internet altyapısı ya da şehir içi servis hizmetleri gibi alanlarda aynı yatırımın farklı firmalar tarafından tekrarlanması, piyasada kaynak tahsisinde etkinsizlik yaratan unsurlar olarak dikkat çekmektedir. Rekabet baskısının yol açtığı önemli maliyet kalemlerine küçük ölçekteki taşımacılık firmalarının katlanması mümkün gözükmemektedir. Ancak piyasada az sayıda da olsa ulusal çaptaki firmalar ile yerel ölçekteki firmalar arasında etkinlik yaratıcı işbirliklerinin gelişmeye başladığı görülmektedir. Bu tarz işbirliklerinin, rekabeti kısıtlayıcı olumsuz yönlerinin etkinlik

kazanımlarının olumlu sonuçlarını gölgede bırakmayacak şekilde yürütülmesinin sağlanmasının ve piyasa hakkında yapılacak analizlerin bu hedef seti içerisinde değerlendirilmelerinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Esasen piyasadaki atıl kapasitenin azaltılması ve bir süreç sonunda yok edilmesi, mali ve mesleki yeterliliğe sahip, organize olmuş verimli işletmelerin kurulması ve bireysel taşımacılık yerine kurumsal taşımacılığın ikame edilmesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın hazırladığı rapor³⁷ ve faaliyet raporlarında yer alan hususlardır. Bu bağlamda Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı faaliyet izni bakımından gerekli olan özmal (mülkiyeti teşebbüslere ait) koltuk sayısında artırıma gitmiştir. Bu durum esasen piyasanın rekabetçi yapısı bakımından Rekabet Kurumu'nun tespitleri ile de paralellik taşımaktadır. Bu nedenle piyasaya yönelik olarak Bakanlık ve Rekabet Kurumu arasında mutabık kalınan amaçlar doğrultusunda düzenlemeler yapmaya yönelik gerçekleştirilecek işbirliği, piyasadaki mevcut sorunların çözülmesi yönünde atılacak önemli adımlardan biri olacaktır.

Bütün bu tespitler ve değerlendirmeler ışığında,

- Piyasada rekabet açısından birçok problemi beraberinde getiren kayıt dışılığın önlenmesi,
- Piyasada atıl kapasitenin ortadan kaldırılması ve faaliyet gösteren teşebbüslerin yeterli ölçeğe ulaşmaları için teşvik edici düzenlemeler yapılması,

hususlarının daha rekabetçi bir karayolu taşımacılığı piyasasının tesisi bakımından büyük önem taşıdığı düşünülmektedir.

³⁷ Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (2005).

GENİŞBANT İNTERNET ERİŞİMİ PİYASASI

1. GENEL BİLGİLER

Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de uzun yıllar boyunca devlet tekelinde kalmış olan telekomünikasyon endüstrisinin 1990’lı yıllardan başlayarak serbestleşme ve özelleştirme sürecine girdiği görülmektedir. Bu kapsamda 2005 yılında yerleşik operatör Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom)’nin %55 oranındaki hissesi özelleştirilerek teşebbüsün üzerindeki doğrudan devlet kontrolü sona erdirilmiştir. Özelleştirme sürecinde, Rekabet Kurulu tarafından Özelleştirme İdaresi Başkanlığına verilen görüş çerçevesinde “kablo TV” şebekesinin mülkiyetinin Türk Telekom bünyesinden ayrıştırılması ve Türk Telekom’un perakende internet hizmetlerini yürüten TTNET A.Ş. (TTNET)’nin (kontrol yapısı değişmesine gerek olmaksızın) ayrı bir tüzel kişiliğe kavuşturulması hususları ihale şartnamesine dercedilmiş ve söz konusu ihale bu şartlar altında yapılmıştır. Bu şekilde genişbant internet erişiminde kablo TV şebekesinin Türk Telekom’un bakır kablo altyapısına alternatif olarak gelişebileceği ve Türk Telekom’un altyapısını diğer hizmet sağlayıcılara rekabetçi koşullarda sağlayacağı öngörülmüştür.

Günümüzde teknolojik gelişmeler, geleneksel bakır kablo şebekesi üzerinden ses iletiminin yanında sayısal iletim teknikleri kullanılarak yüksek hızlarda veri ve görüntü iletiminin de gerçekleşmesine imkân sağlamıştır. “Darbant” ve “genişbant” terimleri belli bir iletim hızı değerinin altında ve üstünde kalan iletim hızlarını ifade etmektedir. Genişbant kavramı genellikle çevirmeli bağlantıdan daha yüksek hızda erişim sağlayan ve xDSL, kablo modem, fiber optik, genişbant telsiz erişim sistemleri veya uydu gibi farklı teknolojiler aracılığıyla yapılan internet erişimi için kullanılmaktadır.

Genişbant internet erişimi, bilgiye erişim ve bilginin etkin kullanılması açısından en önemli altyapı unsurlarından birisidir. Genişbant internet erişimi pazarının daha rekabetçi hale gelmesi ile kişi ve kurumların bilgiye daha hızlı ve daha ucuz bir şekilde erişeceği, genişbant yatırımlarının artacağı ve genel olarak işletmelerin maliyetlerinde tasarruf ve ekonominin büyümesine önemli katkı sağlanabileceği beklenmektedir. Konuyla ilgili olarak yapılan tahminlerde gelişmekte olan ülkelerde genişbant penetrasyonundaki %10 oranında artışın yurtiçi hâsılaya %1,38’lik bir katkı sağlayacağı sonucuna ulaşılmıştır³⁸.

Genişbant internet erişim piyasasını kabaca, “altyapı pazarı” ve “hizmet pazarı” olarak incelemek mümkündür. Zira genişbant internet piyasasındaki oyuncular temelde bakır, fiber optik gibi farklı teknolojilere dayalı şebekelerin fiziksel altyapılarını ellerinde bulunduran altyapı işletmecileri ile bu altyapıyı kullanarak son kullanıcıya internet erişim hizmetleri sunan servis sağlayıcılardan oluşmaktadır. Altyapı pazarları genelde toptan pazar, hizmet pazarı ise perakende pazar şeklinde tanımlanmaktadır.

Aşağıda genişbant erişimine ilişkin farklı altyapılar ve bu altyapılar üzerinden sağlanan hizmetlere ilişkin örnekler verilmektedir:

³⁸ QIANG, C.Z., C.M. ROSOTTO ve K. KIMURA (2009),s.37.

Tablo 1: Telekomünikasyon Sektöründe Altyapı ve Hizmet Pazarları

Altyapı Pazarı	Hizmet Pazarı
Yerel Şebeke (Bakır kablo ağı)	Yerel, ulusal ve uluslararası ses hizmetleri (sabit telefon hizmetleri) Genişbant internet hizmetleri (DSL, ATM, Çerçeve Röle, Metro Ethernet)
Mobil Şebeke	Ses hizmetleri Genişbant internet hizmetleri (3G)
Kablo TV Şebekesi	Tek yönlü hizmetler (Televizyon yayın hizmetleri) Çift yönlü hizmetler (Dar ve genişbant erişim hizmetleri: Ses iletimi, internet)
Fiber Optik Şebekeler	Yüksek hızlı genişbant erişim hizmetleri

Genişbant erişim için kullanılan teknolojiler bakır kablo şebekesi, kablo TV şebekesi, fiber optik şebeke, genişbant telsiz erişimi, Wi-Fi, uydu, ATM, çerçeve röle ve metro ethernet olarak sıralanabilir³⁹. Her ne kadar Türkiye’de genişbant erişimi için kullanılan teknolojilerin oldukça çeşitli olduğu görülse de, istatistiklere bakıldığında bakır kablo, kablo TV ve fiber optik şebekeleri haricinde kalan şebekelerin kullanım oranının yaklaşık %2,2 ile sınırlı olduğu görülmektedir⁴⁰.

Yukarıda sıralanan erişim teknolojilerine son yıllarda kullanım oranı hızla artan mobil şebekeler üzerinden gerçekleştirilen genişbant erişimini de eklemek gerekmektedir. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) tarafından mobil genişbant erişimi, “3G veya daha üstündeki mobil standartları kullanan internet erişimi” olarak tanımlanmaktadır. Türkiye’de Temmuz 2009’dan itibaren mobil şebekeler üzerinden 3G teknolojisiyle genişbant erişimi sunulmaya başlamıştır. Son yıllarda mobil genişbant hizmetinin kullanımında bir artış olmakla birlikte söz konusu mobil altyapı ve bu altyapı üzerinden sağlanan hizmetlerin sabit altyapılara ve hizmetlere henüz gerçek anlamda rakip olamadığını ifade etmek mümkündür. Zira mobil erişimin hız, kapasite ve bağlantı kalitesi, fiyat gibi hususlarda sabit erişime göre dezavantajlı olabildiği görülmektedir.

Türkiye’de genişbant internet erişim hizmetleri Türk Telekom tarafından 2000’li yılların başından itibaren sağlanmaya başlamıştır. 2003 yılında sadece 18.604 abone genişbant internet hizmeti satın almaktayken, bu sayı 2011 yılı ikinci çeyreği itibarıyla mobil kullanıcılar da dâhil olmak üzere yaklaşık 11 milyona ulaşmıştır⁴¹. Bu abonelerin çoğunluğu Türk Telekom’un sahip olduğu bakır kablo ağı altyapısı üzerinden (xDSL teknolojisi ile) hizmet almaktadır. 2011’in ikinci çeyreğinde genişbant internet abonelerinin %60,7’si bu bağlantı çeşidini kullanmaktadır.

Kablo ve mobil şebekeler hariç diğer şebekelerin altyapısını kullanarak hizmet veren internet servis sağlayıcıların (İSS) pazar paylarına bakıldığında, Türk Telekom’un bağlı ortaklığı TTNET’in %86,42 pay ile pazar lideri olduğu görülmektedir (Bkz. Tablo 2).

³⁹ Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (2010).

⁴⁰ Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (2011).

⁴¹ Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (2011).

**Tablo 2: Kablo TV ve Mobil Şebekeler Dışındaki Altyapıları Kullanan
İnternet Servis Sağlayıcıların Pazar Payı**

İşletmeci	Pazar Payı (%)
TTNET	86,42
Superonline	4,25
Doğan Telekom	3,57
Koç.net	2,12
Millenicom	1,47
Turknet	1,30
İşnet	0,47
Metronet	0,10
Global İletişim	0,03
Grid Telekom	0,04
Diğer	0,23
TOPLAM	100

Kaynak: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (2011).

Türkiye’de 2011 yılının ikinci çeyreğinde mobil internet hariç genişbant abonelerinin %92’si xDSL teknolojisini kullanmaktayken, bu oran 2010 yılının Temmuz itibarıyla Avrupa Birliği (AB)’nde %78 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde AB ülkelerinde ortalama kablo internet bağlantı oranı %16 iken, Türkiye’de kablo internet hizmetinin sabit genişbant içindeki payı 2011 yılının ikinci çeyreğinde %5’tir. Ülkemizde yerleşik işletmecinin pazar payındaki düşüş sürmesine rağmen hala AB ortalamasının çok üstündedir. AB ülkelerinde genişbant hizmetlerinde yerleşik işletmecilerin ortalama payı %44 iken Türkiye’de %84 seviyelerinde seyretmektedir. Sabit genişbant internet aboneliklerinin hızlara göre dağılımına bakıldığında 2 Mbit/sn ile 10 Mbit/sn arasındaki sabit genişbant aboneliğin AB ortalaması %58 iken bu oranın Türkiye’de %77’ye çıktığı, buna karşılık 10 Mbit/sn üzeri aboneliğin AB ortalaması %29 iken Türkiye’de yalnızca %5 olduğu görülmektedir.

Genişbant internet erişimi piyasasında Türk Telekom ile kablo TV şebekesini elinde bulunduran ve kamu iktisadi teşebbüsü olan Türksat Uydu Haberleşme ve Kablo TV İşletme A.Ş. (Türksat) faaliyetlerini dikey bütünleşik yapı içinde sürdürmektedir. Bu bağlamda ülkemizde bakır kablo altyapısında tekel olan Türk Telekom bu altyapı üzerinden bağlı ortaklığı olan TTNET aracılığıyla internet erişim hizmeti, benzer şekilde Türksat da kablo TV şebekesi üzerinden internet erişim hizmeti sunmaktadır. Ayrıca mobil operatörlerin de sahip oldukları mobil şebekeler üzerinden ses hizmeti yanında internet hizmeti de verdikleri görülmektedir. Telekomünikasyon altyapılarının inşasının oldukça yüksek tutarlarda yatırımları gerektirmesi sebebiyle⁴² mevcut şebekelere alternatif şebekelerin ortaya çıkması ekonomik açıdan mümkün gözükmemektedir. Kendi altyapılarını kurmaları ilk aşamada ekonomik anlamda mümkün olmayan fakat internet hizmeti sunmak isteyen teşebbüsler ise Türk Telekom’un bakır kablo altyapısına erişmek suretiyle söz konusu faaliyette

⁴² Özellikle yerel şebekenin yani bakır kablo altyapısının kurulumu çok yüksek sabit ve batık maliyetler gerektirmekte, bu özelliğinden dolayı bu altyapı doğal tekel niteliği göstermektedir. Bunun yanında fiber optik kablo altyapısının kurulumu da oldukça maliyetlidir. Diğer yandan yine yüksek yatırım gerekliliklerinin yanında, mobil şebekelerin kurulumunun belli bir frekans tahsisi gerektirmesi sebebiyle hukuksal giriş engellerinin bulunduğunu söylemek mümkündür.

bulunabilmektedirler. Ancak söz konusu alternatif işletmecilerin pazar paylarının oldukça düşük kaldığı ve altyapı sahibi teşebbüs üzerinde belirli bir alıcı gücü oluşturamadıkları görülmektedir.

2. PİYASAYA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Türkiye’de genişbant internet erişimi pazarı BTK’nın sektörel düzenlemelerine tabidir. BTK, piyasadaki rekabeti tesis etmek ve korumak, yetkilendirme, erişim, geçiş hakkı, numaralandırma ve spektrum yönetimi, piyasa gözetim ve denetimine ilişkin düzenlemeler ve denetlemeler yapmak; kullanıcılara ve erişim kapsamında diğer işletmecilere uygulanacak tarifelere vs. ilişkin genel ölçütleri belirlemek, tarifeleri onaylamak, referans erişim tekliflerini onaylamak gibi görev ve yetkilere sahiptir.

5809 Sayılı Elektronik Haberleşme Kanun’u ve ilgili ikincil mevzuat kapsamında BTK tarafından öncül düzenlemeye tabi olacak ilgili pazarlar belirlenmekte, bu pazarlarda “etkin piyasa gücüne”⁴³ (EPG) sahip teşebbüsler tanımlanmakta ve bu teşebbüslere çeşitli yükümlülükler getirilmektedir.

Genel olarak genişbant erişim pazarında regülasyonun temel amacı piyasaların daha rekabetçi bir yapıya kavuşturulmasıdır. BTK tarafından yapılan bir pazar analizi çalışmasında⁴⁴ *“alternatif altyapıların kurulması ve söz konusu altyapıların etkin bir şekilde kullanılması durumunda piyasa rekabetçi yapının oluşabileceği düşünülmekle birlikte hâlihazırdaki durum itibarıyla piyasanın herhangi bir öncül düzenleme olmaksızın rekabetçi bir yapıya kavuşmasının olası görünmediği”* belirtilmiştir. Bu çerçevede, AB düzenlemelerinde de benimsenen yatırım merdiveni yaklaşımı kapsamında mevcut genişbant altyapısı genişbant internet hizmeti vermek isteyen alternatif İSS’lere açılmıştır⁴⁵. Bu kapsamda İSS’ler “yeniden satış”, “veri akış erişimi” ve “yerel ağa ayrıştırılmış erişim” yöntemleriyle Türk Telekom şebekesine erişebilmektedirler. Bahse konu erişim modelleri arasındaki temel fark, İSS’lerin Türk Telekom altyapısına bağımlılık dereceleri ve dolayısıyla kendi altyapılarına yapacakları yatırımın maliyetidir. Yeniden satış modeli, İSS’in altyapıya en az yatırım yapmasını gerektiren erişim yöntemi iken yerel ağa ayrıştırılmış erişim yönteminin kullanılması durumunda işletmecinin kendi altyapısına yapması gereken altyapı yatırımı artmaktadır. Bununla birlikte altyapı sağlayıcısına bağımlılığının azalmasıyla, söz konusu işletmecinin farklı hızlarda ve özellikle hizmet sunabilme imkânına kavuşabildiği görülmektedir. BTK’nın genişbant internet pazarındaki düzenlemeleri aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

⁴³ Etkin piyasa gücü kavramı, “Elektronik Haberleşme Sektöründe Etkin Piyasa Gücüne Sahip İşletmeciler ile Bu İşletmecilere Getirilecek Yükümlülüklerin Belirlenmesi Hakkında Yönetmelik”te *“işletmecinin, ilgili elektronik haberleşme pazarında, tek başına ya da diğer işletmecilerle birlikte rakiplerinden, kullanıcılarından ve tüketicilerinden fark edilir bir şekilde bağımsız olarak hareket edebilmesine imkân sağlayan ekonomik gücü”* olarak tanımlanmaktadır.

⁴⁴ Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (2010).

⁴⁵ Yatırım merdiveni yaklaşımı ile, potansiyel altyapı işletmecilerine mevcut altyapının kademe kademe ve belirli bir fiyat düzenleme stratejisi kapsamında açılarak, telekomünikasyon sektöründe rekabet sorunlarını yok etme ve aynı zamanda uzun dönemli altyapı rekabetini sağlama amaçları güdülmektedir.

- Türk Telekom, *Veri Akış Erişimini İçeren Toptan Genişbant Erişim Piyasası*'nda *etkin piyasa gücüne* sahip işletmeci olarak belirlenmiş⁴⁶ ve teşebbüse bu piyasada toptan genişbant erişim sağlama, yalın ADSL/VDSL toptan genişbant erişim sağlama, ayırım gözetmeme, şeffaflık, referans erişim teklifi hazırlama ve yayınlama, tarife kontrolüne tabi olma, hesap ayırımı ve maliyet muhasebesi ile ortak yerleşim ve tesis paylaşımı sağlama yükümlülükleri getirilmiştir.
- Yukarıda anılan pazar analizi çalışması⁴⁷ kapsamında fiber optik ve kablo TV şebekesi üzerinden erişim hususu da incelenmiş, ancak "*kablo internet ve fiber internet hizmetlerinin ADSL internet hizmetine perakende seviyede talep açısından ikame olamayacağı*" ifade edilerek bunlar genişbant erişim piyasasına dâhil edilmemiş ve herhangi bir düzenlemeye tabi kılınmamıştır⁴⁸.
- Aynı altyapı üzerinden hizmet rekabetinin tesisi ve geliştirilmesi bakımından önemli olan yerel ağa erişim uygulamaları düzenleyici otorite tarafından "*fiziksel şebeke altyapısına erişim piyasası*" kapsamında değerlendirilmiş ve Türk Telekom ilgili piyasada "*etkin piyasa gücüne*" sahip işletmeci olarak belirlenmiş ve bu kapsamda kendisine yerel ağa ayrıştırılmış erişim sağlama, ayırım gözetmeme, şeffaflık, referans erişim teklifleri hazırlama ve yayınlama, tarife kontrolüne tabi olma (maliyet esaslı tarife belirleme), hesap ayırımı ile maliyet muhasebesi ve ortak yerleşim ve tesis paylaşımı sağlama yükümlülükleri getirilmiştir⁴⁹.
- Türk Telekom tarafından hazırlanan Referans Arabağlantı ve Referans Erişim Teklifleri BTK tarafından onaylandıktan sonra yayımlanmaktadır. Söz konusu teklifler içerisinde Türk Telekom'un yükümlülüğü bulunan ilgili piyasalarda uygulayacağı usul, esas ve ücretlere yer verilmektedir.
- Genişbant erişiminde toptan piyasa düzenlemeye tabi kılınmışken, perakende genişbant erişim hizmetleri kapsamında herhangi bir ilgili piyasa tanımı yapılmamış ve TTNET dâhil olmak üzere hiçbir işletmeci "*etkin piyasa gücüne*" sahip olarak ilan edilmemiştir. Diğer bir deyişle perakende genişbant internet hizmetleri pazarı düzenlemeye tabi değildir.

⁴⁶ 07.01.2010 tarih ve 2010/DK – 10/20 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu kararı.

⁴⁷ Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (2010).

⁴⁸ Konuya ilişkin alınan 03.10.2011 tarih ve 2011/DK-10/511 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu kararı ile "*fiber internet erişimi hizmetlerinin yaygınlaşmasının teşviki ve altyapı eksenli rekabetin gelişmesini teminen beş yıl boyunca veya fiber internet abonelerinin sabit genişbant aboneleri içindeki oranının %25 mertebesine ulaşana kadar fibere erişim hizmetlerinin (Eve/Binaya kadar fiber) pazar analizi sürecine dâhil edilmemesine*" hükmedilmiştir.

⁴⁹ 07.01.2010 tarih ve 2010/DK – 10/10 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu kararı.

3. REKABET SORUNLARI

Türkiye’de genişbant internet erişim hizmetleri pazarı genel olarak; rekabet seviyesinin düşük olduğu, alternatif teknolojilerin henüz etkin bir şekilde kullanılmadığı ve tüketiciler tarafından düşük kalitede hizmete yüksek bedel ödenmek zorunda kalındığının iddia edildiği bir piyasa olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerleşik operatör Türk Telekom/TTNET, AB ortalamalarının çok üzerinde bir payla pazarda hâkim durumdadır. Bunun bir yansıması olarak, bir OECD çalışmasına göre⁵⁰, Türkiye’de internet erişimi OECD ülkelerine göre ortalamada daha düşük hızda ve daha yüksek fiyatlardan sunulmaktadır.

Uygulamaya bakıldığında alternatif işletmecilerin genişbant altyapısına erişim hususlarında çeşitli sorunlarla karşılaştıkları görülmektedir. Söz konusu sorunların bir kısmının dikey bütünleşik yapıdaki yerleşik teşebbüs olan Türk Telekom’un davranışlarından, bazılarının ise gerekli düzenlemelerin uygulanmasındaki eksikliklerden⁵¹ kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Kablo TV şebekesinin hâlâ kamunun kontrolünde kalması ve söz konusu şebekeye ilişkin var olan hukuki sorunlar sebebiyle bu şebekenin bakır kablo altyapısına karşı güçlü bir rakip olarak gelişemediği görülmektedir. Kablo TV şebekesine yeterli yatırım yapılarak kapsama alanı genişletilememektedir.

Rekabetin gelişmesinin önündeki başlıca sorunlardan biri olarak görülen Türk Telekom’un davranışlarına hem BTK hem de Rekabet Kurumu tarafından müdahale edilmektedir. Bu bağlamda Rekabet Kurulu’nun genişbant internet pazarında ortaya çıkan erişim sorunlarına ilişkin başvuruları ele aldığı çok sayıda kararı bulunmaktadır. Söz konusu başvuruların genellikle 4054 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesi kapsamında, Türk Telekom’un toptan genişbant internet erişimi piyasasındaki gücünü kötüye kullanması çerçevesinde ele alındığı görülmektedir.

Rekabet Kurulu’nun *Tissad*⁵² kararında, Türk Telekom’un erişim altyapısına ilişkin pazarda hâkim durumda olduğu, bu altyapıların zorunlu unsur olduğu ve teşebbüsün kurumsal kullanıcılara genişbant internet erişim hizmetleri altyapısı ücretlerini yüksek, kendi perakende pazar fiyatlarını ise düşük belirlemek suretiyle 4054 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesini ihlal ettiğine hükmedilmiş ve teşebbüse idari para cezası verilmiştir.

⁵⁰ OECD (2011).

⁵¹ Yapılan çalışmalarda bahse konu erişim düzenlemelerini yürürlüğe koyma ve uygulama aşamasında yaşanan bazı gecikmelerin ve belirsizliklerin pazarda rekabetin gelişimini yavaşlattığı ve rakiplerin altyapıya erişimi hususunda sorunlar ortaya çıkardığı ifade edilmektedir (TBV 2011; Atiyas 2010; Bağdadioğlu ve Çetinkaya 2010; Atiyas ve Doğan 2010). Örneğin Türk Telekom’a 2004 yılında zorunlu veri akış erişimine ilişkin yükümlülükler getirilmiş ancak fiyatlandırma ve teknik konulara ilişkin sorunların çözülmemesi sebebiyle bu erişim şekli ancak 2007 yılında mümkün olmuştur. Yerel ağa ayrıştırılmış erişim sağlanmasına ilişkin çalışmalar ise 2005 yılında başlamasına rağmen söz konusu hizmet ancak 2009 yılında kullanılabilir hale gelmiştir.

⁵² 02.10.2002 tarih ve 02-06 sayılı Rekabet Kurulu kararı. Danıştay 13. Dairesi’nin kararı iptali üzerine Kurul tarafından alınan 05.01.2006 tarih ve 06-02/47-8 sayılı karar usule yönelik nedenlerle Danıştay 13. Dairesi tarafından iptal edilmiş olup, anılan karara ilişkin temyiz süreci devam etmektedir.

Rekabet Kurulu'nun *Kablo TV*⁵³ kararında, özelleştirme öncesindeki dönemde kablo TV altyapısına sahip olan Türk Telekom'un, rakiplerini bu altyapıdan faydalandırmamak suretiyle, hâkim durumunu kötüye kullandığı sonucuna varılmıştır.

*TTNET*⁵⁴ kararında, Türk Telekom/TTNET ekonomik bütünlüğünün toptan genişbant internet erişim hizmetleri pazarındaki hâkim durumunu perakende genişbant internet erişim pazarında fiyat sıkıştırması yoluyla kötüye kullandığına hükmedilmiştir. Söz konusu kararda, Türk Telekom'un rakiplerine sunduğu genişbant toptan erişim fiyatlarıyla TTNET'in serbestçe belirleyerek tüketicilere sunduğu perakende genişbant internet erişim fiyatları arasındaki marjın, TTNET'in perakende düzeydeki maliyetlerini dahi karşılayamadığı tespiti yapılmıştır. Bu bağlamda teşebbüsün altyapı sahipliğinden kaynaklanan gücünü rakiplerinin faaliyetlerini zorlaştırmak için kullandığı ve bu şekilde pazardaki rekabeti kısıtladığı sonucuna varılarak Türk Telekom'a idari para cezası verilmiştir.

*Yalın ADSL*⁵⁵ kararında ise genişbant internet erişim hizmeti almak isteyen bir tüketicinin, söz konusu hizmeti TTNET'ten alsın veya almasın, sabit telefon abonesi olma zorunluluğunun Türk Telekom'un altyapı pazarındaki hâkim durumunu kötüye kullanması anlamına geldiğine ilişkin başvurular incelenmiştir. Konuyla ilgili olarak alınan Rekabet Kurulu kararı sonrasında yürütülen işlemler neticesinde BTK tarafından yapılan düzenleme⁵⁶ ile 2010 yılı Temmuz ayı itibarıyla sabit telefon hattı kullanmak istemeyen abonelerin genişbant internet erişim hizmeti alabilmelerinin önü açılmıştır.

4. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Türkiye'de genişbant internet erişimi pazarındaki rekabet sorunlarının ortadan kaldırılmasıyla genel olarak yatırımların artması, internet kullanımının yaygınlaşması, erişim kalitesinin artması ve erişim fiyatlarının düşmesi beklenmektedir.

Rekabetin korunması ve gelişmesine ilişkin olarak, sektörel düzenleyici otoritenin ortaya çıkan rekabet problemlerinin çözümüne yönelik olarak zamanında uygulanan, şeffaf, net ve orantılı düzenlemelerde bulunmasının, ayrıca teknolojik gelişmelere paralel olarak değişen pazar yapılarına ayak uydurmasının oldukça önemli olduğu düşünülmektedir. Türkiye'de sektörel mevzuatın Avrupa Birliği mevzuatıyla uyumlu olarak şekillenmesine rağmen bu düzenlemeleri yürürlüğe koyma ve uygulama aşamalarında yaşanan bazı gecikme ve belirsizliklerin genişbant internet erişimine ilişkin rekabetin gelişimini yavaşlattığı ileri sürülebilir.

Bunun yanında, pazarda ortaya çıkan rekabet sorunlarının çözülmesi ve pazarın daha rekabetçi hale gelmesi için 4054 sayılı Kanun'un uygulanmasının haricinde Rekabet Kurumu'nun sektörel düzenleyici otorite olan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ile de koordinasyon ve işbirliği içerisinde çalışması gerekmektedir. Bu kapsamda iki kurum arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasında etkinliği artırmak amacıyla 02.11.2011 tarihinde

⁵³ 10.02.2005 tarih ve 05-10/81-30 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

⁵⁴ 19.11.2008 tarih ve 08-65/1055-411 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

⁵⁵ 18.02.2009 tarih ve 09-07/127-38 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

⁵⁶ 14.07.2010 tarih ve 2010/DK-07/417 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu kararı.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ile Rekabet Kurumu Arasındaki İşbirliği Protokolü imzalanmıştır.

Bu değerlendirmeler çerçevesinde genişbant internet erişimi piyasasında rekabetin geliştirilmesi açısından aşağıda yer alan öneriler oluşturulmuştur:

- Genişbant internet erişimine ilişkin alternatif teknolojilerin gelişiminin teşvik edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda;
 - Kablo TV altyapısının iyileştirilerek DSL'ye alternatif olarak geliştirilmesi önem arz etmektedir. Gerekli yatırımların yapılması ve etkinliğin sağlanması açısından kablo TV altyapısının ve işletmeciliğinin özelleştirilmesinin de bir seçenek olarak ele alınabileceği düşünülmektedir. Bu şekilde kablo TV altyapısının geliştirilmesiyle öncelikle pazarda rekabet artacak, şirket gelirlerinde bir artış yaşanabilecek ve tüketiciye televizyon, internet, ses iletimi gibi birçok alanda yeni seçenekler sunulabilecektir.
 - Özellikle şebekenin son kullanıcıya ilişkin kısmı itibarıyla kazı ve inşaat maliyetleri oldukça yüksek olan fiber optik teknolojisi ve altyapısının yaygınlaşması için yatırımcılara net ve açık bir düzenleyici çerçevenin sunulmasının ve söz konusu hususa ilişkin yatırımları destekleyici ve aynı zamanda pazardaki rekabet arttırıcı çalışmalara hız verilmesinin yerinde olacağı görülmektedir. Zira fiber optik erişim ile ortaya çıkan yüksek bant aralıkları, ses, görüntü ve veri hizmetlerinin yakınsaması neticesinde oluşan "çoklu oyun" ortamının gelişmesini, yeni pazarların oluşmasını ve var olan pazarların yapılarının değişmesini sağlayacaktır.
- Genişbant internet erişimi piyasasında öncül düzenlemelerin etkili bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Bu bağlamda;
 - Halen Türkiye'de en yaygın genişbant erişim şekli olan bakır kablo üzerinden erişime ilişkin pazarlarda etkin piyasa gücüne sahip işletmeci konumunda olan Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin sahip olduğu altyapıyı alternatif servis sağlayıcıların erişimine açmasına yönelik şeffaf, belirli ve zamanında uygulanan düzenlemelerin yapılması önem arz etmektedir. Zira kendi altyapılarını kurmaları ilk aşamada mümkün olmayan fakat internet hizmeti sunmak isteyen işletmecilerin ancak bu şekilde piyasadaki rekabetçi yapının gelişimine katkıda bulunabilecekleri görülmektedir.
 - Bu piyasada faaliyet gösteren yerleşik işletmecinin alternatif altyapıların gelişmesini ve/veya bunlar ile rekabeti engellemeye yönelik davranışlarının önüne geçilmesi gerekmektedir. Bu şekilde hem alternatif altyapıların mevcut altyapıya gerçek bir rakip olması hem de piyasadaki belirliliğin arttırılarak alternatif işletmecilerin yatırım güdülerinin desteklenmesi sağlanabilecektir.
- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ile Rekabet Kurumu arasındaki işbirliği ve koordinasyonun etkinliğinin ve sürdürülebilirliğinin sağlanması, pazarın rekabetçi bir yapıya kavuşmasında önem taşımaktadır. İki kurum arasında var olan işbirliği düzeyinin geliştirilmesiyle pazarda faaliyet gösteren işletmeciler açısından daha şeffaf bir düzenleme ortamı ve daha etkin bir denetim mekanizması oluşturulabilecektir.

DİJİTAL PLATFORM İŞLETMECİLİĞİ PİYASASI

6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun’da yer alan tanıma göre; çok sayıda yayının uydu, kablo ve benzeri ortamlar üzerinden, izleyicinin doğrudan alacağı şekilde iletimini sağlayan kuruluşlara “platform işletmecileri” adı verilmektedir. Platform işletmecileri, birden fazla televizyon ve radyo yayını ile interaktif bazı hizmetlere ilişkin sinyalleri birtakım teknik işlemlere tabi tutarak bir buket haline getirmekte ve izleyicilere sunmaktadır. Genellikle aylık ödenen belli bir tutar karşılığında ilgili platforma abone olan izleyici, bunun karşılığında platformda yer alan yayın ve diğer interaktif hizmetlere ulaşabilmektedir.

Dijital platform işletmeciliği medya endüstrisinin hızla büyüyen ve yenilikçi alanlarından birisidir. Her geçen yıl bu alanda yapılan yatırım, içerik ve ekipman temini anlamında gerçekleştirilen yıllık harcamalar önemli boyutlara ulaşmaktadır. Çok sayıda TV kanalının bir arada yayınlarının gerçekleştirildiği dijital platform işletmeciliğinin rekabetçi bir yapı içinde gelişmesi uzun vadede tüketici refahına olumlu yönde ciddi katkı sağlayacaktır.

Dijital platform işletmeciliği piyasasındaki rekabet sorunlarının kaynağında genel olarak “erişim” konusunun yer aldığı ifade edilebilir. Bu çerçevede bu piyasadaki rekabet sorunları “içeriğe ilişkin erişim” ve tüketicilerin kullandığı “ekipmanlara ilişkin birlikte işlerlik (interoperability)” sorunları üzerinde yoğunlaşmak suretiyle incelenebilir.

Dijital platform işletmeciliği piyasasında içeriğe erişime yönelik rekabet sorunları hakkında aşağıdaki tespit ve değerlendirmeler yapılabilir.

1. İÇERİK ERİŞİMİ

1.1. İÇERİK ERİŞİMİNE İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

Dijital platform işletmecileri gibi görsel-işitsel içeriğin dağıtım alanında faaliyet gösteren işletmeciler için özellikle önemli futbol müsabakalarının yayın hakları ve Hollywood filmlerinden oluşan birincil (premium) içeriğe erişim büyük öneme sahiptir. Fakat bu nitelikte içeriğin azlığı ve birincil içerik hakları sözleşmelerindeki münhasırlık hükümleri, birincil içerik satışındaki maliyetleri çok yüksek seviyelere taşımaktadır.

Avrupa’nın en büyük beş futbol liginin (İngiltere Premier Ligi, Almanya Bundesliga, İspanya La Liga, İngiltere Serie A, Fransa Ligue 1) yayıncılık gelirleri toplamı 2009/2010 sezonu itibarıyla 4 milyar Avro’nun üzerindedir. Liglerin yayın haklarının satış bedellerindeki artışın sonucu olarak pek çok ülkede birincil içeriğe sadece hâkim durumdaki ödemeli TV (Pay TV) kanalları sahip olabilmektedir. Bu durum da piyasaya girme amacı taşıyan yeni oyuncuların bu içeriğe sahip olamamalarına ve pazar payı elde edememelerine yol açmaktadır. Ülkemizde dijital platform işletmeciliği pazarı bakımından en önemli içerik Türkiye Süper Futbol Ligi Yayın Haklarıdır. Üst düzey futbol liglerinin yayın haklarının pazarlanmasında izlenen yol ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Bu bağlamda dört farklı pazarlama modelinden bahsedilebilir:

- Müsabakayı düzenleyen federasyon tarafından toplu pazarlık yapılması ve akabinde elde edilen gelirin kulüplere aktarımı (birlikte satış) (ör.: Türkiye, İngiltere, Fransa, 2010 sonrası İtalya),
- Kulüpler tarafından bağımsız pazarlık yapılması (tekil satış) (ör.:İspanya, 2010’a kadar İtalya),
- Federasyon tarafından pazarlık yapılması için tespit edilmiş maçlar ile kulüpler tarafından tek taraflı olarak satılabilecek maçların bulunduğu karma bir sistem; örneğin UEFA Şampiyonlar Ligi’nin bazı hakları,
- Maçların yayınının bizzat federasyon tarafından gerçekleştirilmesi (ör.:Şili).

Birlikte satış, hakların tek bir işletmecide toplanmasına sebep olurken, kulüpler tarafından tekil satış yöntemi ise birden fazla işletmecinin bu haklara sahip olabilmesine imkân tanımaktadır.

1.2. İÇERİK ERİŞİMİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Türkiye açısından durum incelendiğinde yayın hakları satışı konusunun 5894 sayılı Türkiye Futbol Federasyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (TFFK)’da düzenlendiği görülmektedir. TFFK’nın 13’üncü maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında,

“Türkiye Cumhuriyeti sınırları içindeki tüm futbol müsabakalarının televizyon, radyo, internet ve her türlü teknik cihaz ve benzeri araçlarla yayınlanmasına, iletilmesine, yayınların düzenlenmesine ve programlanmasına münhasıran Yönetim Kurulu yetkilidir. Anılan yetki özellikle TFF’nin yayın haklarının merkezi olarak pazarlanmasını ve elde edilen gelirin yetkili organlar tarafından alınan kararlar uyarınca kulüplere dağıtılmasını kapsar.”

hükmüne yer verilmektedir. Görüldüğü üzere maddenin ikinci fıkrası başta Avrupa Komisyonu olmak üzere pek çok rekabet otoritesi tarafından ihtiyatla yaklaşılacak ve bazı durumlarda izin verilmeyen, bazı durumlarda ise ancak koşul getirilmek suretiyle izin verilen yayın haklarının birlikte satışı (Kanun’daki ifadeyle merkezi olarak pazarlanma) konusuna imkân tanımaktadır. Dolayısıyla ülkemizde Türkiye Futbol Federasyonu (TFF) tarafından bir yayın ihalesi şartnamesi çıkarılmakta ve bu şartnameye göre yapılan ihale sonucunda, yayın haklarına belirli bir ihale döneminde tek bir işletmeci sahip olmaktadır. Bu tercihin yayın hakları içeriğinin kullanıldığı dijital platform yayıncılığı ve televizyon yayıncılığı pazarlarındaki rekabet üzerinde önemli sonuçları olmaktadır. 2010 yılından itibaren 4 futbol sezonu için yapılan (ve yıllık 321 milyon ABD Doları bedelle sonuçlanan) son ihalenin şartnamesinde yer alan bazı düzenlemeler söz konusu pazarlardaki rekabet koşulları bakımından kısıtlamalar içermektedir.

1.3. İÇERİK ERİŞİMİNE İLİŞKİN REKABET SORUNLARI

Düzenlemeler bölümünde bahsedilen hususlar neticesinde gerek Türkiye Futbol Süper Ligi maç yayın hakları pazarında gerekse dijital platform işletmeciliği pazarında rekabetin sağlıklı biçimde tesisi sağlanamaması söz konusu olmaktadır. Bu bağlamda futbolun düzenlenmesinden sorumlu kuruluş olarak faaliyette bulunan TFF’nin futbolun marka değerini yükseltmek ve futbol kulüplerine azami gelir sağlamak amacıyla hareket ettiği

söylenebilecektir. TFF için bu, kanunla kendisine verilen görevin doğal bir sonucudur. Bu noktada Rekabet Kurumu'nun görevi bu amaçlarla çelişmemekte bilakis tamamlayıcı bir nitelik arz etmektedir. Zira aşağıda belirtilen hususlar yayıncılık piyasasına rakiplerin girememesi neticesinde önümüzdeki dönemde yapılacak ihalelerde tekliflerin düşük kalması ya da izleyicilerin haber amaçlı görüntülere erişiminin kısıtlanmasıyla birlikte toplam ilginin azalması gibi durumlara yol açarak TFF için de arzu edilmeyen sonuçlar doğurabilecek niteliktedir.

Yayın hakları ile ilgili düzenlemelerde rekabet bakımından sorunlu olan konulardan ilki ihale edilen hakların süresi ve ihaleyi kazanacak olan teşebbüsün sahip olduğu otomatik uzatma hakkına ilişkindir. Yayın hakkı sözleşmesi önümüzdeki dört futbol sezonunu kapsamakta ve yayın hakkı sahibinin belirtilen birtakım şartların gerçekleşmesi halinde bir sezon daha uzatma hakkına sahip olacağını düzenlemektedir. Ülkemizde 2001 yılından beri bu haklara sahip olan teşebbüs 2010 yılından itibaren 4 yıl için daha hakları temin etmiştir. Şüphesiz rekabet hukuku bakımından eşit şartlara tabi olunarak yapılan bir ihale sonucunda daha önce hak sahibi bir teşebbüsün tekrar ihaleyi kazanması bir sorun oluşturmamaktadır. Ancak ihale edilen yayın hakkı süresi Avrupa Birliği'ndeki uygulamalarda uygun görülen süreden daha uzundur. Avrupa Komisyonu'nun uygulamaları incelendiğinde bu münhasır hak devirleri için üç yıllık sürelerin uygun bulunduğu ve ayrıca örtülü bir münhasırlık olarak görülen otomatik yenileme hakkına sıcak bakılmadığı görülmektedir. Türkiye'de ise yapılan son ihale sonucunda Süper Lig yayın haklarının toplamda kesintisiz olarak 13,5 sezondur tek bir platformda kalması sonucu doğmuş ve gelişmekte olan ödemeli televizyon yayıncılığı piyasası için giriş oldukça zor hale gelmiştir.

2010 yılında yapılan ihalenin getirdiği bir başka sonuç, haber amaçlı görüntülerin en geç oynanan haftanın son müsabakasının tamamlandığı gece yarısından 12 saat sonra temin edilmesi şeklindeki düzenleme neticesinde bu görüntülerin yayın hakkı sahibi dışındaki kanallarda izleyiciye ulaşmasının mümkün olmamasıdır. Haber amaçlı görüntüler daha önceki Rekabet Kurulu kararlarında üzerinde hassasiyetle durulan bir konu olmuştur. Yapılan ihalenin ardından hiçbir televizyon kanalı bu görüntülere talip olmamış⁵⁷ ve tüketiciler bakımından haber amaçlı görüntülerin izlenebileceği tek bir kanal kalmıştır. Yukarıda bahsedilen hususlar neticesinde gerek Türkiye Futbol Süper Ligi maç yayın hakları pazarında gerekse dijital platform işletmeciliği pazarında rekabetin sağlıklı biçimde tesisi sağlanamamaktadır.

1.4. İÇERİK ERİŞİMİNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Dijital platform işletmecileri için hayati öneme sahip bir içerik olan Türkiye Süper Futbol Ligi yayın haklarının devrine ilişkin olarak Rekabet Kurulu tarafından 1999 yılından bugüne kadar çok sayıda karar⁵⁸ alınmıştır. 2002 yılında alınan *Digitürk* kararından itibaren yayın ihaleleri

⁵⁷ 2010-2011 sezonunda Süper Lig'de oynanan haftaların tamamına yakınında cuma ve pazartesi günleri müsabaka yapılmıştır. Buna göre maçların haber amaçlı görüntüleri salı günü 12.00'den itibaren yayınlanabilecektir. Cuma, cumartesi, pazar günü yapılan müsabaka görüntülerinin bu maça ilişkin bilgiler gazete ve internet gibi mecralarda yer aldıktan sonra haber değeri son derece düşük olmaktadır.

⁵⁸ 21.09.1999 tarih ve 99-43/450-283 sayılı, 11.10.1999 tarih ve 99-46/500-316 sayılı, 06.02.2001 tarih ve 01-07/62-19 sayılı, 28.08.2002 tarih ve 02-50/636-258 sayılı, 12.08.2004 tarih ve 04-52/699-180 sayılı, 22.09.2005 tarih ve 05-59/880-237 sayılı, 22.09.2005 tarih ve 05-59/881-238 sayılı, 26.09.2005 tarih ve 05-61/900-243 sayılı, 13.07.2006 tarih ve 06-51/659-186 sayılı, 07.09.2006 tarih ve 06-61/822-237 sayılı, 01.11.2007 tarih ve 07-83/1009-393 sayılı, 22.11.2007 tarih ve 07-87/1099-424 sayılı Rekabet Kurumu kararları.

öncesinde ihale şartnamesi taslağı geçerli Yayın Talimatı ile birlikte Rekabet Kurulu'nun incelemesine sunulmaktadır. Bu inceleme sonucunda Rekabet Kurulu şartname taslağı üzerindeki görüşlerini TFF'ye bildirmektedir. 1999-2002 yılları arasında yayın haklarının devrini konu alan üç soruşturma tamamlanmış, daha sonraki dönemde Rekabet Kurumu'nun müdahalesi ihale şartnamelerine ilişkin olarak görüş taleplerine yanıt verilmesi ve yapılan menfi tespit başvurularının değerlendirilmesi ile sınırlı olmuştur. Bununla birlikte 2009 yılında kabul edilen 5894 sayılı TFFK'nın 13'üncü maddesi Rekabet Kurulu'nun şartnamelere ilişkin hazırlamakta olduğu görüşlerin kapsamı hususunda tereddüt yaratmaktadır. Zira TFFK bu haliyle merkezi pazarlamayı mümkün kılmakla birlikte bu tasarrufun her türlü rekabet hukuku denetiminden muaf tutulup tutulmadığı hususuna açıklık getirmemektedir. Daha açık bir ifadeyle merkezi pazarlama yetkisi, normal koşullar altında yayın haklarının satışı konusunda rakip durumunda olan futbol kulüplerinin bir araya gelerek haklarını satmalarının önünü açarken, TFFK'nın 13'üncü maddesi bu yetkinin TFF tarafından kullanımı esnasında yapılan uygulamaların hâkim durumdaki teşebbüslerin tek taraflı davranışlarını denetleyen 4054 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi konusunda bir düzenleme getirmemektedir. Bununla birlikte bu maddenin uygulanması için gerekli koşulların (TFF'nin teşebbüs niteliği taşıması⁵⁹ ve TFFK ile verilen imtiyaz sonucunda hâkim durumda bulunması) var olduğu söylenebilecektir. Ancak, TFFK'nın ilgili maddesi mevcut haliyle ihale şartnamelerinin - diğer rekabet otoriteleri tarafından takip edilen yol olan, 4054 sayılı Kanun'un rakipler arasında rekabeti kısıtlayan anlaşma, uyumlu eylem ve kararları yasaklayan 4'üncü maddesi kapsamında rekabeti sınırlayıcı ancak anlaşmalara muafiyet tanınması koşullarını düzenleyen 5'inci maddesi kapsamında muafiyet alması mümkün bir anlaşma şeklinde ele alınmasına engel olmaktadır. Bu sebeple ülkemizdeki uygulama uluslararası örneklerinden ayrılmaktadır.

Hâlbuki uluslararası uygulamalar incelendiğinde rekabet otoritelerinin 4'üncü madde muadili yetkiler çerçevesinde yayın haklarının birlikte satışına yaklaşımlarının (çok az istisna dışında) bu uygulamaya izin vermemek yönünde olmadığı, yalnızca toplumsal refah üzerinde olumsuz etkileri olacağı görülen bazı noktalarda müdahale etmekle yetinildiği görülecektir. Bu bakımdan 5894 sayılı TFFK'nın 13'üncü maddesinde belirtilen, TFF'nin yayın haklarına ilişkin yetkisinin 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilme yapılmasını dışlamayacak şekilde düzenlenmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir. Söz konusu maddede düzenlemeye gidilerek yayın ihalesi şartnamelerine uluslararası uygulamalara uygun şekilde yaklaşılması halinde ülkemizde büyük önem taşıyan futbol yayın haklarının planlanması konusunda, futbolun gelişiminden sorumlu TFF ve tüketici refahının artmasına katkıda bulunmakla sorumlu Rekabet Kurumu'nun görüşleri ortak bir noktada buluşabilecektir. Yapılacak düzenlemeyle, dijital platform işletmeciliği için en önemli içerik olduğu kabul edilebilecek futbol yayın haklarının bu pazara yönelik giriş engeli tesis etmesinin önüne geçilebilecektir.

Dijital platform işletmeciliği piyasasında ekipmanlarla ilgili rekabet sorunları hakkında ise aşağıdaki tespit ve değerlendirmeler yapılabilir.

⁵⁹ 06.02.2001 tarih ve 01-07/62-19 sayılı Rekabet Kurulu kararında ortaya konmuştur, bkz. a.g.k.s.21.

2. EKİPMANLAR

2.1. EKİPMANLARA İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

Platformlar üzerinden sunulan yayınlar genellikle şifreli olarak yayımlanmaktadır. Şifreli yayınların abonelerce izlenebilmesi için birtakım donanım ve yazılımlara ihtiyaç duyulmaktadır. Yayınların şifrelerini çözen donanımlara akıllı kart adı verilmektedir. Bu kartların yerleştirildiği, şifreleri çözücü yazılım ve programların yüklü olduğu donanımlar ise “set-üstü-kutu” (*set-top-box*) olarak adlandırılmaktadır. Set-üstü-kutular belli bir bedel karşılığında izleyiciye satılabileceği gibi, abonelik süresince izleyiciye bedelsiz veya kiralık olarak da kullanılabilir. Platform üzerindeki yayınların sadece platforma abone olan izleyicilerce izlenilmesine izin veren bu sisteme “koşullu erişim sistemi” (*conditional access system*) adı verilmektedir.

Her platform işletmecisi tarafından sadece kendi yayınlarının şifresini çözmek için özel olarak tasarlanmış set-üstü-kutular kullanılmaktadır. Bu anlamda her bir platform işletmecisi tarafından farklı bir set-üstü-kutu kullanılmakta, izleyicilerin birbirinden farklı platformlara abone olmalarını istemeleri durumunda izleyici bakımından yeni bir set-üstü-kutuya sahip olunması gerekmektedir.

Öte yandan, farklı platformların yayınlarının aynı set-üstü-kutu kullanılarak izleyicilere ulaştırılabilmesi teknik olarak mümkündür. Bunun sağlanabilmesi için farklı sistemlere ait set-üstü-kutuların her türlü erişime açık şekilde dizayn edilmesi, farklı şifreleme sistemlerini alabilmelerinin ve çözebilmelerinin sağlanması gerekmektedir. Anılan teknik düzenlemeler platform işletmecileri arasında imzalanacak bir lisanslama anlaşması yoluyla yapılabilir. Uygulamada aynı set-üstü-kutu ile farklı sistemlere erişim iki alternatif yolla sağlanabilir. Birinci yolda ortak erişim, set-üstü-kutunun sahibi işletmeci ile ilgili izleyiciye yeni hizmet sunmak isteyen işletmeci arasında mevcut set-üstü-kutunun yeni işletmecinin yayınlarını da alabilecek ve çözebilecek nitelikte sözleşmeler yoluyla sağlanabilir. İkinci yolda ise set-üstü-kutuların en başından itibaren farklı şifreleme modüllerini çözebilme yeteneğine sahip olacak şekilde üretilmesi ile farklı platform işletmecilerine ait akıllı kartların aynı set-üstü-kutu içerisine yerleştirilebilmesi ve çalıştırılabilmesi mümkün hale gelecektir.

2.2. EKİPMANLARA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Set-üstü-kutuların piyasaya yeni girişler bakımından yaratabileceği darboğazın aşılabilmesi için Avrupa Birliği elektronik haberleşme hukukunda birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Temel olarak “Erişim Direktifi”nde⁶⁰ yapılan bu düzenlemelere göre, üye ülkelerin sektörel düzenleyici otoriteleri, etkinliği ve sürdürülebilir rekabeti destekleyecek ve son kullanıcılara maksimum fayda sağlayacak şekilde gerekli erişim ve ara bağlantının sağlanması ile hizmetlerin karşılıklı çalışabilirliğini teşvik etmek ve gerektiğinde sağlamakla yükümlü tutulmuştur. Bu çerçevede ulusal sektörel düzenleyici otoriteler, son kullanıcılarının üye devletlerce belirlenecek sayısal radyo ve televizyon yayıncılığı hizmetlerine erişiminin garanti altına alınması için, gerekli olduğu ölçüde, işletmeciler üzerine adil, makul ve ayrımcı olmayan koşullarda diğer işletmecilere erişim sağlanması yükümlülüğü getirebileceklerdir.

⁶⁰ Official Journal of the European Communities (2002).

Söz konusu direktif hükümleri çerçevesinde kimi Avrupa Birliği ülkelerinde set-üstü-kutularla ilgili olarak birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin İtalya’da set-üstü-kutular bakımından ortak bir standart belirlenmiştir. Yayıncılar arasındaki gönüllü bir anlaşma sonucu belirlenen bu standart sonucu İtalya’da set-üstü-kutusu piyasasındaki rekabetin arttığı ve set üstü kutuların fiyatlarının düştüğü tespit edilmiştir⁶¹. İspanya’da ise set-üstü-kutuların karşılıklı çalışabilir olması yasal bir zorunluluk olarak belirlenmiştir. Yasal yükümlülüklerini lisanslama anlaşmaları yoluyla veya teknoloji içeren set-üstü-kutu kullanarak yerine getirebilecek taraflar arasında bir uzlaşma sağlanamaması hallerinde ise, sektörel düzenleyici otorite olan Telekomünikasyon Piyasası Komisyonu (*Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*) tarafından çözüm bulunmaktadır⁶². Ülkemizde ise aynı set-üstü-kutunun birden fazla platform işletmecisi tarafından birlikte kullanılmasına ilişkin olarak Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu veya Radyo Televizyon Üst Kurulu tarafından yapılmış herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle mevcut durumda tüketiciler her bir platform işletmecinin sunduğu hizmetler için ayrı set-üstü-kutular kullanmaktadır.

2.3. EKİPMANLARA İLİŞKİN REKABET SORUNLARI

Farklı platformların yayınlarını izleyebilmek için ayrı ayrı set-üstü-kutuların satın alınması zorunluluğu gerek piyasaya yeni giriş yapacak platform işletmecileri gerekse tüketiciler bakımından birtakım olumsuzlar doğurmaktadır. Set-üstü-kutuların tüketiciler için belli bir maliyeti olması ve hane içinde fiziken belli bir yer kaplaması nedeniyle birinci kutu alındıktan sonra ikincisinin satın alınmasının tercih edilmemesi söz konusu olabilmektedir. Bu durum son kullanıcıların sağlayıcı değiştirmesine veya mevcut sağlayıcıya ek başka bir sağlayıcıdan hizmet alınmasına engel olmaktadır. Platform işletmeciliği alanına yeni girecek işletmecilerin faaliyetlerine başlayabilmeleri ve hâlihazırdaki işletmecilerin faaliyetlerine devam edebilmeleri, bu alanda faaliyet gösterebilmek bakımından katlanılan maliyetleri karşılayabilecek ölçüde bir abone sayısına ulaşılmasına bağlıdır. Piyasaya girmesi yeni bir set-üstü-kutu satmasına bağlı olan bu işletmecilerin, ikinci bir set-üstü-kutunun maliyetlerine katlanmak istemeyen izleyicileri platformlarına abone yapabilmeleri ise oldukça zorlaşacaktır. Bu bağlamda özgün kapalı teknoloji içermesi nedeniyle tüketici nezdinde batık maliyet niteliği taşıyan set-üstü-kutuları, potansiyel işletmeciler bakımından da bir giriş engeli oluşturabilecektir. Bu durum, yerleşik işletmeci dışındaki platform işletmecilerinin futbol yayın haklarının alınması gibi önemli maliyetler gerektiren içerik yatırımlarına yönelmelerini engellemekte ve dolayısıyla futbol yayın haklarına ilişkin ihalelerde rekabeti azaltabilmektedir. Buna ek olarak, tüketicilerin farklı platform işletmecilerinin yayın paketlerine erişebilmek için farklı set-üstü-kutular satın almak zorunda olmaları da ek maliyetlere katlanmalarına sebep olmaktadır.

Rekabet Kurulu tarafından set-üstü-kutulara yönelik olarak alınan *Digitürk* kararında⁶³ Digital Platform İletişim Hizmetleri A.Ş.’nin (Digitürk) yayınlarının izlenebilmesi için kendi sattığı set-üstü-kutunun satın alınmasını şart koşarak tüketicileri ve diğer set-üstü üreticisi ve ithalatçısı firmaları zarara uğrattığı iddiası değerlendirilmiştir. Anılan kararda set-üstü-kutuların dijital platform hizmetleri pazarına girişler bakımından bir engel yaratabileceği, farklı platformlara üyelik için farklı set-üstü-kutuların alınması zorunluluğunun tüketicileri

⁶¹ http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/l24223b_en.htm (2011)

⁶² Perez A.(2001).

⁶³ 07.02.2008 tarih ve 2008-2-9 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

zarara uğratabileceği tespitlerine yer verildikten sonra, ülkemizde bu alanda yapılmış herhangi bir düzenlemenin bulunmaması karşısında, Digitürk'e ait set-üstü-kutusunun abone olunmak istenen ürünün veya hizmetin doğal bir parçası olarak kabul edilebileceği ve söz konusu satış yönteminin yeni bir ürünün veya hizmetin sunulmasına yönelik bir pazarlama yöntemi olarak kabul edilmesinin uygun olacağı sonucuna ulaşılmıştır. Yine aynı kararda, set-üstü-kutuların platform işletmeciliği piyasasına girişler bakımından yarattığı olumsuz etkilerinin önlenmesi için Türkiye'de bu alanda ex-ante düzenleme yapma yetkisi bulunan sektörel düzenleyici otoritelerinin uygun hukuki düzenlemeleri yapması gerektiği ifade edilmiştir.

2.4. EKİPMANLARA İLİŞKİN DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Yukarıda bahsedilen hususlar çerçevesinde, genel olarak dijital platform işletmeciliği piyasasında rekabetin artırılabilmesi ve mevcut veya potansiyel rekabet sorunlarının önlenmesi amacıyla, tüketicilerin hizmet aldıkları dijital platform işletmecilerini değiştirme ya da çeşitlendirme önündeki en büyük engel olan, ekipmanların birlikte işlerliğini tesis edecek düzenlemelerin ilgili düzenleyici otoriteler tarafından yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BANKACILIK PİYASASI

1. GENEL BİLGİLER

Finansal sistem içerisinde önemli bir ağırlığa sahip bankacılık faaliyetlerinin temel işlevi tasarruf sahiplerinden fon ihtiyacı olan ekonomik birimlere fon aktarımına aracılık etmektir. Bankalar, ekonomiye kredi arzıyla sermaye birikimini destekleyerek yatırımı ve üretimi kolaylaştırmak ve tüketimi canlandırmak suretiyle katkı sağlamaktadır.

Bankacılık hizmetleri temel olarak mevduat toplama ve kredi verme hizmetleri olarak tanımlanmaktadır. Öte yandan söz konusu temel bankacılık hizmetlerini tamamlayıcı nitelikte birçok ürün ve hizmet bulunmaktadır. Bunların bazıları, kartlı ve kartsız ödeme hizmetleri, portföy yönetimi ve yatırım bankacılığı, menkul kıymet aracılık hizmetleri, sigortacılık ve emeklilik, faktöring ve leasing hizmetleridir. Günümüzde bankalar temel bankacılık hizmetleri yanında bahsi geçen hizmetleri de sunmaktadır. Bankalar genellikle bu hizmetleri aynı ekonomik bütünlük içerisinde, ancak farklı tüzel kişilikler altında yerine getirmektedir.

Türkiye'deki toplam banka sayısı 2011 yılı itibarıyla 48⁶⁴ olup, bu bankalardan 31 adedi mevduat bankası, 13 adedi kalkınma ve yatırım bankası, 4 adedi ise katılım bankası olarak faaliyet göstermektedir. Bankacılık piyasasında faaliyet gösteren 48 adet bankanın 7'si kamu sermayeli, 17'si özel sermayeli banka olup 1 banka ise Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) bünyesinde bulunmaktadır. Yabancı sermayeli banka sayısı 23 olup, bunlardan 16'sı mevduat bankası, 4'ü kalkınma ve yatırım bankası, 3'ü ise katılım bankasıdır. Yabancı sermayeli bankaların toplam aktiflerinin sektör içindeki payı yaklaşık %20'dir.

2. PİYASAYA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Türk bankacılık sektörünün düzenlenmesinden 5411 sayılı Bankacılık Kanunu çerçevesinde Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) sorumludur. BDDK banka ve çeşitli finansal şirketlerin kuruluşu, faaliyetleri, yönetimi, birleşme, bölünme, hisse değişimi ve tasfiyelerini düzenlemek ve denetlemekle yetkilidir. Bankacılık Kanunu'yla bankaların faaliyet alanları belirlenmiş olup, yeni banka kurulması ve faaliyete başlaması belli koşullara bağlanarak BDDK'nın iznine tabi tutulmuştur. 5464 sayılı Banka ve Kredi Kartları Kanunu gereğince kartlı sistem kurma, kart çıkarma, üye işyerleri ile anlaşma yapma, bilgi alışverişi, takas ve mahsuplaşma faaliyetinde bulunmak isteyen kuruluşların da BDDK'dan izin almaları şarttır.

Bankacılık piyasasında düzenleyici ve denetleyici kurum olan BDDK'nın yanı sıra Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) da bankacılık piyasasında mevduat sınıflaması, zorunlu karşılıklar, kredi kartı faizlerinin sınırları konularında düzenleyici kuruluş rolü üstlenmektedir. Halka açık bankalar ise Sermaye Piyasası Kurumu'nun düzenlemelerine tabidir. Ayrıca mevduat sigortası alanında TMSF'nin düzenleme yapma yetkisi bulunmaktadır.

⁶⁴ Bu sayıya İMKB Takas ve Saklama Bankası dâhil edilmiştir.

5411 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesine göre mevduat bankaları ile kalkınma ve yatırım bankaları faaliyet izni aldıkları tarihten itibaren bir ay içinde tüzel kişiliği haiz ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olan Türkiye Bankalar Birliği'ne (TBB), katılım bankaları ise aynı nitelikteki Türkiye Katılım Bankaları Birliği'ne (TKBB) üye olmak zorundadır. Bunun yanı sıra üyelik zorunlu olmamakla birlikte, Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. (BKM) tarafından sunulan takas ve mahsuplaşma, mesaj yönlendirme, ortak ATM (*Automatic Teller Machine-Bankamatik*) ve POS (*Point of Sale-Satış Noktası*) sistemi gibi kartlı ödeme altyapısı ve hizmetlerinden yararlanmak isteyen bankalar BKM'ye üye olmaktadır. BKM'nin 27 üyesi bulunmaktadır.

Bankalar uyguladıkları faiz oranları ile işlem ücret ve komisyonlarını serbestçe belirlemektedir. Diğer taraftan sadece kredi kartı faiz oranlarına ilişkin TCMB'nin bir düzenlemesi bulunmaktadır. Kredi kartlarına ilişkin 3 tür faiz oranı vardır. Bunlar alışveriş faiz oranı, gecikme faiz oranı ve nakit avans faiz oranıdır. Alışveriş faiz oranı, kredi kartı ile alışverişte sadece asgari ödeme tutarı ödendiği durumda ortaya çıkmakta, kalan borç tutarı için tahsil edilen faiz bedelinin hesaplanmasında kullanılmaktadır. Asgari tutarın altında ödeme yapıldığında ise, minimum ödeme tutarının ödenmemiş kısmına gecikme faiz oranı, geriye kalan kısma ise alışveriş faiz oranı uygulanmaktadır. Hiç ödeme yapılmadığı durumda ise minimum ödeme tutarına gecikme faizi hesaplanmaktadır. Nakit avans faiz oranı ise kredi kartı aracılığıyla nakit avans çekildiğinde uygulanan faiz oranıdır.

Kredi kartı işlemlerinde uygulanacak aylık azami akdi faiz oranı (nakit avans faiz oranı) ile aylık azami gecikme faizi oranı TCMB tarafından 3 aylık dönemleri için belirlenmekte, bankalarca kredi kartı işlemlerinde bu oranların üzerinde bir faiz oranı uygulanması mümkün olmamaktadır. Bankalar bu oranları geçmemek üzere faiz oranlarını serbestçe belirleyebilmektedir. Alışveriş faiz oranı da nakit avans faiz oranı ile aynı düzeyde belirlenmektedir.

3. REKABET SORUNLARI

3.1. Yapısal Sorunlar

1980'li yıllarda Amerika Birleşik Devletleri (ABD) başta olmak üzere Türkiye dâhil birçok ülkede, yaşanan serbestleşme ve reform süreciyle bankacılık piyasası rekabete açılmış ve birçok kısıt kaldırılarak rekabetle uyumlu düzenlemeler benimsenmiştir. Özellikle bankacılık faaliyetlerine, bankacılık enstrümanlarına ve coğrafi pazarlara ilişkin kısıtların kaldırılması veya azaltılması, piyasada rekabeti artırarak tüm dünyada bankacılık hizmetlerinin gelişmesini, ürün ve hizmet çeşitliği ve kalitesinin artmasını sağlamıştır.

Bankacılık piyasasında düzenlemelerden kaynaklanan kısıtların birçoğu kaldırılmış olmasına rağmen, piyasanın arz ve talep yönlü özelliklerinden ve banka davranışlarından kaynaklanan, rekabetin işleyişini aksatan ve ayrıca rekabeti kısıtlayıcı uygulamalara zemin hazırlayan birçok unsur bulunmaktadır. Bunlardan ilki bilgi asimetrisidir. Bankacılık piyasasında müşterilerle bankalar arasında bankaların risklilik düzeyi, ürün ve hizmetlerin fiyatları gibi birçok hususta bilgi asimetrisi bulunmaktadır. Bu durum bankaların müşterilerine yeterli düzeyde bilgi sunmaması ile ürün ve hizmetlerin karmaşık yapısından kaynaklanabilmekte, müşterilerin bankaları kıyaslamasını zorlaştırarak bankalar arası

rekabeti azaltabilmektedir. Diğer taraftan bankalar arasında da müşterilerin risklilik düzeyi ve güvenilirliği ile ödeme alışkanlıklarına ilişkin var olan bilgi asimetrisi bankalar arası rekabeti etkileyebilmektedir.

Bunun yanı sıra, bankacılık piyasasında müşterilerin bankalar arasında geçişini zorlaştıracak mahiyette banka-müşteri ilişkisinin süresini uzatan önemli düzeyde geçiş maliyeti de bulunmaktadır. Ürün ve hizmetlerin karmaşık yapısı, tekrarlı ve uzun süreli biçimde kullanılıyor olması, banka-müşteri ilişkisinde güven ve bağlılığın önemi bankacılıkta geçiş maliyetlerine yol açan unsurlar arasındadır. Başka bankaya geçişte ortaya çıkan işlem maliyetleri ve bankalar arasındaki bilgi asimetrisi geçiş maliyetlerinin kaynağında olan unsurlardır. Müşterilere ek ürün ve hizmet satışı içeren çapraz satışlar da geçiş maliyeti yaratmaktadır. Geçiş maliyetleri bankaların yeni müşteri edinmesini zorlaştırdığından pazara girişleri kısıtlayabilmekte ve rekabet belli bir müşteri tabanına ulaşıldıktan sonra azalabilmektedir.

Bankacılıkta rekabeti etkileyen bir diğer husus ise ödeme sisteminin niteliği ve işleyişinden kaynaklanmaktadır. Bankacılıkta önemli bir yer tutan ödeme hizmetleri, yüksek düzeyde sabit yatırım gerektirdiğinden ölçek ekonomisi özelliğine sahiptir. Buna ek olarak, şebeke endüstrisi niteliğinde olan ödeme sistemleri şebeke dışsallıkları içermekte olup, bu durum bankaların ödeme sistemi üyeliğinden, tüketicilerin de ödeme araçlarının kullanımından sağladıkları faydanın sistemdeki banka ve kullanıcı sayısı ile birlikte artması sonucunu doğurmaktadır. Ölçek ekonomisi ve şebeke dışsallıkları ise ödeme hizmetlerinde yoğunlaşmaya yol açmaktadır. Belli bir üye ve kullanıcı sayısına ulaşıldıktan sonra, başka bir sistemin kurularak rekabetçi baskı yaratması zor olduğundan, ödeme sistemlerinde rekabet düşük seviyede olabilmektedir. Ölçek ekonomisi ve şebeke dışsallıkları aynı zamanda, ödeme hizmetlerinde bankalar arasında işbirliğini gerektirmekte, bu durum ise, sisteme giriş koşulları ile hizmet fiyatlarının belirlenmesinde rekabeti kısıtlayıcı uygulamalara yol açabilmektedir. Sistemi kontrol eden bankaların belirlediği dışlayıcı giriş ücretleri veya ayırmacı komisyon uygulamaları giriş engeli yaratabilmektedir. İşbirlikleri ayrıca, bankalar arasında koordineli davranışı, bilgi paylaşımını ve rekabeti kısıtlayıcı anlaşmaları kolaylaştırabilmektedir.

Bankacılık piyasasına girişte kurulması gereken bankacılık sistemi altyapısı (gerekli yazılım, internet bankacılığı altyapısı, EFT/havale, kartlı ödeme sistemleri gibi ödeme altyapıları) önemli bir sabit maliyet unsurudur. Buna ek olarak, şube ve ATM ağının kurulması, üye işyerlerine POS cihazı yerleştirilmesi de önemli düzeyde sabit yatırım maliyeti içermektedir.

Hâlihazırda tespit edilmiş bir rekabet ihlalden bahsedilemese de, ödeme sistemi hizmetlerine ilişkin bankalar arası işbirlikleri ile BKM'nin uygulamaları hakkında Rekabet Kurumu tarafından yürütülen muafiyet incelemelerinde, söz konusu ödeme altyapılarına erişimin özellikle küçük bankalar aleyhine olabileceğinden endişe edilmekte ve bu çerçevede şartlı muafiyet verilmektedir.

Türk bankacılık sisteminde rekabetin düzeyi hakkında önemli ipuçları veren banka sayısı ve yoğunlaşma oranları itibarıyla sistemin yapısı incelendiğinde ise şöyle bir tablo ile karşı karşıya kalınmaktadır. 2000-2001 krizi sonrasında Türkiye'de faaliyet gösteren banka sayısının sürekli azaldığı görülmektedir. Bu durumun bir nedeni, kriz sonrasında iflas eden

bankaların faaliyetlerine son vererek veya birleşme ve devralmalarla piyasadan çıkması; diğer bir neden ise, kriz sonrasında bankacılık lisansı verilmesinin daha sıkı koşullara bağlanması, piyasaya girişlerin zorlaşması ve piyasaya yeni banka girişinin olmamasıdır. Bu dönemde banka sayısındaki düşüşe paralel olarak aktif büyüklüğü bazında yoğunlaşma oranlarında artış gözlenmektedir. Şöyle ki, 2000’lerin başında ilk beş büyük bankanın toplam aktifler içindeki payı %50’nin altındayken, son yıllarda bu oran %60’lara ulaşmıştır. Ayrıca, en büyük on bankanın payı %80’in üzerinde olup, HHI değeri ise 1.000’e yaklaşmıştır. Bu göstergeler piyasada yoğunlaşmanın yüksek olduğunu ortaya koymaktadır.

Tablo 1: Banka Sayısı ve Aktif Büyüklüğüne Göre Yoğunlaşma Oranları (2000-2010)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Banka Sayısı	79	67	59	55	53	51	50	50	49	49	49
CR5 ⁶⁵ (%)	47,0	53,8	57,4	59,0	58,1	61,4	60,9	59,8	60,1	60,5	60,1
CR10 ⁶⁶ (%)	67,9	78,6	79,3	80,6	82,0	82,9	83,5	82,5	82,8	83,4	83,2
HHI ⁶⁷	623,4	794,9	851,7	904,6	905,9	934,7	911,0	879,1	885,7	913,3	897,0

Kaynak: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (2010).

⁶⁵ CR5, pazar payları açısından piyasadaki en büyük ilk beş teşebbüsün toplam pazar payını göstermektedir.

⁶⁶ CR10, pazar payları açısından piyasadaki en büyük ilk on teşebbüsün toplam pazar payını göstermektedir.

⁶⁷ HHI, piyasadaki tüm teşebbüslerin pazar paylarının karelerinin toplamıdır. Alabileceği en yüksek değer 10.000’dir.

2010 yılında kamu bankalarının toplam aktiflerinin bankacılık piyasası içindeki payı yaklaşık %28’dir. Toplam kredilere bakıldığında ise 3 adet kamu sermayeli mevduat bankasının toplam %27,5 paya sahip olduğu görülmekte ve kamu sermayeli bankaların bu alandaki ağırlığı göze çarpmaktadır. Mevduatta kamu bankalarının toplam ağırlığı %35,6’dır. Kredi kartı hizmetlerinde ise kamu bankalarının pazar paylarının düşük olduğu görülmektedir. İlk 10 banka içerisinde sadece 2 adet kamu bankası yer almaktadır.

Söz konusu pazar payları göz önünde bulundurulduğunda, Türk bankacılık sisteminde kamu bankalarının önemli bir ağırlığa sahip olduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra 22.08.2008 tarihli ve 26975 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği” gereğince kamu mevduatının kamu bankalarında tutulması zorunluluğu da kamu bankalarının mevduattaki payını artırmaktadır. Bu durum kamu bankalarına mevduat hizmetlerinde özel bankalar aleyhine rekabet avantajı sağlamaktadır.

3.2. Hukuki ve Davranışsal Sorunlar

Bankacılık piyasasına yönelik olarak 4054 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesi çerçevesinde Rekabet Kurumu bünyesinde yürütülen iki adet soruşturma tamamlanmış olup, hâlihazırda bir soruşturma da devam etmektedir. Kartlı ödeme sistemlerinde bankalar arasında yapılan işbirlikleri (ortak takas komisyonu belirlenmesi, ATM paylaşım anlaşmaları, bankalar arası ikili POS paylaşım anlaşmaları gibi) 4054 sayılı Kanun’un 5’inci maddesi çerçevesinde muafiyet değerlendirmesine konu olmaktadır.

4054 sayılı Kanun'un bankacılık piyasasındaki birleşme ve devralmalara uygulanmasına yönelik olarak 5411 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinde getirilen istisna⁶⁵ nedeniyle, bazı alt piyasalarda yoğunlaşma yaratabilecek birleşme ve devralmalar Rekabet Kurumu denetiminden çıkarılmıştır. Türkiye'de faaliyet gösteren bankaların aktif payları incelendiğinde, en büyük paya sahip ilk yedi bankanın, kendi aralarındakiler hariç olmak üzere, diğer bankalarla yapacakları birleşme ve devralma işlemlerinin 4054 sayılı Kanun kapsamı dışında kaldığı görülmektedir. Ayrıca, 5411 sayılı Kanun'da veya bu kanuna dayanılarak çıkarılan Bankaların Birleşme, Devir, Bölünme ve Hisse Değişimi Hakkında Yönetmelikte birleşme ve devralma işlemlerinin piyasadaki rekabet seviyesine etkilerinin denetimi bakımından bir düzenleme bulunmamaktadır. Birleşme veya devralma işlemi taraflarının toplam aktif payının %20'yi geçmediği durumlarda söz konusu işlemin rekabeti azaltmayacağı iddia edilebilse dahi, işleme taraf olacak bankaların bankacılık hizmetlerinin alt pazarları olan mevduat, kredi, kartlı ödeme hizmetleri ile diğer hizmetlerdeki pazar paylarının yüksek olabileceği göz önünde bulundurularak işlemin bu alt pazarlardaki etkilerinin değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

4. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Türk bankacılık piyasasında rekabetin artırılması için öncelikle, rekabetçi dinamiklerin işleyişini engelleyen unsurların ortadan kaldırılması veya bunların etkilerinin dengelenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda;

- Banka birleşme ve devralmalarında 5411 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinde yer alan istisnanın kaldırılması,
- Bazı Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki uygulamalara paralel olarak, özellikle perakende bankacılık hizmetlerinde müşterilerin bankalar arasındaki geçişini kolaylaştırıcı ve geçiş maliyetlerini azaltıcı düzenlemelere yer verilmesi,
- Mevduat, kredi ve diğer bankacılık hizmetlerinde uygulanan sözleşmelerde rekabetçi bakış açısının temin edilmesi ile işlem ücret ve masrafları gibi uygulamalarda tüketicinin korunması bakımından sektör otoritelerinin etkin rol almalarının sağlanması; sektör otoritelerinin bu konularda Rekabet Kurumuyla işbirliği ve eşgüdüm içinde olmaları,
- Bankalar ile müşteriler arasındaki bilgi asimetrisinin azaltılması, müşterilerin bankaları kıyaslamasının kolaylaştırılması amacıyla bankalara belli hususlarda bilgi açıklama yükümlülüğü getirilmesi

hususları bankacılık piyasasında rekabetin ve etkinliğin artırılması bakımından önem taşımaktadır.

⁶⁵ 5411 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinin birinci fıkrasına göre, Türkiye'de faaliyette bulunan bankaların taraf olduğu birleşme ve devralmalara, bankaların toplam aktiflerinin sektör içindeki paylarının %20'yi geçmemesi kaydıyla 4054 sayılı Kanun'un birleşme ve devralmalara ilişkin 7, 10 ve 11'inci madde hükümleri uygulanmamaktadır.

BEŞERİ İLAÇ ENDÜSTRİSİ

1. GENEL BİLGİLER

İnsan sağlığını doğrudan ilgilendirmesi nedeniyle tüm tüketiciler için büyük öneme sahip olan beşeri ilaç endüstrisi; sağlayıcı, toptancı ve perakendeci teşebbüslerden oluşmaktadır. Sağlayıcı seviyesinde yabancı sermayeli ve daha ziyade orijinal ilaç üretiminde bulunan ithalatçı firmalar ile jenerik (eşdeğer) ilaç üretiminde bulunan yerli üreticiler, toptancı seviyesinde ecza depoları, perakende seviyede ise nihai tüketici konumundaki hasta ile temas noktasını oluşturan eczaneler faaliyet göstermektedir.

Endüstri kendine has yapısı nedeniyle, birçok konuda ayrıntılı yasal düzenlemelere tabidir. Bu düzenlemeler, ilaçların henüz yeni geliştirildiği laboratuvar çalışmaları aşamasından, bunların ruhsatlandırılıp fiyatlandırıldığı ve nihai tüketiciye sunulduğu aşamaya kadar her noktada kendini göstermektedir. Endüstrinin sağlayıcıları ilgilendiren düzenlemeleri ve sağlayıcı seviyesindeki rekabet sorunları hakkında Rekabet Kurumu bünyesinde daha ayrıntılı bir araştırma yürütülmesi sebebiyle aşağıdaki tespit ve değerlendirmelerde yalnızca dağıtım kanallarındaki yapısal rekabet sorunları konu edilecek, yasal düzenlemelerin özellikle perakende dağıtım seviyesindeki teşebbüsleri ilgilendiren noktaları değerlendirilecektir.

Beşeri ilaç endüstrisinin dağıtım kanalları, üst piyasadaki ilaç firmalarından satın alınan ürünleri alt piyasaya dağıtan ecza depolarından ve bunların alt piyasasında yer alan eczanelerden oluşmaktadır. Rekabet Kurumu tarafından yapılan tespitlere göre beşeri ilaç piyasasının dağıtım kanallarında rekabet sorunları özellikle perakende seviyede yoğunlaşmaktadır. Perakende dağıtım kanallarındaki yapısal ve davranışsal rekabet sorunları nedeniyle eczaneler arasında tüketicilere yansıyacak nitelikte fiyat rekabeti oluşmamakta, tüketici tercihleri ve tüketicilerin ilaca erişimi sınırlanmaktadır.

Dağıtım kanallarının perakende seviyesinde rekabetin sağlanması durumunda, nihai tüketicilerin (hastaların) ilaçları daha uygun fiyatlarla satın alabileceği, tüketicilerin ilaçlara erişiminin artacağı ve ilaçların alınacağı eczanenin tüketici tarafından özgürce seçilebileceği bir piyasa yapısı ortaya çıkabilecektir.

Beşeri ilaç endüstrisinin arz tarafında, üst piyasadan alt piyasaya doğru sırayla, sağlayıcı ilaç firmaları, ecza depoları ve eczaneler bulunmaktadır. İlaçların sağlayıcı firmalardan serbest eczanelere ve hastanelere iletilmesini sağlayan ecza depoları, dağıtım faaliyetinin niteliğine göre "ihaleci ecza depoları" ve "serbest eczanelere dağıtım yapan ecza depoları" olarak ikiye ayrılmaktadır. Çok az sayıda olmakla birlikte her iki faaliyeti de yürüten ecza depoları da bulunmaktadır. İlaç endüstrisindeki toptan dağıtım faaliyetinin yaklaşık %95'i serbest eczane, %5'i ise hastane piyasalarına yönelik olarak yapılmaktadır. Resmi olmayan verilere göre, Türkiye'de ulusal veya bölgesel çapta faaliyet gösteren ve tamamı özel teşebbüs niteliğinde olan yaklaşık 300 ecza deposu bulunmaktadır. Ancak sayının çokluğuna rağmen toptancı seviyesindeki yoğunlaşma oldukça yüksektir. Nitekim ciro büyüklüğüne göre ilk dört sırayı alan ecza depolarının pazar paylarının toplamı %80'i geçmektedir.

Diğer taraftan, Tüm Eczacı İşverenler Sendikası (TEİS) tarafından 2011 yılı başında yapılan bir araştırmaya göre Türkiye’de yaklaşık 23.500 serbest eczane faaliyet göstermekte olup eczane başına düşen nüfus ortalama 3.090 kişidir⁶⁶. Türkiye’deki beşeri ilaç satışının yaklaşık %95’lik kısmı, tamamı küçük ölçeğe sahip olan ve yerel çapta faaliyet gösteren serbest eczaneler kanalıyla yapılmaktadır.

Beşeri ilaç endüstrisinin kendine has talep yapısı vardır. Piyasanın arz tarafındaki bütün oyuncular özel teşebbüs niteliğindedir. Ancak, talep tarafı bu konuda oldukça önemli bir farklılık göstermektedir. Şöyle ki, nihai tüketici durumundaki hastanın hangi ilacı kullanacağını büyük ölçüde reçeteyi yazan doktorlar belirlemekte, buna karşın ilacın bedeli büyük ölçüde kamu kaynakları tarafından karşılanmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) verilerine göre, 2010 yılı sonu itibarıyla Türkiye nüfusunun yaklaşık %83’ü SGK’nın sağlık güvencesi altında bulunmaktadır. Aynı yıl SGK’nın ilaç harcamaları, SGK tarafından yapılan toplam sağlık harcamalarının yaklaşık %42’sini oluşturmuştur⁶⁷. Kamunun toplam ilaç harcamalarının GSYH içindeki payı ise yine aynı yıl %1,39 olarak gerçekleşmiştir⁶⁸. Toplam ilaç harcamalarının yaklaşık olarak %90 oranı kamu tarafından karşılanmaktadır⁶⁹. Dolayısıyla, kamu bu piyasada önemli bir alıcı gücüne sahiptir.

2. ENDÜSTRİYE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

1953 tarihli ve 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun’un 1’nci ve 2’nci maddelerine göre Türkiye’de yalnızca eczacılık fakültesi mezunları tarafından eczane açılıp işletilebilmektedir. Eczane açmak isteyen kişiler Kanun’un 5’nci maddesi uyarınca yapacağı başvuru ile Sağlık Bakanlığı’ndan ruhsatname almak zorundadır. Ayrıca Kanun’un 18’nci maddesine göre bir eczacının birden fazla eczane açması yasaktır.

Türkiye’de eczane açabilmek için herhangi bir nüfus sınırlaması veya coğrafi sınırlama bulunmamaktadır. Ancak bazı ülkelerde eczane açılabilmesi için nüfusa ve coğrafi kriterlere dayanan kurallar uygulanabilmektedir. Örneğin Fransa’daki yasalara göre, her 2.500-3.000 kişiye bir eczane düşecek şekilde eczane açılmasına izin verilmektedir. İspanya ve İtalya gibi bazı ülkelerde ise, iki eczane arasındaki uzaklık mevzuatla belirlenen mesafeden daha kısa olamamaktadır. Sözü edilen nitelikteki sınırlamaların Türkiye’de de uygulanması gerektiği, eczacı meslek örgütleri tarafından çeşitli platformlarda dile getirilmektedir.

Diğer taraftan, hangi ilacın kullanılacağını belirleyen doktor ile ilacın nihai tüketicisi olan hastanın ürün fiyatına duyarsız olması, ilaç harcamalarının büyük bölümünü gerçekleştiren kamunun, ilaç harcamalarının sınırlandırılmasına yönelik çeşitli düzenlemeleri yürürlüğe koymasını gerektirmiştir. Bu düzenlemelerin başında fiyat regülasyonu ve geri ödeme sistemi gelmektedir.

⁶⁶ Türk Eczacı İşverenler Sendikası (2011).

⁶⁷ Sosyal Güvenlik Kurumu (2011)Tablo AFY11.

⁶⁸ Araştırmacı İlaç Firmaları Derneği, Grafik 741.

⁶⁹ Araştırmacı İlaç Firmaları Derneği, Grafik 262.

2.1. Fiyat Regülasyonu

Türkiye’de ilaç harcamalarının artışı sınırlamayı hedefleyen düzenlemelerin başında **referans fiyat** sistemi gelmektedir. Bu sisteme göre; Türkiye’de piyasaya sürülen bir ilacın ecza depolarına satış fiyatı, diğer Avrupa ülkelerine göre fiyatların daha düşük olduğu beş Avrupa ülkesinde (Portekiz, İspanya, Fransa, İtalya, Yunanistan) uygulanmakta olan en ucuz fiyata göre belirlenmektedir. Eşdeğeri olmayan orijinal bir ürün referans fiyata kadar fiyatlandırılabilen, pazara giriş yapan ilk jenerik üründen sonra ise orijinal ürün ile jeneriğinin fiyatı referans fiyatın %60’ı ile sınırlandırılmaktadır. Bu sisteme göre sağlayıcı ilaç firmasının satış fiyatı belirlendikten sonra, Sağlık Bakanlığı tarafından belirlenen marjlara göre ecza depolarının ve eczanelerin satış fiyatları tespit edilmektedir. Sağlayıcı firmaların depolara satış fiyatına göre belirlenen kâr marjları aşağıdaki gibidir.

Tablo 1: Fiyat Dilimlerine Göre Depocu ve Eczacı Kâr Marjları

Depocuya Satış Fiyatı	Depocu Kârı %	Eczacı Kârı %
0 – 10 TL’ye kadar	9	25
10 – 50 TL	8	25
51 – 100 TL	7	25
101 – 200 TL	4	16
200 TL üzeri	2	12

Kaynak: Beşeri İlaçların Fiyatlandırılması Hakkında Tebliğ, s.12.

Tablodan görüldüğü üzere, eczaneler, ilacın fiyatına göre değişen %12 ila %25 arasındaki kâr marjları ile çalışmaktadır.

2.2. Geri Ödeme Sistemi

İlaç harcamalarını azaltmaya yönelik olarak kamu tarafından uygulanan bir diğer yöntem ise eşdeğer ilaç uygulaması ve bununla bağlantılı olarak **geri ödeme sistemidir**. Buna göre, doktor tarafından reçeteye yazılan bir ilacın bedeli, bu ilacın da bulunduğu bir eşdeğer ilaç grubunun içindeki en düşük fiyatlı ürünün bedelinin %10 üzerine kadar SGK tarafından ödenmektedir. Reçetede yazılı ilacın fiyatı bandın üzerinde kalıyor ise, bandın üzerinde kalan kısım reçete sahibi tarafından ödenmektedir. Eczacıların, reçetede yazılı ilacı, bandın içinde olan daha düşük fiyatlı bir eşdeğeri ile değiştirilebilmesi mümkündür. Ancak, reçetede yazılı ilacın daha düşük fiyatlı eşdeğer ilaç ile değiştirilmesi yönünde eczacıları teşvik eden bir sistem bulunmamaktadır. Ayrıca, uygulamada eczacıların ilaç seçimine etki eden unsurların ticari iskonto, vade ve mal fazlası gibi nihai tüketiciye yansımayan kalemlerden oluştuğu görülmektedir. Eczacıların, ilaç seçimine etki eden unsurlardan sağladıkları avantajları nihai tüketiciye yansıtmasını sağlayacak bir sistemin de mevcut olmaması, perakendeciler seviyesindeki rekabetin yapısal sorunu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, beşeri ilaç

endüstrisinde mevcut geri ödeme sisteminin çizdiği sınırlar içinde perakende seviyesinde rekabetin artırılabilmesi amacıyla eczacıların eşdeğer ilaçlar arasında düşük fiyatlı ilacı tüketiciye önermelerini ve ilaç seçiminden sağladıkları avantajları nihai tüketiciye yansıtmasını sağlayacak bir sistemin geliştirilmesi yerinde olacaktır. Böylece, kamunun ilaç harcamalarında bir miktar daha azalma sağlanabileceği gibi, tüketicinin cebinden ödeyeceği katılım payı da azalabilecektir. Ayrıca eczacıların, reçetede yazılı ilacın bulunduğu eşdeğer grubundaki diğer ilaçlar hakkında da bilgi sunması, tüketicinin seçim özgürlüğünü artıracak bir uygulama olacaktır.

3. REKABET SORUNLARI

Beşeri ilaç sektörünün perakende seviyesindeki yapısal rekabet sorunlarının bir kısmı 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu'nun 39'uncu maddesinin (j) bendinde yer alan hükümden kaynaklanmaktadır. Bu madde ile Türk Eczacıları Birliği (TEB) Merkez Heyetine, eczanelerden sağlık hizmeti satın alacak bütün kamu ve özel kurum ve kuruluşlarla anlaşmalar yapma, bunlarla protokol imzalama yetkisi verilmiştir.

TEB, bu yetkiyi kullanarak SGK ile protokol yapmaktadır.⁷⁰ Söz konusu protokol uyarınca, bazı reçete grupları eczaneler tarafından dönüşümlü olarak karşılanmaktadır⁷¹. Sıralı reçete dağıtım sistemi olarak da adlandırılan bu uygulama ile reçete sahibinin hizmet almak istediği eczaneyi serbestçe seçebilmesi engellenmekte, resmi protokoller aracılığıyla eczaneler arasında pazar paylaşımı yapılmaktadır.

Sözü edilen sistemin sakıncalarını ifade eder nitelikteki görüş yazılarının 2007 yılında SGK ve Maliye Bakanlığı'na gönderilmesinin ardından adı geçen kamu kurumları, tarafı oldukları 2008 yılına ait protokollerden sıralı dağıtıma imkân veren maddeleri çıkarmıştır. Ancak, SGK ve Maliye Bakanlığı'nın sözü edilen tasarruflarına karşı TEB tarafından Danıştay'da davalar açılmıştır. SGK'nın işlemine karşı açılan dava çerçevesinde, Danıştay tarafından, Rekabet Kurumu'nun konu ile ilgili görüşü istenmiştir. 09.02.2009 tarihinde verilen ara kararda, Rekabet Kurumu'nun anılan husustaki hukuki konumuna da değinilerek 6643 sayılı Kanun'un 39'uncu maddesinin (j) bendi uyarınca TEB'in görev alanına giren bir konuda SGK ile yapılmış olan protokolün incelenmesi ve bu konuda karar alınmasına yönelik Rekabet Kurumu'nun yetkisinin bulunmadığına karar verilerek SGK'nın dava konusu işleminin yürütmesi durdurulmuştur. SGK'nın itirazı üzerine, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (İDDK), Danıştay 10'uncu Dairesinin söz konusu kararını kaldırmış, ancak Rekabet Kurumu'nun yetki alanı ile ilgili değerlendirme yapmamıştır. Mevcut durumda, Rekabet Kurumu'nun yetkisi olmadığı yönündeki değerlendirmelerin yer aldığı Danıştay 10'uncu Dairesi kararı ortadan kalkmış olmasına rağmen, konuyla ilgili nihai karar henüz verilmediğinden Rekabet Kurumu'nun hukuki konumu bakımından bir belirsizlik söz konusudur. Bu nedenle, anılan sistem ile ilgili olarak inceleme ve değerlendirme yapılamamaktadır.

⁷⁰ En son protokol SGK ve TEB arasında Şubat 2012'de imzalanmıştır. Daha önceki yıllarda, TEB ile Maliye Bakanlığı arasında ayrı protokoller yapılmıştır. Ancak 2012 yılında SGK ile yapılan protokol, Maliye Bakanlığı ile daha önce yapılmakta olan protokollerin kapsamında olan kişileri de içerecek şekilde düzenlenmiştir.

⁷¹ SGK ile TEB arasında Şubat 2012'de imzalanan protokolün 3.7'nci maddesinde ve 4'ncü ekinde düzenlenmiştir.

Diğer taraftan, 08.07.2010 tarih ve 10-49/912-321 sayılı Rekabet Kurulu kararıyla, TEB'in, -boykot yoluyla sağlayıcı firmalar üzerinde baskı kurarak- eczacıların alım koşullarını piyasa dışında belirlediği tespit edilmiş ve TEB'e bu eylemleri nedeniyle 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi uyarınca idari para cezası verilmiştir. Rekabet Kurulu'nun anılan kararına karşı TEB tarafından açılan davada Danıştay 13'üncü Dairesi'nce yapılan değerlendirmede; TEB'in soruşturma konusu uygulamalarının 6643 sayılı Kanun'la kendisine verilen görevlerin uygulanmasından kaynaklanması nedeniyle Rekabet Kurulu'nun bu konuda inceleme yapmasına ve karar tesisine yetkisi bulunmadığına, TEB'in soruşturma konusu karar ve eylemlerinin hukuka ve mevzuata uygunluğunun saptanmasının 6643 sayılı Kanun'un ilgili maddeleri hakkında açılacak bir iptal davası ile incelenmesi gerektiğine hükmedilmiş ve Rekabet Kurulu'nun anılan kararının yürütmesi durdurulmuştur. Ancak, TEB'in soruşturma konusu (istenilen iskonto ve vade koşullarını yerine getirmeyen sağlayıcı firmaların boykot edilmesi yönündeki) karar ve eylemlerinin 6643 sayılı Kanun'la TEB'e verilen görevlerden herhangi birinin kapsamına girmediği yönündeki itiraz neticesinde, İDDK aynı değerlendirme ile Danıştay 13. Dairesi'nin kararını bozmuştur.

Dolayısıyla, 6643 sayılı Kanun'un TEB'in görevlerini sıralayan 4'nci maddesi ile TEB Merkez Heyeti'nin görevlerini sıralayan 39'uncu maddesinde yer alan herhangi bir görevin 4054 sayılı Kanun'u ihlal eder nitelikte eylemlerle yerine getirilemeyeceği, genel hukuk kuralları çerçevesinde kabul edilmelidir.

4. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Perakende dağıtım seviyesindeki yapısal ve davranışsal rekabet sorunları nedeniyle, eczaneler arasında tüketicilere yansıyacak nitelikte bir fiyat rekabeti oluşmamakta, tüketici tercihleri sınırlanmakta ve tüketicilerin ilaca erişimi zorlaşmaktadır. Bu çerçevede, aşağıdaki önerilerin sunulması mümkündür:

- Öncelikle, eczaneler arasında rekabet tesis edilmesi gerektiği tüm ilgililer tarafından dikkate alınmalıdır.
- Rekabeti sınırlayan ve hastaların hizmet aldıkları eczaneyi serbestçe seçmesini engelleyen ve bu nedenlerle 4054 sayılı Kanun'a aykırı olan uygulamaların dayandırıldığı 6643 sayılı Kanun'un 4'üncü ve 39'uncu maddeleri mevcut halleriyle rekabet ihlallerine yol açmayacak bir şekilde yorumlanmalı, uygulamada bunun mümkün olmaması halinde ise tereddütlerin ortadan kaldırılabilmesi bakımından bu maddelerin rekabet ihlallerine zemin oluşturmayacak açıklıkta yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.
- Mevcut geri ödeme sisteminin çizdiği sınırlar içinde perakende seviyesinde rekabetin artırılabilmesi amacıyla eczacıların eşdeğer ilaçlar arasında düşük fiyatlı ilacı tüketiciye önermelerini teşvik edecek, ilaç seçiminden sağladıkları avantajları nihai tüketiciye yansıtmalarını sağlayacak bir sistem geliştirilmelidir.
- Perakende seviyede piyasaya giriş engeli yaratacak nitelikte, coğrafi ve nüfusa dayalı eczane açma kriterleri getirilmesi yönündeki öneriler etki analizine tabi tutularak geniş bir platformda değerlendirilmelidir.

HIZLI TÜKETİM MALLARI PERAKENDECİLİĞİ PİYASASI⁷²

1. GENEL BİLGİLER

Türkiye’de hızlı tüketim malları (HTM) perakendeciliği piyasası⁷³ 2000’li yıllardan bu yana hızlı bir dönüşüm geçirmektedir. Bu dönüşümün bir sonucu olarak HTM perakendeciliğinde organize perakendenin ağırlığı artarken, geleneksel perakendecilerin hem sayıları hem de ticaretten aldıkları pay azalmaktadır. Organize HTM perakendecilerinin pazardan aldıkları payın artması ile birlikte, bu perakendeciler arasında birleşme ve devralma işlemleri de hız kazanmakta olduğu ve yoğunlaşma oranlarının giderek arttığı görülmektedir.

Türkiye HTM perakendeciliği piyasasında yaşanan yapısal dönüşüm ve yoğunlaşmaların artması sonucunda organize perakendecilerin yatay ve dikey ilişkilerinde giderek güçlendikleri ve tedarikçi teşebbüsler karşısında avantajlı konuma geçerek, alıcı gücü vasıtasıyla tedarik zincirinde ticaretin koşullarını belirlemedeki rollerini artırdıkları gözlenmektedir.

Türkiye’de HTM perakendeciliğinde yoğunlaşma oranları Avrupa ülkelerine kıyasla düşüktür. Örneğin İngiltere’de ilk sekiz HTM perakendecisinin pazar payları toplamı %83 iken ülkemizde bu oran %40,9’dur. Bununla birlikte Türkiye genelinde bölgesel olarak pazar koşullarının önemli ölçüde farklılaşmasına paralel olarak, bazı bölge ve illerde yoğunlaşma oranlarının Türkiye geneli yoğunlaşma oranlarının üzerinde olduğu görülmektedir. Bölgesel olarak Ege bölgesi ve şehir bazında İzmir’deki ilk dört HTM perakendecisinin toplam pazar payları sırasıyla %49,3 ve %76,9 ile dikkat çekici düzeydedir. Her ne kadar Türkiye HTM perakendeciliği piyasasında yoğunlaşma oranları çeşitli Avrupa ülkelerinin şu an için gerisinde kalsa da, ölçek ve kapsam ekonomilerinin önemiyle bağlantılı olarak organize perakende piyasasında yoğunlaşma artmaktadır.

2. PİYASAYA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

HTM perakendeciliği piyasasında yaşanan yapısal değişim ve artan yoğunlaşmalar temelde geleneksel kanalda yer alan küçük gıda perakendecilerinin organize perakendecilerin rekabetinden korunması ile özellikle küçük ve orta ölçekli tedarikçilerin organize perakendecilerin adil olmayan uygulamalarından korunması şeklinde özetlenebilecek güdülerle siyasi otoriteyi piyasaya özgü düzenleme yapmaya yöneltmiştir. Ancak taslak halindeki yasal düzenlemeler henüz yürürlüğe girmemiştir. Bu kapsamda HTM perakendeciliği piyasasındaki rekabet koşullarını etkilemesi muhtemel olan ve “Büyük Mağazalar Kanun Taslağı” olarak bilinen düzenleme uzun süredir gündemde kalmaya devam etmektedir. Rekabet Kurumu bu yasaya ilişkin olarak 2005 yılında ilgili Bakanlığa görüş bildirmiştir. Kurum görüşünde; kanun taslağında yer alan büyük mağaza açılışına getirilecek

⁷² Bu bölümde, Rekabet Kurumu tarafından hazırlanan Türkiye Hızlı Tüketim Ürünleri Perakendeciliği İncelemesi Ön Raporundaki (Şubat 2011) değerlendirmelere yer verilmiştir.

⁷³ HTM perakendeciliği pazarında yüksek yoğunlaşma oranlarına sahip olan Avrupa ülkelerinde konu ile ilgili pazar incelemeleri yapılmakta ve alıcı gücünün hem tedarikçi hem de perakendeci pazarındaki etkileri incelenmektedir. İngiltere, Kuzey Avrupa ülkeleri ve Portekiz HTM perakendeciliği alanında rekabet koşullarının ölçülmesi ve iyileştirilmesi bakımından yakın zamanda pazar incelemeleri yapan ülkeler arasında sayılabilir.

izin kriterleri, çalışma saatlerinin sınırlanması, 400 m²'nin altındaki mağazaların kanun kapsamı dışında olması, özel markalı ürünlere sınırlama getirilmesi gibi hükümlerinin eşit rekabet şartlarını bozacağı, piyasaya yeni girişleri zorlaştıracağı vurgulanmaktadır.

Mevcut durumda Türkiye’de organize hızlı tüketim ürünleri perakendeciliğindeki yasal çerçevenin birçok Avrupa ülkesine göre daha serbest ve yatırım ortamı açısından da teşvik edici bir görüntü sergilediğini söylemek mümkündür⁷⁴.

Öte yandan 13.01.2011 tarihinde TBMM’nce kabul edilen 6102 sayılı Türk Ticaret Kanununda (TTK md. 1530) alacaklıları korumak amacıyla ticari ilişkilerdeki ödeme sürelerine yönelik olarak altmış günlük ödeme süresi sınırı getirilmiştir. Söz konusu düzenleme özellikle tedarikçi-perakendeci ilişkilerinde tedarikçiyi koruma amaçlı olarak getirilmiş bir hüküm olup, AB’nin geç ödemelerle mücadele amacıyla 2010 sonunda kabul ettiği yeni direktifi ile de uyumludur⁷⁵. TTK’da düzenlenmiş olan yeni hüküm, perakende yasa tasarısının hazırlanmasının nedenlerinden birini ortadan kaldırmış görünmektedir.

HTM perakendeciliği piyasasında yaşanan dönüşümün önemli etkinlik artışları sağladığı bilindiğinden, organize perakendenin gelişimini engelleme riski barındıran düzenlemeler tartışmalara açık hale gelmekte, hatta organize perakende pazarına giriş engeli yaratan düzenlemelerin hafifletilmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla HTM perakendeciliği piyasalarının gelişimini etkileme ihtimali barındıran düzenlemelere ihtiyaç olup olmadığının, varsa müdahalenin kapsam ve boyutunun belirlenmesinde piyasadaki dönüşümün bütün yönleriyle irdelenmesi ve planlanan düzenlemelerin diğer ülke uygulamalarının sonuçlarıyla birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.

3. REKABET SORUNLARI

HTM perakendecilerinin tedarikçiler karşısında alıcı gücüne sahip olmaları, tüketici fiyatlarının düşmesi bakımından bir seviyeye kadar olumlu bir olgudur. Ancak, HTM perakendecilerinin tedarikçilerden elde ettikleri fiyat avantajını tüketicilere yansıtması rekabetçi bir perakende pazarının varlığı halinde mümkün olabilecektir. HTM perakendecilerinin yüksek alıcı güçlerini kullanarak tedarikçi pazarındaki rekabeti bozması, uzun vadede bazı tedarikçilerin piyasadaki çıkmasına ve dolayısıyla tedarik pazarındaki yoğunlaşma düzeyinin artmasına yol açabilecektir. Süreç sonunda yoğunlaşmış bir perakende pazarı ve karşısında yoğunlaşmış bir tedarik pazarı ortaya çıkacak ve bu durumun negatif sonuçları tüketicileri etkileyecektir. Nitekim teknolojik gelişmelerle ölçek ve kapsam ekonomilerinin perakendeciler lehine her geçen gün genişlemesi alıcı gücünün geleneksel pazar gücü oluşmadan da ortaya çıkabileceği görüşüne ağırlık kazandırmaktadır. Yine, rekabet hukuku yazınında perakende piyasası bakımından pazar gücü kavramının geleneksel rekabet ölçütlerinden farklılaştırılması konusu gündemdedir. Avrupa Komisyonu 2000 tarihli *Carrefour/Promodes*⁷⁶ ve *Rewe/Meinl*⁷⁷ kararlarında sağlayıcının, satışlarının %22’sinin tek bir perakendeciye bağlı olması halinde, ilgili perakendeciye ekonomik olarak bağımlı hale geleceğini değerlendirmektedir.

⁷⁴ Türkiye’de alışveriş merkezleri ve zincir mağazalar saat 10’dan akşam 22.00’ye kadar açık kalabilmektedirler.

⁷⁵ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/fighting-late-payments/index_en.htm#h2-2

⁷⁶ Case COMP/M.1684

⁷⁷ 1999/674/EC OJ L 274/1

Diğer taraftan HTM perakendeciliği pazarında perakendecilerin alıcı gücünün her durumda rekabeti kısıtladığı ileri sürülemez. HTM perakendeciliği pazarında faaliyet gösteren teşebbüsler arasında rekabet seviyesi yüksek olduğu müddetçe perakendeciler alıcı gücü sayesinde daha ucuza aldıkları ürünleri kendi mağazalarında da daha ucuza tüketiciye sunacaklardır. Ancak, perakende seviyesinde rekabetin azaldığı bir yapıda alıcı gücünün getirdiği maliyet avantajlarının perakendecide kalması ve tüketiciye yansıtılmaması söz konusu olabilecektir. Perakendecinin rekabetçi baskı ile karşılaşmadığı durumda tedarikçiden indirim alınsa dahi bu indirim tüketiciye yansıtılmayacaktır. Bu bakımdan alıcı gücünün ortaya çıkması tamamıyla engellenmeksizin, HTM perakendeciliği pazarının rekabetçi kalmasının sağlanması da önem taşımaktadır.

Son yıllarda Türkiye HTM perakendeciliği pazarındaki yoğunlaşmaların arazi kısıtı, uygun lokasyon bulabilme gibi sorunlar nedeniyle küçük ölçekli ve yeni bölgesel veya yerel pazarlara giriş amaçlı devralmalar yoluyla şekillendiği görülmektedir. Rekabet hukuku yazınında “yavaş ilerleyen ve fark edilmeyen devralmalar” (*creeping aquisition*) şeklinde nitelendirilen bu küçük ölçekli yoğunlaşmaların rekabet üzerindeki toplam etkisi önem kazanmaya başlamıştır.

Rekabet Kurumu tarafından yapılan incelemelerde, Türkiye’de de organize perakendecilerin alıcı güçlerini, bazı durumlarda orantısız olarak tedarikçilere yansıttıklarına ilişkin tespitler yapılmıştır. Tedarikçilerden listeleme bedeli, raf bedeli, teşhir alanı bedeli, “insert” bedeli, elektrik bedeli, promosyona katılım bedeli, mağaza açılış bedeli, yıldönümü bedeli, yılsonu iskontosu gibi çeşitli adlar altında bedeller talep edilmektedir. Ayrıca bu bedellerin bazı durumlarda sözleşme dışı ve geçmişe dönük faturalar yoluyla tahsil edilmesi tedarikçiyi öngöremediği bir maliyet ve ticari risk ile karşı karşıya bırakabilmektedir.

Tedarikçilerden alınan bu bedellerin, ulusal perakende zincirlerinin ciroları içinde yıllar içinde artan bir eğilim izlediği tespit edilmiştir. Bu tür ilave ödeme koşulları ve tedarikçilere yapılan ödemelerdeki gecikmeler piyasada sıklıkla görülen uygulamalardır.

Diğer yandan organize perakendecilerin alıcı gücüne kaynaklık eden unsurlardan biri de özel markalı (*private label*) ürünlerdir. HTM perakendecileri kendi özel markalı ürünlerini yaratmakta ve tedarikçileri ile aynı zamanda rakip konumuna gelmektedir. Ülkemizde özel markalı ürün satışları, toplam satışlardan birçok Avrupa ülkesi ile karşılaştırıldığında oldukça düşük pay almakla birlikte, kategori olarak hızlı bir şekilde büyümektedir. Özel markalı ürünlerin payının artmasının tedarikçilerin kendilerine perakendeci raflarında yer bulabilmelerini güçleştirebileceği ve tedarikçilerin yeni ürün geliştirme çabalarını ve marka yatırımlarını olumsuz etkileyebileceği ileri sürülmekle birlikte, bu ürünlerin fiyat avantajlarının en azından kısa vadede tüketicilere fayda sağladığı bilinmektedir.

HTM perakendeciliği pazarında en önemli rekabet unsurlarından biri mağaza konumudur. HTM perakendeciliğine uygun mağaza bulmanın zorlaşması bir giriş engeli olarak değerlendirilebilir. Büyük HTM perakendecilerinin mağaza sayılarını küçük yerel mağazaları devralarak arttırması da uygun lokasyonda mağaza bulma imkânlarının kısıtlanmasına bir gösterge olarak değerlendirilebilir.

HTM perakendecilerin alıcı gücü de yeni girişleri zorlaştıracak bir etken olarak değerlendirilebilir. Daha büyük ölçekle piyasaya giriş yapma zorunluluğu teşebbüslerin

yatırım maliyetlerini de artıracaktır. Nitekim alıcı gücünün özellikle perakendecinin ölçek ve kapsam ekonomilerine dayandığı ve alıcı gücü neticesinde daha avantajlı fiyatlar elde edebildiği değerlendirildiğinde pazara küçük ölçek ve kapsamla yapılan girişlerin aynı avantajlara sahip olamayacağı ve bunun pazara girmeyi zorlaştıracığı değerlendirilmektedir. Zira son 3 yılda piyasada rekabetçi yapıyı değiştirecek nitelikte yeni girişler gözlenmemiş ve mevcut HTM perakendecileri arasında birleşme ve devralmalar gerçekleşmiştir.

Rekabet Kurumu bünyesinde HTM perakendeciliği piyasasındaki çalışmaların çoğunlukla birleşme ve devralma incelemeleri şeklinde ortaya çıktığı görülmektedir. HTM perakendecilerinin alıcı gücü birleşme devralma analizlerinde dikkate alınmakla birlikte alıcı gücüne yönelik kapsamlı bir değerlendirme ile etkilerinin incelenmesi amacıyla bir piyasa incelemesi başlatılmıştır.

4. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Rekabet Kurumu bünyesinde HTM perakendeciliğine yönelik başlatılan incelemede piyasanın yakından takip edilmesi, sorunlara karşı proaktif bir yaklaşım sergilenmesi ve piyasa işleyişinde ortaya çıkabilecek alıcı gücünden kaynaklı aksaklıkların piyasa işleyişine zarar vermeyecek çözüm araçlarıyla giderilmesinin yollarının araştırılması hedeflenmektedir. Bu çerçevede perakende piyasasının alıcı gücü geleneksel pazar gücü yaklaşımından farklı bir bakış açısıyla ve “haklı sebep (*rule of reason*)” analizi temelinde ele alınmaktadır. Piyasa incelemesinin yayımlanan ön raporunda ülke uygulamalarına yer verilmiş ve Türkiye bakımından model olabilecek üç yöntem tartışmaya açılmıştır.

4.1. Yoğunlaşmaların Bildirilmesine Yönelik Ciro Eşiklerinin HTM Perakendeciliği ile Sınırlı Olmak Üzere Düşürülmesi

İncelemelerde ulaşılan ön bulgular çerçevesinde oluşturulan önerilerden ilki perakende hızlı tüketim ürünleri perakendeciliği piyasasındaki yoğunlaşmaların Rekabet Kurumuna bildirilmesine yönelik ciro eşiklerinin düşürülmesi hakkındadır. Bu önerinin arkasında piyasada yaygın olarak gözlenen yavaş ilerleyen/fark edilmeyen devralmaların Rekabet Kurulu’nun önüne gelmeden geçerlilik kazanması ihtimali yer almaktadır. Bu yöntemin benimsenmesiyle aynı zamanda pazar, bildirimler yoluyla da yakından izlenebilecektir.

4.2. “Davranış Kodu” ve “Ombudsmanlık” Sisteminin Hayata Geçirilmesi

İkinci öneri ise “davranış kodu” ve “ombudsmanlık” sisteminin hayata geçirilmesi ile ilgilidir. Davranış kodu ve ombudsmanlık sistemi, yapısal dönüşüm paralelinde tedarikçi perakendeci ilişkilerindeki güç dengesinin perakendeci lehine yön değiştirmesiyle beraber, alıcı gücü kaynaklı rekabet sorunlarının çözümüne yönelik olarak uygulamaya konulan ve serbest piyasaya dışarıdan müdahalenin en az olduğu yöntemdir. Sistemin özü, doğrudan kamu müdahalesi olmadan piyasadaki tarafların önceden belirlenmiş etik ve âdil kurallar bütününe uygun şekilde davranmalarına dayanmaktadır. Öncelikle sorunun taraflarının katılımıyla etik bir davranış seti oluşturulmakta, daha sonra bu davranış kodu bir hakem (ombudsman) tarafından gözetilerek uygulanmaktadır. Sorunun ağırlığına bağlı olarak davranış kodu içeriği ve bağlayıcılığı değişmektedir.

4.3. Tedarikçi-Perakendeci Anlaşmalarının Periyodik Olarak Rekabet Kurumuna Gönderilmesi

İnceleme ön raporunda yer alan son öneri ise tedarikçi ile perakendeci arasındaki anlaşmalarının belli aralıklarla Rekabet Kurumuna gönderilmesi şeklindedir. Bu yöntemle, tedarikçi-perakendeci ilişkilerinin sorunlu olduğu kategorilerde, belirli bir büyüklüğün üzerindeki perakendeciler için geçerli olmak üzere, tedarikçi-perakendeci anlaşmalarının düzenli olarak Rekabet Kurumuna gönderilmesi yoluyla organize perakende pazarının izlenmesi amaçlanmaktadır. Burada beklenen fayda, anlaşmaların ilgili hükümlerinin şeffaflaştırılması, anlaşmalarda yer alan haksız uygulamaların süreç içinde ortadan kalkması ve sektörün Rekabet Kurumu tarafından takip edilmesidir.

SONUÇ

Rekabet Kurumu Kasım 1997'den itibaren, 4054 sayılı Rekabet Korunması Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde piyasalardaki rekabet ihlalleri ile birleşme ve devralma işlemlerine yönelik olarak yürüttüğü inceleme, önaraştırma ve soruşturmalar sonucunda teşebbüsler hakkında hukuki sonuç doğuracak nitelikte kararlar almaktadır.

Bunun yanında Rekabet Kurumu, her zaman hukuki süreçlerle sınırlandırılması veya hukuki sonuç doğurması söz konusu olmayan ve fakat daha geniş ekonomik çevrelere hitap edecek nitelikte, rekabet kültürünün ve politikasının geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacı taşıyan ve "rekabet savunuculuğu" olarak özetlenebilecek çeşitli faaliyetlerin yürütülmesinde de aktif çaba göstermektedir.

Rekabet Kurumu, 2011 yılı içindeki rekabet savunuculuğu faaliyetleri bağlamında belli kıstaslara göre seçilen piyasa ve endüstrilerin içinde bulundukları rekabet koşullarını tespit ederek, özellikle bu piyasalarda rekabetin gelişmesine engelleyen bazı davranışsal ve yapısal nedenlerini belirlemeyi ve karar vericilere bu engellerin ortadan kaldırılmasına yönelik olarak öneriler sunmayı amaçlayan bir çalışma yürütmüştür. Söz konusu çalışmalar sonucunda hazırlanan Rekabet Raporu kamuoyunun değerlendirmelerine sunulmuştur.

Raporda, incelenen piyasa ve endüstrilerde rekabet açısından piyasaya giriş ve piyasadan çıkış engellerinin varlığı, rekabet dinamikleri üzerindeki kısıt ve düzenlemelerin durumu hakkında tespitlerde bulunulmuş, Rekabet Kurumu'nun müdahaleleri ve bunların etkilerinden bahsedilerek bazı politika ve çözüm önerileri ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu tespit ve önerilerden bazıları aşağıda özetlenmektedir.

Doğal tekel niteliğindeki elektrik dağıtım faaliyetleri ile rekabete açılan satış faaliyetlerinin 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu kapsamında tüzel kişilik ayrıştırmasına tabi tutulması ile ilgili işlemlerin tüzel kişiliklerin oluşturulmasından ibaret kalmaması ve fonksiyonel ayrıştırmaya yönelik etkili ve kapsamlı düzenlemelerle desteklenmesi gerekmektedir. Perakende satış piyasalarında giriş engeli olarak kabul edilebilecek geçiş maliyetlerini azaltmaya yönelik gerek mevzuat çalışmaları gerekse tüketicinin rekabet kültürünü artırmaya yönelik çalışmalarına önem verilmelidir. Elektrik dağıtım özelleştirmeleri sürecinde, rekabetçi bir piyasa tasarımının sağlanması ana hedef olarak kabul edilmeli ve Rekabet Kurumu ile EPDK arasındaki işbirliği ve koordinasyon geliştirilmelidir.

Türkiye doğal gaz piyasasının serbestleşmesi sürecinde etkin bir rekabet politikası oluşturulması bakımından; doğal tekel niteliği taşıyan iletim ve dağıtım faaliyetlerinin etkin bir şekilde düzenlenmesi, rekabetçi bir fiyatlandırma mekanizmasının hayata geçirilmesi, kamu tekeli geçmişine sahip olan piyasanın yoğunlaşma seviyesinin azaltılması, BOTAŞ'ın yeniden işlevsel açıdan yapılandırılması gibi hususlar büyük önem taşımaktadır.

Havayolu taşımacılığı endüstrisinde pazara girişlerin kolaylaştırılması ve etkin bir rekabet ortamının yaratılması açısından bağımsız, yeterli idari ve teknik kapasitesi olan bir sivil havacılık mekanizmasının kurulması ve özellikle slot tahsisi konusunda bağımsız işleyişi sağlayacak tedbirlerin alınması yararlı olacaktır. Devletlerarası ikili hava ulaştırma anlaşmaları bakımından ise tekli tayin içeren mevcut anlaşmaların mümkün olduğu ölçüde çoklu tayin içerir hale getirilmesinin ve böylelikle belirli hatlara ilişkin giriş engellerinin tamamen ortadan kaldırılmasının endüstrideki rekabetin gelişmesine katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Denizyolu taşımacılığı endüstrisinde limanlar arası rekabetin tesisi bakımından, yeni kurulacak limanlarda konteyner elleçlemeye yönelik yatırımlara öncelik verilmesi yerinde olacaktır. Ayrıca özelleştirme süreci devam eden limanlardan elverişli olanlarında da, konteyner elleçlemesi için altyapı yatırımının ihale şartnamelerinde yer verilmesinin önemli olduğu düşünülmektedir. Ülkemizde ro-ro taşımacılığı alanında faaliyet gösteren teşebbüs sayısının artırılarak ilgili pazarda sağlıklı bir rekabet ortamının oluşturulması açısından, bu alanda özellikle yabancı ülkelerin koyduğu düzenlemelerden kaynaklanan engellerin azaltılması yönünde çalışmalar yapılmasının ve endüstriye girişlerin teşvik edilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca pilotajlık ve römorkajlık hizmetlerinin rekabete açılması gerektiği düşünülmektedir.

Serbestleştirilmesi öngörülen yeni demiryolu sisteminde, devletin piyasada politika yapıcı, oyuncu ve düzenleyici rollerinin hepsini birlikte üstlenerek yer aldığı görülmektedir. Bu rollerin mümkün olduğu kadar birbirinden ayrışması, politika yapıcı olan Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ile piyasada oyuncu olarak faaliyet gösterecek Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları ve Demiryolu Taşımacılığı A.Ş. ile düzenleyici rolünü üstlenen Demiryolu Ulaştırması Genel Müdürlüğü arasındaki bağların mümkün olduğu kadar koparılması serbestleşme sonrasında sağlıklı bir rekabet ortamının tesisi için gereklidir.

Karayolu yolcu taşımacılığı piyasasında, mali ve mesleki yeterliliğe sahip, organize olmuş verimli işletmelerin kurulması ve bireysel taşımacılık yerine kurumsal taşımacılığın ikame edilmesi, aynı zamanda piyasadaki rekabet düzeninin daha sağlıklı çalışmasına da hizmet edecektir.

Genişbant internet erişim pazarının daha rekabetçi hale gelmesi için genişbant internet erişimine ilişkin alternatif teknolojilerin gelişiminin teşvik edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda kablo TV ve fiber optik altyapısının yaygınlaşması için gerekli tedbirler alınmalıdır. Ayrıca, genişbant internet erişimi piyasasında öncül düzenlemelerin etkili bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Bakır kablo üzerinden erişime ilişkin pazarlarda etkin piyasa gücüne sahip işletmeciler konumunda olan Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin sahip olduğu altyapıyı alternatif servis sağlayıcıların erişimine açmasına yönelik şeffaf, belirli ve zamanında uygulanan düzenlemelerin yapılması önem arz etmektedir. Buna ek olarak, piyasada faaliyet gösteren yerleşik işletmecinin alternatif altyapıların gelişmesini ve/veya bunlar ile rekabeti engellemeye yönelik davranışlarının önüne geçilmesi gerekmektedir. Bu şekilde hem alternatif altyapıların mevcut altyapıya gerçek bir rakip olması hem de piyasadaki belirliliğin arttırılarak alternatif işletmecilerin yatırım güdülerinin desteklenmesi sağlanabilecektir.

Dijital platform hizmetleri piyasasında rekabetin önemli unsurlarından biri olan içerik erişimiyle ilgili sorunların çözümü bakımından, 5894 sayılı Türkiye Futbol Federasyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 13'üncü maddesinde belirtilen, Türkiye Futbol

Federasyonu'nun futbol maçları yayın haklarına ilişkin yetkisinin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamında değerlendirilme yapılmasını dışlamayacak şekilde düzenlenmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir. Ayrıca, dijital platform hizmetleri piyasasında tüketicilerin farklı sistemler için farklı set-üstü-kutuları kullanma zorunluluğu bir pazara giriş engeli olarak değerlendirilmektedir. Ülkemizde bu alanda yapılmış herhangi bir düzenleme bulunmaması karşısında, set-üstü-kutuların platform işletmeciliği piyasasına girişler bakımından yarattığı olumsuz etkilerinin önlenmesi için Türkiye'de bu alanda *ex-ante* düzenleme yapma yetkisi bulunan sektörel düzenleyici otoritelerin uygun hukuki düzenlemeleri yapması faydalı sonuçlar doğuracaktır.

Bankacılık piyasasında rekabet düzeyinin artırılması için öncelikle perakende bankacılık hizmetlerinde müşterilerin bankalar arasındaki geçişini kolaylaştırıcı ve geçiş maliyetlerini azaltıcı düzenlemelere yer verilmesi gerekmektedir. Ayrıca, bankalar ile müşteriler arasındaki bilgi asimetrisinin azaltılması, müşterilerin bankaları kıyaslamasının kolaylaştırılması amacıyla bankalara belli hususlarda bilgi açıklama yükümlülüğü getirilmesi uygun olacaktır. Bunun yanı sıra, bankalar arasında, özellikle kredi müşterilerine ilişkin bilgi asimetrisinin azaltılması amacıyla kredi bilgi bankalarının etkin işleyişinin sağlanması önem taşımaktadır. Mevduat, kredi ve diğer bankacılık hizmetlerinde uygulanan sözleşmelerde rekabetçi bakış açısının temin edilmesi ile işlem ücret ve masrafları gibi uygulamalarda tüketicinin korunması bakımından sektör otoritelerinin etkin rol almalarının sağlanması ve sektör otoritelerinin bu konularda Rekabet Kurumuyla işbirliği ve eşgüdüm içinde olmalarının da önemli olduğu düşünülmektedir. Ayrıca bankacılık piyasasında rekabet politikasının güçlendirilmesi için banka birleşme ve devralmalarında 5411 sayılı Kanun'dan kaynaklanan istisnanın kaldırılmasında fayda görülmektedir.

Beşeri ilaç endüstrisinde geçerli olan mevcut geri ödeme sisteminin çizdiği sınırlar içinde perakende seviyede rekabetin artırılabilmesi amacıyla eczacıların eşdeğer ilaçlar arasında düşük fiyatlı ilacı tüketiciye önermelerini teşvik edecek, ilaç seçiminden sağladıkları avantajları nihai tüketiciye yansıtma olanağını sağlayacak bir sistem geliştirilmelidir. Ayrıca, hastaların hizmet aldıkları eczaneyi serbestçe seçmesini engelleyen ve bu nedenlerle 4054 sayılı Rekabet Korunması Hakkında Kanun'a aykırı olan uygulamaların dayandırıldığı 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu'nun 4'üncü ve 39'uncu maddeleri mevcut halleriyle rekabet ihlallerine yol açmayacak bir şekilde yorumlanmalı, uygulamada bunun mümkün olmaması halinde ise tereddütlerin ortadan kaldırılabilmesi bakımından bu maddelerin rekabet ihlallerine zemin oluşturmayacak açıklıkta yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bunlara ek olarak, perakende seviyede piyasaya giriş engeli yaratacak nitelikte, coğrafi ve nüfusa dayalı eczane açma kriterleri getirilmesi yönündeki öneriler etki analizine tabi tutularak geniş bir platformda değerlendirilmelidir.

Hızlı tüketim malları perakendeciliği piyasasında son yıllarda yaşanan dönüşüm sonrasında tedarikçiler ile perakendeciler arasında ortaya çıkan rekabet sorunlarının önlenmesi amacıyla, bu piyasadaki yoğunlaşmaların Rekabet Kurumuna bildirilmesine yönelik ciro eşiklerinin düşürülmesi, kamu müdahalesi olmadan piyasadaki tarafların önceden belirlenmiş etik ve âdil kurallar bütününe uygun şekilde davranmalarına zemin sağlayacak davranış kodu ve ombudsmanlık sistemi kurulması ve tedarikçi ile perakendeci arasındaki anlaşmalarının belli aralıklarla Rekabet Kurumuna gönderilmesi şeklindeki öneriler konuyla ilgili hazırlanmakta olan sektör araştırması çerçevesinde tartışmaya açılmıştır.

Bu raporda bazı piyasa ve endüstrilerde yapısal nedenlerden veya düzenlemelerden kaynaklanan rekabet sorunlarının en aza indirilmesi için çeşitli tespit ve değerlendirmelere yer verilmiştir. Bu çerçevede, kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak düzenleme ve işlemlerde rekabet politikası hedeflerinin göz önünde bulundurulmasının ve bu konularda Rekabet Kurumu'yla işbirliği ve eşgüdüm içinde olunmasının ekonomide etkinliğin ve verimliliğin artırılmasına önemli katkılar sağlayacağı sonucuna ulaşılmıştır.

REFERANSLAR

ACCIARO, M. (2004), *Private Sector Financing of Container Terminal Infrastructure*, MSc Thesis, Erasmus University, Rotterdam.

<http://www.maritimeeconomics.com/system/files/downloads/Thesis%20Acciaro.pdf>

ARAŞTIRMACI İLAÇ FİRMALARI DERNEĞİ (AİFD)

<http://www.aifd.org.tr/DataCenter/Graphic.aspx?p=741>

<http://www.aifd.org.tr/DataCenter/Graphic.aspx?p=262>

<http://www.aifd.org.tr/DataCenter/Graphic.aspx?p=740>

ATİYAS, İ. ve P. DOĞAN (2009), *The Political Economy of Liberalization of Fixed Line Telecommunications in Turkey*, Harvard Kennedy School Mossavar-Rahmani Center for Business and Government Regulatory Policy Program.

ATİYAS, İ. (2010), *Regulation and Competition in the Turkish Telecommunications Industry: An Update*, T. ÇETİN ve F. OĞUZ (der) *The Political Economy of Regulation in Turkey*, Springer, New York.

BAĞDADIÖĞLU N. ve M. ÇETİNKAYA (2010), *Sequencing in Telecommunications Reform: A Review of the Turkish Case*, Telecommunications Policy, Vol:34, Issue:11.

BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU (2010), *Bankacılıkta Yapısal Gelişmeler Raporu*, Sayı 5.

[http://www.bddk.org.tr/websitesi/turkce/Raporlar/Bankacilikta Yapısal Gelişmeler /9886bankacilikta_yapisal_gelismeler_sayi5.pdf](http://www.bddk.org.tr/websitesi/turkce/Raporlar/Bankacilikta_Yapisal_Gelismeler/9886bankacilikta_yapisal_gelismeler_sayi5.pdf)

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU (2010), *Piyasa Analizi Çalışmaları VII - Veri Akış Erişimini İçeren Toptan Genişbant Erişim Piyasası, Kamuoyu Görüşlerini İçeren Doküman*.

[http://www.tk.gov.tr/elektronik_haberlesme_sektoru/sektorel_rekabet/piyasaanalizleri/dosyalar/Toptan genisbantpiyasasi.pdf](http://www.tk.gov.tr/elektronik_haberlesme_sektoru/sektorel_rekabet/piyasaanalizleri/dosyalar/Toptan_genisbantpiyasasi.pdf)

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU (2011), *Türkiye Elektronik Haberleşme Sektörü Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, Kamuoyu Görüşlerini İçeren Doküman*, 2. Çeyrek.

http://www.tk.gov.tr/kutuphane_ve_veribankasi/pazar_verileri/ucaylik11_2.pdf

BORU HATLARI İLE PETROL TAŞIMA A.Ş. (BOTAŞ), <http://www.botas.gov.tr>

DEVLET HAVA MEYDANLARI İŞLETMESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2010), *Slot Uygulama Talimatı*.

www.ssd.dhmi.gov.tr

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (2007), IX. Kalkınma Planı (2007-2013) Denizyolu Ulaşımı Özel İhtisas Komisyonu Raporu. plan9.dpt.gov.tr/oik14_kobi/kobi.pdf

ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU (2010a), *Elektrik Sektör Raporu*.

<http://www.epdk.gov.tr/documents/10157/48dd12d4-74da-4dcf-9f48-86983146c0d8>

ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU (2010b), *Doğalgaz Piyasası Sektör Raporu*.

<http://www.epdk.gov.tr/documents/10157/5240dd6f-6c54-4096-89f1-dd91337259b6>

ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU (2011), *Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği*.

<http://www.epdk.gov.tr/web/elektrik-piyasasi-dairesi/19>

JURIS, A. (1996), *The Emergence of Markets in the Natural Gas Industry. Policy Research Working Paper*, World Bank.

JOINT TRANSPORT RESEARCH CENTRE (2008), *Port Competition and Hinterland Connections-Summary and Conclusions*, Discussion Paper No. 2008-19.
<http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/discussionpapers/DP200819.pdf>

MACAVOY, P. (2000), *The Natural Gas Market: Sixty Years of Regulation and Deregulation*. New Haven, Conn., Yale University Press.

MARTINSEN K. D., ESTRADA, J. ve A. MOE (1995), *The Development of European Gas Markets: Environmental, Economic and Political Perspectives*, London, F. Nansen Institute.

MITROVA, T. (2004), *The Dynamics of the Institutional Structure of the Gas Markets*.

OECD (2011), *Communications Outlook 2011*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/comms_outlook-2011-en

OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2002), *Directive 2002/19/Ec of the European Parliament And Of The Council of 7 March 2002 on Access to, and Interconnection of, Electronic Communications Networks and Associated Facilities*, OJ L108.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:108:0007:0007:EN:PDF>

PÉREZ, A. (2001), *Access Issues in the Digital TV Environment*, 14th EPRA Meeting – Malta, Working Group I.
<http://www.epra.org/content/english/press/papers/EPRA200110.doc>

QIANG, C.Z., C.M. ROSOTTO ve K. KIMURA (2009), *Economic Impacts of Broadband*, The World Bank (der), *Information and Communications for Development, Extending Reach and Increasing Impact*, Washington.

SOSYAL GÜVENLİK KURUMU (SGK) (2011), *Haziran Ayı Aylık İstatistik Bülteni*.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ DEVLET DEMİRYOLLARI (TCDD) (2010), *Demiryolu Sektör Raporu*.
<http://www.tcdd.gov.tr/home/detail/?id=305>

TÜRK ECZACI İŞVERENLER SENDİKASI (TEİS)
<http://www.teis.org.tr/news/144/article/2973/2011-01-15.html>

WORLD ECONOMIC FORUM (2011), *The Global Competitiveness Report 2011–2012*, Geneva, Switzerland.
www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf

ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI (2005) , *1995-2005 Ulaştırma ve Haberleşme Raporu*.

UNCTAD (2010), *“The role of competition policy in promoting economic development: The appropriate design and effectiveness of competition law and policy”* Sixth United Nations Conference to Review All Aspects of the Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices Geneva, 8–12 November 2010.

KARARLAR

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu

- 22.12.2007 tarih ve 1436/5 sayılı kararı (Dağıtım şirketlerinin sahip olabileceği bölge sayısı hk.)
- 26.01.2011 tarih ve 3662 sayılı kararı (Şehir içi dağıtım bölgelerindeki serbest tüketici limiti hk.)

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu

- 07.01.2010 tarih ve 2010/DK – 10/20 sayılı karar (EPG belirlenmesi hk.)
- 07.01.2010 tarih ve 2010/DK – 10/10 sayılı karar (EPG belirlenmesi hk.)
- 14.07.2010 tarih ve 2010/DK – 07/417 sayılı karar (ADSL uygulaması hk.)
- 03.10.2011 tarih ve 2011/DK – 10/511 sayılı karar

Rekabet Kurulu

- 16.10.1998 tarih ve 87/693-138 sayılı karar (TEDAŞ)
- 02.10.2002 tarih ve 02-06 sayılı ile 05.01.2006 tarih ve 06-02/47-8 sayılı kararlar (TİSSAD)
- 10.02.2005 tarih ve 05-10/81-30 sayılı karar (KABLO TV)
- 21.07.2005 tarih ve sayılı 05-48/695-M sayılı görüş (TEDAŞ)
- 06.10.2006 tarih ve 06-71/950-M sayılı görüş (ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI-TÜRKİYE HALK BANKASI A.Ş.)
- 07.02.2008 tarih ve 2008-2-9 sayılı karar (DİĞİTÜRK)
- 14.08.2008 tarih ve 08-50/746-302 sayılı karar (Elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi hk.)
- 19.11.2008 tarih ve 08-65/1055-411 sayılı karar (TTNET)
- 18.02.2009 tarih ve 09-07/127-38 sayılı karar (YALIN ADLS)
- 11.03.2010 tarih ve 10-22/298-108 sayılı karar(Elektrik Dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi hk.)
- 08.07.2010 tarih ve 10-49/912-321 sayılı karar (TEB)
- 16.12.2010 tarih ve 10-78/1645-609 sayılı karar (BOĞAZİÇİ)
- TÜRKİYE SÜPER FUTBOL LİĞİ Yayın Haklarının devrine ilişkin olarak
 - 21.09.1999 tarih ve 99-43/450-283 sayılı karar
 - 11.10.1999 tarih ve 99-46/500-316 sayılı karar
 - 06.02.2001 tarih ve 01-07/62-19 sayılı karar
 - 28.08.2002 tarih ve 02-50/636-258 sayılı karar
 - 12.08.2004 tarih ve 04-52/699-180 sayılı karar
 - 22.09.2005 tarih ve 05-59/880-237 sayılı karar
 - 22.09.2005 tarih ve 05-59/881-238 sayılı karar
 - 26.09.2005 tarih ve 05-61/900-243 sayılı karar
 - 13.07.2006 tarih ve 06-51/659-186 sayılı karar
 - 07.09.2006 tarih ve 06-61/822-237 sayılı karar
 - 01.11.2007 tarih ve 07-83/1009-393 sayılı karar
 - 22.11.2007 tarih ve 07-87/1099-424 sayılı karar
- 03.03.2011 tarih ve 11-12/240-77 sayılı karar (Elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi hk.)
- 13.07.2011 tarih ve 11-42/911-281 sayılı karar

Danıştay

- 10. Dairesinin 27.02.2007 tarih ve 2005/4846 Esas ve 2007/725 sayılı karar

Rapora Katkı Sağlayanlar:

Meltem **BAĞIŞ AKKAYA**, R. Özge **ARITÜRK**, Dr.Aydın **ÇELEN**, Sinem **ÜSTÜNDAĞ DEMİR**, Tarkan **ERDOĞAN**, Muhammed **GÜNDOĞDU**, Recep **GÜNDÜZ**, Cumhuriyet **HATİPOĞLU**, Serap **IŞIK**, Canan **İÇEL**, Ebru **İNCE**, Dr.Doğan **KARAMAN**, Mert **KARAMUSTAFAOĞLU**, Nimet **KAVAK**, Evrim Özgül **KAZAK**, Bekir **KOCABAŞ**, Selvi **KOCABAY**, Tuğçe **KOYUNCU**, Nur Seda **KÖKTÜRK**, İmren **SEYRANTEPE**, Cengiz **SOYSAL**, Selen Yersu **ŞAHİN**, Neyzar **ÜNÜBOL**, Özgür Can **ÖZBEK**, Yaşar **TEKDEMİR**, Cemal Ökmen **YÜCEL**, Onur Yelda **YÜKSEL**

Editörler:

Barış **EKDİ**, Dr. Ekrem **KALKAN**



Üniversiteler Mahallesi 1597. Cadde No.9
Bilkent / Çankaya - ANKARA

www.rekabet.gov.tr