



REKABET POLİTİKASI PERSPEKTİFİNDEN KAMU MÜDAHALELERİ

2013

REKABET RAPORU

ANKARA, 2013



©Bu yayının her hakkı Rekabet Kurumu'na aittir. Bu Raporda yer alan içeriğin tamamı ya da bir kısmı atıfta bulunulmak kaydıyla Rekabet Kurumu'nun izni olmadan kullanılabilir.

Katkıda Bulunanlar:

Aytül Küçük, Burak
Büyükkuşođlu, Cemal Ökmen
Yücel, Dr. Ekrem Kalkan, Emine
Tokgöz, Evren Sesli, Hüseyin
Erkan Yardımcı, Mehmet Ömür
Paşaoğlu, Dr. Murat Şahin Öcal,
Neyzar Ünübol, Şerife Demet
Kaya, Yaşar Tekdemir.

ISBN: 978-605-5479-08-4

YAYIN NO: 303



REKABET POLİTİKASI PERSPEKTİFİNDEN KAMU MÜDAHALELERİ

2013
REKABET RAPORU

// İÇİNDEKİLER //

<i>Kısaltmalar</i>	
<i>SUNUŞ</i>	4
<i>GİRİŞ</i>	6
I. BÖLÜM	7
KAMU MÜDAHALELERİ ve REKABET POLİTİKASI	7
1.1. PİYASA EKONOMİSİ VE KAMUNUN PİYASALARDA DEĞİŞEN ROLÜ	8
1.2. KAMU MÜDAHALELERİ: NEDENLER, ARAÇLAR VE RİSKLER	11
1.2.1. Kamu Müdahalelerinin Nedenleri	11
1.2.2. Kamu Müdahalelerinin Araçları	13
1.2.3. Kamu Müdahalelerinin Riskleri	14
1.3. PİYASA EKONOMİSİ ve REKABET POLİTİKASI	15
II. BÖLÜM	21
TÜRKİYE'DE REKABET POLİTİKASI PERSPEKTİFİNDEN KAMU MÜDAHALELERİ	22
2.1. KAMUNUN PİYASALARA OYUNCU OLARAK MÜDAHALESİ VE REKABET POLİTİKASI	22
2.1.1. Kamu İşletmeleri ve Rekabetçi Tarafsızlık	25
2.1.2. Özelleştirmeler ve Rekabet Politikası	29
2.2. KAMUNUN PİYASALARA DÜZENLEYİCİ OLARAK MÜDAHALESİ VE REKABET POLİTİKASI	32
2.2.1. Kamu Düzenlemeleri ve Piyasalara Etkisi	32
Sektöre Özgü Düzenlemeler	34
Mesleki Hizmetlere İlişkin Düzenlemeler	36
İmtiyazlar Yoluyla Kamu Müdahalesi	40
2.2.2. Kamu Düzenlemeleri ve Rekabet Politikası	42
Düzenleyici Etki Analizi (DEA)	42
2.3. KAMUNUN ALIMLAR YOLUYLA MÜDAHALESİ ve REKABET POLİTİKASI	47
2.3.1. Kamu Alımlarının Piyasalara Etkisi ve Rekabet Politikası	48
Kamu Alımlarında Teşebbüslerin Rekabeti Kısıtlayıcı Davranışlarının Önlenmesi	50
2.4. KAMUNUN DESTEKLER YOLUYLA MÜDAHALESİ ve REKABET POLİTİKASI	52
2.4.1. Devlet Destekleri ve Rekabetçi Yapıya Etkileri	53
2.4.2. Devlet Destekleri ve Rekabet Politikası	54
III. BÖLÜM	57
SONUÇ ve ÖNERİLER	58
KAYNAKÇA	62

GRAFİKLER DİZİNİ

Grafik 1: İmalat Sanayinde 1980-2001 Döneminde Çıktı Değerinin Kamu ve Özel Sektör Dağılımı	9
Grafik 2: Kamu Yatırım Harcamalarının 1998-2012 Döneminde Gayri Safi Sabit Sermaye Oluşumuna Oranı	10
Grafik 3: Kamu Nihai Tüketim Harcamalarının 1998-2012 Döneminde GSYH'ya Oranı	10
Grafik 4: 1998-2012 Döneminde Kamu Alımlarının Toplam Kamu Nihai Tüketim Harcamalarındaki Payı	11
Grafik 5: KİT'lerin ve Özelleştirme Kapsamındaki Teşebbüslerin Elde Ettiği Cironun GSYH'ye Oranı	23
Grafik 6: KİT'lerin ve Özelleştirme Kapsamındaki Teşebbüslerin Yarattığı Katma Değerin GSYH'ye Oranı	24
Grafik 7: Yıllar İtibarıyla Özelleştirme İşlemlerinin Parasal Büyüklüğü	29
Grafik 8: OECD Ülkelerinin Düzenleme Seviyesine İlişkin Göstergeler	33
Grafik 9: OECD Ülkelerinde Mesleki Hizmetlere İlişkin Düzenleme Seviyesi Göstergeleri	38
Grafik 10: Türkiye 2003-2012 Yıllarında Kamu Alımlarının Büyüklüğü	48

KISALTMALAR

4054 sayılı Kanun	: 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
4734 sayılı Kanun	: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
6023 sayılı Kanun	: 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu

AB	: Avrupa Birliği	ÖİB	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri	Rehber	: Rekabet Etki Değerlendirmesi Rehberi
A.g.k.	: Adı Geçen Kaynak	s.	: Sayfa
Bkz.	: Bakınız	TBB	: Türkiye Barolar Birliği
BTK	: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu	TEDAŞ	: Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
DEA	: Düzenleyici Etki Analizi	TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü	TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
GSYH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla	Türk Telekom	: Türk Telekomünikasyon A.Ş.
İDO	: İstanbul Deniz Otobüsleri San. ve Tic. A.Ş.	TTB	: Türk Tabipleri Birliği
KİK	: Kamu İhale Kurumu	UNCTAD	: Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü	WEF	: Dünya Ekonomik Forumu
MTSK	: Motorlu Taşıtlar Sürücü Kursları	Yİ	: Yap-İşlet
OECD	: İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı	Yönetmelik	: Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönet.
OFT	: Birleşik Krallık Adil Ticaret Ofisi		

Sunuş ►

Rekabet Kurumu olarak 2009 yılından itibaren yayımlamaya başladığımız “**Rekabet Mektupları**”nın dördüncüsü olan 2012 Mektubumuzun ana temasını “**rekabeti olumsuz yönde etkileyen kamu politikaları ve uygulamaları**” olarak seçmiştik. Bu vesileyle, daha kapsamlı ve ayrıntılı bir şekilde ele almak üzere konuyla ilgili bir Rekabet Raporu sözünü de yine mektubumuzda vermiştik. Bu sözümüzün gereği olarak hazırladığımız 2013 Rekabet Raporu’nu yayımlamış bulunmaktayız.

Çağdaş, demokratik, piyasa ekonomisini benimsemiş bir ülkede, politik alanda olduğu kadar, ekonomik ve sosyal hayatta da özgürlüklerin teminat altına alınması ve geliştirilmesi devletin asli görevleri arasındadır. 21. yüzyılda, küresel politik-ekonomik sistem ile bu değerler üzerinden bütünleşmiş her toplumda, vatandaşın, iyi yönetilmeyi talep etme hakkı vardır. Uluslararası hukukun da teyit ettiği gibi “**iyi yönetilme hakkı**” artık temel bireysel hak ve özgürlükler kapsamında sayılmaktadır. Dolayısıyla, modern kamu yönetimi, katılımcı demokrasiyi benimseyip etkin olmak zorunluluğu yanında şeffaflık, hukukilik, hesap verebilirlik gibi özellikler taşımalıdır. Çağdaş gelişmiş ülkelerde güven duyulan bir adalet sistemine, kapsamlı bir sosyal güvenlik ve sağlık altyapısına, nitelikli bir eğitim politikasına, hızlı ve güvenilir iletişim/ulaştırma ağlarına, adil bir vergi politikasına yönelik toplumsal ihtiyaç ve talepleri karşılamak, kamu yönetiminin temel sorumluluğudur. Temelde ekonomik özgürlük ve girişimleri güvence altına almayı hedefleyen bir **rekabet politikası** da şüphesiz bu sorumluluğun dışında değildir.

Kamu karar ve uygulamalarında rekabetçi bir anlayışa olan duyarlılığın artmasıyla piyasa ekonomisi kurallarına dayalı bir siyasi-iktisadi düzenin gelişimi arasındaki doğrudan ilişki, tutarlı bir rekabet politikasının ancak bütüncül bir kamu yönetimi anlayışı içinde geliştirilebileceğini göstermektedir. Hak edenin kazandığı rekabetçi bir düzenin tesisi ve gelişimi, devlet eliyle zenginleşme, kamu kaynaklı yolsuzluk, tarafgirlik, adam kayırma gibi toplumsal sorunlara da yapısal bir çözüm sunmaktadır. Ekonomik özgürlüklerin gelişimi lehine kamu

müdahalelerinin sınırlandırılması ve kamu düzenlemelerinin müteşebbislerin önünü açacak şekilde ele alınması bu bakımdan rekabet politikasının öncelikleri arasındadır.

Rekabet politikasının gelişimine katkıda bulunmak ve bu politikanın gereklerine uygun uygulamaları hayata geçirmek yalnızca Rekabet Kurumu'nun değil bir anlamda tüm kamunun görevidir. Başta **hükümet olmak üzere merkezi yönetime bağlı tüm kamu kurum ve kuruluşları** rekabetçi bir ortamın geliştirilmesinde hayati bir rol oynamaktadır. Bu bağlamda, yerel ve küçük ölçekte de olsa, ekonomik ve sosyal hayatı doğrudan etkileyen karar ve düzenlemeleri uygulamak konusunda neredeyse merkezi yönetimin sahip olduğu bütün yetkileri haiz yerel idare ve belediyeleri de bütüncül kamu yönetiminin önemli bir parçası olarak değerlendirmek icap eder.

Bu gerekçelerle, **“Rekabet Politikası Perspektifinden Kamu Müdahaleleri”** başlığıyla yayımlamayı uygun gördüğümüz 2013 Rekabet Raporu, ağırlıklı olarak serbest piyasaların oluşumu ve işleyişi ile kamu otoritesi/kamu yönetimi arasındaki ilişkilere dair genel görünümün ortaya konmasını amaçlamıştır. Ümidimiz, verimli bir tartışma sürecinin başlaması, konuyla ilgili siyaset, bürokrasi kurumları ile sivil toplumda bir duyarlılığın oluşmasıdır.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 30. maddesinin “Rekabet politikası ile ilgili olarak alınacak kararlar ve ilgili mevzuat hakkında görüş bildirmek” hükmü uyarınca Rekabet Kurumu Başkanlığı'na verilen görev çerçevesinde hazırlanan bu Raporu kamuoyumuzun ilgi ve değerlendirmelerine sunar, bu vesileyle sizden gelecek eleştiri, öneri ve işbirliği taleplerini her zaman büyük bir memnuniyetle dikkate alacağımızı bir kez daha ifade etmek isterim.

Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Rekabet Kurumu Başkanı

Giriş

Ülkemizde 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 1997 yılında uygulanmaya başlanmasıyla piyasa ekonomisinin gelişimi sürecinde önemli bir mesafe kaydedilmiştir. Rekabet Kurumu'nun 16 yıla yaklaşan tecrübesi, rekabet kurallarının serbest bir piyasa düzeninin tesisinde ve ülke ekonomisinin rekabet gücünün artırılmasındaki rolünü açık bir biçimde ortaya koymuştur. Bununla birlikte, bu tecrübe, etkili ve tutarlı bir rekabet politikasının yalnızca rekabet hukukunun teşebbüslere uygulanması ile elde edilemeyeceğini de kesin bir şekilde göstermiştir.

Piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin davranışları kadar -belki de bundan daha fazla- kamunun düzenleme ve işlemleri piyasaların işleyişini etkilemektedir. Bu nedenle, kamu bir yandan rekabet kurallarını uygularken diğer yandan kendi düzenleme ve işlemleri ile rekabeti kısıtlamasının yol açacağı sorunları hiç şüphesiz dikkate almak durumundadır. Tutarlı bir rekabet politikasının, dolayısıyla sağlıklı bir piyasa ekonomisinin varlığı, kamu yönetiminin bir bütün olarak rekabete dayalı bir piyasa ekonomisinin etkinliği konusunda benzer duyarlılık ve anlayışa sahip olmasını gerekli kılmaktadır.

Bu çerçevede Rekabet Raporu kamunun günümüzde ekonomide değişen rolü bağlamında kamu müdahalelerini, bu müdahalelerin nedenlerini, araçlarını ve risklerini dikkate alarak, rekabet politikası perspektifinden analiz etmeyi amaçlamaktadır.

Rekabet Raporu üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, piyasa ekonomisinin dünyada ve Türkiye'de gelişimine ve bu çerçevede kamunun piyasalarda değişen rolüne kısaca değinilmiş, kamu müdahalelerinin nedenleri, araçları ve riskleri incelenmiştir. Bölümün son alt başlığı piyasa ekonomisi ile rekabet politikası arasındaki ilişkiye ayrılmış, bu başlık altında rekabet politikasının genel çerçevesine yer verilmeye çalışılmıştır.

Raporun ikinci bölümü, rekabet politikası perspektifinden kamu müdahalelerinin değerlendirmesine ayrılmıştır. Bu amaçla, Rekabet Kurumu tarafından uygulamada olumsuz etkilerine sıkça rastlanan kamu müdahaleleri dört ana grupta sınıflandırılmıştır. Bu kapsamda bölümün ilk başlığında, kamunun piyasalara oyuncu olarak müdahalesi ele alınarak bu müdahalenin yarattığı sorunlara yönelik çözümler rekabetçi tarafsızlık ve özelleştirme politikası kapsamında incelenmiştir. Bölümün ikinci başlığı kamu düzenlemelerine ayrılmıştır. Bu bağlamda, kamu düzenlemelerinin piyasalara etkisine yer verilmiş, rekabet hukuku uygulamalarında sıklıkla karşılaşılmaması nedeniyle, sektöre özgü düzenlemeler, mesleki hizmetlere ilişkin düzenlemeler ve imtiyazlara ilişkin düzenlemeler ayrı alt başlıklar halinde değerlendirilmiştir. Bu başlık tüm kamu düzenlemelerinin bir rekabet etki değerlendirmesine tabi tutulmasını sağlayacak nitelikteki Düzenleyici Etki Analizinin incelenmesi ile son bulmaktadır. Kamu alımları, kamu müdahaleleri kapsamında üçüncü başlık olarak ele alınmıştır. Bu başlık altında kamu alımlarının piyasalara etkisine ve rekabet politikası perspektifinden değerlendirilmesine yer verilmiştir. İkinci bölümün son başlığı ise devlet destekleri yoluyla kamu müdahalelerine ayrılmıştır. Bu kapsamda devlet desteklerinin rekabetçi yapıya etkilerine değinilmiş ve desteklerin rekabet politikası açısından değerlendirmesi yapılmıştır.

Raporun üçüncü ve son bölümünde ise kamu müdahalelerinin rekabet politikası perspektifinden değerlendirilmesi kapsamında ulaşılan sonuç ve önerilere yer verilmektedir.

KAMU MÜDAHALELERİ ve REKABET POLİTİKASI

1.
BÖLÜM

1.1 PİYASA EKONOMİSİ VE KAMUNUN PİYASALARDA DEĞİŞEN ROLÜ

Tarihsel süreçte devlet ve piyasalar sıkı bir şekilde etkileşim içinde bulunmuş; ekonomiye yönelik kamu politikaları ilgili dönemin gelişmeleri ve ihtiyaçları doğrultusunda şekillenmiştir. Günümüzden çok geriye gidilerek tarım toplumlarına bakıldığında dahi kamunun ekonomideki varlığından bahsetmek mümkünken zaman içerisinde kamunun piyasalardaki rolünün değiştiği gözlenmiştir.

1929 Ekonomik Buhranı sonrası gündeme gelen refah devleti yaklaşımı ile kamunun ekonomiye müdahalesinde artış görülmüştür. Bu dönemde genel olarak devletler, özel sektör işletmelerinin ölçeklerinin yetersiz kaldığı piyasalarda mal ve hizmet üretmeye ağırlık vermiş; özellikle ulaşım, iletişim, madencilik, demir-çelik ve bankacılık gibi ekonomik açıdan stratejik olduğu düşünülen sektörlerde kamu tekelleri oluşturulmuştur. Bununla birlikte, devletin ekonomiye daha çok müdahil olması sonucu artan kamu harcamaları ve kamu işletmelerinin piyasadaki varlığı bazı iktisadi problemleri de beraberinde getirmiştir. Kamunun 1970'li yıllara kadar piyasalara müdahale etmesinin temel amaçları; ülkenin sermaye birikimini artırmak, kamu hizmetlerini sürdürmek, krizleri önlemek ve ekonomik gelişmeyi sağlamak olmuştur. Ancak bu dönemde devletin ekonomik alana yoğun müdahalesi ve bu müdahalelerde ortaya çıkan harcamaların devlet bütçesi üzerine ağır bir yük getirmesi, bütçe açıklarının süreklilik kazanmasına neden olmuştur. Bu çerçevede, 1930'lardan sonra gelişen refah devleti yaklaşımı, ekonomide yapısal reformların yapılması ve devletin doğrudan mal ve hizmet ürettiği alanlardan çekilerek düzenleme ve denetim faaliyetlerine daha fazla ağırlık vermesiyle geçerliliğini yitirmeye başlamıştır.

1970'li yıllarda ekonomiye yönelik benimsenen yaklaşımlar, kamunun oyuncu olarak rolünün sınırlandırılmasını amaçlamış ve daha çok piyasa mekanizmasına odaklanmıştır. Piyasaların her zaman etkin olduğu varsayımının mutlak doğru olmayabileceği ve piyasa mekanizmasının işleyişinde sorunlar çıkabileceği eleştirilerine rağmen, 1980'li yıllardan sonra ekonomi politikalarında piyasa temelli bir anlayışa yönelik reformlar hız kazanmıştır. Piyasa dengesinin arz ve talep koşullarına göre belirlendiği serbest piyasa yaklaşımının ekonomi politikalarına yön vermesi ile birlikte, kamunun ekonomiye müdahalesinin kapsamı ve bu müdahale için kullandığı araçlar da değişmeye başlamıştır. Şöyle ki, bir yandan özelleştirmeler ile birlikte kamunun oyuncu olarak ekonomideki varlığı azalmış; diğer yandan düzenleyici olarak rolü ön plana çıkmıştır. 1990'lı yıllara gelindiğinde Soğuk Savaşın bitimi, bilgi teknolojilerinin gelişimi ile birlikte piyasalarda yaşanan dönüşüm ve sermayenin küresel ölçekte dolaşımının artması, piyasa ekonomisini dünyada genel kabul gören bir ekonomik sistem haline getirmiştir.

Öte yandan, özellikle 2000'li yıllarda küresel ölçekte yaşanan kriz ile birlikte piyasa ekonomisinin işleyişinin tekrar sorgulanmasına ve kamunun ekonomiye müdahalesinin artmasına rağmen, kısa süre içerisinde söz konusu müdahalelerin kalıcı olamayacağı ve krizden çıkış yollarının yine piyasa temelli reformlar ile sağlanabileceği görülmüştür. Bu süreçte devletin düzenleyici rolünün ve etkin düzenlemeler yapılmasının öneminin daha güçlü bir şekilde vurgulandığı söylenebilecektir.

Yukarıda kısaca ortaya konan tarihsel süreç sonunda günümüzde, kamunun ekonomideki rolü konusunda şu genel çıkarımların yapılması mümkündür:

- ▶ Devletin üretici rolü sınırlandırılmış, genel olarak kamu hizmeti niteliği gösteren sağlık, eğitim, güvenlik ve altyapı gibi alanlarda kamu yatırımları devam etmekle birlikte, bu alanların önemli bir kısmında özel sektör yatırımları hız kazanmıştır.
- ▶ Kamunun düzenleyici ve denetleyici rolü ön plana çıkmıştır. Daha önce devletin oyuncu olarak bulunduğu piyasalardan çıkması ile bu alanlarda düzenleme çerçeveleri oluşturulmuş; devlet, yatırım ortamını iyileştirme ve piyasalarda adil rekabetçi şartların tesisi görevini üstlenmiştir.

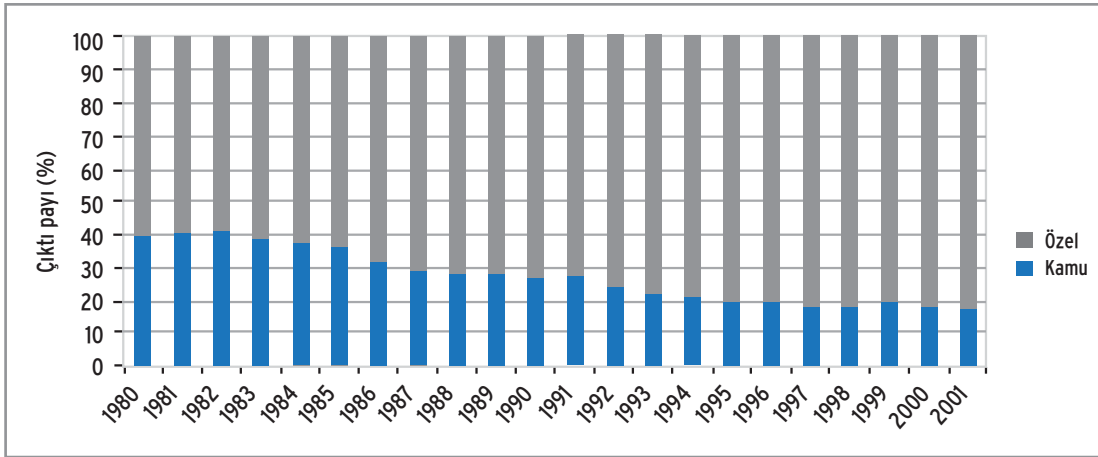
- Kamu; teşvikler, kamu alımları ve imtiyazlar gibi araçlarla da ekonomide yer almakta, bu yollarla piyasalara doğrudan ya da dolaylı olarak müdahale etmektedir.

Türkiye’de ekonomiye yönelik kamu politikaları, farklılaşan dönemlerde olsa da, yukarıda özetlenen dünyadaki genel eğilimi takip etmiştir. Nitekim 1970’lerde artan işsizlik ve yüksek enflasyon oranları ile ortaya çıkan ekonomik bir darboğazın içinde kalan Türkiye, bu dönemde yaşanan krizi aşmak amacıyla, 1980’lerin hemen başında alınan 24 Ocak Kararları ile beraber piyasa ekonomisine dönük politikalar izlemeye başlamıştır. Zaman zaman kesintiler ve krizler olsa da, bu eğilim hükümetler tarafından genel olarak benimsenmiştir.

Piyasa ekonomisine yönelik politikaların benimsenmesi ile beraber ülkemizde kamunun ekonomide üretici olarak üstlendiği rolde azalma dikkat çekmektedir. Şöyle ki, imalat sanayinde üretim değeri bakımından 1980 yılında %40 olan kamu payı 2001 yılında %17’ye düşmüştür. 1980’lerle başlayan bu eğilim aşağıdaki grafikte görülmektedir.

GRAFİK-1

İmalat Sanayinde 1980-2001 Döneminde Çıktı Değerinin Kamu ve Özel Sektör Dağılımı¹

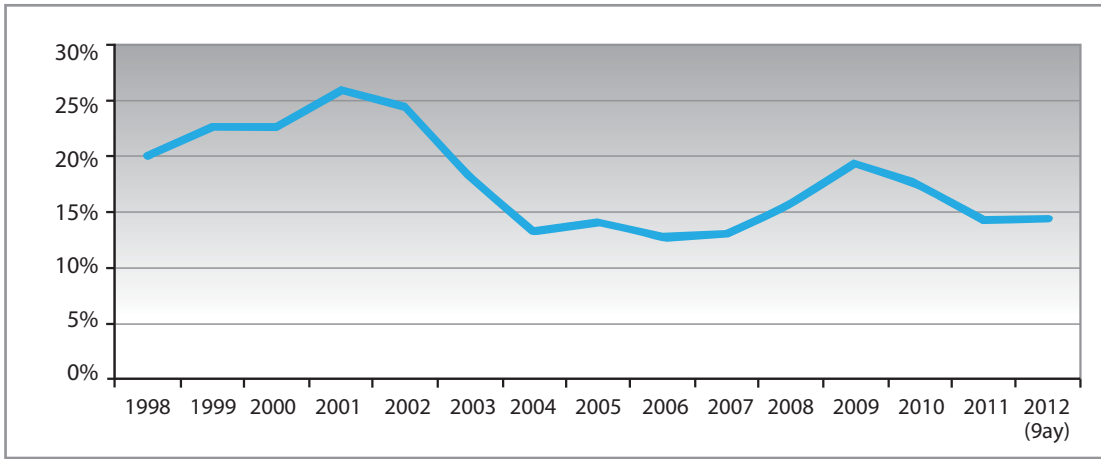


Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)

1980 sonrası dönemde devletin üretici rolünün azaltılması amacıyla özelleştirme uygulamalarına önem verilmiş ve kamunun tekel haklarına sahip olduğu alanlara özel sektörün katılımı sağlanmış; ancak çeşitli nedenlerle bu süreç yavaş ilerlemiştir. Bununla birlikte, 2005 yılından sonra büyük ölçekli kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ve piyasaların rekabete açılması ile söz konusu sürecin ivme kazandığı görülmektedir. İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) analizlerine göre Türkiye’de kamunun ekonomide üretici olarak varlığı 1998-2008 yılları arasında önemli ölçüde azalmıştır.² Bu eğilime paralel olarak, 2008-2013 için hazırlanan Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 2012-2014 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Program’da kamunun telekomünikasyon, enerji, liman, otoyol, köprü gibi alt yapı alanlarından çekilmesi veya bu alanlarda kamu payının azaltılmasına yönelik hedefler yer almıştır.

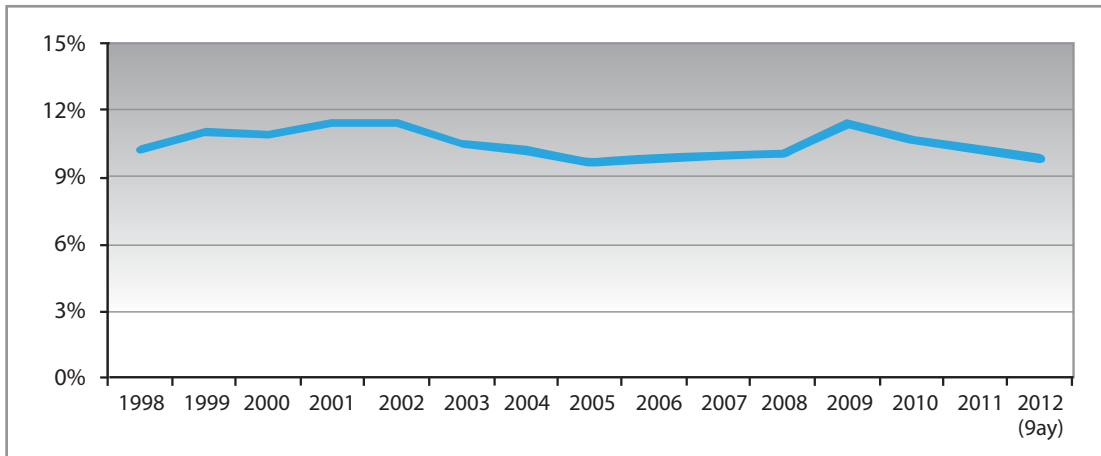
- 1 TÜİK’in 2001 öncesi verileri ile 2001 sonrası verilerinin karşılaştırılabilir olmaması nedeniyle ve 1980 sonrası eğilimin gösterilmesi açısından 2001 yılına kadar olan verilere yer verilmiştir.
- 2 OECD’nin 1998, 2003 ve 2008’de 30 ülkede geniş bir mevzuat taramasıyla oluşturduğu “Ürün Piyasası Düzenleme Göstergeleri” (Indicators of Product Market Regulation) sistemi ile her ülkenin ekonomik düzenlemelerinin ne ölçüde rekabete açık olduğunu, düzenleme alanındaki nitel bilgilerin nicelleştirilmesi yoluyla, ölçülmesi amaçlanmıştır. Bu sistemde piyasa oyuncularının subjektif algıları ve fiili iş yapma olanakları değil, düzenlemelerin çizdiği sınırlar esas alınmaktadır. Türkiye’de 1998’de 5,32 olan kamu mülkiyeti endeksi 2008’de 3,95’e düşmüştür.

Kamunun bir yandan özelleştirmeler ile oyuncu olarak piyasadaki varlığını, diğer yandan toplam yatırımlar içerisinde kamu yatırımlarının payını azaltarak politik bir tutarlılık sergilediği söylenebilir. Nitekim aşağıdaki grafikte görüleceği üzere toplam yatırımlarda 1998-2002 döneminde yaklaşık %26 düzeyine ulaşan kamu payı, bu dönemden sonra genel olarak düşüş eğilimine girmiş ve 2012 yılında %14,4 olarak gerçekleşmiştir.

GRAFİK-2**Kamu Yatırım Harcamalarının 1998-2012 Döneminde Gayri Safi Sabit Sermaye Oluşumuna Oranı (1998 fiyatlarıyla)**

Kaynak: TÜİK

Kamunun piyasalarda üretici olarak varlığının azalmasına karşın, aşağıdaki grafikte yer verildiği üzere Türkiye’de devletin nihai tüketim harcamalarının gayri safi yurt içi hasıla (GSYH) içindeki payı, 1998-2012 yılları arasında sabite yakın bir seyir izleyerek ortalama %10 civarında gerçekleşmiştir.

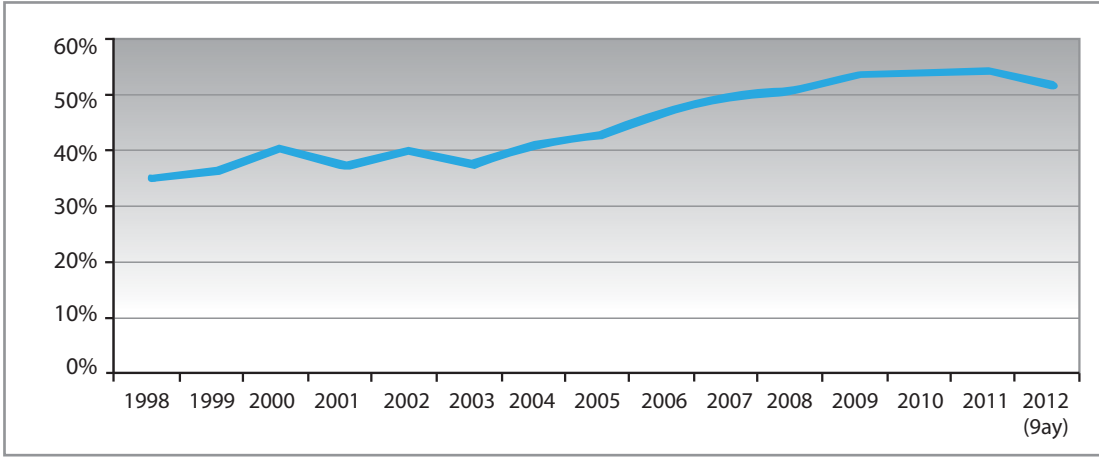
GRAFİK-3**Kamu Nihai Tüketim Harcamalarının 1998-2012 Döneminde GSYH’ya Oranı (1998 fiyatlarıyla)**

Kaynak: TÜİK

Aşağıdaki grafikte de görüldüğü üzere, kamunun nihai tüketim harcamalarının içinde mal ve hizmet alımları önemli bir paya sahiptir. Nitekim GSYH içindeki oranı sabit bir seyir izleyen kamu harcamalarına karşın mal ve hizmet alımları aynı dönem içerisinde artış eğilimi göstermiş ve 2007'den sonra %50'lerin üzerine çıkmıştır.

GRAFİK-4

1998-2012 Döneminde Kamu Alımlarının Toplam Kamu Nihai Tüketim Harcamalarındaki Payı (1998 fiyatlarıyla)



Kaynak: TÜİK

Türkiye'de kamu, 2000'li yıllarda ekonomide piyasa oyuncusu olarak azalan varlığına karşın, piyasalarda düzenleyici ve denetleyici rolüyle daha çok ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu dönemde bankacılık, enerji, telekomünikasyon gibi alanlarda özel sektörün faaliyetlerinin başlamasına ve/veya genişlemesine paralel olarak devlet, bu piyasalarda düzenleyici çerçeveyi belirlemiş ve düzenlemeleri uygulayacak kurumsal yapılar oluşturmuştur.

Özetle, dünyada ve Türkiye'de kamunun ekonomiye yönelik politikaları, ekonomide doğrudan üretici ve hizmet sağlayıcı olduğu rolden, düzenleyici ve rekabeti artırıcı işlevine vurgu yapan bir role doğru evrilmiştir. Günümüzde daha fazla küreselleşen ve dönüşen dünyada kamunun ekonomiye oyuncu olarak daha az dâhil olduğu politikalar tercih edilmesine rağmen, düzenleyici rolü ve ekonomiyi değişik araçlarla yönlendirici işlevi ile kamu piyasalar açısından en önemli belirleyici unsurlardan birisidir.

1.2 KAMU MÜDAHALELERİ: NEDENLER, ARAÇLAR VE RİSKLER

Ekonomiye yönelik kamu müdahaleleri karmaşık politika kararları olup rekabet politikası açısından doğru bir değerlendirme yapılabilmesi için bu müdahalelerin nedenleri, araçları ve risklerinin ele alınması gerekmektedir.

1.2.1. Kamu Müdahalelerinin Nedenleri

Kamunun piyasalara müdahalesinin ekonomik, siyasi ve sosyal gerekçeleri bulunmaktadır. Bölgeler arasındaki ekonomik eşitsizliklerin giderilmesi, toplumdaki gelir adaletinin sağlanması, sosyal güvenlik sisteminin iyileştirilmesi, çevrenin korunması, gıda güvenliğinin sağlanması, tüketicinin korunması gibi pek

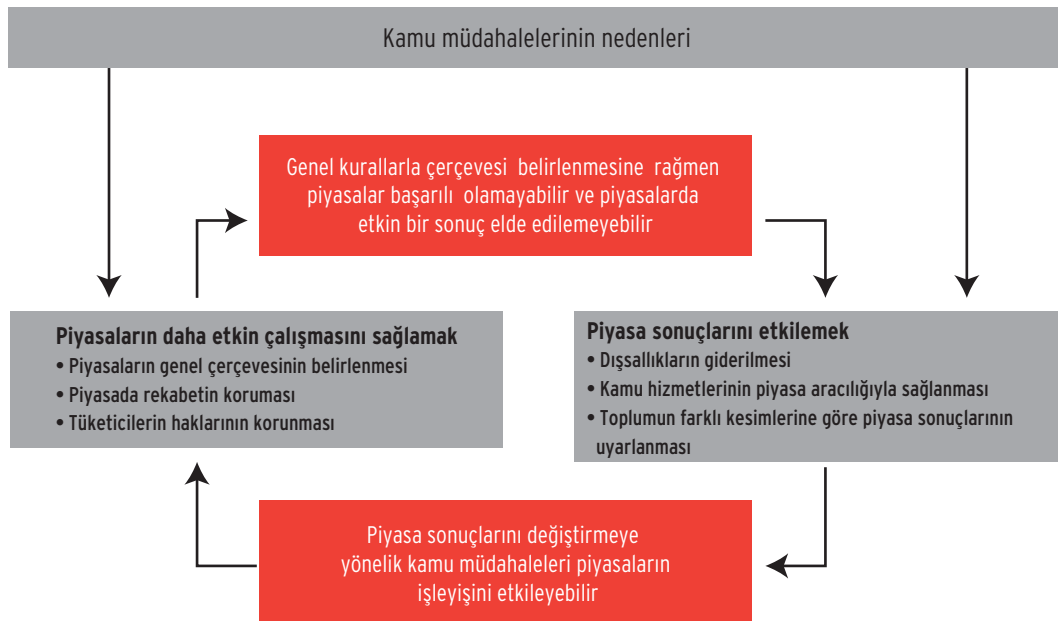
çok amaç kamu müdahalesini gerekli kılabilmektedir. Bu kapsamdaki kamu müdahalesinin öncelikli amacı, toplum yararının korunmasına hizmet eden politika hedeflerini gerçekleştirmektir. Bununla birlikte, söz konusu müdahaleler, doğurduğu ekonomik sonuçlarla piyasaların işleyişini etkileyebilmektedir.

Bunun yanı sıra kamu salt ekonomik gerekçelerle de piyasalara müdahale edebilmektedir. Bu gerekçelerden biri, serbest piyasa sisteminin etkin işleyişini sağlayan rekabet ortamının tesisi ve sürekliliğinin sağlanmasıdır. Kamu bu amaçla piyasa oyuncularının davranışlarını düzenleyen kurallar ile bu kuralların uygulanması için gerekli kurumları oluşturarak piyasaların işleyişinin genel çerçevesini belirlemekte ve piyasalarda rekabeti korumaya çalışmaktadır. Ancak rekabetin korunmasına yönelik genel nitelikli müdahaleler bazı piyasaların etkin işleyişini açısından yeterli olmamakta, bu piyasaların işleyişinde ortaya çıkan piyasa aksaklıkları da kamu müdahalesini gerektirebilmektedir.

Günümüzde kamu müdahalelerinin gerekçelerini aşağıdaki şekildeki gibi özetlemek mümkündür.

ŞEKİL-1

Kamunun Piyasanın Genel Çerçevesini Belirleme ve Piyasa Sonuçlarını Etkileme Rolü



Kaynak: Birleşik Krallık Adil Ticaret Ofisi (OFT), 2009, Government in Markets

Bilindiği üzere, alıcı ve satıcıların çok olduğu, piyasaya giriş ve çıkış engellerinin bulunmadığı, üreticiler ve tüketiciler arasında bilgi düzeyinin simetrik olduğu piyasalarda, üretim ve fiyatın optimum düzeyde belirlendiği ve kaynakların etkin bir şekilde dağıldığı varsayılmaktadır. Ancak bu varsayım gerçek hayatta ortaya çıkmamakta ve piyasa ekonomisi her zaman en etkin sonucu doğuramamaktadır. Mal ve hizmetlerin denge fiyatının toplumsal açıdan optimum noktada oluşmaması piyasa başarısızlıkları olarak adlandırılmaktadır. Kamusal mallar, piyasa dışsallıkları, asimetrik bilgi sorunu ve doğal tekeller gibi nedenlerle piyasa mekanizmasının işleyişinde ortaya çıkan piyasa başarısızlıkları, kamu müdahalesinin en önemli nedenlerinden biridir. Aşağıdaki kutuda söz konusu piyasa başarısızlıkları hakkında genel bilgi verilmektedir.

KUTU 1 : PİYASA BAŞARISIZLIKLARI

Kamusal Mallar: Bir kere üretildiği zaman, toplumdaki herkesin yararlandığı, maliyetine katlanmayan kişinin tüketimden dışlanamadığı mallardır. Kamusal malların bu özelliği bedavacılık sorununu da beraberinde getirir. Bunun sonucunda kimsenin hizmetin maliyetine katlanmak istememesi nedeniyle etkin üretim düzeyine ulaşamaz ve kamu müdahalesi gerekliliği doğar. Savunma hizmetleri buna örnek olarak gösterilebilir.

Dışsallıklar: Bir mal veya hizmetin sunulması veya tüketilmesi sonucu üreticisi ve tüketicisi dışında üçüncü taraflar üzerinde oluşan fayda (pozitif dışsallık) veya maliyetler (negatif dışsallık) dışsallık olarak adlandırılır. Bunlar sunulmakta olan mal ve hizmetlerin fiyatlarına yansımayaabilir ve rekabetçi sistem toplumsal açıdan optimum üretim düzeyine ulaşmakta yetersiz kalabilir. Üretimin toplum için etkin düzeyde gerçekleşebilmesi için kamu müdahalesi gerekebilir.

Asimetrik Bilgi: İktisadi aktörlerin bilgi seviyeleri arasındaki farklılığa işaret eden asimetrik bilgi, piyasalarda alıcı ve satıcıların yanlış tercihlerde bulunmalarına (ters seçim-*adverse selection*) ve daha fazla bilgiye sahip olanların piyasa davranışlarının denetlenememesinden kaynaklanan sorunlara (ahlaki tehlike-*moral hazard*) neden olabilir. Bu durum piyasa sisteminin sağlıklı bir şekilde işlemlerini engelleyebilir.

Doğal Tekeller: Kimi piyasalarda arz ve talep yapısı nedeniyle etkin üretim düzeyi birden fazla teşebbüs yerine tek bir teşebbüs tarafından sağlanabilmektedir. Doğal tekel özelliği gösteren bu tür endüstrilerde ölçek ekonomileri ve yüksek batık maliyetler geçerli olabilmektedir. Elektrik ve doğal gaz iletim ve dağıtım şebekeleri, otoyollar, demiryolu ve su şebekeleri, doğal tekel niteliğindeki endüstrilere örnek olarak gösterilebilir. Bu endüstrilerde kamu, ilgili tekelin pazar gücünü çeşitli yollarla kontrol altına alarak söz konusu gücün tüketici aleyhine kullanılmasını önlemektedir.

1.2.2. Kamu Müdahalelerinin Araçları

Günümüzde kamunun piyasalarda değişen rolü bağlamında yukarıda değinilen nedenlerle yapılan kamu müdahaleleri çeşitli araçlarla gerçekleştirilmektedir. Kamunun piyasalara müdahale araçlarını aşağıda yer verilen genel başlıklar altında toplamak mümkündür.

Kamu, ekonomide doğrudan mal ve hizmet sağlayıcısı olarak yer almaktadır. Kamunun, doğrudan mal ve hizmet sağlayıcısı olarak piyasalardaki varlığı azalmakla birlikte eğitim, sağlık, enerji, ulaştırma gibi alanlar başta olmak üzere bazı alanlarda faaliyeti hala devam etmektedir. Kamu, bir yandan faaliyet gösterdiği sektörlerde özel teşebbüsler ile rekabet ederken, diğer yandan kamu işletmelerinin sahip olduğu vergi avantajları, imtiyazlar, finansman modeli ve faaliyetleri piyasaların işleyişini etkilemektedir. Ayrıca kamu, özelleştirmeler yoluyla faaliyet gösterdiği alanları terk ederken, piyasaların yapısının yeniden şekillenmesine neden olmaktadır.

Kamu, kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik gibi düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere dayanılarak yapılan işlemler vasıtasıyla piyasaların işleyişine etki edebilmektedir. Devlet, piyasaların işleyişine yönelik genel kuralları ve kimi piyasaların özellikleri nedeniyle daha özel kuralları belirlemeye dönük düzenlemelerde bulunmaktadır. Genel kurallar tüm piyasalar ve teşebbüsler için

geçerli iken, özel kurallar piyasa aksaklıklarının bulunduğu alanlarda piyasaya giriş şartları, fiyat, hizmet yükümlülükleri ve teknik standartlar gibi sektöre özgü çeşitli unsurları düzenlemektedir. Benzer bir şekilde mesleki hizmetlere yönelik düzenlemeler de piyasalara dönük kamu düzenlemeleri içinde önemli bir yer tutmaktadır. Ayrıca kamu hizmetlerinin özel teşebbüsler tarafından yürütülmesi için verilen imtiyazlar da bu başlık altında ele alınabilecek kamu müdahalelerinden biridir. Bir piyasaya yönelik düzenlemeye karar verilmesi, düzenlemenin yapıma yöntemi ile etkin bir şekilde uygulanması ve denetlenmesi, piyasaların işleyişi bakımından önemli parametreler olarak öne çıkmaktadır.

Kamu, alımları vasıtasıyla ekonomide bir karar alıcı konumunda bulunmaktadır. Altyapıdan sağlığa kadar pek çok alanda büyük miktarda gerçekleşen ve giderek artan kamu alımları, piyasa sonuçlarını etkileme ve piyasaları yönlendirme potansiyeline sahiptir. Kamu alımları çeşitli yöntemler kullanılarak gerçekleştirilmekte ve bu yöntemler piyasanın işleyişini önemli ölçüde etkileyebilmekte ve etkin bir sonucun elde edilmesini engelleyebilmektedir.

Çeşitli hedefler doğrultusunda sağlanan devlet destekleri kamunun ekonomiye önemli müdahale araçlarından birisidir. Devlet tarafından verilen destek ve teşviklerin, hedeflenen sosyal ve ekonomik sonuçlarının yanı sıra piyasaların işleyişi ve kaynak dağılımı üzerinde etkisi de bulunabilmektedir.

1.2.3. Kamu Müdahalelerinin Riskleri

Kamu müdahalelerinin piyasaların işleyişi üzerinde doğrudan veya dolaylı olumsuz etkileri olmaktadır. Örneğin, kamu işletmesinin bir pazarda sahip olduğu avantajlar, o pazardaki özel teşebbüslerin adil rekabet koşullarında faaliyetini sınırlamaktadır. Bunun yanı sıra, yüksek miktarda gerçekleşen kamu alımlarında alım yönteminin rekabetçi bir şekilde tesis edilmemesi hem etkin bir sonucun elde edilmemesine hem de alım yapılan piyasanın işleyişinin bozulmasına yol açmaktadır. Benzer bir durum kamunun yaptığı düzenlemelerde ya da verdiği desteklerde de görülebilmektedir. Dolayısıyla kamu müdahalesi ile belirli hedeflere ulaşmaya çalışılırken, bu hedefler ve müdahalenin piyasalardaki etkisi arasında bir denge kurulması gereklidir. Bu dengenin kurulmasındaki güçlük, kamu müdahalesinin önemli bir riski olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu müdahalelerinin piyasalardaki etkisinin yanı sıra kamunun bilgi eksikliği, piyasaların müdahaleye tepkisi, bürokratik engeller ve siyasi kısıtlar gibi nedenlerle, planlanan ekonomik hedeflere ulaşamaması da söz konusu olabilir. Kamu başarısızlığı olarak da nitelendirilen bu durum arzu edilenin aksine piyasalarda etkinsizlik yaratarak müdahalelerin bir diğer riski olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu başarısızlığının nedenleri aşağıdaki kutuda yer almaktadır.

KUTU 2: KAMU BAŞARISIZLIĞININ NEDENLERİ³

Bilgi Eksikliği: Birçok politikanın sonucunun karmaşık olması ve öngörülebilir olmaması nedeniyle kamu yönetimleri, ekonomik politikalara dayanak oluşturan gerekli bilgiye tam olarak sahip değildir. Örneğin, sektöre ilişkin maliyetlerin tam olarak bilinmemesi nedeniyle düzenleyici tarafından belirlenen fiyat sosyal açıdan optimum seviyede oluşmayabilir.

Piyasaların Müdahaleye Tepkisi: Belirli bir ekonomik politikaya karşı piyasaların vereceği tepki kamunun kontrolü dışında olduğundan politika ile istenen hedefe ulaşmak güç hale gelebilmektedir. Örneğin, kamu gelirlerini artırmak amacıyla bir ürüne getirilen vergi, nispi fiyatları değiştirdiği için düzenlemenin alanı dışında kalan bir sektörde kaynak tahsisini etkileyebilir.

Bürokratik Engeller: Bir ekonomi politikası hedefine uygun olarak oluşturulmuş mevzuata rağmen sorumlu kamu idarelerinin yapısı ve uygulamalarından kaynaklanan nedenlerle arzu edilen amaçlara ulaşılması mümkün olmayabilir. Bürokratların toplumsal fayda yerine nüfuzlarını artırma istekleri, bürokratik genişlemeye, dolayısıyla piyasalarda etkinsizlik doğuracak aşırı müdahalelere yol açabilir.

Siyasi Kısıtlar: Tam bilgi ortamında, piyasaların müdahaleye tepkisinin ve bürokratik engellerin kontrol edildiği varsayımında dahi, politika belirleme aşamasındaki mevzuat engelleri ya da politik yaklaşımlar kamu başarısızlığına neden olabilmektedir.

Bu noktada önem kazanan husus ise kamu başarısızlığından kaçınmak üzere başarılı bir kamu müdahalesinin nasıl olacağına tespitidir. Bir piyasaya yapılacak kamu müdahalelerinde dikkat edilmesi gereken temel unsurların başında, müdahale sonucunda piyasaların işleyişinde meydana gelebilecek bozulmaların kamu politikasının hedefleri ile dengeli olacak şekilde asgari düzeyde tutulması gelmektedir.

Piyasa başarısızlıklarının giderilmesi ve çeşitli politika hedeflerinin gerçekleştirilmesi amacıyla kamu müdahalesine duyulan kaçınılmaz ihtiyaç karşısında söz konusu müdahalenin risklerinin varlığı, piyasa mekanizması ile kamu müdahalesi arasında tamamlayıcı bir denge kurulmasını gerektirmektedir. Bu gereklilik etkin bir kamu yönetiminin ve toplumsal refahın sağlanması açısından rekabet politikasının önemini ortaya çıkarmaktadır.

1.3 PİYASA EKONOMİSİ ve REKABET POLİTİKASI

Piyasa ekonomisi daha önce değinildiği üzere, günümüzde genel kabul gören ekonomik düzendir. Piyasa ekonomisinin etkin bir şekilde işleyebilmesi için rekabet, stratejik ve merkezi öneme sahip bir unsurdur. Rekabetin piyasa ekonomisinde neden önemli olduğu, piyasalarda rekabetin sonuçları ile açıklanabilir:

- ▶ Rekabet, firmaları verimli olmaya, daha kaliteli ve düşük bedelle daha fazla ürün ve hizmet sunmaya yönlendirir. Bu durum da tüketiciler için daha çok seçme hakkı ve inovasyon anlamına gelmektedir.

3 Daha ayrıntılı bilgi için bkz. STIGLITZ, J. E., 1998, Economics of the Public Sector.

- ▶ Rekabet sayesinde firmalar bağımsız karar verebilmekte ve böylelikle ülkenin kısıtlı kaynakları verimli bir şekilde kullanılmakta, kaynakların etkin kullanımı toplumsal refahı artırmaktadır.
- ▶ Rekabet, yeni buluşların yapılmasına ve teknolojik gelişmelere neden olarak ülkenin kalkınmasına ve uluslararası rekabet gücünün artmasına katkıda bulunmaktadır.

Dolayısıyla, piyasa ekonomisinin etkin işleyişi ancak sağlıklı bir rekabet ortamının mevcudiyetine bağlıdır. Nitekim havayolu ulaşımı, telekomünikasyon ve enerji gibi piyasaların rekabete açılması ile birlikte bu sektörlerde fiyat ve arz çeşitliliğinin tüketiciler lehine gösterdiği gelişim, günlük hayatta rekabetin faydalarına verilebilecek somut örnektir.

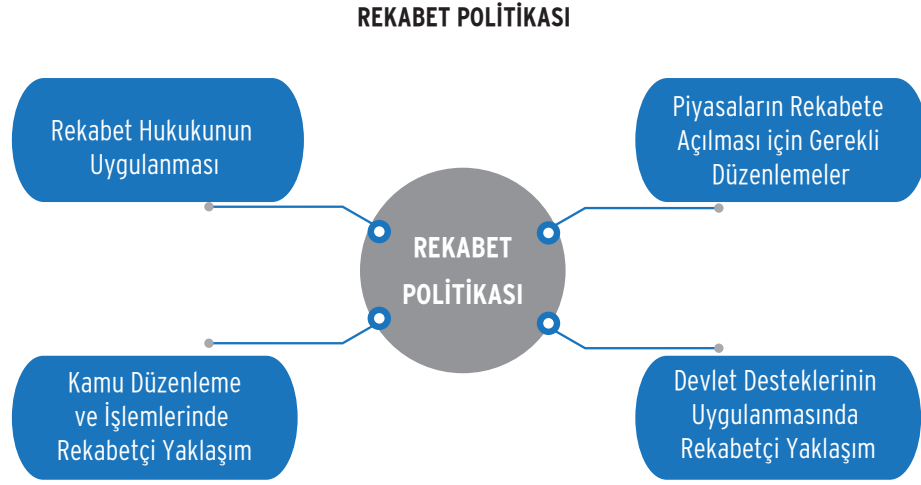
Piyasa ekonomisinde fiyat mekanizmasının piyasayı düzenlemesi beklenmektedir. Öte yandan fiiliyata teşebbüs davranışlarıyla rekabetin kısıtlanması ya da engellenmesi mümkün olabilmektedir. Teşebbüs davranışlarından kaynaklanan rekabet sorunlarının giderilmesi amacıyla rekabet hukuku uygulaması ortaya çıkmıştır. Rekabet hukuku mevzuatı piyasa oyuncularının rekabetçi bir düzende faaliyet göstermelerini sağlamak üzere kamunun belirlediği kurallar bütünüdür.

Bununla birlikte, piyasalarda rekabetin tesisi ve korunması için her zaman rekabet hukukunun uygulanması yeterli olmayabilmektedir. Zira rekabetin bozulması veya kısıtlanması her zaman doğrudan teşebbüslerin eylem ve uygulamalarından kaynaklanmamakta ve piyasanın yapısal özellikleri ile o piyasaya yönelik kamu müdahaleleri doğrudan veya dolaylı olarak rekabet üzerinde olumsuz etkilere yol açabilmektedir.

Bu noktada, düzenleyici rolü üstlenen kamunun rekabetin tesisi ve korunması için gerekli tedbirleri alması gerekmektedir. Nitekim Türkiye’de, Anayasa’nın 167. maddesinin, “*Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır, piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler*” hükmü ile rekabet ortamının tesisinde ve korunmasında devletin görevi ve rekabet politikasının dayanağı düzenlenmiştir.

Bu bakış açısı içerisinde rekabet politikası, başta ekonomi politikası olmak üzere kamunun tüm politika alanları ile ilişkilidir. Bu bağlamda, rekabet politikası sadece rekabet hukukunun uygulanmasına dayalı bir politika alanı olarak görülmemelidir. Esas olarak rekabet politikası, rekabet hukuku uygulamasını da kapsayan ancak bununla sınırlı olmayıp, kamu işletmeleri, devlet destekleri ve kamu düzenlemeleri gibi alanlar başta olmak üzere kamunun tüm müdahalelerinde rekabetçi bakış açısının benimsenmesini öngören temel bir politika alanıdır.

ŞEKİL-2



Rekabet politikası çerçevesinde kamunun;

- ▶ rekabetin korunması ve geliştirilmesi ihtiyacına yönelik doğrudan düzenlemeler yapması ve kurumsal yapılanmaya gitmesi,
- ▶ rekabetçi piyasaları ülkenin gelişme, rekabet edebilirlik ve kalkınma hedeflerinin aracı haline getirmesi,
- ▶ izleyeceği politikaları ve bunlara ilişkin düzenlemeleri oluştururken rekabetçi bakış açısı ile dengeli bir yaklaşım gözetmesi,
- ▶ müdahale araç ve yöntemlerinin tespitinde etki analizi yaklaşımı içerisinde rekabet üzerinde minimum derecede olumsuz etkiye sahip araçları tercih etmesi

önem arz etmektedir.

Nitekim piyasalarda rekabetçi yapılara engel teşkil eden yapısal ve/veya hukuki aksaklıkların giderilmesi için rekabet kurallarının uygulanmasının yanında kamusal düzenlemelerde de rekabetçi bakış açısının gerekliliği çeşitli uluslararası kuruluşlarca da vurgulanmaktadır.⁴ Özellikle devletin hem oyuncu hem düzenleyici olarak rol üstlendiği ülkelerde, serbestleşme süreci kapsamında yürütülen reform çalışmaları başta olmak üzere tüm düzenlemelerde, rekabet kurumlarının da sürece dâhil olmasıyla, piyasa mekanizması odaklı düzenlemeler yapılabilmesi için karar alıcıların rekabetçi bakış açısına sahip olması önemsenmektedir.

Buna ek olarak, ekonomik kalkınma ve gelişme için rekabet politikasının önemli bir rol üstlenmesi gerektiği dünyada genel eğilim olarak kabul görmektedir. Rekabetin korunması ve geliştirilmesi amacına yönelik köklü tedbirler alarak uzunca süreden beri rekabet hukuku ve politikası uygulayan ülkeler, ortaya çıkan rekabetçi mal ve hizmet piyasaları sayesinde hem ekonomik kalkınma ve gelişme hedefine hem de rekabet edebilirlik hedefine ulaşma konusunda önemli mesafe kat etmiştir. Bu çerçevede, rekabet politikası doğrudan piyasaların etkinliğinin artırılması ve dolaylı olarak yatırım ortamının iyileştirilmesi suretiyle ekonomik kalkınmaya önemli katkılar sağlamaktadır.⁵

4 Bkz. Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD), 2010, The role of competition policy in promoting economic development: The appropriate design and effectiveness of competition law and policy.

5 A.g.k. s. 12.

Rekabet politikasının ekonomik kalkınma üzerindeki etkilerine Avustralya'da 1990'lı yılların başında yürürlüğe konan ve daha rekabetçi bir anlayışa dayanan reformların ülkenin GSYH'sinin yaklaşık %2,5 oranında artmasını sağlaması örnek gösterilebilir.⁶ Bunun yanı sıra, son dönemde ekonomik kriz yaşayan Avrupa Birliği (AB) ülkelerinden Portekiz, İspanya ve Yunanistan'ın ekonomilerini iyileştirmeye yönelik olarak OECD tarafından önerilen reform başlıkları arasında rekabet kurumlarının etkinliğinin, bağımsızlığının ve gücünün artırılması ile rekabet hukuku uygulamalarının etkinleştirilmesi özellikle vurgulanmıştır.⁷

Uluslararası ticaretin serbestleşmesi, üretim ve pazarlamanın uluslararası boyut kazanması, yenilik ve teknolojik gelişmelerin hızlanması ile teşebbüslerin küresel boyutta rekabet düzeniyle karşı karşıya kalması, rekabet politikasının önemini artıran diğer unsurlardandır. Bu çerçevede, uluslararası rekabet edebilirliği geliştirmeye yönelik politikalar setine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda, rekabet politikasının aynı zamanda o ülkenin uluslararası rekabet edebilirlik hedefleri bakımından tamamlayıcı niteliğinin göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Bu çerçevede, esasen rekabet politikasıyla rekabet edebilirlik hedeflerinin iç içe geçtiğini ifade etmek yanlış olmayacaktır. Nitekim Dünya Ekonomik Forumu (WEF) tarafından hazırlanan küresel rekabet edebilirlik raporlarında, ülkelerin sıralamasını belirleyen kıstaslardan biri olarak rekabet hukuku ve politikasının etkinliğinin dikkate alındığı görülmektedir.⁸ Bu kıstaslar arasında; yerel rekabetin yoğunluğu, piyasa hâkimiyetinin yaygınlığı, tekel karşıtı politikaların etkinliği gibi unsurlar bulunmaktadır.⁹ "2012-2013 Küresel Rekabet Edebilirlik Endeksi"ne göre Türkiye, bir önceki yıla göre 16 sıra yükselerek genel sıralamada 144 ülke içinde 43. sırada yer almıştır. Aynı endekste Türkiye iç piyasada rekabetin yoğunluğu bakımından 16. sırada yer almaktadır. Rekabet hukukunun rekabetin sağlanmasında ne ölçüde etkin olduğuna ilişkin yapılan ölçümde ise Türkiye 31. sırada bulunmaktadır. Yüksek pazar gücüne sahip firmaların hâkim olduğu piyasalara yönelik diğer bir kıstas açısından ise Türkiye en iyi durumda olan 30. ülkedir. Endekse göre firmaların kamu düzenlemeleri ve işlemlerine karşı yargı yolunu etkin olarak kullanabilmeleri bakımından ise ülkemiz ancak 56. sırada yer alabilmıştır. Tüm bu sıralamalarda 2011-2012¹⁰ döneminde görece iyileşme eğilimi olsa da, Türkiye'de rekabetçi düzenin geliştirilmesi bakımından hala alınacak mesafenin olduğu söylenebilecektir.

Bu kapsamda, rekabet politikasının temel aracı olan ve tüm piyasalar için geçerli olan rekabet hukuku uygulaması piyasa ekonomisi modeline paralel bir şekilde yaygınlaşmakta ve nitelikleri itibariyle ulusal sistem ve uygulamalar birbirine yakınsamaktadır. Ülkemizde rekabet hukukunun çerçevesini, 1994'te kabul edilen 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) çizmektedir. 4054 sayılı Kanun'u uygulamakla görevli ve yetkili Rekabet Kurumu 1997'de kurulmuştur. Türkiye'de rekabet hukukunun genel çerçevesi aşağıdaki kutuda özetlenmiştir.

6 Australian Government Productivity Commission, 2005, Review of Competition Policy Reforms Productivity Commission Inquiry Report, s. 18.

7 OECD, 2012, Economic Policy Reforms Going for Growth, s. 28.

8 WEF tarafından hazırlanan 2012-2013 Küresel Rekabet Edebilirlik Endeksi'ne (Global Competitiveness Index) bakıldığında, 12 adet göstergenin kullanıldığı görülmektedir. Bunlardan 6. gösterge olan "mal piyasalarının etkinliği" başlığı doğrudan rekabet hukuku ve politikasını ilgilendiren alt göstergeleri içermektedir. Bkz. WEF, 2012, The Global Competitiveness Report 2012-2013.

9 A.g.k, s. 351.

10 2011-2012 döneminde söz konusu rakamlar sırasıyla 13, 41, 33 ve 68 olarak gerçekleşmiştir. Bkz. WEF, 2011, The Global Competitiveness Report 2011-2012, s. 353.

KUTU 3 : TÜRKİYE'DE REKABET HUKUKU

Temel amacı mal ve hizmet piyasalarında teşebbüslerin rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı davranışlarını önleyerek rekabetin korunmasını sağlamak olan 4054 sayılı Kanun, bugün modern anlamda kabul görmüş bir rekabet hukuku sisteminin gerektirdiği temel kural ve ilkeleri barındırmaktadır.

Bu çerçevede, 4054 sayılı Kanun'un kamu ya da özel teşebbüs ayrımı yapmaksızın ve herhangi bir sektörel istisna getirmeksizin her türlü teşebbüs davranışını kapsadığı belirtilmelidir.

4054 sayılı Kanun üç temel yasaklama öngörmektedir. Bunlar sırasıyla, rekabeti sınırlandırıcı anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararları (Madde 4), hâkim durumun kötüye kullanılması (Madde 6) ve rekabeti sınırlandırıcı birleşme ve devralma işlemleridir (Madde 7). Öte yandan 4054 sayılı Kanun, 4. madde çerçevesinde sınırlayıcı olmakla birlikte bir takım yararlar sağlayan uygulamalar için bir muafiyet sistemi (Madde 5) öngörmektedir.

4054 sayılı Kanun, Rekabet Kurulu'na yasaklanan eylemlerin tespit edilebilmesi için gerekli bilgiyi toplama, geçici tedbir ve ihlali sona erdirmeye ile idari para cezası niteliğinde esasa ve usule ilişkin müeyyide uygulama yetkilerini sağlamaktadır.

4054 sayılı Kanun ayrıca, rekabet hukuku sisteminin daha etkin olabilmesi adına Rekabet Kurumu'nun karar organı olan Rekabet Kurulu'na ikincil düzenleme yapma konusunda yetki vermektedir.

4054 sayılı Kanun aynı zamanda Rekabet Kurumu'na mal ve hizmet piyasalarının, serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini görevini de vermektedir. Rekabet Kurumu bu amaçla, rekabet politikası ile ilgili olarak alınacak kararlar ve ilgili mevzuat hakkında görüş bildirmektedir.

Rekabet politikasının rekabet hukuku uygulamasından daha geniş bir alanı kapsamaması, rekabet kurumlarının piyasalarda rekabetin tesisi ve korunması açısından rekabet politikası hedeflerinin kamu başta olmak üzere toplumun tüm kesimlerine aktarılması ve gözetilmesini kapsayan "rekabet savunuculuğu" görevini de üstlenmesini gerektirmektedir. Rekabet savunuculuğu yoluyla rekabet kurumları, bir yandan rekabetin korunması ve geliştirilmesi noktasında bir farkındalık ve bilinç oluşturmaya çalışırken, diğer yandan mal ve hizmet piyasalarındaki rekabetçi koşulları doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen politika ve düzenlemelere yönelik olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına görüş ve önerilerde bulunmaktadır. Rekabet kurumlarının bu görevi bazı ülke uygulamalarında bağlayıcı yetkilerle ve uygun mekanizmalarla güçlendirilmişken, bazı ülkelerde herhangi bir bağlayıcılığı olmadan gerçekleştirilmektedir.

Ülkemizde Rekabet Kurumu, rekabet savunuculuğu görevini 4054 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri çerçevesinde, bağlayıcı olmayan görüşler, raporlar, mektuplar ve diğer etkinlikler yoluyla gerçekleştirmektedir. Nitekim 2011 yılı sonunda içine girdiği yeniden yapılanma sürecinde Rekabet Kurumu, rekabet savunuculuğuna özgü bir birim oluşturmuştur. Özellikle kamu müdahalelerinin piyasaların işleyişine ve rekabete olan etkileri nedeniyle, karar alıcılar nezdinde rekabet politikası hedeflerinin gözetilmesini sağlayacak bu işlevin güçlendirilmesini ve uygun kurumsal mekanizmalar aracılığıyla Rekabet Kurumu görüşlerinin dikkate alınmasını sağlayacak düzenlemelere ihtiyaç duyulduğu belirtilmelidir. Bu amaçla genel olarak rekabet politikası hedef ve önceliklerine, özel olarak ise kamunun rekabeti olumsuz etkileyebilecek düzenleme ve işlemlerine yönelik olarak, Rekabet Kurumu'nun da içinde bulunduğu ilgili kamu kurumlarının temsil edileceği bir danışma mekanizması oluşturulmasının faydalı olacağı öngörülmektedir.

**TÜRKİYE'DE
REKABET POLİTİKASI
PERSPEKTİFİNDEN KAMU
MÜDAHALELERİ**

**2.
BÖLÜM**

TÜRKİYE'DE REKABET POLİTİKASI PERSPEKTİFİNDEN KAMU MÜDAHALELERİ

Önceki bölümde yer verildiği üzere, piyasa ekonomisi her zaman kendiliğinden optimum ekonomik sonuçları doğurmamakta ve bu nedenle kamu müdahaleleri gerekli olabilmektedir. Ekonomik, sosyal veya siyasi gerekçelere dayanan söz konusu kamu müdahaleleri, piyasalarda doğrudan oyuncu olmak, piyasaların düzenleyici çerçevesini oluşturmak ya da kamu alımları ya da devlet destekleri gibi farklı araçlarla gerçekleştirilmektedir. Ancak kamu müdahaleleri öngördüğü amaçları elde etmenin yanı sıra, piyasalar üzerinde olumsuz etkiler oluşturma riskini de taşımaktadır. Bu sebeple, kamu müdahaleleri ile amaçlananlar ve müdahalenin piyasalardaki etkileri arasında bir denge kurulması gerekmektedir. Bu dengenin kurulabilmesi için ise kamu müdahalelerinde rekabet politikası hedeflerinin de dikkate alınması önem taşımaktadır.

Kamu müdahaleleri rekabet politikası perspektifinden ele alındığında, müdahalelerin en büyük riski bir piyasadaki etkin rekabet sürecini belirleyen piyasa dinamiklerinin olumsuz etkilenmesidir. Bu nedenle, piyasaları rekabetin olumlu etkileri olarak sıralanan düşük fiyatlar, yüksek kalitede ürün ve hizmetler, inovasyon gibi faydalardan mahrum bırakmamak için, kamu müdahalelerinin tasarlanması ve uygulanması aşamasında öngörülen diğer politika amaçlarının yanı sıra, piyasalarda rekabetin sağlanması ve korunması amacının da dikkate alınması gerekmektedir.

Bu kapsamda kamu müdahaleleri, rekabet politikası perspektifi ile kamunun piyasalarda oyuncu olarak varlığı, düzenleyici olarak varlığı, kamu alımları ile varlığı ve kamu tarafından verilen destekler olmak üzere dört başlık altında analiz edilecektir. Her ne kadar Raporun amacı bakımından dört ayrı başlık altında ele alınacak olsa da söz konusu kamu müdahalesi araçlarının birbirleriyle ilişkili oldukları göz önünde bulundurulmalıdır.

2.1

KAMUNUN PİYASALARA OYUNCU OLARAK MÜDAHALESİ VE REKABET POLİTİKASI

Kamunun, piyasalara doğrudan oyuncu olarak müdahalesi geçmişe kıyasla azalmakla birlikte, çeşitli nedenlerle günümüzde de devam etmektedir. Türkiye'nin de içinde olduğu gelişmekte olan ülkelerde ekonomik kalkınmayı sağlamak, ulusal sanayinin gelişmesine öncülük etmek veya doğal tekellerin kamu tarafından işletilmesi gibi nedenler kamunun piyasada oyuncu olarak var olması ile sonuçlanmıştır.¹¹ Türkiye'de pek çok kamu işletmesinin¹² kurulmasındaki temel amacın, Cumhuriyetin ilk yıllarında özel teşebbüse imkan sağlayacak yeterli sermaye birikiminin bulunmaması, alt yapı sorunları ve yetişmiş insan gücünün yetersizliği gibi nedenlerle özel sektör eliyle gerçekleştirilemeyen sanayileşme sürecine kamunun öncülük etmesi olarak belirlendiği görülmektedir.¹³ Bunlara ek olarak, evrensel hizmet olarak adlandırılan ve ülkede yaşayan herkesin yararlanması gereken iletişim, ulaşım, enerji gibi temel hizmetlerin sağlanması gerekliliği de yakın zamana kadar kamunun oyuncu olarak varlığının en önemli nedenlerinden biri olmuştur.

Mevcut durumda, Türkiye'de ulaşım, enerji, gıda, bankacılık gibi çeşitli sektörlerde doğrudan ya da dolaylı olarak merkezi yönetime bağlı faaliyet gösteren kamu işletmelerinin yanında, il özel idarelerinin ve belediyelerin pay sahipliğinin olduğu kamu işletmeleri de mevcuttur. Söz konusu kamu işletmeleri doğrudan mal ve hizmet üreticisi olarak ekonomide yer almakta ve aynı piyasadaki özel teşebbüslerle rekabet etmektedir.

11 Sayıştay, Kamu İşletmeleri 2010 Yılı Genel Raporu.

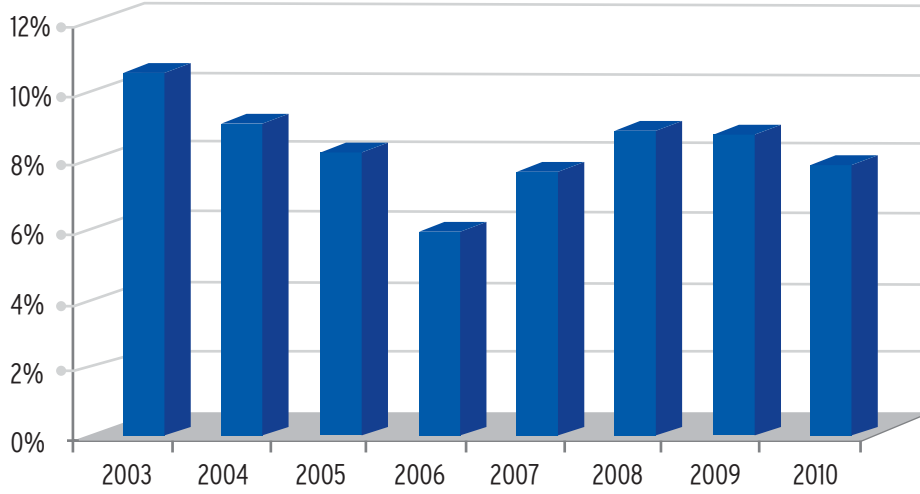
12 Kamu işletmesi Raporunda, bir kamu idaresinin çoğunluk hissesine sahip olduğu ya da bir kamu idaresi tarafından yönetimi kontrol edilen işletmeler anlamında kullanılmaktadır.

13 Sayıştay, Kamu İşletmeleri 2010 Yılı Genel Raporu.

Türkiye’de, sanayileşme sürecine öncülük etme gayesi ile kurulan kamu işletmelerinin son 20 yıllık dönemde ekonomide mal ve hizmet üreticisi olarak rolünün giderek azaldığı tespiti yapılabilmektedir. Birçok sektörde kamunun doğrudan ekonomik faaliyetleri devam etmekle birlikte, özelleştirme işlemleri ile kamu bazı sektörlerde doğrudan oyuncu olma rolünden vazgeçmektedir. Bugüne kadar gerçekleşen özelleştirme işlemleri neticesinde telekomünikasyon, enerji, bankacılık, ulaşım, tütün ve alkollü içecekler, petrokimya ve liman işletmeciliği gibi pek çok sektöre özel teşebbüslerin katılımı sağlanmıştır. Bu çerçevede 2003 yılından 2010 yılına dek kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) ve özelleştirme kapsamındaki teşebbüslerin cirolarının GSYH’ye oranına bakıldığında, kamunun piyasa oyuncusu olarak ekonomideki ağırlığının genel olarak azaldığı izlenmektedir.

GRAFİK-5

KİT’lerin ve Özelleştirme Kapsamındaki Teşebbüslerin Elde Ettiği Cironun GSYH’ye Oranı



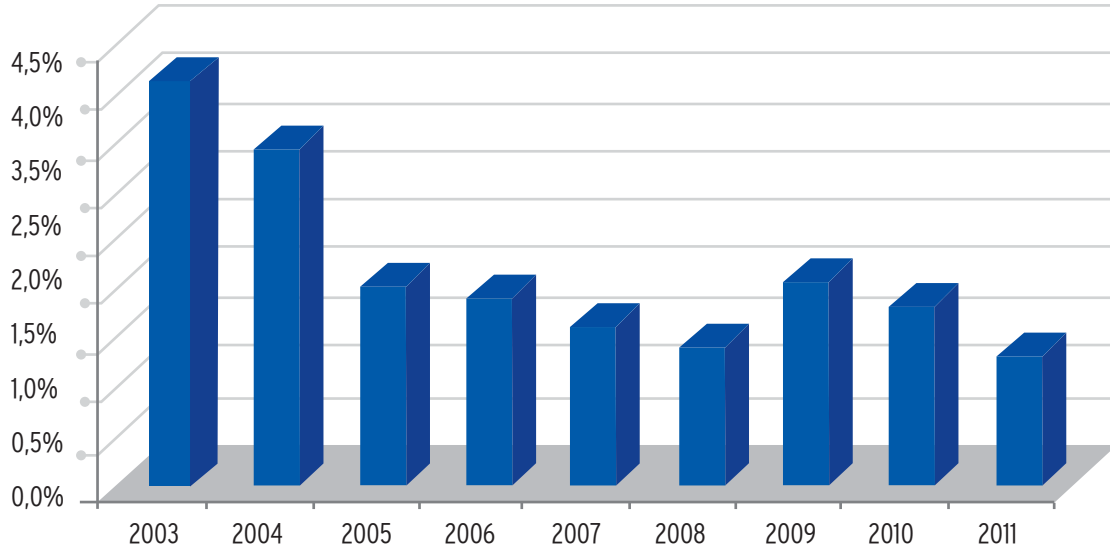
Kaynak: Hazine Müsteşarlığı KİT İstatistikleri ve TÜİK

Bu eğilime paralel olarak, KİT’lerin ve özelleştirme kapsamındaki teşebbüslerin yarattığı katma değer GSYH içindeki payı 1985’te %6,24 iken, 2011’de %1,32’ye kadar gerilemiştir.¹⁴ Aşağıdaki grafikte ise söz konusu orana ilişkin 2003-2011 yılları arasındaki seyir görülmektedir.

14 Hazine Müsteşarlığı KİT İstatistikleri.

GRAFİK-6

KİT'lerin ve Özelleştirme Kapsamındaki Teşebbüslerin Yarattığı Katma Değerin GSYH'ye Oranı



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı KİT İstatistikleri

Halen özelleştirme kapsam ve programında çeşitli sektörlerde faaliyet gösteren 22 kuruluş bulunduğu ve bu kuruluşların 11 tanesinde ise kamu payının %50'nin üzerinde olduğu dikkate alındığında¹⁵, kamu tarafından yaratılan cironun GSYH içindeki payının önümüzdeki yıllarda daha da azalması beklenmektedir. Bununla birlikte, OECD'nin 2008 yılı verilerine göre, kamu işletmelerinin ekonomideki ağırlığı itibarıyla Türkiye'nin, AB üyeleri arasında Polonya ve İtalya'dan sonra üçüncü sırada yer aldığı belirtilmelidir.¹⁶ Elektrik, doğal gaz, madencilik, bankacılık, havayolları, demiryolları ve posta hizmetleri gibi sektörlerde dikkate değer bir kamu ekonomik faaliyetinin varlığı söz konusudur.

Kamunun piyasalardaki oyuncu olarak varlığı, ulaşılmaya çalışılan amaçlar karşısında kaçınılmaz olarak bazı olumsuz etkilere de neden olabilmektedir. Ülkemizde kamu işletmelerinin faaliyetleri açısından da söz konusu olan bu olumsuz etkiler iki başlık altında toplanabilir. Bunlardan ilki, özel sektör teşebbüsleri ile aynı piyasada faaliyet gösteren ve rekabet halinde olan kamu işletmelerinin kamu gücünden kaynaklanan nedenlerle rekabetçi avantaj sağlamaları ve bu durumun piyasadaki rekabeti olumsuz etkilemesidir. Bir kamu işletmesine vergi muafiyeti tanıyarak ilgili kamu işletmesinin, rakiplerine göre maliyet bakımından daha avantajlı konumda olmasını sağlamak bu duruma örnek olarak verilebilir. İkincisi ise, kamunun özelleştirmelerle piyasalardaki faaliyetlerinden çekilirken tercih ettiği politika ve uygulamalar ile piyasaları etkilemesidir. Bu noktada, özelleştirme işlemlerinin piyasaların işlem sonrasındaki yapısını etkileyerek rekabet ortamının tesisinde belirleyici olabileceği dikkate alınmalıdır. Örneğin, bir kamu tekelinin blok olarak mı yoksa bazı faaliyetleri ayrıştırılarak mı özelleştirildiği, piyasa yapısını ve rekabet ortamını önemli ölçüde etkileyecek bir karar olabilecektir. Dolayısıyla kamunun faaliyetlerini sona erdirdiği piyasalarda özelleştirmelerin ne şekilde yapıldığı rekabetin sağlanması bakımından büyük önem taşımaktadır. Söz konusu olumsuzlukların rekabet politikası hedefleri doğrultusunda nasıl giderilebileceği, rekabetçi tarafsızlık (*competitive neutrality*) ve özelleştirme politikası başlıkları altında değerlendirilecektir.

¹⁵ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB), http://www.oib.gov.tr/portfoy/portfoy_genel.htm.

¹⁶ OECD Product Market Regulation Database.

2.1.1. Kamu İşletmeleri ve Rekabetçi Tarafsızlık

Kamu işletmelerinin özel teşebbüsler ile rekabet halinde faaliyet gösterdiği piyasalarda, kamu işletmelerinin hukuki ayrıcalıklara sahip olmaları, aynı piyasada faaliyet gösteren özel teşebbüsler karşısında avantajlı düzenlemelere tabi kılınmaları ya da görev zararlarının kamu kaynaklarıyla finanse edilmesi gibi nedenlerle piyasa koşulları olumsuz etkilenmektedir. Bu olumsuzlukların giderilmesi açısından rekabetçi tarafsızlık gündeme gelmektedir. Rekabetçi tarafsızlık, genel olarak aynı piyasada faaliyet gösteren kamu işletmeleri ve özel sektör işletmelerinin farklı kamusal düzenleme ya da tasarruflara tabi olmaması gerektiğine işaret eden bir ilkedir.¹⁷ Rekabetçi tarafsızlık ilkesinin benimsenmesi ile piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin kamu mülkiyetinde ya da özel mülkiyette olmasından bağımsız olarak adil piyasa koşullarında ve eşit şartlarda rekabet etmelerinin sağlanmasına çalışılmaktadır.

Rekabetçi tarafsızlık ilkesine aykırı uygulamaları genel olarak, kamu işletmelerine sağlanan finansal avantajlar ve kamu işletmeleri lehine yapılan düzenlemelerle sağlanan avantajlar olarak iki başlıkta ele almak mümkündür. Kamu işletmelerinin özel teşebbüsler karşısında sahip olduğu temel rekabetçi avantajlar aşağıdaki kutuda yer almaktadır.

KUTU 4: KAMU İŞLETMELERİNİN SAHİP OLDUKLARI TEMEL REKABETÇİ AVANTAJLAR¹⁸

Kamu Kaynakları ile Sübvansiyon: Kamu işletmelerinin ticari faaliyetlerini yerine getirebilmek için devletten doğrudan gelir sağlaması ya da çeşitli şekillerde maliyet avantajı elde etmesidir. Örneğin, kamu işletmesine vergi yükümlülüklerinde tanınacak bir muafiyet, maliyetler konusunda bu işletmenin özel teşebbüs karşısında avantajlı hale gelmesine neden olmaktadır.

İmtiyazlı Finansman ve Teminatlar: Kamu işletmelerinin doğrudan kamudan ya da kamu kontrolündeki finans kuruluşlarından piyasa koşullarından daha uygun faiz oranlarıyla kredi kullanabilmesi bu teşebbüslere maliyet avantajı sağlamaktadır. Bu tür uygun koşullarda finansman sağlanmasının bir diğer yolu kamu işletmelerinin kamu teminatı ile özel finans kuruluşlarından uygun şartlarda kredi kullanabilmesidir.

Tekel Hakları ve Yerleşik Firma Avantajı: Dikey bütünlüğe sahip olan kamu işletmesinin bazı faaliyetleri bakımından tekel hakkına sahip olması, bu hakka sahip olmadığı alanlarda da bu işletmeye rekabet avantajı sağlamaktadır. Kamu işletmesinin bir piyasadaki ilk oyuncu olmasından ya da piyasada uzun süredir faaliyet göstermesinden kaynaklanan avantajları olabilmektedir.

Sabit Mülkiyet Yapısı: Kamu işletmelerinde sahiplik yapısının el değiştirmemesinden kaynaklanan avantajlar üç şekilde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki, özel teşebbüsler gibi pay sahiplerine yatırımları karşılığında belirli bir getiri sağlama zorunluluğu bulunmamasıdır. İkinci olarak kamu işletmelerinin hisse değeri kaygısı olmaması maliyet altı fiyatlama yapabilme konusunda daha rahat hareket etmelerine yol açabilmektedir. Sonuncusu, kamu işletmelerinin sermaye piyasalarının disipline edici etkilerinden uzak olmaları nedeniyle etkin olmayan bir şekilde yönetilmeleridir.

İflas Kurallarından Muafiyet ve Bilgi Avantajları: Kamu işletmelerinin iflas etme riskinin olmaması uzun süre zarara katlanabilmelerine yol açmaktadır. Özel teşebbüslerin erişemediği ya da sınırlı erişiminin olduğu bilgilere kamu işletmesinin sahip olması da bu işletmelere rekabetçi avantaj sağlamaktadır.

Kamunun Diğer İmtiyazlı Uygulamaları: Kamunun özel sektörün tabi olduğu düzenlemelere tabi olmaması dolayısıyla bu düzenlemelerin getirdiği maliyetlere katlanmaması bir maliyet avantajı yaratmaktadır.

17 OECD, 2012, Competitive Neutrality A Compendium of OECD Recommendations, Guidance and Best Practices, s. 13.

18 CAPOBIANCO, A. ve H. CHRISTIANSEN, 2011, Corporate Governance Working Papers, s. 5-7.

Uluslararası örgütler de son yıllarda yaptıkları çalışmalarda rekabetçi tarafsızlık ilkesinin önemine dikkat çekmektedir.¹⁹ Rekabetçi tarafsızlık ilkesine Avustralya, İspanya, Danimarka, İsveç gibi ülkelerde geniş çaplı reformların bir parçası olarak özel düzenlemelerde yer verilmiş ve devlete bu konuda hukuki yükümlülükler getirilmiştir.²⁰ Açık bir hukuki düzenlemeye bağlanmasa dahi, bu ilkenin rekabet politikasının genel bir normu olarak kabul edilmesi gerektiğine ilişkin uluslararası bir uzlaşının varlığından söz edilebilir.

Türkiye'de kamu teşebbüslerinin faaliyette bulunduğu alanların birçoğunda çeşitli ayrıcalıklara sahip oldukları görülmektedir. Bunlar finansal avantaj yaratan düzenlemeler ya da kamu teşebbüsleri lehine yapılan diğer düzenlemeler şeklinde ortaya çıkmaktadır. Rekabet Kurumu tarafından bugüne kadar kamu teşebbüslerinin sahip oldukları avantajlar nedeniyle piyasalarda rekabetçi yapının bozulduğu iddialarına yönelik çeşitli başvurular incelenmiş ve bu başvurularla ilgili incelemelerin bir kısmında kamu düzenlemelerinin rekabeti sınırlayıcı etkileri analiz edilmiştir. Örneğin, havayolu taşımacılığı sektöründe özellikle slot tahsis sistemi ve devletlerarası ikili hava ulaştırma anlaşmaları hususlarındaki düzenlemelerin rekabeti sınırlandırıcı nitelikte olduğu tespiti yapılmıştır. Bu nedenle, hava taşımacılığı sektöründe rekabetin tesisi bakımından rekabetin önemli unsurlarından biri olan slot tahsisinin Türk Hava Yolları A.O. ile ilişkili olmayan bağımsız bir kuruluş eliyle yürütülmesi gerektiği ve devletlerarası ikili hava ulaşımı anlaşmaları kapsamına sadece tek havayolu şirketinin dâhil edilmemesi yönünde önerilerde bulunulmuştur.²¹ Bankacılık sektörüne yönelik yapılan değerlendirmede ise Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği gereğince kamu mevduatının kamu bankalarında tutulması zorunluluğunun, kamu bankalarının mevduattaki payını artırdığı ve bankacılık piyasasında özel bankalara karşı kamu bankaları lehine rekabet avantajı sağladığı ifade edilmektedir.²²

Bu noktada, ülkemizde kamu teşebbüslerinin piyasaları olumsuz etkileyen rekabetçi avantajlarını gidermeye yönelik resmi bir rekabetçi tarafsızlık çerçevesinin bulunmadığı ve rekabet hukuku uygulamalarının da bu kapsamdaki rolünün sınırlı olduğu belirtilmelidir. Bu bağlamda bakanlıkların, düzenleyici ve denetleyici kurumların, yerel idarelerin kısacası tüm ekonomik karar alıcı ve uygulayıcıların rekabetçi tarafsızlık ilkesine uygun olarak politika geliştirmeleri öncelikli önem arz etmektedir.

Rekabetçi tarafsızlık ilkesine uygun politikalar bakımından öncelikle kamu teşebbüslerine sağlanan vergi ayrıcalıkları, sermaye ödemeleri ya da görev zararlarının kapatılması gibi finansal avantajların analizi gerekmektedir. Bu bağlamda, kamu teşebbüsleri için etkin muhasebe ayrıştırması ve kaynak transferi kuralları, kamu teşebbüslerinin finansman yöntemlerinin (görev zararı, sermaye ve yatırım transferleri) etkinlik ölçütü çerçevesinde yeniden değerlendirilmesi, kamu teşebbüslerine sağlanan kaynak transferlerine ve kamu/özel sektöre yapılan devlet desteklerine ilişkin bilginin şeffaflaştırılması ve bu bilgilerin alenileştirilmesi rekabetçi tarafsızlık ilkesinin takibine hizmet eden unsurlar olarak ele alınmalıdır:

Kamu işletmeleri için etkin muhasebe ayrıştırması ve kaynak transferi kuralları:

Dikey bütünleşik yapıya sahip olan kamu işletmeleri tekeli niteliğinde olan faaliyetleri yerine getirirken aynı anda ilişkili sektörlerde özel teşebbüslerle de rekabet halinde olabilmektedir. Bu gibi durumlarda kamu işletmesinin tekeli piyasadaki faaliyetlerinden elde ettiği geliri veya çeşitli kamu kaynaklarından sağladığı finansmanı rekabetçi piyasalardaki faaliyetlerine aktarması piyasalardaki adil rekabet şartlarını bozabilmektedir. Rekabetçi tarafsızlık ilkesi ile bağdaşmayan bu gibi durumların ortadan kaldırılması için kamu işletmelerinin etkin muhasebe ayrıştırması ilk adım olarak kabul edilebilir. Bütçe transferlerinin kesin kurallara bağlanması ve kamu teşebbüslerinin doğal tekeli niteliğindeki piyasalardaki faaliyetlerini yürütmek amacıyla elde etmiş oldukları kamu kaynaklarını fiili ya da potansiyel rekabete açık alanlarda kullanmalarının sağlanması ise rekabetçi tarafsızlığın tesisine yönelik bir diğer adım olarak sayılabilecektir.

19 Örneğin bkz. OECD, 2012, Competitive Neutrality A Compendium of OECD Recommendations, Guidance and Best Practices; OECD, 2009, State Owned Enterprises and Competitive Neutrality Policy Roundtable.

20 OECD, 2012, National Practices Concerning Competitive Neutrality.

21 Rekabet Kurumu, 2012, Rekabet Raporu, s. 22-26.

22 Rekabet Kurumu, 2012, Rekabet Raporu, s. 60.

Kamu teşebbüslerinin finansman yöntemlerinin (görev zararı, sermaye ve yatırım transferleri) etkinlik ölçütü çerçevesinde yeniden değerlendirilmesi:

Kamu teşebbüslerine yapılan transfer ödemeleri, sermaye ve yatırım transferleri de dâhil, işletme maliyetlerini karşılamak amacıyla kullanılabilir. Bu durum, işletme maliyetlerinin büyüklüğü konusunda net bir bilgi edinilmesini engellediği gibi, sermaye ve yatırım transferlerinin sermaye giderleri için değil, işletme maliyetlerindeki cari açıkları kapatmak için kullanılması gibi bir etkinsizliğe yol açmaktadır. Kamu teşebbüslerine sağlanan bu gibi kaynaklar kamu teşebbüslerinin maliyetlerini azaltmakta ve özel teşebbüs karşısında rekabetçi avantaj elde etmesine neden olmaktadır.

Kamu işletmelerine sağlanan kaynak transferlerine ve kamu/özel sektöre yapılan devlet desteklerine ilişkin bilginin şeffaflaştırılması ve bu bilgilerin alenileştirilmesi:

Kamu işletmesinin faaliyet alanının net olarak tanımlanması ve bu faaliyet için ayrılan kamu kaynaklarının büyüklüğünün ortaya konması, bütçe transferlerini şeffaflaştırmaktadır. Gerek kamu teşebbüslerine gerekse özel sektöre yapılan transferlerin ve devlet desteklerinin ayrıntılı ve açık bir şekilde kamuoyu ile paylaşılması, kaynak kullanımına ilişkin denetimi kolaylaştıran ve uygulamada rekabetçi tarafsızlık ilkesinin takibine hizmet eden bir unsur olarak değerlendirilmelidir.

Kamu teşebbüslerine sağlanan finansal avantajların yanı sıra kamu yönetiminde rekabetçi tarafsızlık ilkesine aykırı en yaygın uygulamalar, kamu düzenlemelerinde ortaya çıkmaktadır. Kamu teşebbüsleri lehine yapılan düzenlemeler, kamu teşebbüsleri ile özel teşebbüslerin eşit şartlarda rekabet etmesinin önünde önemli bir engel oluşturmaktadır. Vergi muafiyetleri ve kamu alımlarında kamu teşebbüslerine öncelik tanınması gibi uygulamalar bu türde düzenlemelere örnek gösterilebilir.

Türkiye’de özellikle düzenleme yetkisine sahip olan kamu otoritesinin hem düzenleyici, hem de bağlı teşebbüsleri aracılığıyla doğrudan oyuncu konumunda olması rekabetçi tarafsızlığa aykırı uygulamaların ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Özellikle serbestleşmenin başladığı sektörlerde, piyasaların performansı ve serbestleşmeden beklenen etkinlik, düzenleyici otoritelerin tarafsız müdahale ve düzenlemeleri ile yakından ilgilidir. Kamu otoritelerinin, düzenleme yaparken, özel teşebbüslerin sorunlarını ve piyasa dinamikleri önündeki engelleri dikkate alması rekabetçi tarafsızlığın sağlanması bakımından önem arz etmektedir. Bunun yanı sıra, kamu işletmelerinin yönetiminde kurumsal yönetim ilkelerinin benimsenmesi rekabetçi tarafsızlığa katkıda bulunacaktır.

Bununla birlikte, rekabetçi tarafsızlık, bazı kamu işletmelerine özel kamusal sorumluluklar ya da politik/sosyal amaçlar doğrultusunda görevler verilmesine, dolayısıyla bazı hak ve imtiyazlar tanınmasına engel teşkil etmemektedir. Ancak söz konusu prensip, bu amaçların, yükümlülüklerin ve hakların net bir şekilde tanımlanmasını ve kamu teşebbüslerinin piyasadaki ekonomik faaliyetleri ile kamusal hizmet ya da amaca dönük faaliyetlerinin mümkün olduğu ölçüde ayrıştırılmasını ve şeffaflaştırılmasını gerekli kılmaktadır.

Kamunun tüm birimlerince benimsenmesi gereken bir prensip olan rekabetçi tarafsızlığın yansıması 4054 sayılı Kanun’da da yer bulmuştur. 4054 sayılı Kanun’un “Kapsam” başlıklı 2. maddesi her türlü teşebbüsün işlem ve davranışlarının Kanun kapsamına girdiğini hükme bağlamıştır. Teşebbüs kavramının ise ilgili işletmenin kamu mülkiyetinde mi yoksa özel mülkiyette mi olduğuna bakılmaksızın piyasada ekonomik faaliyette bulunan ve bağımsız karar verebilen tüm birimleri içerecek şekilde kullanıldığı yine Kanun’un 3. maddesinde ifade edilmektedir.

KUTU 5: 4054 SAYILI KANUN'UN KAMU İŞLETMELERİNE UYGULANMASI

Rekabet Kurumu bankacılık, telekomünikasyon, denizcilik, kömür gibi piyasalarda faaliyet gösteren kamu işletmelerinin davranışlarını incelemiş ve 4054 sayılı Kanun'un ihlali nedeniyle ilgili kamu teşebbüslerine idari para cezası uygulamıştır.²³ Bu kararlar arasında Rekabet Kurumu'nun temel yaklaşımlarını ortaya koyması bakımından Belko Kararı²⁴ örnek teşkil etmektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne ait bir teşebbüs olan Belko'ya Ankara ilinde halk sağlığı ve çevrenin korunması gibi amaçlarla kömür satışı konusunda yasal tekel hakkı verilmiştir. Belko'nun komşu illerdeki benzer pazarlara nazaran Ankara'da %60-70 daha yüksek fiyatla kömür satışı yapması 2001 yılında 4054 sayılı Kanun'un hâkim durumu kötüye kullanma başlıklı 6. maddesine aykırı bulunmuş ve teşebbüse idari para cezası uygulanmıştır.

Karar sonrasında Rekabet Kurulu'nun görüşü de dikkate alınarak Belko'nun Ankara'da kömür satışına ilişkin yasal tekel hakkı kaldırılmış ve pazar özel teşebbüslere açılmıştır. Rekabet Kurulu'nun bu konudaki karar ve görüşü, halk sağlığı ve çevrenin korunması gibi kamu yararı içeren iki önemli hedefin, özel teşebbüsler dışlanmadan ve rekabet kısıtlanmadan, piyasa dinamikleri içinde daha etkin bir şekilde gerçekleştirilebileceğine işaret etmesi bakımından dikkat çekicidir.

Diğer yandan, kamunun piyasaları etkileyen her türlü müdahalesinin 4054 sayılı Kanun kapsamına girmediği de belirtilmelidir. Kamu işletmeleri doğrudan doğruya kamusal bir yükümlülük altında ve kamu yararını ya da genel ekonomik menfaatleri gözetmekle mükellef olarak faaliyet gösterebilmektedir. Bu tür durumlarda, kamu işletmelerinin idari otoritelerden bağımsız bir eyleminden söz etmek mümkün olmaktadır. İdari otoritelerin düzenleme ve tasarruflarının 4054 sayılı Kanun kapsamında olmamasının doğal bir sonucu olarak, kamu işletmelerinin yasal ya da idari yükümlülüklerle dayalı eylemleri de Kanun kapsamı dışında tutulmaktadır. İdari otoritelerin düzenleme ve tasarrufları 4054 sayılı Kanun kapsamında olmasa da Rekabet Kurulu rekabetin gerektiğinden fazla kısıtlandığını tespit etmesi halinde verdiği görüşlerle rekabetçi tarafsızlığı sağlamaya dönük girişimlerde bulunabilmektedir. Örneğin, Diyanet İşleri Başkanlığı'nın hac ve umre seyahat acenteliği hizmetleri pazarındaki eylemlerini değerlendiren Rekabet Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı'na hem düzenleyici/denetleyici konumunda bulunması hem de önemli pazar payına sahip bir oyuncu olmasının rekabeti kısıtlayıcı etkileri olduğunu ifade ederek, rakip özel teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılmaması konusunda görüş bildirmiştir.²⁵

Yukarıda yer verilen değerlendirmeler çerçevesinde, kamunun oyuncu olarak müdahale ettiği piyasalarda rekabetçi tarafsızlık ilkesinin benimsenmesi hem kurumsal yönetim ilkelerinin yerleşmesi hem de adil rekabet koşullarının sağlanması bakımından önem taşıdığı görülmektedir. Bu bağlamda, rekabet politikası açısından kamu teşebbüslerinin faaliyetlerine yönelik rekabetçi tarafsızlığın sağlanması amacıyla açık bir yasal çerçevenin oluşturulması, bu çerçevenin etkin bir şekilde uygulanması ve kamu işletmelerinin faaliyetlerine rekabet kurallarının uygulanmasını engelleyecek düzenlemelerin istisnai durumlarda sınırlandırılması gerektiği düşünülmektedir.

23 07.03.2011 tarihli ve 11-13/243-78 sayılı Rekabet Kurulu Kararı, 08.03.2012 tarihli ve 12-10/328-98 sayılı Rekabet Kurulu Kararı, 24.06.2010 tarihli ve 10-45/801-264 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

24 08.07.2009 tarihli ve 09-32/703-163 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

25 02.06.2011 tarihli ve 11-33/717-223 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

2.1.2. Özelleştirmeler ve Rekabet Politikası

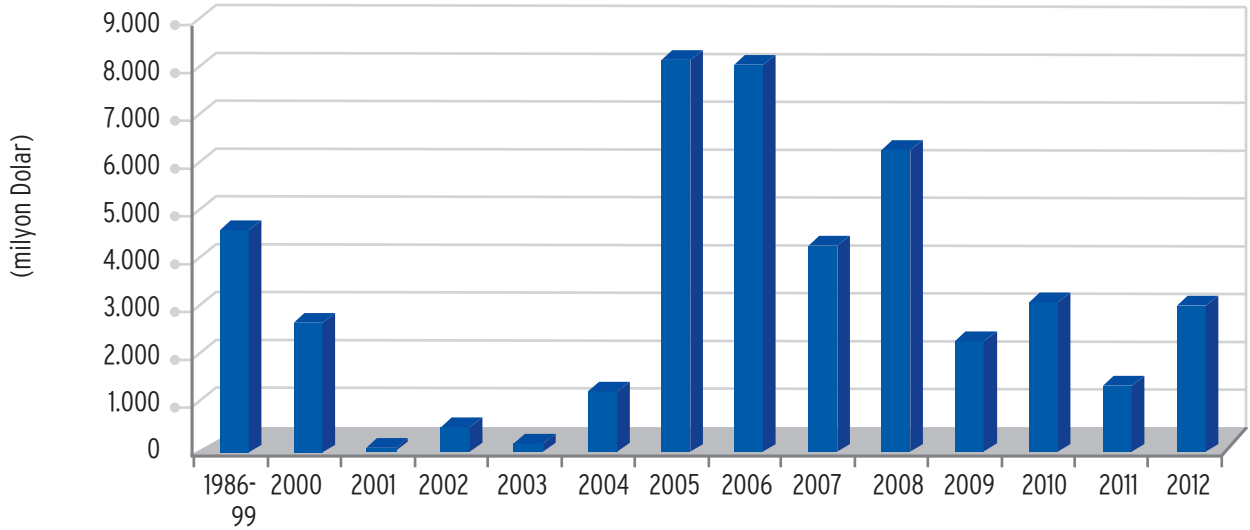
Özelleştirmeler kamu işletmelerinin varlığının piyasalarda neden olduğu olumsuzlukların giderilmesinde en önemli çözümlerden birisidir. Söz konusu çözümün etkinliği de özelleştirmeler gerçekleştirilirken rekabet politikasının dikkate alınmasına bağlıdır.

Özelleştirme en genel anlamda devletin doğrudan ve dolaylı olarak kontrol etmekte olduğu teşebbüslerin, özel sektöre devredilmesi olarak tanımlanmaktadır. Geçmişte ülkemizde kamu kesiminin doğrudan faaliyetleri ekonomide çok önemli bir paya sahip iken, özellikle son on yılda yapılan özelleştirmelerle²⁶ ekonomide kamu payının önemli ölçüde azaldığını söylemek mümkündür. Türkiye’de özelleştirmelerin ilk adımı 1984 yılında, kamu mülkiyetindeki tamamlanmamış tesislerin tamamlanması veya bunların yerine yeni tesisler kurulması amacıyla atılmıştır.²⁷ 1986 yılından itibaren hızlanan ve ÖİB tarafından gerçekleştirilen özelleştirmeler ile bugüne kadar 201 kuruluşun hisse veya varlık devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 191’i tamamen özel mülkiyete geçmiştir.²⁸

1986 yılından bugüne kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 46,1 milyar ABD Doları düzeyindedir.²⁹ Zaman zaman ortaya çıkan ekonomik istikrarsızlık ve siyasi belirsizlik dönemlerinde özelleştirme işlemleri de yavaşlamış, hatta durmuş ve bu nedenle Türkiye’de özelleştirme uygulamaları, dünyada gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları ile karşılaştırıldığında ortalamadan çok altında kalmıştır.³⁰ Aşağıdaki grafikte 1986’dan 2012 yılına kadar yıl bazında gerçekleşen özelleştirme işlemlerinin parasal büyüklüğü görülmektedir.

GRAFİK-7

Yıllar İtibarıyla Özelleştirme İşlemlerinin Parasal Büyüklüğü



Kaynak: ÖİB

Bugüne kadar gerçekleşen özelleştirme işlemleri neticesinde telekomünikasyon, enerji, bankacılık, ulaşım, demir-çelik, tütün ve alkollü içecekler, petrokimya, çimento ve liman işletmeciliği gibi pek çok sektör-

26 1985-2010 yılları arasındaki özelleştirmelerin %68’i (yaklaşık 26,8 milyar ABD Doları) 2005-2008 yılları arasında gerçekleştirilmiştir.

27 ÖİB, 2013, Türkiye’de Özelleştirme, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm>

28 A.g.k.

29 A.g.k.

30 ÖİB, 2011 Faaliyet Raporu, s. 72.

deki kamu işletmeleri özel sektöre devredilmiştir. Özelleştirmelerden beklenen yarar, devrin karşılığı olarak kamunun elde edeceği gelirin yanı sıra özelleştirmenin gerçekleştiği piyasaların özelleştirme sonrasında daha etkin çalışmasıdır.

Özelleştirme ile kamunun piyasadaki oyuncu rolünün azalması sonrasında daha rekabetçi ve etkin işleyen piyasaların oluşması sağlanabilecektir. Bu çerçevede, özelleştirme sürecinin sağlıklı piyasa şartları oluşturmak için bir fırsat olarak görülmesi mümkündür. Özelleştirme sürecinde izlenecek yöntem, özelleştirmenin ne şekilde gerçekleştirileceği, özelleştirilecek kamu işletmesinin sahip olduğu yasal hakların devredilip edilmeyeceği gibi kararlar özelleştirme sonrası ilgili piyasanın rekabetçi yapısının şekillenmesinde kilit öneme sahiptir. Bu bağlamda rekabet ve özelleştirme politikaları birbiri ile yakın ilişki içindedir.

4054 sayılı Kanun'un uygulanması bakımından kamu işletmeleri ile özel teşebbüsler arasında herhangi bir ayırım yapılmadığından, kamu teşebbüslerinin özel sektöre devri, diğer birleşme ve devralmalarda olduğu gibi Rekabet Kurulu'nun iznine tabidir. Ancak özellikle kamu tekellerinin bazı ekonomik ve hukuki imtiyaz veya haklara sahip olması ile işlem süreçlerinin uzun ve maliyetli olması özelleştirmeleri, özel teşebbüsler arasındaki birleşme ve devralmalardan farklı kılmaktadır. Bundan dolayı Rekabet Kurulu'nun, özelleştirmelere yönelik denetim görevi diğer birleşme ve devralmalardan ayrı düzenlenmiş olup, bazı farklılıklar göstermektedir. Bu düzenlemeye göre Rekabet Kurulu özelleştirme işlemi henüz tasarım aşamasındayken ve ihale şartnamesi kamuya açıklanmadan önce sürece müdahil olabilmekte ve özelleştirme işlemi sonrasında daha rekabetçi bir piyasa yapısına ulaşılması için önerilerde bulunmaktadır.

KUTU 6: ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİNİN REKABET KURULUNCA İNCELENMESİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile bir teşebbüsün bir mal veya hizmet piyasasında hâkim duruma gelmesine veya hâkim durumunu güçlendirmesine yönelik olarak gerçekleşen ve rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak birleşme ve devralmalar yasaklanmaktadır. Bu doğrultuda Rekabet Kurulu'nun görevlerinden biri birleşme ve devralmaları incelemek ve hukuka aykırı olanları yasaklamaktır. Özelleştirme işlemleri de devralma niteliğinde olduğundan, Rekabet Kurulu'nun iznine tabidir ve özelleştirme işlemleri ile ilgili yapılacak başvurularda uyulacak usul ve esaslar 1998/4 sayılı Tebliğ ile belirlenmiştir.

1998/4 sayılı Tebliğ uyarınca Rekabet Kurulunca özelleştirme işlemlerinin değerlendirilmesi iki aşamada gerçekleşir. Ön bildirim aşamasında ihale şartlarının kamuoyuna duyurulmasından önce yapılacak işlem, Rekabet Kurumu'na bildirilir. Rekabet Kurulu ilgili pazarda yapılacak özelleştirmenin ne gibi sonuçlar doğuracağını, özelleştirilecek teşebbüsün varsa sahip olduğu hukuki veya fiili imtiyazların özelleştirme sonrası durumunun ne olacağını değerlendirir ve özelleştirme sonrasında daha rekabetçi bir piyasa yapısına kavuşulmasına yönelik görüşünü özelleştirme yapan kuruma sunar. Bu şekilde Rekabet Kurulu özelleştirme sürecine henüz ihale şartnamesi hazırlanmadan önce dâhil olmaktadır.

İkinci aşamada ise özelleştirme ihalesi gerçekleştikten sonra devir işleminin gerçekleşmesine 4054 sayılı Kanun uyarınca izin verilip verilemeyeceği değerlendirilir. Bu çerçevede her teklif sahibi için bağımsız dosyalar oluşturulmakta ve her dosya Rekabet Kurulunca ayrı ayrı değerlendirilmektedir.

Rekabet Kurulu'nun ön bildirim aşamasında verdiği görüşler bağlayıcı olmamakla birlikte, nihai bildirim sonrası 7. madde kapsamında alınan karar bağlayıcı niteliktedir.

Rekabet Kurulu bugüne kadar çok sayıda özelleştirme işlemine ilişkin görüş bildirmiş, nihai aşamalarda ise 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi çerçevesinde değerlendirmiştir. Bu görüş ve kararlarında özelleştirme işlemi yapılırken, Kurul ilgili piyasalarda özelleştirme sonrasında rekabetin nasıl tesis edileceğine ya da geliştirileceğine ilişkin yapısal tedbirleri, varsa fiili ya da potansiyel rekabet önündeki engellere işaret ederek değerlendirmektedir.

Örneğin, doğal gaz piyasasındaki özelleştirmelerde Rekabet Kurulu, pazarda rekabetin tesisi bakımından, doğal gaz dağıtım faaliyetinin diğer tüm doğal gaz faaliyetlerinden hukuki olarak ayrıştırılması, dolayısıyla doğal gaz dağıtım dışındaki faaliyetlerin, dağıtım faaliyeti gösteren şirketten ayrı tüzel kişilikler altında yapılandırılmış şirketlerce gerçekleştirilmesi koşulunun ihale şartnamesinde yer alması gerektiğini ifade etmiştir.³¹ Söz konusu hususlar Başkent Doğalgaz ve İzgaz'a ait devirlerde ihale şartnamelerine girmiştir.

Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ)'nin dağıtım varlıklarının özelleştirilmesi sürecinin ön bildirim aşamasında ise, TEDAŞ'ın dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin ayrıştırılmadan bölge bazında özelleştirilmesinin planlandığı görülmüştür. Bu nedenle, Rekabet Kurulu görüşünde faaliyetlerin ayrıştırılmasına ve dikey bütünleşme konularına ağırlık verilmiştir. Görüşte, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin dikey bütünleşik bir şekilde devredilmesinin, özellikle geçiş dönemi sonrasındaki serbestleştirme sürecinde rekabetin tesisi bakımından bazı sakıncaları beraberinde getireceği belirtilmiştir. Söz konusu sakıncaların giderilmesine yönelik olarak Rekabet Kurulu, tavsiye ve görüş niteliğinde çeşitli alternatifler ortaya koymakla birlikte hukuki ayrıştırmayı nihai izin için koşul olarak getirmiştir.³² Devam eden süreçte, Elektrik Piyasası Kanunu'nda yapılan değişikliklerle³³ birlikte hukuki ayrıştırma Rekabet Kurulu'nun nihai izin koşulu olmanın da ötesinde, düzenleme haline gelmiştir.

Rekabet Kurulu'nun faaliyeti bakımından önemli bir diğer özelleştirme işlemi ise tuzla özelleştirmeleridir. Kamu mülkiyetindeki tuzlaların bir bütün halinde özelleştirilmesi için 2003 yılında ÖİB tarafından yapılan ön bildirimle ilişkin hazırlanan görüşte Rekabet Kurulu tarafından, Türkiye ham tuz ihtiyacının büyük bir bölümünün Tuz Gölü'nde bulunan üç göl tuzlası tarafından karşılandığı ve tamamının tek bir teşebbüsün kontrolüne geçmesinin ham tuz pazarındaki rekabeti önemli ölçüde engelleyeceği vurgulanmıştır. Özelleştirme, bu görüş doğrultusunda blok olarak değil bölünerek yapılmış ve göl tuzlalarını farklı üç teşebbüs devralmıştır.³⁴ Böylelikle, bir devlet tekeli bir özel tekele dönüşmemiş; rekabetçi bir piyasa oluşumuna önemli bir katkı sağlanmıştır.

Özelleştirme süreçlerinde verilen Rekabet Kurumu görüşlerinin, pratikte tam olarak hayata geçirilmemesi ya da özelleştirmeyi yapan idare tarafından benimsenmemesi, bazı piyasalarda özelleştirme sonrasında yapısal rekabet sorunlarının yaşanmasına zemin hazırlayabilmektedir. 2005 yılında Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (Türk Telekom) özelleştirilmesi süreci elektronik haberleşme sektöründeki hemen tüm piyasalar bakımından önemli sonuçlar doğurmuştur. Bahse konu özelleştirme sürecinde Rekabet Kurumu tarafından verilen görüşte yer alan önerilerden biri kablo TV altyapısının Türk Telekom bünyesinden ayrılması suretiyle özelleştirme yapılması gerektiğidir. Geline nokta, kablo TV altyapısının başka bir kamu işletmesine devredilmesi suretiyle görüşe uyulmuş olmakla beraber, özelleştirmeden asıl beklenen amacın, yani sahipliğin özel sektöre geçmesi ve rekabet koşulları oluşturularak hizmete geniş kitlelerce erişilmesinin henüz sağlanmadığı ve bu nedenle birbirine alternatif ve birbiriyle rekabet eden iki altyapı yerine, tek bir altyapının hakimiyetinin sürdüğü görülmektedir. Nitekim TÜİK ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) verileri de hane halkı sabit geniş bant kullanım oranlarına göre ülkemizin bu alanda %36'lık penetrasyon oranıyla Macaristan, Polonya gibi ülkelerin gerisinde kaldığını (sırasıyla %46 ve %41) göstermektedir.³⁵

31 18.10.2007 tarihli ve 07-79/984-M sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

32 14.08.2008 tarihli ve 08-50/746-302 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

33 4628 sayılı Kanun'un 3. maddesine yapılan ekleme: "Dağıtım şirketleri, üretim ve perakende satış faaliyetlerini, 1/1/2013 tarihinden itibaren ancak ayrı tüzel kişilikler altında yürütürler."

34 11.02.2010 tarihli ve 10-16/182-69 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

35 Kalkınma Bakanlığı, 2013, Geniş Bant Altyapısı ve Sektörel Rekabet Ekseni Mevcut Durum Raporu, s. 46.

Benzer şekilde, Rekabet Kurumu'nun İstanbul Deniz Otobüsleri San. ve Tic. A.Ş.'nin (İDO) özelleştirilmesi öncesinde verdiği görüşte; Marmara Denizi'nin kuzeyi ve güneyi arasındaki feribot taşımacılığı pazarında yer alan birbirine rakip olabilecek hatların birlikte satışının ilgili piyasadaki rekabet açısından sorun yaratabileceğini belirtmiştir. Bununla birlikte, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından Rekabet Kurulu'nun söz konusu görüşü benimsenmeyip İDO blok olarak tek bir teşebbüse devredilmiştir. Özelleştirme sonrasında İDO tarafından uygulanan fiyat tarifeleri hakkında aşırı fiyatlamaya iddiaları gündeme gelmiştir. Bu iddialar hakkında Rekabet Kurumu tarafından yürütülen incelemeler sonucunda rekabet ihlali oluşturacak türde fiyatlamaya davranışları tespit edilmemiş olmasına rağmen, piyasanın başlangıçta daha rekabetçi bir yapıda şekillenmesinin kamu otoriteleri tarafından tercih edilmemesi bu yöndeki riskleri gündeme getirmektedir.

Rekabet Kurumu uygulamaları incelendiğinde, özelleştirme işlemlerinin, ilgili piyasalarda özelleştirme sonrasında rekabetin sağlanmasının bir aracı olduğu ve özelleştirmelerin rekabetin sağlanması ilkesi dikkate alınarak gerçekleştirilmesinin amaçlandığı görülmektedir.

Genel olarak özelleştirme politikası bağlamında, kamunun ekonomik ya da sosyal gerekliler olmaksızın faaliyet gösterdiği piyasalardaki varlığının sonlandırılmasına öncelik verilmesinde fayda görülmektedir. Ayrıca özelleştirmeler piyasalarda rekabetin tesisi için bir fırsat olarak görülmeli ve özelleştirmeler gerçekleştirilirken rekabet politikası hedefleri dikkate alınmalıdır.

2.2 KAMUNUN PİYASALARA DÜZENLEYİCİ OLARAK MÜDAHALESİ VE REKABET POLİTİKASI

Kamu düzenlemeleri, başta piyasaların daha etkin çalışmasının sağlanması ve piyasa aksaklıklarının yol açabileceği olumsuzlukların toplum açısından en uygun şekilde giderilebilmesi olmak üzere, çeşitli politika amaçlarının elde edilmesi için kullanılan kamu müdahale araçlarından biridir. Düzenlemeler; kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik gibi mevzuat ile bu kapsamda yetkilendirilmiş mercilerin aldıkları kararları da içerecek şekilde, piyasaların işleyişine ilişkin genel kuralları ortaya koyan araçlardır. Kamunun piyasalara düzenleyici olarak müdahalesi sadece düzenlemelerin oluşturulması ile sınırlı olmayıp ilgili düzenlemelerin uygulanmasının sağlanması ve buna yönelik denetlemelerin yapılmasını da kapsamaktadır.

Düzenlemeler tüm piyasaları ilgilendiren genel nitelikli olabileceği gibi belli bir sektöre, meslek grubuna ya da faaliyete de özgülenebilmektedir. Bu çerçevede, aşağıda kamunun piyasaları etkileyen düzenlemeleri genel olarak ele alınacak olup rekabet politikası açısından taşıdıkları önem nedeniyle sektörel düzenlemeler, mesleki hizmetlere ilişkin düzenlemeler ve imtiyazlar ayrıntılı olarak konu edilecektir.

2.2.1. Kamu Düzenlemeleri ve Piyasalara Etkisi

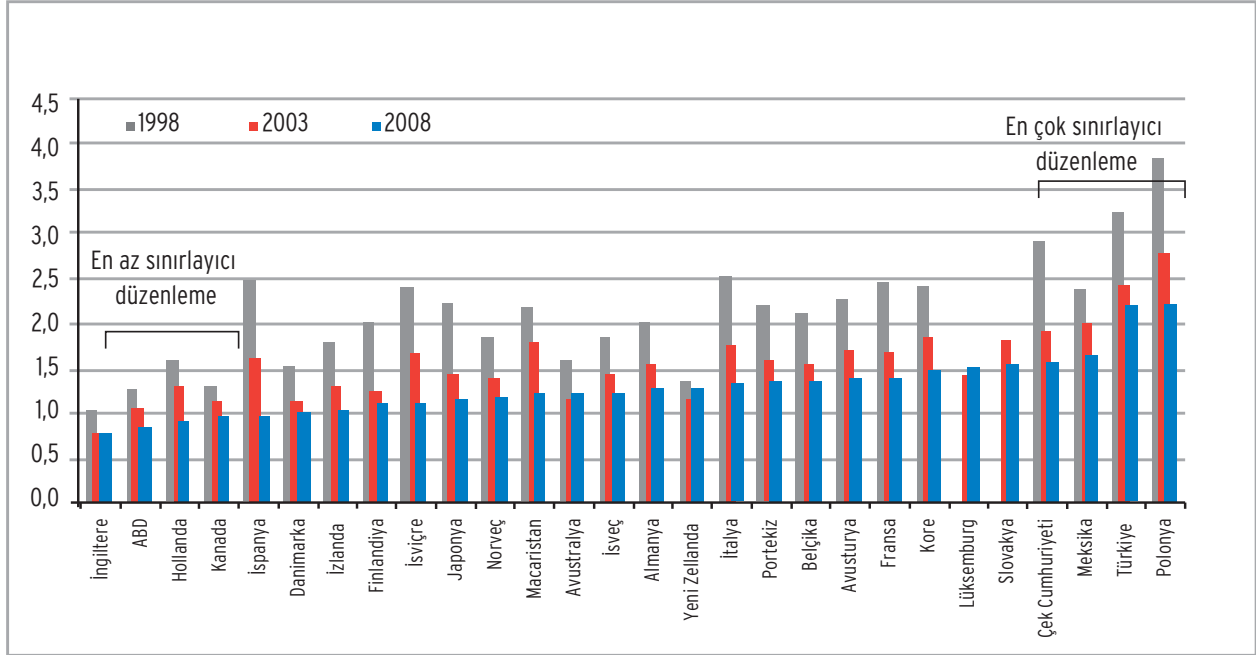
Kamu düzenlemeleri genel olarak piyasaların işleyişi bakımından gerekli olan çerçevenin belirlenmesini sağlamaktadır. Nitekim ekonomik hedeflere ulaşmak amacıyla piyasa aksaklıklarına yönelik yapılacak genel kamu düzenlemeleri, piyasanın sağlıklı bir şekilde işlemesine imkân vermektedir. Bu amaçla, özel sektör yatırımlarını artırmak için bilgi eksikliğini azaltacak, güven tesis edecek ve konjonktürel dalgalanmalar karşısında esneklik sağlayacak, güvenlik ve sağlıkla ilgili olarak asgari ürün ve hizmet standartlarını tespit etmek ve vergi yükümlülüklerini belirlemek gibi düzenlemeler yapılmaktadır.

Kamu düzenlemeleri verimliliğe ve istihdama katkı sağlayarak başta büyüme olmak üzere ekonomi üzerinde olumlu etkide bulunmaktadır. Ancak, kamu düzenlemelerinde rekabetçi bir yaklaşım benimsenerek piyasaların etkin şekilde çalışabilmesi için gerekli kurallar çerçevesinin belirlenmesi, söz konusu olumlu etkinin ortaya çıkabilmesi için bir önkoşul olarak görülmektedir. Bu nedenle, birçok OECD ülke-

sinin son yıllarda serbestleşme ve bürokratik işlem sayısının azaltılması gibi konularda gerçekleştirdikleri piyasa yapısına etki eden çeşitli reformlarla, kamu düzenlemelerinde daha rekabetçi ve etkin bir yaklaşım tesis etmeye yöneldikleri görülmektedir. OECD'nin "Ürün Piyasası Düzenleme Göstergeleri"ne bakıldığında özellikle son on yılda artan serbestleşme eğilimi ile üye ülkelerdeki kamu düzenlemelerinin birbirine yakınlaştığı anlaşılmaktadır. Öte yandan, OECD tarafından yapılan analizlere göre üye ülkelerde 1998-2003 yılları arasında kamu düzenlemelerine yönelik artan reformlar, 2003-2008 döneminde devam etmekle birlikte yavaşlama eğilimine girmiştir.³⁶ Aşağıdaki grafik, piyasanın daha etkin ve rekabetçi işlemesi amacıyla gerçekleştirilen kamu düzenlemeleri alanındaki reformların, OECD ülkeleri arasında belirli yıllarda düzenleme seviyesine etkisini göstermektedir.

GRAFİK-8

OECD Ülkelerinin Düzenleme Seviyesine İlişkin Göstergeler



Kaynak: OECD Ürün Piyasası Düzenleme Göstergeleri

OECD analizine göre diğer ülkelerle kıyaslandığında Türkiye, en sınırlayıcı kamu düzenlemelerine sahip ülkeler arasında bulunmaktadır. Piyasadaki rekabetçi yapıyı olumsuz etkileyen unsurlardan biri kamu düzenlemelerinin sınırlayıcılığı, bir başka deyişle katılığıdır. Söz konusu analizde bu katılığın özellikle kamu kontrolünün ağırlığının hissedildiği sektörlerde görüldüğü vurgulanmaktadır. Kamu kontrolü ise bu sektörlerde, başta kamu teşebbüslerinin varlığı ve fiyat kontrollerini içeren düzenlemeler ile kendini göstermekte; özel teşebbüslerin kararları üzerinde belirleyici olabilmektedir. Ayrıca, yatırım, girişim ve ticaret konularında düzenlemeler ile getirilen katı bürokratik engeller bu alanlarda piyasanın etkinliğini azaltmakta ve genel anlamda da ülkenin rekabet gücü üzerinde olumsuz etki yaratmaktadır.

Sektörlerin verimli şekilde gelişmesi ve makroekonomik hedeflere uygun bir şekilde işlemesi ancak giriş engellerinin olmadığı, esnek yapıdaki işletmelerin faaliyet gösterebildiği rekabete açık piyasa yapısı ve bu sistemi destekleyecek bir düzenleyici çerçevenin oluşturulması ile mümkündür. Bu açıdan Türkiye'deki

36 OECD, 2009, Ten Years of Product Market Reform in OECD Countries-Insights from a Revised PMR Indicator.

kamu düzenlemeleri değerlendirildiğinde düzenlemelerdeki esnekliğin daha rekabetçi piyasa işleyişine imkân tanımak için henüz yeterli olmadığı göze çarpmaktadır. Yukarıda yer alan grafikteki karşılaştırmalar paralelinde, Türkiye'ye ilişkin OECD değerlendirmelerine göre 1998'den itibaren enerji ve telekomünikasyon gibi rekabetin etkin şekilde işlemesi için özel politikaların gerekebildiği alanlar başta olmak üzere, birçok sektörde çeşitli reformlar yapılmasına rağmen Türkiye'nin OECD üyesi ülkeler arasında hala en katı ve rekabete en kapalı düzenleme çerçevesine sahip ülkeler arasında olduğu görülmektedir.³⁷ Türkiye'de kamu düzenlemelerindeki katılığı artıran sebeplerin başında, mevcut düzenleyici prosedürlerin sayıca çok ve karmaşık yapıda olması ve bu nedenlerle uygulamanın yetersiz olması gelmektedir.³⁸

Ülkemizde piyasaları etkileyen değişik seviyelerde çok sayıda düzenleme bulunmaktadır. Kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemler şeklinde ortaya çıkan bu düzenlemeler bazı durumlarda doğrudan piyasanın rekabetçi işleyişine etki edebilmekte, bazı durumlarda ise birbiriyle çelişerek teşebbüsler açısından belirsizliğe yol açabilmektedir. Bu noktada, söz konusu katılığın ve piyasadaki belirsizliğin giderilmesine yönelik tutarlı kamu düzenlemelerinin yapılabilmesi için ileride detaylı olarak ele alınacak Düzenleyici Etki Analizi'nin (DEA) kullanılmasının önemi ortaya çıkmaktadır. Söz konusu analizin bir parçası olarak yapılacak rekabet etki değerlendirmesi, düzenlemenin rekabet üzerindeki potansiyel etkilerinin ortaya konulması açısından faydalı olacaktır.

Genel olarak, kamu düzenlemelerinin piyasadaki rekabetçi yapıya olan etkisi sadece düzenleme aşamasında değil, söz konusu düzenlemelerin denetlenmesi aşamasında da ortaya çıkmaktadır. Bir başka ifadeyle, düzenlemelerin etkin bir denetim mekanizması ile desteklenmesi, piyasaların sağlıklı bir işleyişe sahip olması açısından önem taşımaktadır. Sınırları iyi belirlenmiş ve rekabeti mümkün olan en az düzeyde sınırlayacak şekilde tasarlanmış kamu düzenlemeleri dahi, etkin denetimin olmaması halinde piyasadaki rekabetçi yapının bozulmasına neden olabilecektir. Etkin bir denetim yapısının olmamasının yarattığı en önemli sorunlar ekonomideki kayıt dışılığın artması, kurallara uyan teşebbüsler ile uymayanlar arasında ortaya çıkan asimetri ve kamu düzenlemelerine duyulan güvenin zayıflaması sonucunda piyasadaki oyuncuların kendi kurallarını koymaya yönelmesi olarak sıralanabilir. Bu sorunlar neticesinde, uzun vadede sadece denetimin yetersiz olduğu piyasada değil ekonominin genel işleyişinde aksaklıkların ortaya çıkması ve oluşacak verimsizliğin ülkenin rekabet gücünün zayıflamasına yol açması mümkün olabilecektir.

Kamu düzenlemelerine ilişkin olarak yukarıda yapılan genel değerlendirmelere ek olarak rekabet politikası bakımından önem taşıdığı düşünülen diğer düzenleme alanlarına ilişkin değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.

Sektöre Özgü Düzenlemeler

Sektöre özgü düzenlemeler genellikle ekonominin diğer sektörleri için girdi veya altyapı özelliğinde olan ürün ve hizmetlerin sunulduğu, batık maliyetlerin yüksek olduğu ve yapısal piyasa aksaklıklarının bulunduğu endüstrilere yönelik kuralları belirleyen bir kamu müdahalesi yöntemidir.

Çeşitli endüstrilere özgülenen bu düzenlemeler izin, ruhsat ve lisans gibi piyasaya giriş şartlarının belirlenmesi; miktar, fiyat ve kalite kontrolleri ile teşebbüs davranışlarının düzenlenmesi ve evrensel hizmet ya da şebekeye erişim yükümlülüğü getirilmesi gibi çeşitli şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Sektöre özgü düzenlemelere konu olan endüstriler genellikle geçmişte kamu tekellerinin yer aldığı, kamunun hem oyuncu hem de kural koyucu olarak ağırlıklı bir rolünün bulunduğu alanlardır. Günümüzde sektöre özgü düzenlemelerin en önemli amaçlarından birinin devlet kontrolünde dikey bütünleşik ve tekelci yapıların bulunduğu pazarların serbest piyasa sistemine evrilmesine yönelik sürecin etkin bir şekilde yönetilmesi olduğu görülmektedir.

37 GÖNENÇ, R., 2011, Açılış Konuşması, Türkiye Ekonomisi İçin Mikroreformlar ve Rekabet Politikası Sempozyumu.

38 GÖNENÇ, R. ve diğerleri, 2012, Structural Reforms to Boost Turkey's Long-Term Growth.

Sektöre özgü düzenlemeler, ilgili sektöre ilişkin kurallar bütününe düzenlemek ve denetlemek üzere bağımsız idari otoriteler aracılığı ile uygulanabileceği gibi genel bir düzenlemenin parçası olarak ilgili sektörde idari kararlar vermek üzere çeşitli kamu kurumlarına verilen yetkilerle de uygulanabilmektedir.

Düzenlemeye konu sektörlerde karar alıcıların fiyat, miktar, piyasaya giriş izni gibi temel rekabet parametrelerini, piyasanın arz-talep dinamikleri dışında belirlemesi, bu düzenlemelerin rekabetçi yapı ve piyasanın işleyişi üzerinde önemli bir etkiye sahip olması sonucunu doğurmaktadır. Örneğin, pazardaki sağlayıcı sayısının lisans ve izin benzeri uygulamalarla sınırlandırılması, atıl kapasite veya etkinsizlik gibi sorunların giderilmesi amacıyla getirilmekle birlikte, teşebbüsler üzerindeki mevcut ve potansiyel rekabetçi baskıyı azaltabilmekte ya da asgari bir fiyat seviyesinin belirlenmesi ile fiyat rekabeti olumsuz etkilenmektedir. Öte yandan tıpkı bankacılık sektöründe olduğu gibi sadece belli yeterlilikteki firmaların pazara girmesi kamu tarafından tercih edilebilmektedir.

Sektöre özgü düzenlemelerin yetersizliği veya ihtiyaç duyulandan daha yoğun düzenleme yapılması ilgili piyasada rekabetten beklenen faydaların ortaya çıkmamasına neden olabilecektir. Bu nedenle ilgili düzenlemenin kapsamı, süresi ve yoğunluğu ile genel rekabet politikası hedefleri arasında denge kurulması oldukça önemli hale gelmektedir. Söz konusu denge ile gerek rekabetçi piyasadan gerek düzenlemeden beklenen faydaların oluşması sonucunda toplumsal refahın artması beklenmektedir.

Sektöre özgü düzenlemelerden beklenen hedeflere ulaşmak için bu düzenlemelerde bulunması gereken bazı nitelikler öne çıkmaktadır.³⁹ Aşağıda rekabet politikası bakımından önem arz eden niteliklere yer verilmektedir:

- ▶ İlgili düzenlemenin açık bir amaç ve çerçeveye sahip olması gerekmektedir. Bu şekilde, düzenlemelerle amaçlanan ekonomik ve sosyal faydalar ile düzenleme sonucu ortaya çıkacak maliyetler karşılaştırılarak net faydanın tespiti ve artırılması mümkün olabilmektedir.
- ▶ İlgili düzenlemeden etkilenenlerin bilgilendirilmesi ve düzenlemeye ilişkin olarak söz konusu kişi ve kurumların katkılarının alınması olumlu sonuçlar doğurabilecektir.
- ▶ Sektöre özgü düzenlemenin amaç ve süreçlerini gözetecek bir mekanizmanın oluşturulması, DEA'nın işletilmesi ve uygulamaların sistematik olarak gözden geçirilmesinin/uyumlaştırılmasının beklenen etkinliğin yaratılmasına olumlu katkıları olabilecektir.
- ▶ Sektöre özgü düzenleme yapmak üzere yetkilendirilen birimlerin çıkar çatışmasından ve önyargıdan bağımsız, objektif, tarafsız ve tutarlı kararlar almasının sağlanmasının olumlu etkiler yaratması beklenmektedir.
- ▶ Düzenleyici birimlerin rekabet politikasının uygulayıcısı olan diğer kurumlar ile etkin iletişim ve işbirliği içinde olması farklı politikaların çakışması sonucu ortaya çıkacak etkinsizlikleri azaltacaktır.

Rekabet Kurumu'nun uygulama ve kararları dikkate alındığında çeşitli sektörlerde yönelik yapılan analizlerde sektöre özgü düzenlemelerin ortaya çıkardığı etkinsizliklerin yarattığı rekabetçi kaygıların vurgulandığı görülmektedir. Örneğin, "Sınaî ve Tıbbi Gazların Tüplü veya Dökme Olarak Dağıtımına İlişkin Yönetmelik Taslağı" hakkında ilgili Bakanlığa verilen Rekabet Kurumu görüşünde⁴⁰, taslak ile getirilen düzenlemelerin yüksek derecede yoğunlaşmış yapıya sahip tıbbi ve sınaî gaz pazarlarında serbest rekabet anlayışından uzak olduğu, ilave giriş engelleri yaratacağı ve piyasadaki güçlü gaz üreticilerinin hâkimiyetlerini güçlendirerek rekabeti olumsuz etkileyeceği tespiti yapılmıştır.

39 OECD, 2012, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.

40 <http://www.rekabet.gov.tr/Resources/UserFiles/Netmin/KurumGorusleri/2013/2/gorus.pdf>

Rekabet Kurumu tarafından yapılan bir incelemede⁴¹ ise çevre politikası alanındaki düzenlemelerin piyasadaki rekabet koşullarını olumsuz etkilediği değerlendirilmesinde bulunulmuştur. İlgili inceleme sonucunda verilen kararda, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan “Atık PİL ve Akümülatörlerin Kontrolü Yönetmeliği”nde yer verilen üretici sorumluluğu ilkesinin⁴² rekabetçi kaygılara neden olduğu tespiti yapılmıştır. Aynı şekilde ilgili piyasayı ilgilendiren ve Ekonomi Bakanlığı tarafından uygulanan ve “Çevrenin Korunması Yönünden Kontrol Altında Tutulan Atıkların İthalat Denetimi Tebliği”ndeki sıvı içeriklerine yönelik getirilen %3 eşliğinin atık akü piyasasına yapılacak ithalatı suni bir şekilde engellemekte olduğu ifade edilerek ilgili bakanlıklara söz konusu düzenlemelerde yer alan üretici sorumluluğu ilkesinin kaldırılması ve %3 eşliğinin artırılması yönünde görüş bildirilmiştir.

Bu çerçevede diğer bir örnek de telekomünikasyon piyasasına ilişkin olarak verilebilir. Dünyada olduğu gibi ülkemizde de telekomünikasyon sektörü piyasa aksaklıklarının yaşandığı, öncül düzenlemeye tabi tutulan bir endüstridir. Bu noktada, sektörde hangi alanların düzenlemeye konu olacağı hangi alanların rekabet hukuku ile düzenleneceği büyük önem kazanmaktadır. Bu alanların belirlenmesinde, ilgili AB düzenleyici çerçevesinin bir yansıması olarak, ülkemizde de “pazar analizi” yöntemi kullanılmaktadır. Bu yöntemde, BTK tarafından “öncül düzenlemeye aday” pazarlar belirlenmekte ve belirlenen pazarlar ancak; (i) kalıcı giriş engellerinin varlığının, (ii) pazarda etkin rekabetin oluşmasına yönelik bir eğilimin olmamasının ve (iii) düzenleyici müdahale olmaksızın pazar aksaklığının giderilmesinde rekabet hukukunun tek başına yeterli olmamasının gösterilmesi halinde düzenlemeye tabi tutulmaktadır. Rekabet Kurumu, yapılması planlanan bu öncül düzenlemelere BTK tarafından hazırlanan pazar analizi dokümanlarına sunduğu görüşlerle katkıda bulunmakta ve düzenlemenin sınırlarının çizilmesinde rol oynamaktadır. Örneğin, 2007 yılında BTK tarafından “Perakende Seviyede Genişbant Erişim Piyasası” düzenlenmesi öngörülen piyasalardan biri olarak belirlenmiş ve pazarda düzenleme gereksinimine ilişkin kamuoyu görüşünün alınmasına ilişkin doküman hazırlanmıştır. Rekabet Kurumunca hazırlanan görüşte, yukarıda anılan koşulların gerçekleşmediği tespitinde bulunulmuş ve “*perakende pazarlara öncül müdahalenin, toptan pazarlardaki düzenlemelerin perakende pazarda piyasa aksaklığını engelleyemediği durumlar için -özellikle fiyat bakımından- en son başvurulması gereken bir araç olması*” gerektiğinden bahisle pazarın öncül düzenlemeye konu edilmemesi gerektiği belirtilmiş ve BTK bu pazara ilişkin olarak herhangi bir düzenleme kararı almamıştır.

Mesleki Hizmetlere İlişkin Düzenlemeler

Mesleki hizmetlere yönelik düzenlemelerin temel gerekçesi bilgi eksikliğinden kaynaklanan piyasa aksaklığı nedeniyle bu hizmetlerin verildiği piyasalarda rekabetçi sürecin çok sağlıklı işlemediği ve belli bir kalite standardının kamu düzenlemesi olmadan yakalanamayacağı düşüncesidir. Bazı mesleki hizmetlerin düzenlenmesi sosyal politikalar açısından da önem arz etmektedir. Buna ek olarak, mesleki hizmetlerin bazılarının diğer mal ve hizmet pazarlarındaki teşebbüslerin maliyetlerini etkileyebilen girdiler olması⁴³ nedeniyle mesleki hizmet piyasalarının daha etkin çalışması, tüketicilerin korunması gibi sosyal amaçların gerçekleştirilmesine ya da ekonominin geneline sirayet edecek bir etkinliğin elde edilmesine imkân verecektir.

Mesleki hizmetlere yönelik düzenlemeler ya doğrudan kamu tarafından ya da kamunun yetkilendirdiği meslek kuruluşları aracılığıyla yapılmaktadır. Meslek kuruluşları, bir mesleğin daha iyi koşullarda yapılabilmesi, meslek mensuplarının durumlarının iyileştirilmesi, hizmet kalitesinin geliştirilmesi ve mesleğin icrası esnasında kamunun zarar görmesinin engellenmesi için faaliyetlerde bulunan, kamu yararı adına, kâr amacı gütmeyen kuruluşlardır. Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşu niteliğinde olan meslek kuruluşları Anayasa’ya dayanarak kanunla kurulmaktadır. Mevcut durumda ülkemizde bu kapsamda önemli sayıda

41 04.10.2012 tarihli ve 12-48/1415-476 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

42 Üretici sorumluluğu ilkesi, atık yönetimi yükümlülüğünün üreticilere verilmiş olması, toplama ve geri kazanım alanlarında faaliyet gösterecek teşebbüslerin üreticiler veya üreticiler tarafından oluşturulan sistemler (yetkilendirilmiş kuruluşlar) ile anlaşmalarını zorunlu hale getirmektedir.

43 European Commission, 2004, Report on Competition in Professional Services, s. 3.

meslek kuruluşu ve bunlara bağlı alt kuruluşların yanında bu kapsamda değerlendirilmeyen birçok meslek kuruluşu da bulunmaktadır.

Mesleki hizmetlere yönelik olarak iki tür düzenlemeden söz edilebilir:⁴⁴

- ▶ Mesleki yeterliliğe ve meslek için gereken vasıflara ilişkin standartların belirlenmesine yönelik düzenlemeler.
- ▶ Meslekteki rekabet şartlarını etkileyen; fiyata ve reklam gibi unsurlara yönelik düzenlemeler.

Mesleki hizmetlere yönelik düzenlemelerden ilki olarak sıralanan yeterliliğe ilişkin düzenlemeler, genel olarak pazara giriş esaslarını belirlemektedir. Bu düzenlemelerdeki amaç belirli vasıfları taşıyan meslek sahiplerince verilen hizmetlerde asgari kalite düzeyini sağlamak ve tüketicilerin alacakları hizmetlerin kalitesini daha kolay değerlendirebilmeleri imkânı oluşturmaktır. Bir piyasada belirli bir meslek kuruluşu, meslek grubuna dâhil olabilmek veya bir unvanı kullanabilmek için asgari eğitim ile tecrübe düzeyinin belirlenmesi ve mesleği icra edebilecek olanların sayısının sınırlanması şeklindeki düzenlemeleri yapma konusunda tek yetkili olabilmektedir. Mesleki hizmetlerde fiyata ilişkin düzenlemeler hizmetin asgari ya da azami fiyatının belirlenmesinin yanı sıra tavsiye bir fiyat seviyesinin tespiti şeklinde de olabilmektedir. Buna ek olarak, mesleki hizmetlerde reklam ve pazarlamaya ilişkin çeşitli düzenlemelerden de söz edilebilir. Reklam ve benzeri pazarlama yöntemlerinin mesleğin saygınlığına gölge düşüreceği iddiasıyla birçok meslek kuruluşu hem yöntem hem de içerik açısından reklam ve diğer pazarlama aktivitelerini sıkı düzenlemelere tabi tutmaktadır.

Mesleki hizmetlere ilişkin düzenlemeler, mesleğe girecek kişi sayısı, hizmetin verileceği piyasa fiyatı, hizmeti verecek olan teşebbüslerin örgütsel yapılanması, reklam ve pazarlama imkânı ile verilebilecek hizmet miktarı gibi rekabete ilişkin birçok unsuru etkilemektedir. Mesleki hizmetlere ilişkin düzenlemelerin rekabet üzerindeki etkileri başlıca şu şekilde ortaya çıkmaktadır:

- ▶ Pazara giriş engeli yaratılması: Faaliyet gösterilecek bölgelerin ve/veya belirli bir bölgede faaliyet gösterecek teşebbüs sayısının belirlenmesi, meslek örgütüne kayıtlı olarak faaliyet gösterilmesi zorunluluğu (aidat ödeme veya benzeri yükümlülüklerle) gibi düzenlemeler giriş engeli niteliği sergileyebilmektedir.
- ▶ Fiyat tespiti: İlgili meslek kuruluşlarının belirlediği ücret tarifeleri tüketicilerin daha düşük fiyattan hizmet almalarını engelleyebilmektedir. Özellikle azami fiyat tespit edildiği durumlarda teşebbüslerin bu fiyatı sabit fiyat şeklinde uygulaması sıklıkla karşılaşılan bir durumdur.
- ▶ Tüketici tercihlerinin sınırlandırılması: Reklam ve pazarlama uygulamalarına yönelik kısıtlamalar tüketicilerin hizmete ilişkin bilgi sahibi olmalarına engel teşkil etmekte ve tüketici tercihlerini sınırlayabilmektedir.

Bu düzenlemelerin mesleki hizmetlere ilişkin piyasalardaki rekabeti gereğinden fazla kısıtlayarak fiyatları yükseltme, kaliteyi azaltma, hizmet çeşitliliğini düşürme ve inovasyonu olumsuz etkileme gibi sonuçlar doğurma endişesi birçok OECD ülkesi tarafından dile getirilmektedir.⁴⁵ Bunun yanı sıra, mesleki hizmetlere ilişkin düzenlemelerin rekabet üzerindeki etkileri ampirik çalışmaların da konusu olmuştur. Bu çalışmalarda düzenlemelerin fiyatları yükselttiği ya da kaliteyi olumsuz etkilediği ve bununla birlikte hedeflenen mesleki hizmet standartları da sağlayamadığı yönünde sonuçlara ulaşılmıştır.⁴⁶ Bu bakımdan mesleki hizmetlere ilişkin düzenlemelerin rekabeti olumsuz etkileyebileceği ve düzenleme yapma amacına her durumda ulaşamayacağı söylenebilir.

44 ÖZDEN, M., 2004, Profesyonel Meslek Birlikleri, s. 9.

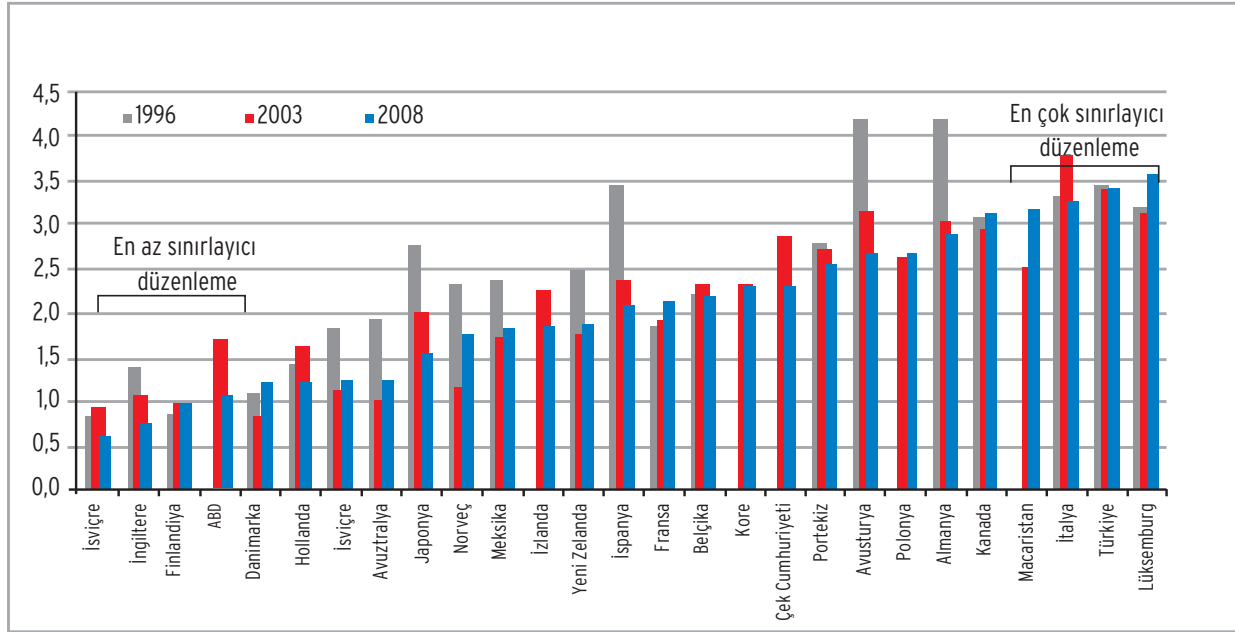
45 OECD, 1999, Competition in Professional Services, s. 7.

46 A.g.k., s. 20-21.

OECD⁴⁷ veya AB⁴⁸ üyesi birçok ülkede mesleki hizmetlere ilişkin farklı seviyelerde çeşitli düzenlemelerden söz edilebilmektedir. Türkiye’de de mesleki hizmetlere ilişkin çeşitli düzenlemeler olduğu görülmektedir. Aşağıdaki grafikte OECD ülkelerinde mesleki hizmetlere ilişkin düzenleme göstergelerine yer verilmektedir.

GRAFİK-9

OECD Ülkelerinde Mesleki Hizmetlere İlişkin Düzenleme Seviyesi Göstergeleri



Kaynak: OECD Mesleki Hizmet Düzenleme Göstergeleri

Yukarıdaki grafikten görüldüğü üzere Türkiye mesleki hizmetlere ilişkin düzenleme seviyesi bakımından OECD ülkeleri arasında en kısıtlayıcı düzenlemelere sahip ülkelerden biridir. Türkiye’de mesleki hizmet gerçekleştiren teşebbüsler açısından fiyat ve ücretlere, reklam ve pazarlama faaliyetlerine, organizasyon biçimlerine ve genel faaliyetlerine yönelik düzenlemelerden söz edilebilir. Mesleki hizmetlere ilişkin düzenleme örneklerine aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

47 A.g.k.

48 European Commission, 2004, Report on Competition in Professional Services.

TABLO-1**Türkiye’de Mesleki Hizmetlere İlişkin Düzenlemeler**

Meslek	Fiyat/Ücret Tespiti	Reklam Yasağı	Organizasyon Biçimi	Ticaret Yasağı
Tıp Doktorluğu	Var	Var	Yok	Var
Eczacılık	Var	Var	Var	Var
Avukatlık	Var	Var	Var	Var
Mali Müşavirlik	Var	Var	Var	Var
Mühendislik/ Mimarlık	Var	Var*	Yok	Yok

*Mimarlar için reklam yasağı bulunmakta ancak mühendisler için reklam yasağı bulunmamaktadır.

Mesleki hizmetlere ilişkin düzenlemelerin rekabeti kısıtlayıcı nitelikleri Rekabet Kurumu gündemine çeşitli şikâyetlerle gelmiştir. İlgili şikâyetlerin önemli bir kısmı meslek kuruluşlarının fiyat ve ücret düzenleme uygulamalarına ilişkindir. Rekabet Kurulu ilgili şikâyetlere ilişkin kararlarında meslek kuruluşlarının yetkisi olmadığı durumlarda teşebbüs birliklerinin rekabeti sınırlayan karar ve uygulamalarına müdahale ederken, yetkisi olduğu hallerde rekabet savunuculuğu kapsamında incelenen mesleki düzenleme ya da uygulama hakkında ilgili kuruluşlara görüş bildirmektedir. Bu kapsamda, meslek kuruluşlarına piyasalarda rekabeti kısıtlayacak düzenleme yapılması yetkisinin istisnai hallerde verilmesi gerekliliği öne çıkmaktadır.

KUTU 7: TÜRK MÜHENDİS VE MİMAR ODALARI BİRLİĞİ KARARI⁴⁹

Rekabet Kurulu, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğine (TMMOB) ve Şehir Planlamacıları Odası’na ilişkin iddialar çerçevesinde, “TMMOB Serbest Mühendislik ve Mimarlık Hizmetleri Asgari Ücret Yönetmeliği”, “TMMOB Mimarlık Mühendislik Hizmetleri ve Asgari Ücret-Asgari Çizim ve Düzenleme Esasları Yönetmeliği”, TMMOB Asgari Ücret ve Çizim Standartları Tespit Komisyonu ve Kontrol Bürolarının Kurulmasına İlişkin Yönetmelik ve TMMOB Disiplin Yönetmeliğini incelemiştir. Yapılan soruşturma sonucunda Kurul TMMOB’un asgari ücret tespit esasları belirlemesinin, kendisine bağlı odalara asgari ücret tespit ve denetleme sistemleri getirmesinin ve bu ücretlere uyulmasını temin etmeye yönelik denetim ve yaptırımlarda bulunmasının herhangi bir yasal dayanağı olmadığını tespit etmiş ve 4054 sayılı Kanun’un rekabeti sınırlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlara ilişkin 4. maddesini ihlal ettiğine karar vermiştir.⁵⁰

49 22.01.2002 tarihli ve 02-04/40-21 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

50 Konuya ilişkin Danıştay nezdindeki dava süreci devam etmektedir.

KUTU 8: TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ KARARI⁵¹

Kararda Türkiye Barolar Birliği'nin (TBB) üyelerinin çeşitli hizmetlerde uygulayacağı ücretler ile ilgili alt sınır belirlemek yoluyla 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği iddiası incelenmiştir. Kurul kararında, birlik uygulamalarını ikiye ayırmıştır. Bu uygulamalardan ilki olan avukatlık asgari ücret tarifesinin belirlenmesine ilişkin olup yasal dayanağını doğrudan Avukatlık Kanunu'ndan almaktadır. Dolayısıyla Rekabet Kurulu "TBB'ye Kanunla açıkça asgari ücret belirleme yetkisi verilmiş olduğundan, şikâyete ilişkin yapılacak herhangi bir işlem bulunmamaktadır." sonucuna ulaşmıştır. Buna karşılık ikinci uygulama olan işyerlerinde istihdam edilen avukatların ücretlerinin belirlenmesinin ise Avukatlık Kanunu ile Türkiye Barolar Birliği'ne verilen yetkinin kapsamına girmediği ve bu uygulama ile yetkinin aşıldığı değerlendirilmiştir. Ancak rekabet savunuculuğu görev ve yetkisi doğrultusunda da ilgili merciler nezdinde rekabetin tesisi için girişimde bulunulmasına karara bağlamıştır.

KUTU 9: TÜRK TABİPLERİ BİRLİĞİ KARARI⁵²

Türk Tabipleri Birliği (TTB)'nin düzenlemiş olduğu "Asgari Ücret Tarifesi" ile rekabet ihlaline neden olduğu iddiasının değerlendirildiği kararda asgari ücret belirleme yetkisinin 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu'nun (6023 sayılı Kanun) 28. maddesine dayanması nedeniyle bir soruşturma açılmamıştır. Ancak 6023 sayılı Kanun ile 4054 sayılı Kanun arasındaki ihtilafın, sağlık sektörünün özellikleri de göz önünde bulundurularak, özel muayene ve tahlil hizmetleri asgari tarifesi yerine rehber bir tarifenin tespitine ilişkin olarak 6023 sayılı Kanun'da yapılacak bir değişiklik ile giderilmesinin mümkün olduğu değerlendirilmiş ve bu yönde düzenleme değişikliği talebi ile ilgili kuruluşlarla görüşlerin paylaşılmasına karar verilmiştir.

Yukarıda ifade edildiği üzere, mesleki hizmet piyasalarındaki aksaklıklar belli düzeyde düzenleme ihtiyacını gerektirebilmektedir. Ancak bu düzenlemeler piyasaların işleyişini olumsuz etkileyerek, rekabetten beklenen sonuçların elde edilmesine engel de olabilmektedir. Bu nedenle mesleki hizmetlere ilişkin düzenlemelerle, rekabet politikası hedefleri zaman zaman çatışabilmektedir. Dolayısıyla mesleki hizmetlere ilişkin düzenlemelerde düzenleme amacı ile düzenlemenin rekabet üzerindeki etkisi arasında denge kurulması ve rekabeti en az kısıtlayacak düzenleme aracının tercih edilmesi gerekmektedir. Nitekim söz konusu gerekçeler nedeniyle AB Komisyonu üye ülkelere, bu düzenlemelerin azaltılarak pazarda daha yoğun rekabetin tesis edilmesine yönelik önerilerde bulunmaktadır.⁵³

İmtiyazlar Yoluyla Kamu Müdahalesi

İmtiyazlar, esasen kamu hizmetlerinin yürütülmesinde özel sektör katılımının sağlanması amacıyla geliştirilen düzenlemelere dayanmaktadır. Genellikle ilgili kamu idaresi ile özel teşebbüsler arasında çerçeve bir kanun kapsamında yapılan sözleşmelerle, özel teşebbüslere bir kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla belirli haklar tahsis edilmekte ve yükümlülükler getirilmektedir. Kamu-özel işbirlikleri kapsamında değerlendirilen imtiyaz ve benzeri hakların tesis ve tahsisi, bu yönüyle, bir tür özelleştirme işlemi olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla bu hakların özel sektöre tahsisi, özelleştirme işlemlerinde olduğu gibi piyasa yapısını doğrudan etkileyen sonuçları beraberinde getirmektedir. İmtiyazlar bu nedenle rekabet politikasının önemli konularından birini teşkil etmektedir.

51 13.11.2003 tarihli ve 03-73/876 (a)-376 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

52 30.10.2003 tarihli ve 03-70/851-369 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

53 European Commission, 2004, Report on Competition in Professional Services, s. 4.

Uygulamada konuya ilişkin bazı düzenlemelerin doğrudan imtiyaz kavramı kullanılarak yapılmakta olduğu, bazılarında ise işletme hakkı devri, Yap-İşlet-Devret (YİD) ya da Yap-İşlet (Yİ) gibi kavramların kullanıldığı görülmektedir.⁵⁴ Ancak bütün düzenlemelerde kamu hizmetlerinin gördürülmesinde kamu ve özel sektör teşebbüsleri arasında sözleşmeye dayalı ilişkiler kurulması amaçlanmaktadır. Kamu-özel işbirliği sözleşmeleri kapsamında verilen hizmetlerin tamamında idareler, sözleşme marifetiyle veya diğer kamu düzenlemeleri ile tarifeleri ve hizmet sunumunda belirli standartları belirlemektedir. Enerji sektörü, ototollar, havalimanları, telekomünikasyon, sağlık, eğitim ve yerel hizmetler sektörlerine yönelik olarak özel düzenlemeler de bulunmaktadır. İmtiyazlara ilişkin hukuki zemin pek çok farklı düzenleme ile belirlenmekte ve bu da kamu-özel işbirliği mevzuatının dağınık olmasına yol açmaktadır.⁵⁵

Kamu hizmetlerinin özel teşebbüslere gördürülmesinin arkasındaki gerekçelerden birisi söz konusu hizmetin özel teşebbüslerce doğrudan kamu kuruluşlarına göre daha etkin biçimde sağlanacağı düşüncesidir. Diğer taraftan, kamu hizmetinin imtiyaz yoluyla özel sektöre gördürülmesi her zaman yararlı sonuçlar doğurmayabilir. Bu nedenle imtiyaz, sektörel düzenlemeye alternatif bir yol olarak kabul edilmemeli, aksine doğal tekel özelliği olan piyasalarda imtiyaz tahsisi sektörel düzenlemeler eşliğinde yapılmalıdır.⁵⁶

Rekabet politikası açısından imtiyazlara ilişkin en önemli endişe, imtiyazların münhasır haklarla verilmesi halinde ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmetini yürütecek özel teşebbüse belirli faaliyetlere ya da belirli coğrafi pazarlara yönelik tekel haklarının tahsisi, imtiyaz sözleşmelerinin genellikle uzun süreli olduğu hususu da dikkate alındığında, ilgili piyasada rekabetin tesisini sözleşme süresince olanaksız kılmaktadır. Tekel haklarının varlığı, çoğunlukla sözleşmelerde tekellerin bilinen sakıncalarını gidermeye dönük düzenlemelerin eksikliği ile birlikte ele alındığında, bu tür imtiyazların toplumsal açıdan refah kaybı ile sonuçlanması muhtemeldir.

Rekabet politikasının bu konudaki temel yaklaşımı, imtiyaz tahsisi sonrası rekabetçi bir piyasa yapısının geliştirilmesini teminen, imtiyazın mutlak bir tekel hakkını içermemesine dayanmaktadır. Bu yaklaşıma paralel olarak, şayet hizmetin doğası gereği ya da sosyal bir yükümlülüğün finansmanı amacıyla, imtiyazla birlikte bir tekel hakkının verilmesi kaçınılmaz ise söz konusu hakkın kapsamının olabildiğince net ve amacı karşılayacak ölçüde sınırlı tutulması gerekmektedir.

Öte yandan, imtiyaza konu hizmetin en etkin fiyatla karşılanması bakımından imtiyaz tahsis sürecinin rekabetçi ihalelerle yürütülmesi sağlanmalıdır. İmtiyaz süresince etkinlik kazançlarının tüketicilere yansıtılmasını sağlamak üzere, özellikle uzun süreli sözleşmelerde fiyat ve kalite unsurlarının yeniden belirlenmesi gibi düzenlemelere yer verilmesi imtiyaz sözleşmelerinin toplumsal refah açısından getirdiği sakıncaların giderilmesinde önemli bir rol oynamaktadır.

Rekabet kurumlarının imtiyaz tahsislerinde önemli bir rolü olduğu ve imtiyazın tasarım ve tahsis süreçlerine rekabet savunuculuğu görevlerinin bir parçası olarak erken dönemlerde aktif biçimde dâhil edilmesi gerektiği OECD gibi uluslararası kurumların sıklıkla ortaya koyduğu bir husustur.⁵⁷ Bu çerçevede, rekabet kurumlarının, idarelere imtiyaz tahsisi sonrasında rekabetçi piyasa yapılarının teminine yönelik olarak imtiyaz tasarım aşamasında danışmanlık yapabilecek bir konumda olduğu kabul edilmektedir. Nitekim rekabet kurumları, çeşitli ülke uygulamalarında olduğu gibi imtiyaza konu faaliyetlerin yatay ve dikey biçimde ayrış-

54 Kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesini sağlayan imtiyazlar, Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, Yap-Kiralama-Devret, Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet, Tasarla-Yap-İşlet-Devret, ortak girişim, kiralama, yönetim sözleşmesi, hizmet sözleşmesi, anahtar teslim sözleşme ve özel finans inisiyatifi isimleri altında çok sayıda Kamu-Özel İşbirliği yöntemi ile verilebilmektedir.

55 Kamu-özel işbirliği sürecinin sağlıklı işleyebileceği istikrarlı bir yasal zeminin oluşturulması amacıyla "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi İle Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı" hazırlanmıştır. Bu tasarıda; kamu-özel işbirliği kavramı tanımlanmakta ve dağınık bir yapıya sahip olan kamu-özel işbirliği mevzuatı bir yasa çerçevesinde toplulaştırılmakta, sadeleştirilmekte ve uygulamadaki farklılıklar önlenerek hepsi için geçerli tek bir süreç geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

56 OECD, 2007, Competition Policy and Concessions, s. 1.

57 A.g.k, s. 7.

tırılması gibi öncül tedbirleri imtiyaz tasarımı aşamasında önerebilmektedir. Söz konusu otoriteler imtiyaz tahsis aşamasında da, tahsisin en etkin biçimde yapılmasını sağlayacak ve rekabeti engelleyici gizli anlaşmaları dışlayacak ihale yöntemleri konusunda da tavsiyelerde bulunabilmektedir.

2.2.2. Kamu Düzenlemeleri ve Rekabet Politikası

Yukarıda yer verildiği üzere, kamu tarafından değişik düzeylerde getirilen düzenlemeler ile bu düzenlemelerde yer verilen yetkilerle yapılan işlemler piyasaların işleyişini doğrudan ya da dolaylı etkilediğinden, söz konusu düzenlemelerin yapılma ve uygulama aşamasında rekabet politikası hedeflerinin dikkate alınması gerektiği ortadadır. Başta düzenleme kararları olmak üzere her türlü kamu müdahalesi rekabet politikasının da içinde olduğu politika hedeflerinin dengelenmesini gerektiren karmaşık karar alma süreçlerinin bir sonucu ortaya çıkmakta ve karar alıcılar için önemli zorlukları beraberinde getirmektedir.⁵⁸ Düzenlemeler özelinde piyasalara gereğinden fazla müdahalenin rekabeti azaltıcı, ekonominin tüm sektörlerine girdi sağlayan piyasalar başta olmak üzere piyasalarda ürün ve hizmetlerin fiyatlarını artırıcı, ürün ve hizmetlerin kalite ve çeşitliliğini azaltıcı etkileri, müdahale gereken durumlarda müdahale edilmemesinin ise olumsuz yönleri dolayısıyla tüm ekonominin etkilenmesi, rekabet politikası hedeflerini karar alma sürecinde dikkate alınması gereken en önemli unsurlardan biri olarak gündeme getirmektedir.

Rekabet politikası açısından genel nitelikli ya da belli bir sektör veya faaliyete özgü tüm düzenlemeler ile imtiyaz gibi piyasaları etkileyen işlemler bakımından, düzenleme yoluyla müdahaleye karar verilirken, piyasaya müdahalenin sorunun çözümü bakımından uygun bir araç olup olmadığı öncelikle ele alınmalıdır. Düzenleme yoluyla bir müdahalenin gerektiği durumlarda ise ilgili piyasanın işleyişini dolayısıyla rekabeti en az sınırlandıran müdahale yolunun benimsenmesi gerektiği ortadadır. Bu bakımdan, son yıllarda gelişmiş ülkeler başta olmak üzere düzenlemeler için değişik politika hedeflerinin dikkate alınmasını sağlayacak sağlıklı bir karar alma süreci öngören DEA mekanizması ve ilkelerine yer verilmesinde fayda görülmektedir.

Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

Uzun yıllardır başta ABD ve AB ülkeleri olmak üzere dünyadaki birçok ülkede kamunun karar alma sürecinde uygulanan DEA son yıllarda Türkiye’de de gündeme gelmiştir. DEA mevcut ve/veya yeni çıkarılacak kamusal düzenlemelerin muhtemel olumlu ve olumsuz etkilerinin sistematik olarak incelenmesini amaçlayan bir yönetim aracı olup kamu otoritelerinin daha iyi ve etkin düzenleme yapmasını amaçlamaktadır. Bu kapsamda, DEA ile yapılacak bir düzenleme öncesi düzenlemeye sebep olan sorunların doğru tanımlanması öncelikli hedef olup, sonrasında ilgili düzenlemenin ekonomiye, çevreye ve sosyal yapıya olan etkilerinin ölçülmesi, düzenlemenin hazırlanması sürecine daha geniş katılımın sağlanması ve yürürlüğe konulan düzenlemelerin uygulanmasının izlenmesi amaçlanmaktadır.

DEA’nın rekabet politikası ile ilgisi, DEA’nın düzenlemelerin ekonomik etkilerinin ölçülmesi bakımından ele aldığı değerlendirme kriterinin düzenlemelerin rekabete olan etkileri olmasıdır. Buradaki amaç, bir yandan rekabetin teşebbüsler tarafından bozulmamasını rekabet hukuku yoluyla sağlamaya çalışan kamunun, diğer yandan yaptığı çeşitli düzenleme ve işlemlerle, piyasalarda rekabetin kısıtlanmasına neden olmasının engellenmesidir. Söz konusu amaca ulaşılabilmesi ve daha iyi düzenleme yapılabilmesi için düzenlemelerin rekabetçi etki değerlendirmesi DEA’nın önemli bir parçasını oluşturmaktadır.

Türkiye’de 2006 yılında yayımlanan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” (Yönetmelik) ile düzenlemelerin daha iyi yapılması amacıyla hukuki bir çerçeve oluşturulmuştur. Bu Yönetmeliğin 24. maddesi uyarınca Türkiye’de kamu tarafından yapılacak düzenlemelerde DEA yapılması öngörülmektedir. Yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin 10 milyon TL’yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun

58 ICN, 2010, Report on Interface between Competition Policy and other Public Policies.

hükmünde kararname taslakları için DEA yapılması zorunlu tutulmuş, ancak Başbakanlığın etki miktarına bakılmaksızın kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları ile diğer düzenleyici işlemler için de DEA yapılmasını isteyebileceği hükme bağlanmıştır. 2007 yılında yayımlanan Başbakanlık Genelgesi ile de DEA ilkelerinin sınırları çizilmiş ve bahse konu Yönetmeliğin açıklaması yapılmıştır. İlgili genelgenin ekinde yer alan “DEA Rehberi”nde düzenleme yapanlar için uyulacak prensiplere yer verilmiş, düzenlemelerin ekonomik etkilerinin, özellikle rekabet üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi sürecinin Rekabet Kurumu ile birlikte yürütülmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bu doğrultuda, Rekabet Kurumu tarafından hazırlanan ve yayımlanmak üzere Başbakanlığa gönderilen Rekabet Etki Değerlendirmesi Rehberi (Rehber) ile DEA yapacak kamu kurumlarına yol gösterilmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca söz konusu Rehber, DEA kapsamında olmayan ve rekabet üzerinde olumsuz etki doğurma riski bulunan birincil ve ikincil düzenlemeler ile idari işlemler bakımından da dikkate alınabilecek bir çerçeve sunmaktadır.

Rehber’de yer alan ilkeleri içeren kontrol listesi çeşitli alt başlıklara ayrılmış ve konu örneklerle detaylandırılmıştır. Kontrol listesinde, düzenleme taslağının piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin sayısını veya konumunu sınırlayıp sınırlamadığı, bu teşebbüslerin rekabet edebilirliğini kısıtlayıp kısıtlamadığı ve teşebbüslerin rekabet etme güdüsünü azaltıp azaltmadığı olmak üzere **3 temel soru** esas alınmıştır.

KUTU 10 : REKABET ETKİ DEĞERLENDİRMESİ KONTROL LİSTESİ**1. Taslak, piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin sayısını veya konumunu sınırlıyor mu?**

Teşebbüslerin sayısını veya konumunu etkileyen durumlara ilişkin, özellikle aşağıdaki hallerden bahsedilebilir:

- Bir teşebbüse mal ya da hizmet sağlaması için münhasır haklar verilmesi,
- Piyasada faaliyette bulunmak için lisans, izin ya da benzeri bir onay alınmasının koşul olarak getirilmesi,
- Bazı teşebbüslerin mal ya da hizmet sunma imkânlarının sınırlandırılması,
- Teşebbüslerin piyasaya girme veya piyasadan çıkma maliyetlerinin önemli ölçüde artırılması,
- Teşebbüslerin mal ya da hizmet sunmasında bazı bölgesel sınırlamalar getirilmesi,
- Yapılan düzenlemelerin, pazara yeni girecek teşebbüsler için belirsizliğe yol açacak nitelikte olması.

2. Taslak, piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin rekabet edebilirliğini kısıtlıyor mu?

Teşebbüslerin rekabet edebilirliğini etkileyen durumlara ilişkin, özellikle aşağıdaki hallerden bahsedilebilir:

- Mal veya hizmet fiyatlarının piyasa koşullarında serbestçe belirlenmesini doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen düzenlemeler,
- Mal ya da hizmetlerin pazarlamasına (reklam vb.) yönelik engeller getirilmesi,
- Bazı teşebbüslerin görece avantajlı duruma geçmesi sonucunu doğuracak şekilde standartlar getirilmesi,
- Pazara yeni giren teşebbüsler ile pazarda yerleşik teşebbüsler arasında farklılık yaratılması

3. Taslak, piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin rekabet etme güdüsünü azaltıyor mu?

Teşebbüslerin rekabet etme güdüsünü etkileyen durumlara ilişkin, özellikle aşağıdaki hallerden bahsedilebilir:

- Teşebbüslere veya teşebbüs birliklerine faaliyette buldukları pazara ilişkin düzenleme yapma yetkisi verilmesi,
- Teşebbüslerin fiyat, maliyet satış ve üretim miktarı gibi bilgilerini açıklamalarına yönelik düzenlemeler yapılması,
- Belirli sektör veya teşebbüsler için getirilen çeşitli muafiyet veya istisnalarla, rekabet kurallarının uygulanmasının zayıflatılması,
- Tüketicilerin mal veya hizmet aldığı teşebbüsü değiştirme serbestisini zorlaştıracak düzenlemeler yapılması.

İlk soru **düzenleme taslağının piyasadaki teşebbüslerin sayısını veya konumunu etkileyip etkilemediğidir**. Söz konusu soruya ilişkin olarak Rehber’de özellikle bir teşebbüse mal ya da hizmet sağlaması için münhasır haklar verilmesi üzerinde durulmuştur. Bu konu Rekabet Kurumu görüşlerinden bir örnekle açıklanmıştır. “Bazı Kanunların Yürürlükten Kaldırılması ve Yeniden Düzenlenmesi Çalışması” hakkında Başbakanlığa gönderilen görüş⁵⁹ kapsamında 2840 ve 3213 sayılı Kanunlar incelenerek Eti Holding’e bor madeninin topraktan çıkarılmasından nihai ürün üretimine ve bunların pazarlanmasına kadar olan süreçte

59 <http://www.rekabet.gov.tr/Resources/KurumGorusleri/gorus42.pdf>

yasal bir tekel hakkının verildiği tespit edilmiştir. Bu nedenle görüşte, kanunlardaki ilgili maddelerin piyasaya giriş engeli oluşturduğu ve bunların rekabet hukukunun genel ilkeleriyle çeliştiği ifade edilmiştir.

Aynı şekilde, piyasada faaliyette bulunmak için lisans, izin ya da benzeri bir onay alınmasının teşebbüslere ön koşul olarak getirilmesi giriş engeli oluşturarak piyasada rekabet edecek teşebbüs sayısını kısıtlayabilecektir. Konuya ilişkin olarak rehberde örnek gösterilen 07.05.2001 tarihli Rekabet Kurumu görüşünde⁶⁰ “Tüketim Maddeleri ve İhtiyaç Malzemelerinin Satışıyla İştigal Eden Büyük Mağazaların Kurulmaları Hakkında Kanun Tasarısı” taslağı değerlendirilmiştir. Söz konusu görüşte büyük mağazaların kuruluşunun izne bağlanması, kısıtlanması veya şehir dışına çıkarılmasının içsel büyümeyi önleyeceği ve pazara yeni girişleri engelleyerek rekabeti kısıtlayacağı endişesi dile getirilmiştir.

Rehber’de yer verilen ikinci soru **düzenleme taslağının piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin rekabet edebilirliğini kısıtlayıp kısıtlamadığıdır**. Buna göre mal veya hizmet fiyatlarının piyasa koşullarında serbestçe belirlenmesini doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen düzenlemeler söz konusu başlığın ilk maddesini oluşturmaktadır. Bir düzenleme ile fiyat tespit edilmesi ya da bir kuruma, teşebbüse ya da teşebbüs birliğine herhangi bir tür (azami, asgari, tavsiye vb.) fiyat, fiyat aralığı ya da indirim oranı tespiti yetkisi verilmesi gibi rekabetin kısıtlanması ile sonuçlanabilecek düzenlemeler bu kapsamda değerlendirilebilmektedir.

Ayrıca, mal ya da hizmetlerin pazarlanmasına (reklam vb.) yönelik engeller getirilmesi de piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin rekabet edebilirliğini kısıtlayabilecektir. Rehberde bu konuya örnek olarak verilen 03.04.2008 tarihli Rekabet Kurumu görüşünde⁶¹, “Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” taslağı bu kapsamda incelenmiştir. Tasfiye nedeniyle yapılan indirimli satışlara ilişkin hükümlere yönelik değerlendirmede, teşebbüslerin pazardaki rekabet şartlarına ve dönemsel ekonomik koşullara bağlı olarak pazarlama stratejilerini serbestçe belirleyebilmeleri ve indirimli satışlar düzenleyebilmelerinin önemi vurgulanarak pazardaki rekabet açısından son derece olumlu etkileri bulunan bu serbestliklere yapılan müdahalelerin taslaktan çıkarılması gerektiği ifade edilmiştir.

Bazı teşebbüslerin görece avantajlı duruma geçmesi sonucunu doğuracak şekilde standartlar belirlenmesi ve pazara yeni giren teşebbüsler ile pazarda yerleşik teşebbüsler arasında farklılık yaratacak düzenlemeler yapılması da pazardaki rekabetin kısıtlanması sonucunu doğurabilecektir. Bu nedenle, piyasadaki teşebbüslere yönelik farklı uygulamalarda ve bazı teşebbüslerin lehine olabilecek düzenlemelerde, rekabeti en az etkileyen çözümlerin hedeflenmesi önem kazanmaktadır.

Rehber’de yer verilen üçüncü soru ise **piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin rekabet etme güdüsünün azaltılıp azaltılmadığıdır**. Bu kapsamda değerlendirilen hususların başında yukarıda mesleki hizmetler başlığında ele alınan, teşebbüslere veya teşebbüs birliklerine faaliyette buldukları pazara ilişkin düzenleme yapma yetkisi verilmesi gelmektedir. Örneğin, bazı pazarlarda faaliyet gösterebilmek için ilgili meslek kuruluşundan izin alınması gerekliliği pazara girişi güçleştirebilmektedir.

Piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin rekabet etme güdüsünün azaltılıp azaltılmadığı kapsamında değerlendirilmesi gereken bir başka husus ise teşebbüslerin fiyat, maliyet, satış ve üretim miktarı gibi bilgilerini açıklamalarına yönelik düzenlemeler yapılmasıdır. Bu gibi düzenlemeler ciddi rekabetçi endişeler içermekte olup özellikle rekabetin en önemli araçlarından olan fiyat, stok, üretim ve maliyet gibi bilgilerin rakipler arasında paylaşılması veya bu bilgilerin getirilen bir düzenleme ile kamuoyuna açıklanması pazardaki rekabetin olumsuz yönde etkilenmesine sebep olabilmektedir. Örneğin, Rekabet Kurumu tarafından “Petrol Piyasasında Uygulanacak Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yö-

60 <http://www.rekabet.gov.tr/Resources/KurumGorusleri/gorus73.pdf>

61 <http://www.rekabet.gov.tr/Resources/KurumGorusleri/gorus84.pdf>

nelik Hazırlanan Düzenleme Taslakları"na ilişkin verilen 11.10.2007 tarihli görüşte⁶², teşebbüslerin satış ve üretim miktarı ile özellikle fiyat gibi bazı ticari bilgileri paylaşması ya da yayımlamasının sorunlu olabileceği değerlendirilmiştir.

Ayrıca belirli sektör veya teşebbüsler için getirilen çeşitli muafiyet veya istisnalarla, rekabet kurallarının uygulanmasının zayıflatılması ve tüketicilerin mal veya hizmet aldığı teşebbüsü değiştirme serbestisini engelleyecek düzenlemeler yapılması da bu kapsamda dikkate alınacak hususlardandır.

Sonuç olarak, kamu düzenlemeleri rekabet perspektifinden değerlendirildiğinde piyasaya giriş engellerine ve teşebbüsler arasında ayrımcılığa neden olabilen, rakiplerin bir araya geldiği meslek kuruluşlarına fiyat belirleme yetkisi veren, arz kısıtlaması, yeni ürün satamama ve bir alanda ya da bölgede faaliyet gösterememe gibi sonuçlar doğuran hükümlerin, etkin bir rekabet politikasının sağlanabilmesi açısından daha dikkatli bir şekilde incelenmesinde fayda bulunmaktadır. Bununla birlikte, özellikle sağlık, güvenlik ve çevre gibi diğer bazı politikalar kapsamında yapılması zorunluluk arz edebilecek düzenlemelerde ise rekabetçi yapıyı en az kısıtlayan yöntemler geliştirilmesi toplumsal refah açısından daha tercih edilir olacaktır.

Rekabet etki değerlendirmesine ilişkin Rekabet Kurumu tarafından hazırlanan ilkeler, düzenleme yapılması ya da kararın alınması aşamasında rekabet politikası hedeflerini ortaya koyan bir çerçeve sunmaktadır. Söz konusu çerçevenin DEA'nın zorunlu tutulduğu düzenleme taslakları başta olmak üzere piyasalarda etki doğuran tüm diğer düzenleme ve işlemler açısından da karar vericiler tarafından dikkate alınmasında fayda bulunmaktadır.

Sektöre özgü düzenlemeler, mesleki hizmetlere ilişkin düzenlemeler ile imtiyazların tahsisi ve tasarım aşamasındaki düzenlemelere bu genel ilkelerin, söz konusu alanların kendine özgü dinamikleri de gözetenilerek uygulanması, sağlıklı ve etkin bir düzenleyici çerçevenin oluşturulması bakımından önem taşımaktadır.

Bu ilkelere ek olarak düzenlemelerin etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayacak denetim mekanizmalarının getirilmesi de önemlidir. Düzenlemelerin uygulanmasında yaşanan eksiklikler düzenlemelere uyan teşebbüsleri uymayan teşebbüslerin haksız rekabetine maruz bırakmakta ve kayıtdışılık sorununu körüklemektedir. Bunun yanında, merkezi idare ya da merkezi idarenin taşra birimleri tarafından yeterli denetimlerin yapılmaması sonucu düzenlemelere uymayan teşebbüslerin neden olduğu problemler piyasaların işlemesi yönünden başka sakıncaları ortaya çıkarmakta ve teşebbüslerin bir araya gelerek rekabet kurallarını ihlal etmesine yol açan sonuçlar meydana gelmektedir.

Rekabet Kurumu'nun motorlu taşıtlar sürücü kursları (MTSK) ile ilgili incelemeleri böyle bir sorunu göz önüne seren iyi bir örnektir. Sürücü belgesi almak isteyen kursiyerlere eğitim veren motorlu taşıtlar sürücü kursları ile ilgili mevzuat; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu, bu kanuna dayanılarak çıkarılan Karayolları Trafik Yönetmeliği, 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu ve bu kanuna dayanılarak hazırlanan MEB Özel Öğretim Kurumları Yönetmeliği ile Motorlu Taşıtlar Sürücü Kursu Yönetmeliğinden oluşmaktadır. Diğer özel öğretim hizmetlerinden farklı olarak sürücü adaylarına yönelik özel öğretim hizmetlerinin alınması sürücü adayları için yasal bir zorunluluk olması nedeniyle, tüketicilerin bu hizmeti almama yönünde bir seçenekleri bulunmamaktadır. Dolayısıyla, piyasadaki rekabet koşulları tüketiciler üzerinde doğrudan etki doğurmaktadır.

MTSK'ların vermekle yükümlü oldukları zorunlu eğitimin içeriği Motorlu Taşıtlar Sürücüleri Kursu Yönetmeliğinde belirlenmiştir. Rekabet Kurumunca yapılan inceleme ve araştırmalar neticesinde MTSK'lar tarafından sürücü belgesi almak isteyen kursiyerlere verilmesi zorunlu söz konusu eğitimin fiili olarak verilebileceği görülmüştür. Mevzuat gereği zorunlu eğitimleri veren MTSK'ların maliyetlerinin ve buna paralel

62 <http://www.rekabet.gov.tr/Resources/KurumGorusleri/gorus4.pdf>

olarak kurs ücretlerinin yüksek olduğu buna karşılık zorunlu eğitimi vermekten kaçınan ve ilgili organların yeterli denetimi ile karşılaşmayan MTSK'ların ücretlerinin düşük olduğu, tüketicilerin ücreti düşük MTSK'ları tercih etmesi karşısında diğer MTSK'ların da ücretlerde indirimde gittiği görülmektedir. Ancak düşük ücretlerin zorunlu eğitimin gerektirdiği maliyetleri karşılayamaması, MTSK'ların genel olarak zorunlu eğitimi vermekten kaçınmalarına yol açmaktadır. Bu doğrultuda, piyasada düşen fiyatlarla yeterli gelir elde edemeyen MTSK'lar aralarında anlaşmalar yaparak fiyat sabitleme, müşteri paylaşımı, havuz sistemi gibi uygulamalar yapmaktadır. Ancak MTSK'lar arasında yapılan fiyat tespitine ve diğer piyasa parametrelerinin belirlenmesine ilişkin anlaşmalar sonucunda hem kursiyerlere teorik ve pratik eğitimin verilmesinde olumsuzluklar yaşandığı hem de ücretlerin rekabetçi seviyenin üzerinde seyredebildiği görülmektedir.

2.3 KAMUNUN ALIMLAR YOLUYLA MÜDAHALESİ ve REKABET POLİTİKASI

Kamunun piyasalara müdahaleleri kapsamında ele alınabilecek bir diğer uygulama kamu alımlarıdır. Kamu, mal ve hizmet ihtiyacının karşılanması için kırtasiyeden ulaşım araçlarına, taahhüt hizmetlerinden sağlık hizmetlerine kadar pek çok alanda alım yapmaktadır. Kamu, bazı piyasalar açısından küçük bir alıcı iken bazı piyasalarda en büyük alıcı ya da tek alıcı konumunda olabilmektedir.

Kamu alımları pek çok ülke ekonomisi içerisinde önemli büyüklüğe ulaşmaktadır. OECD tarafından yapılan araştırmada üye ülkelerde gerçekleştirilen kamu alımları GSYH'nin yaklaşık %15-20'sini oluşturmaktadır.⁶³ 2003 yılında Türkiye'de GSYH'nin %1,23'ünü oluşturan kamu alımları, 2011 yılında GSYH'nin yaklaşık %7'sini oluşturmuştur.⁶⁴ Türkiye'nin kamu alımlarının GSYH'ye oranı bakımından OECD ülkeleri ortalamasının oldukça altında olmasının nedenlerinden biri Kamu İhale Kurumu (KİK) tarafından açıklanan kamu alımları büyüklüğünün tüm kamu alımlarını içermemesidir.

Dünyada ve Türkiye'de kamu alım süreçleri bu alana yönelik özel düzenlemeler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Türkiye'de kamu alımlarına ilişkin düzenlemelerin genel çerçevesine aşağıdaki kutuda yer verilmiştir.

KUTU 11: TÜRKİYE'DE KAMU ALIMLARINA İLİŞKİN MEVZUAT

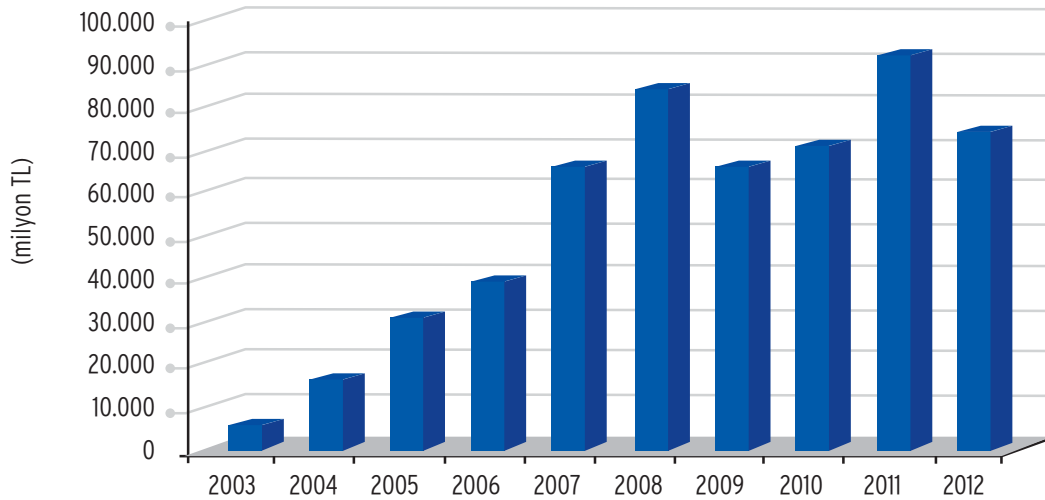
Türkiye'de kamu alımlarının ne şekilde ve hangi usuller çerçevesinde yapılacağı esas olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (4734 sayılı Kanun) ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile düzenlenmektedir. İlgili Kanunlar ile verilen görevleri yerine getirmek amacı ile KİK oluşturulmuştur. Bu çerçevede KİK ikincil mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamakta ve ihalenin başlangıcından sözleşmenin tamamlanmasına kadar olan süreçte idarece yapılan işlemlerin 4734 sayılı Kanun'a ve ilgili mevzuata aykırı olduğuna dair şikâyetleri değerlendirmektedir. Bu doğrultuda KİK merkezi bir satın alma idaresi olarak faaliyet göstermemekte, kamu alım sistemini düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmektedir.

4734 sayılı Kanun uyarınca kamu alımları sadece ihale yöntemi kullanılarak yapılmamakta, belirli şartların sağlanması halinde 4734 sayılı Kanun'un 21. maddesi ihale yapmadan pazarlık usulünün uygulanmasına, 22. maddesi ise doğrudan temine imkân tanımaktadır. Öte yandan aynı Kanun'un 3. maddesinde sayılan haller kapsamındaki alımlar anılan kanunun hükümlerinden istisna tutulmuştur.

63 OECD, 2010, Collusion and Corruption in Public Procurement, Competition Policy Roundtable, s. 10.

64 TÜİK ve KİK istatistikleri kullanılarak hesaplanmıştır.

Türkiye’de kamu alım mevzuatının genel çerçevesini belirleyen 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleşen ihaleler ve doğrudan temin şeklinde yapılan kamu alımları ile anılan kanun kapsamında istisna olarak kabul edilen ve kapsam dışında olan kamu alımlarının toplam büyüklüğü 2012 yılının ilk 9 ayında yaklaşık 74 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Türkiye’deki kamu alımlarının son on yıldaki büyüklüğünü gösteren aşağıdaki grafik kamu alımlarının giderek arttığını ortaya koymaktadır.

GRAFİK-10**Türkiye 2003-2012 Yıllarında Kamu Alımlarının Büyüklüğü**

Kaynak: KİK İstatistikleri

2.3.1. Kamu Alımlarının Piyasalara Etkisi ve Rekabet Politikası

Kamu alımları, kamu harcamaları içinde önemli bir kalemi oluşturmakta ve kamu alımlarında en etkin sonuçların alınması ve alım süreci sonucunda en iyi değer elde edilmesi hedeflenmektedir. Kamu alımlarına yönelik düzenlemeler ve kamu kurumlarının alım sürecindeki uygulamaları, piyasalardaki rekabet düzeyini çeşitli şekillerde etkileyebilmektedir. Bu nedenle, kamu alımlarında rekabetin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Nitekim kamu alım piyasalarını düzenleyen 4734 sayılı Kanun’un “Temel İlkeler” başlıklı 5. maddesi de saydamlık, gizlilik, kamuoyu denetimi gibi unsurların yanında rekabetin sağlanmasını Kanun’un temel ilkelerinden biri olarak saymaktadır.

Rekabet politikası bakımından kamu alımları, iki boyutta değerlendirilmektedir:

- ▶ Rekabetçi bir yapı içinde gerçekleştirilebilmesi için alım süreçlerinin tasarımı.
- ▶ İhale katılımcılarının alım süreçlerinde rekabeti sınırlayıcı davranışlarının engellenmesi ve ortaya çıkarılması.

Kamu alımlarının daha rekabetçi bir ortamda gerçekleşmesi için ilk adım alım sürecinin doğru tasarımıdır. Temel olarak kamu alımlarında ortaya çıkan ve ihale tasarımından kaynaklanan başlıca rekabeti kısıtlayıcı hususları;

- ▶ alım sürecine katılımın gereğinden fazla sınırlanması,
- ▶ katılımcılara eşit şartlarda rekabet olanağı verilmemesi,

► taraflar arasında danışıklılığın kolaylaştırılması

şeklinde sıralamak mümkündür. Örneğin, bir alım ihalesine katılım için ön yeterlik şartlarının, alımı yapılacak iş için gerekenden fazla kısıtlayıcı olması halinde ihaleye katılabilecek teşebbüs sayısı doğrudan azalacak ve daha az katılımcı sayısı ile gerçekleşen bir ihalede rekabet seviyesi düşük olacaktır. Kamu alımları, ekonomideki ağırlığı nedeniyle piyasaların yapısı üzerinde de etkiler oluşturabilmektedir. Bu çerçevede kamu ihalelerinin piyasadaki rekabet üzerindeki etkileri, kısa vadeli etkiler, uzun vadeli etkiler ve diğer alıcılar üzerindeki etkiler olarak sınıflandırılabilir.

Kısa vadeli etkiler ilgili ihale özelinde ortaya çıkmakta ve ihale katılımcıları arasındaki rekabet düzeyini artırıcı veya azaltıcı yönde olabilmektedir. Kamu alım piyasalarındaki düzenleme ve uygulamalar bir ihale özelinde katılımcılar arasındaki rekabeti önemli ölçüde etkilemektedir. Bu etkiler ihale katılımcıları arasındaki rekabeti azaltan veya artıran etkiler olabilmektedir. Bu nedenle kamu alım süreçleri tasarlanırken, ihale katılımcıları arasındaki rekabetten faydalanarak idare için en iyi sonucun elde edilmesi hususu önem kazanmaktadır. Kamu alım sürecinde ihale şartlarının rekabeti sağlayacak şekilde oluşturulmamasının etkilerini yansıtan bir örneğe aşağıdaki kutuda yer verilmektedir.

KUTU 12: İHALE YETERLİK ŞARTLARININ KATILIMCI SAYISINI GEREĞİNDEN FAZLA SINIRLAYICI OLMASI

2011 genel seçimlerinde kullanılacak oy pusulaları için yapılan ilk ihaleyi 11 milyon 990 bin TL teklifini veren firmanın kazandığının duyurulmasından sonra Devlet Malzeme Ofisi tarafından düzenlenen bu ihale, ihalede “rekabet şartlarının oluşmadığı” gerekçesiyle iptal edilmiştir.

Söz konusu ihalede idari ve teknik şartnamedeki sınırlayıcı şartlar, ihaleye katılan firma sayısının düşük olmasına yol açmış ve bu nedenle ihalede rekabet şartları oluşmamıştır. Teknik şartnamenin 2. maddesindeki “Basım yeri işin güvenliğinin sağlanabilmesi için Ankara ili merkez ilçeler sınırları dâhilinde tek bir yerden yapılacaktır.” ifadesinin Ankara dışındaki firmaların ihaleye katılımını sınırladığı tespit edilmiştir. İlk ihaleye beş teklif verilmiş, ancak tekliflerin ikisi şartları sağlamadıkları gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakılmıştır ve sonuçta ihale yüksek bir bedelle sonuçlanmıştır. İhaleye iş ortaklığı şeklinde katılmak isteyen firmalardan makineleri Ankara dışında bulunanlar da, aynı madde sebebiyle ihaleye katılım sağlayamamıştır.

Katılımı sınırlayıcı şartlar esnetilerek düzenlenen ikinci ihaleye ise üçü iş ortaklığı olmak üzere toplam beş firma katılmış ve bir önceki ihaleyi kazanan firmanın aynı işe ikinci ihalede verdiği teklif 899 bin TL’ye düşmüştür.

Aynı işe iki farklı ihalede verilen teklifler arasındaki 11 milyon TL’yi aşan fark doğru ihale tasarımının kamuya sağlayacağı maliyet avantajlarını da çarpıcı şekilde ortaya koymaktadır.

Kamu alım uygulamalarında ortaya çıkan bir başka sorun ise doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımlarda, alımı gerçekleştiren idareler ya da yöneticiler tarafından piyasa araştırması yapılması yerine alım yapılacak teşebbüsten sürecin tamamlanması için yeter sayıda teklif getirmesinin ya da başka teşebbüslerin rekabetçi olmayan teklif vermesini sağlamasının talep edilmesidir. Yan teklif verilmesi olarak nitelendirilen bu uygulamalar hem piyasanın işleyişine zarar vermekte hem de rekabetin olmadığı bir süreçte yapılan alımların kamuyu maddi zarara uğratma ihtimali bulunmaktadır. Nitekim bu konu Rekabet Kurumu’nun yan tekliflere ilişkin duyurusunda da vurgulanmıştır.⁶⁵

65 <http://www.rekabet.gov.tr/default.aspx?nsw=0u2UIhBI7DBPDo6lc2A40g== -H7deC+LxBi8=>

Aynı ekonomik bütünlük içindeki farklı tüzel kişiliklerin bir ihaleye teklif vermesi ise ihalede rekabetin oluştuğu görüntüsünü vermekte ancak esasen söz konusu şirketler birbiriyle rekabet etmemektedir. KİK ve alım yapan kamu kurumları tarafından, ekonomik bütünlük içindeki farklı tüzel kişilikler arasındaki ilişkilere 4054 sayılı Kanun uygulanmadığı⁶⁶ da dikkate alınarak, alım sürecindeki katılımcıların sadece farklı tüzel kişilikler olup olmadığına bakılmamalı, farklı tüzel kişilikler olsa dahi bunlar arasında organik bir bağ ya da temsil ilişkisinin olmaması sağlanmalıdır.

Kamu alım süreçlerinin tasarımının ihale özelindeki etkilerinden başka, pazar yapısı üzerinde de uzun vadede ortaya çıkan önemli etkileri olabilmektedir. Kamu alımlarında başvuru alan uygulamalar uzun vadede piyasanın rekabetçi yapısını ve ilgili piyasa dinamiklerini değiştirebilmektedir. Bu uygulamalar; pazardaki yatırım düzeyi, inovasyon seviyesi ya da teşebbüslerin dikey bütünleşme stratejileri üzerinde sonuç doğurmakta ve pazar yapısı üzerinde ortaya çıkan değişiklikler ilerideki alım süreçlerini de etkileyebilmektedir.⁶⁷ Bu nedenle, kamu alımlarına ilişkin uygulamaların sadece kısa vadeli değil uzun vadeli etkilerinin de dikkate alınması gerekmektedir. Örneğin, kamunun en büyük alıcılardan biri olduğu sağlık ekipmanları sektöründe piyasa oluşumu doğrudan kamunun alım yöntemlerine ve uygulamalarına göre şekillenebilmektedir. Kamu alımlarında yalnızca fiyat odaklı olunması ve her zaman için en düşük fiyatlı teklifin tercih edilmesi sonucunda teşebbüsler düşük fiyat teklif verme uğruna araştırma-geliştirme faaliyetlerine ayırdıkları bütçeyi azaltmaya gidebilecektir. Bu şekilde piyasadaki teşebbüslerin kalite artışına ve inovasyona yatırım yapma güdüsü azalacaktır. Kamu sektörünün talep yapısının firmaları dikey bütünleşmeye teşvik etmesi de piyasa yapısını uzun vadede değiştirebilecektir. Kamu kurumlarının dikey ilişkili ürün veya hizmetleri bir arada satın alması firmaların uzun vadede dikey bütünleşik bir yapıyı tercih etmelerine sebep olabilecektir.⁶⁸

Kamunun tek alıcı olmadığı ancak en büyük alıcı olduğu piyasalarda kamu alım süreçlerinin piyasa üzerindeki etkileri piyasadaki diğer alıcıları da etkileyebilmektedir. Bu durum, kamunun yüksek alıcı gücüne sahip olduğu piyasalarda ortaya çıkmaktadır. Piyasa dinamiklerinde yaşanan değişimler diğer alıcıların alım süreçlerinde de belirleyici olmaktadır. Örneğin, kamu alım uygulamalarının yatırım ve inovasyonu ne şekilde teşvik ettiğine bağlı olarak ilgili piyasadaki diğer alıcılar bu durumdan olumlu ya da olumsuz etkilenebilecektir. Diğer yandan, kamu alım uygulamalarının pazardaki oyuncular arasındaki rekabeti arttırması diğer alıcıların da daha rekabetçi bir tedarik pazarı ile karşılaşmasını sağlayabilecektir. Pazarın rekabet seviyesini azaltan uygulamaların ise tam tersi etkisi olacaktır. Tedarik pazarında rekabetin azalmasından küçük alıcılar büyük alıcılara göre daha çok zarar göreceklerdir.

Kamu Alımlarında Teşebbüslerin Rekabeti Kısıtlayıcı Davranışlarının Önlenmesi

Kamu alımlarında ihale tasarımı ne kadar rekabeti arttırıcı olsa da ihaleye katılacak teşebbüslerin rekabeti kısıtlayıcı veya engelleyici davranışları olabilmektedir. İhale katılımcılarının ihale piyasalarında rekabeti kısıtlayıcı veya engelleyici davranışlarının ortaya çıkarılarak caydırılması da kamu alım sisteminin etkin işlemesi için gereklilik arz etmektedir.

Bir ihaleye katılan teşebbüslerin aralarında anlaşmak suretiyle rekabeti kısıtlamaları veya engellemeleri 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi uyarınca hukuka aykırıdır. Kamu alım ihalelerinde teşebbüsler arasındaki rekabeti sınırlayıcı anlaşmalar çoğunlukla tekliflerin sınırlandırılması, tamamlayıcı teklif, dönüşümlü teklif veya pazarların paylaşılması şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Rekabet Kurumu bünyesinde bugüne kadar kamu alım ihalelerine yönelik olarak pek çok danişıklı teklif incelemesi yapılmış ve teşebbüslere 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettikleri gerekçesiyle ceza verilmiştir. Örneğin, medikal gaz piyasasına ilişkin Rekabet Kurumunca yürütülen soruşturma sonucunda,

66 14.07.2011 tarihli ve 11-43/954-308 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

67 OECD, 2007, Public Procurement the Role of Competition Authorities, s. 17.

68 OECD, 2007, Public Procurement the Role of Competition Authorities, s. 18.

sektörde faaliyet gösteren 26 teşebbüse idari para cezası verilmiş, ayrıca düzenlenen ihaleler bakımından pazarın daha rekabetçi olması için alınabilecek tedbirler konusunda 4054 sayılı Kanun'un ilgili maddeleri uyarınca Rekabet Kurulu görüşü oluşturularak Sağlık Bakanlığı, KİK ve diğer ilgili kurumlara bildirilmesine karar verilmiştir.⁶⁹

Kamu alım süreçlerinde rekabeti sınırlayıcı anlaşmaların ortaya çıkarılması kadar önlenmesi de önem taşımaktadır. Bu noktada, alım süreçlerinde yer alan kamu görevlilerin rekabet hukuku alanında bilgi sahibi olması fayda sağlayacaktır. Özellikle kamu alım piyasalarında ortaya çıkabilecek rekabet sorunlarının neler olduğu, bu sorunların nasıl önlenebileceği, danışıklılığın ortaya çıkarılması ve önlenmesine ilişkin kontrol mekanizmalarının neler olduğu konularında bilgi sahibi kamu görevlileri alım sürecinde rekabet koşullarında olması beklenmeyen davranışları daha kolay fark ederek ortaya çıkarabilecektir. OECD tarafından, ihale piyasalarında rekabeti kısıtlayıcı anlaşmaların önlenmesi ve ortaya çıkarılabilmesi adına kamu alımlarını yapan idarelere yol gösterici nitelikte dokümanlar yayımlanmıştır.⁷⁰

Rekabet Kurumu da 4054 sayılı Kanun'un verdiği yetkiler çerçevesinde kamu alımlarında rekabetin artırılmasına yönelik çalışmalar yürütmektedir. 2009 yılında Rekabet Kurumu ve KİK arasında "*kamu ihalelerinde serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamının tesisi ve geliştirilmesine yönelik olarak karşılıklı işbirliği ve bilgi aktarımının yürütülmesi*" amacıyla bir işbirliği protokolü imzalanmıştır. Bu protokol, her iki kurumun da kamu alım piyasalarında rekabetin sağlanmasının önemini ve bu kapsamda işbirliğinin gerekliliğini benimsediğini göstermektedir. Rekabet Kurumu rekabet bilincini artırmak ve alım süreçlerinde rekabeti sağlamak amacıyla kamu kurumlarına ve yerel kamu idarecilerine yönelik eğitim faaliyetleri gerçekleştirmektedir. Ayrıca Rekabet Kurumu, yaptığı incelemeler neticesinde, bazı kamu kurumlarına alım süreçlerinde rekabetin nasıl artırılacağına ilişkin görüş vermektedir. Rekabet Kurumu tarafından, alım süreçlerinde görev alan kamu görevlilerine yol gösterici olması için hazırlanan, ihalelerde teşebbüslerin danışıklı hareketlerinin önlenmesi ve tespitine yönelik Kontrol Listesi'ne aşağıda yer verilmektedir. Aşağıda sayılan unsurların bazılarının varlığının tespiti, ilgili ihalede teşebbüslerin danışıklı davranış içinde olduklarına işaret edebilmektedir.

69 11.11.2010 tarihli ve 10-72/1503-572 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

70 İlgili dokümanlar için bkz. OECD, 2009, Kamu Alım İhalelerindeki Danışıklı Hareketlerle Mücadele Kılavuzu.

Şekil-3

Teşebbüslerin Danışıklı Hareketlerinin Tespiti ve Önlenmesine Yönelik Kontrol Listesi

PAZARA İLİŞKİN KONTROL LİSTESİ	TEKLİFLERİN NİTELİĞİNE İLİŞKİN KONTROL LİSTESİ	TEKLİF SONRASINA İLİŞKİN KONTROL LİSTESİ
<ul style="list-style-type: none"> ➤ İhaleye katılabileceklerin sayısının az olması ➤ Az sayıda teşebbüsün ihale konusu mal veya hizmet pazarının önemli bir bölümünü kontrol etmesi ➤ İhale konusu mal veya hizmetin tek rekabet unsurunun fiyat olması; yani üründe kalite, marka, tasarım gibi farklılaşma olmaması 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ İhale konusu mal veya hizmeti sunamayacak nitelikteki teşebbüslerin teklif vermesi ➤ Bir teşebbüs tarafından yan teklif ve benzeri yollarla birden fazla teklifte bulunulması ➤ İhale öncesinde yaklaşık maliyete esas olmak üzere teklif sunanların, makul gerekçe olmaksızın nihai teklif vermemesi ➤ Makul gerekçe olmaksızın benzer nitelikli önceki ihalelere göre son ihalede daha az teklif sunulması ➤ Teklif sahiplerinden birinin rakiplerinin teklifini önceden bildiğine yönelik açıklama yapması ➤ İki ya da daha fazla teklifin benzer hatalar içermesi, aynı el yazısı ile yazılmış olması ➤ İki ya da daha fazla teklifin aynı adresten, e-posta adresinden veya faks numarasından gönderilmesi 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Teklif sahiplerinin ihaleleri dönüşümlü bir şekilde kazanarak mal veya hizmet sağlaması ➤ Belirli bir zaman dilimindeki benzer ihaleleri kazanan firmaların ihale konusu mal veya hizmet için sunduğu tekliflerin aynı ya da birbirine yakın olması ➤ Hep aynı teklif sahibinin ihaleyi kazanması ➤ İhale sonrasında, kazanan teklif sahibinin, diğer teklif sahiplerini, teklif vermekten vazgeçenleri ya da teklifini geri çekenleri alt yüklenici olarak ataması

Sonuç olarak, kamu alımlarında rekabetin sağlanması ürün ve pazar koşullarının analizi ve bu koşullara en uygun alım yönteminin belirlenmesine bağlıdır. Bunun yanında ihale katılımcılarının alım sürecinde rekabeti sınırlayıcı anlaşma yapmalarının önlenmesi de etkin bir alım süreci için elzemdir. Diğer bir deyişle, kamu alımlarından beklenen faydanın elde edilebilmesi için mutlaka rekabetçi alım süreçlerine ihtiyaç vardır. Bu nedenle, alım süreçlerinin tasarlanmasında katılımı gereğinden fazla sınırlandırmayacak, katılımcılara eşit şartlarda rekabet olanağı verecek ve ihale katılımcıları arasında danışıklılığı kolaylaştırmayacak yöntemler kullanılmasına dikkat edilmelidir. Kamu alımlarının rekabet ortamında gerçekleşmesi ve bu şekilde kamunun ihtiyaçlarını en iyi şartlarda temin etmesi için alım süreçlerinin doğru tasarlanması ve ayrıca etkili bir rekabet hukuku uygulamasının varlığı gerekmektedir.

2.4

KAMUNUN DESTEKLER YOLUYLA MÜDAHALESİ ve REKABET POLİTİKASI

Kamunun piyasaların işleyişi üzerinde etkili olabilen müdahale araçlarından bir diğeri de devlet destekleridir. Bölgeler arasındaki sosyal dengesizliklerin ve kalkınma seviyelerindeki farklılıkların giderilmesi, istihdamın artırılması, araştırma-geliştirme faaliyetlerinin teşvik edilmesi ya da çevre kirliliğinin azaltılması gibi birçok önemli hedefi gerçekleştirmek amacıyla mali yardım, yatırım yeri tahsisi ya da vergi muafiyeti

gibi çeşitli yollarla verilen devlet desteklerinin teşebbüsler arasındaki rekabet koşullarını belirli bir teşebbüs ya da teşebbüs grubu lehine/aleyhine bozma olasılığı nedeniyle devlet destekleri, kamu müdahaleleri bağlamında rekabet politikası ile ilişkili bir alandır.

Ülkeler devlet destekleri için önemli bütçeler ayırmaktadır. Her ne kadar karşılaştırılabilir sağlıklı veri sıkıntısı bulunsa da, en şeffaf verilere ve en sıkı kontrol rejimine sahip olan AB’de devlet desteklerinin kriz önlemleri hariç olmak üzere 2008 yılında AB üyelerinin toplam GSYH’sinin %0,94’üne tekabül edecek şekilde 113,4 milyar Euro olarak gerçekleşmesi, bu konuda fikir verebilecek niteliktedir.⁷¹ Aynı yıl krize yönelik önlemler çerçevesinde verilen destekler dâhil edildiğinde ise bu rakamların yaklaşık iki katına çıktığı belirtilmelidir. Diğer ülkeler bakımından bu netlikte veri bulunmamakla birlikte, OECD ülkelerinin 2002 yılında sadece tarım sektörüne verdiği desteklerin büyüklüğünün 318 milyar ABD Doları olması, söz konusu desteklerin miktarı konusunda bilgilendirici olmaktadır.

Türkiye’de de benzer bir şekilde çeşitli destekler, bakanlıklar ve yerel idareler eliyle ilgili mevzuat çerçevesinde verilmektedir. 2012 yılında Bakanlar Kurulunca kabul edilen “Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar” ile yeni bir teşvik sistemi yürürlüğe konmuş ve genel teşvik uygulamaları, bölgesel teşvik uygulamaları ile büyük ölçekli ve stratejik yatırımlara sağlanacak desteklerin detayları düzenlenmiştir. Ülkemizde kamu tarafından sağlanan desteklerin büyüklüğüne ilişkin sağlıklı rakamlar bulunmamakta olup Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu bünyesinde yürütülen envanter çalışmalarının sonuçlanmasıyla bu alanda sağlıklı veriler elde edilebilecektir.

2.4.1. Devlet Destekleri ve Rekabetçi Yapıya Etkileri

Devlet desteği, en temel tanımıyla sosyal ya da ekonomik amaçlar güdülerek, kamu kaynaklarının belirlenmiş alanlara transferini niteleyen bir kavramdır.⁷² Bireysel tüketiciye verilen sosyal nitelikli destekler ile doğal afetlerin veya olağanüstü olayların sebep olduğu zararı gidermeye yönelik belirli bölgelere ya da sektörler yapılan yardımlar söz konusu devlet desteğinin en yaygın örneklerindedir. Makroekonomik politikalar açısından da kamu, teşebbüsler ya da sektörler arası ayırım yapmaksızın ekonomiye sık sık genel mali tedbirler getirmekte ve/veya teşvikler sunabilmektedir. Ancak makroekonomik ya da sosyal önceliği belirgin olan bu desteklerin yanı sıra kamu; tarım, sanayi, istihdam veya ticaret politikası hedeflerine yönelik olarak çeşitli firma ya da sektörler düşük faizli kredi vermek, ucuz girdi sağlamak veya üretilen ürünleri yüksek fiyattan satın almak, yatırım yeri tahsis etmek ve vergi muafiyeti/affı/ertelemesi tanımak gibi yöntemler aracılığıyla ekonomik nitelikteki desteklerde de bulunmaktadır.

Bu çerçevede verilen desteklerin amaçlarını;

- ▶ bir bölgedeki iktisadi faaliyetleri ya da firmaların belirli bir bölgede faaliyet göstermesini teşvik etmek,
- ▶ yatırımın kârlı olmadığı ve bu nedenle piyasa tarafından hizmet götürülmeyen alanlarda ve bölgelerdeki ulaşım, iletişim gibi hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamak,
- ▶ bir sektörün iktisadi olarak gerilemesini yavaşlatmak,
- ▶ tarım gibi sektörlerdeki iklimsel dalgalanmaların ekonomik etkilerini azaltmak,
- ▶ büyümeyi, istihdamı, ihracatı ve dış ticareti desteklemek

şeklinde sıralamak mümkündür.⁷³

71 OECD, 2010, Competition, State Aid and Subsidies Policy Roundtable.

72 Devlet destekleri konusunda bir tanım birliğine ulaşmak mümkün olmamakla birlikte, OECD yaklaşımına göre devlet destekleri, bazı firmaları diğerleri aleyhine kayıran, bu şekilde piyasadaki rekabeti etkileyen ve bozan, toplam refahı azaltan devlet politikaları olarak tanımlanmaktadır. Bkz. OECD, 2001, Competition Policy in Subsidies and State Aid.

73 OECD, 2010, Policy Roundtables, Competition Policy in Subsidies and State Aid.

Ulusal düzeyde olabildiği gibi belediyeler ve benzeri mahalli idarelerce de yapılabilen bu desteklerin gerek sosyal gerek ekonomik hedeflere ulaşmada önemli katkıları bulunmakla birlikte, uygulandığı ya da etkilediği piyasaların işleyişine rekabetçi açıdan zarar verecek nitelik taşıması da mümkündür. Hatta farklı mali ya da sosyal amaçlarla verilen bazı devlet destekleri *etki* yönüyle piyasadaki rekabetin işleyişinin bozulması sonucunu doğururken bir kısmı ise doğrudan rekabeti kısıtlama *amacına* hitap etmekte ve belirli teşebbüslerin lehine olmak üzere piyasadaki rekabeti bozulmasına neden olabilmektedir. Örneğin, belirli firmalara ya da sektörlerle verilen ihracat destekleri ulusal alanda rekabeti söz konusu firmalar lehine bozabildiği gibi, uluslararası ticaret üzerindeki etkileri nedeniyle Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) seviyesinde küresel olarak, AB gibi bölgesel ticaret anlaşmaları çerçevesinde ise bölgesel olarak kurallara ve denetime tabi tutulmaktadır.

Devlet desteklerinin piyasanın işleyişinde yarattığı bu aksaklıkların toplumsal refah üzerinde olumsuz etkileri bulunduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle devletler verilen desteklerin, hem belirlenen yatırım ve kalkınma amaçlarına hizmet etmesine hem de piyasaların işleyişi ve adil rekabet ortamı üzerindeki etkilerinin dengelenmesine yönelik politikalar izlemektedir. Bu çerçevede, örneğin AB'de Komisyon, önemli bir ekonomik krizin etkilerinin hissedildiği günümüzde, büyüme hedeflerine uygun olarak, kamu kaynaklarının etkin bir şekilde, doğru hedefe odaklanarak kullanılmasını amaçlayan reformlar yapmaktadır. Bu reformlarda kriz dönemlerinde bile rekabet politikası hedeflerinden vazgeçilmediği ve piyasalarda rekabeti en az etkileyecek şekilde destek sağlanmasına çalışıldığı görülmektedir.⁷⁴

2.4.2. Devlet Destekleri ve Rekabet Politikası

Devlet destekleri, rekabetçi yapıyı olumsuz etkilediği ölçüde rekabet politikası ile ilişkili hale gelmektedir. Bu nedenle, rekabet politikası açısından devlet desteği kavramının, kamunun rekabeti bozan/bozma ihtimali olan yardım ve teşvikleri nitelediği söylenebilecektir.

Devlet destekleri yukarıda yer verilen politika hedefleri çerçevesinde ve piyasa başarısızlığını düzeltmek için verilebildiği ve bu bağlamda olumlu yönlere sahip olabildiği gibi, piyasanın işlerliğini bozarak tahsis ve üretim etkinsizliği ile dinamik etkinsizliklerin ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Bu bağlamda devlet desteklerinin kontrolü ve daha da önemlisi bu yöndeki iktisadi ve sosyal politikadaki denge merkezli yaklaşım önem kazanmaktadır.

Devlet desteklerinin amaçları ile rekabetçi yapının bozulması arasındaki dengenin gözetilmesi çerçevesinde yapılacak değerlendirmelerde devlet desteklerinin kontrolüne ilişkin çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir. Günümüzde söz konusu kontrol mekanizmalarının getirilmesinde daha çok DTÖ gibi küresel ve AB gibi bölgesel oluşumların ve bu kapsamdaki ticaret kurallarının önemli rolü bulunmaktadır. Ancak bu kontrol mekanizmalarının, daha kapsamlı nitelikteki ulusal rekabet politikasının bir parçası olduğunun benimsenmesi ve buna uygun olarak ulusal ve küresel politika hedefleri çerçevesinde, piyasaların sağlıklı işlemesine ilişkin daha tutarlı ve etkin tedbirler şeklinde tasarlanması öncelikle benimsenmesi gereken bir yaklaşım olacaktır. Nitekim sosyal ya da iktisadi amaçlarla verilen devlet desteklerinin kontrolü bu işleve özgü devlet destekleri kontrolü sistemi ile sağlanabileceği gibi karar alıcı ve politika yapımcıların analizleri çerçevesinde, verecekleri kararlarda rekabetçi yapının nasıl etkileneceğini ve bu durumun amaçlanan fayda ile dengesinin nasıl kurulacağını dikkate almaları ile de sağlanabilecektir. Bu noktada altı çizilmesi gereken husus ise bu bölümün ikinci kısmında yer verilen DEA ilkelerinin dikkate alınmasıdır.

Yukarıda değinildiği üzere, Türkiye'nin dâhil olduğu birçok ülkede mevzuatla getirilen devlet desteklerinin denetimine yönelik rejimler ise desteklerin daha özel amaçlarla kontrolünü amaçlayan bir uygulama alanını oluşturmaktadır. Nitekim hem AB hem de Türkiye'deki düzenlemelere bakıldığında söz konusu sistemlerin temel amacının esas olarak ülkeler arası ticaretin etkilenmemesi olduğu ve bazı sektörel istisnalar

⁷⁴ European Commission, 2012, Communication on EU State Aid Modernisation.

taşıdıkları görülmektedir. Türkiye açısından bakıldığında aşağıdaki kutuda açıklanan devlet destekleri kontrol sisteminin henüz hayata geçmediği ve balıkçılık, tarım ve hizmet sektörlerini kapsamadığı görülmektedir. Söz konusu kontrol sisteminin ekonominin önemli bir kısmını istisna tutması nedeniyle, desteği veren kamu kuruluşlarının yardım verirken rekabet politikası hedeflerini göz önüne almalarının devlet desteklerinin olumsuz etkilerine yönelik kontrolü sağlamalarının mevcut durumda tek aracı olduğu belirtilmelidir.

KUTU 13: TÜRKİYE’DE DEVLET DESTEKLERİNİN KONTROLÜ SİSTEMİ

6015 sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun 2010 yılında kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun ile tarım, balıkçılık ve hizmet sektörlerindeki devlet destekleri hariç olmak üzere, devlet desteklerinin izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin sistem düzenlenmiştir. Bu Kanun’u uygulamak amacıyla da 7 üyeden oluşan “Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu” (Kurul) kurulmuştur. Kanun’un Geçici 1. maddesi ile devlet desteklerinin bildirim, izlenmesi, denetlenmesine ilişkin Yönetmeliklerin 30.06.2013 tarihine kadar yürürlüğe konulacağı düzenlenmiştir.

Kanun’un 1. maddesinde ifade edildiği üzere; ilgili Kanun ile devlet desteklerinin Türkiye ve AB arasındaki anlaşmalara uygun olarak düzenlenmesini ve ilgili mercilere bildirilmesini sağlayacak ilke ve esasları tespit etmek amaçlanmıştır. Nitekim Kanun’un 2. maddesinde de devlet desteği *“Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ticareti etkilediği ölçüde doğrudan kamu tarafından veya kamu kaynakları aracılığıyla herhangi bir şekilde sağlanan, belirli teşebbüslere veya belirli ürünlerin üretimine ayrıcalık tanıyarak rekabeti bozan veya bozma tehdidi oluşturan ve yararlanana mali fayda sağlayan her türlü tedbir”* olarak tanımlanmıştır.

Kanun’un “Uygun Devlet Desteği” başlıklı 3. maddesi, AB ile Türkiye arasındaki ilgili Ortaklık Konseyi Kararı ve Katma Protokol’e de paralel olarak, sosyo-ekonomik gerekçelere dayanan, tüketiciler arasında ayrımcılık yapmayan ve olağanüstü olayların zararını giderici yardımları uygun devlet desteği olarak saymıştır. Aynı maddede, yine önceki hükümlerle örtüşecek şekilde bölgesel farklılıkları giderici, yapısal uyumu sağlayıcı nitelikteki ticareti olumsuz etkilemeyen ve ekonomik/bölgesel gelişmeye yönelik olan yardımlar ve ülke ekonomisinde ortaya çıkan ciddi sorunları gidermeye yönelik yardımların “uygun devlet desteği” sayılacağı; bunların kapsam ve kurallarının Kurul tarafından belirleneceği düzenlenmiştir.

Kanun ayrıca Kurula verilen devlet desteklerinin izlenmesi, bilgilerin toplanması ve uygulama bilgilerinin yıllık rapor halinde hazırlanarak Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulması ile AB Komisyonu’na gerekli bildirimlerin yapılması görevini vermektedir.

Bu bakımdan, devlet desteklerinde rekabetçi bir yaklaşımın belirlenmesinin ve rekabet politikasının sürece dâhil edilmesinin, sadece mevzuatla getirilen kontrol sistemiyle sınırlı tutulmaması gerekmektedir. Genel anlamıyla rekabet politikası kapsamında bir değerlendirme yapıldığında, önemli bir müdahale aracı olan devlet desteklerinin etkinlik sağlayacak şekilde kullanılarak ekonomik ve toplumsal anlamda yaratacağı olumlu sonuçların, bu yardımlar ile ortaya çıkabilecek olumsuz etkileri telafi edecek büyüklükte olması önem kazanmaktadır. Bu çerçevedeki denge yaklaşımını benimseyen devlet destekleri uygulamasının, hem desteğin amacını oluşturan sosyal ve iktisadi faydayı sağlaması hem de üretim ve tahsis etkinliği ile dinamik etkinlik açılarından oluşacak olumsuzlukları en az düzeyde tutması mümkün olacaktır.

Ortaya konan çerçevede toplumsal refahı maksimize etmeyi amaçlayan etkin bir rekabet politikası açısından devlet desteklerine ilişkin olarak öne çıkan temel hususlar şu şekilde özetlenebilir:

- ▶ Öncelikle, devlet desteklerinin rekabet politikası açısından piyasanın işleyişini ve rekabetçi düzeni ciddi ölçüde bozmayacak şekilde uygulanması önem arz etmektedir. Bu çerçevede, bir devlet desteği uygulaması gündeme geldiğinde bu desteğin gerekliliği ve teşvik edici etkisi ile rekabetçi yapı üzerindeki muhtemel etkisinin değerlendirilmesi karar alıcılar açısından yapılacak etki analizinin temellerini oluşturmalıdır.
- ▶ İlgili devlet desteğinin, piyasanın işleyişi üzerinde bir etkisinin olması durumunda söz konusu amaca ulaşmak için kullanılacak yöntem ve araçlar ile bu yöntem ve araçlar sonucunda ortaya çıkacak etkilerin analiz edilmesi, karar alıcıların alternatif seçenekleri değerlendirmesini mümkün kılacaktır. Bu şekilde rekabetçi yapıyı en az etkileyecek yöntem ve araç alternatiflerinin seçilmesi mümkün olabilecektir.
- ▶ Piyasanın kendiliğinden işler olduğu alanlara müdahaleden kaçınılması ve devlet desteklerinin, özel sektörün doğru sinyal alamadığı, yatırımın riskinin özel sektör için yardım olmaksızın aşırı maliyete işaret ettiği sektör ve bölgelere yoğunlaşması önemli bir husustur. Bununla birlikte, devlet desteğinin önemli politika amaçlarıyla sınırlı ve istisnai bir uygulama olarak kalması, hem piyasa ekonomisinin işlerliği açısından hem de kamunun kıt kaynaklarının daha faydalı alanlara yönlendirilmesi bakımından gerekli görülmektedir.
- ▶ Devlet desteklerinin; piyasanın gelişim evresinde güncelliğini yitiren piyasalardan çok piyasa başarısızlığı olan ya da gelişmeye müsait, yenilikçi sektörlerle yönlendirilmesi ile piyasaların işleyişi bozulmayacağı gibi ortaya çıkan yeni ürün ve hizmetler ve dinamizm sayesinde büyüme ve kalkınma hedeflerine hizmet edileceği öngörülmektedir.

SONUÇ ve ÖNERİLER

3. BÖLÜM

SONUÇ ve ÖNERİLER

Günümüzde piyasa ekonomisi genel kabul gören en etkin iktisadi sistem olarak öne çıkmaktadır. Piyasa ekonomisinin en temel unsuru, ekonomik parametrelerin arz-talep dengesi içinde piyasa dinamikleri tarafından belirlenmesi olmakla birlikte, kamunun her dönemde piyasa mekanizması içinde gerek **piyasa oyuncusu** gerek **piyasa düzenleyicisi/denetleyicisi** olarak çeşitli roller üstlendiği görülmektedir.

Kamu müdahalelerinin esasen piyasa ekonomisinin tamamlayıcı bir unsuru olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim toplumsal refahı artırmak amacı doğrultusunda günümüz devlet sistemlerinde ekonomik hayata ilişkin parametreler ne sadece piyasalar ne de sadece merkezi bir karar alıcı tarafından belirlenmektedir. Bununla birlikte, kamu geçmişte piyasalarda ağırlıklı olarak oyuncu rolü ile yer alırken, günümüzde kamunun daha çok düzenleyici ve denetleyici rolüne önem verilmektedir.

Dünyada yaşanan bu eğilime paralel olarak, Türkiye’de de 1980’li yıllardan itibaren piyasa ekonomisine dönük politikalar benimsenmeye başlanmıştır. Bu çerçevede, piyasaların rekabete açılmasına ve özelleştirmelerle devletin piyasadaki rolünün azaltılmasına önem verilmiş ve kamunun piyasalardaki düzenleyici ve denetleyici rolü ön plana çıkmıştır. Bu bağlamda, ekonomideki rolü değişmesine rağmen dünyada olduğu gibi Türkiye’de de kamu, piyasalar açısından hâlâ en önemli belirleyici unsurlardan biridir.

Kamu müdahaleleri sosyal, siyasi ve ekonomik gerekçeler çerçevesinde şekillenmektedir. Sosyal veya siyasi gerekçeler arasında bölgeler arasındaki ekonomik eşitsizliklerin giderilmesi, gelir adaletinin sağlanması gibi toplumsal yararın korunmasına hizmet eden politika hedefleri bulunmaktadır. Müdahalelerin ekonomik gerekçeleri arasında ise piyasa ekonomisinin etkin işleyişini sağlamak ya da piyasa sonuçlarını etkilemek sayılabilir. Kamu, bu hedeflere ulaşmak üzere çeşitli araçlarla müdahalede bulunmaktadır. Bu araçlar, kamunun doğrudan oyuncu olarak müdahalesi, düzenlemeler yoluyla müdahalesi, alımlar ve destekler yoluyla müdahalesi olarak sıralanabilir.

Kamunun yukarıda sayılan gerekçelerle piyasalara yaptığı müdahaleler, amaçlanan hedeflerin yanı sıra doğrudan veya dolaylı olarak piyasaların işleyişini olumsuz etkileme riskini de taşımaktadır. Bunun yanında, doğru bir çerçevede gerçekleştirilse dahi kamu müdahaleleri kamu başarısızlığı nedeniyle hedefine ulaşamama riskini ise her zaman barındırmaktadır. Bu bağlamda, çeşitli politika hedeflerinin gerçekleştirilmesi amacıyla kamu müdahalesine duyulan ihtiyaç karşısında, söz konusu risklerin özellikle müdahalelerin piyasa işleyişi üzerinde ortaya çıkarılabileceği olumsuz etkiler dikkate alınarak piyasa mekanizması ile kamu müdahalesi arasında tamamlayıcı bir denge kurulması gerekmektedir. Bu dengenin kurulması için bütüncül ve kapsamlı bir politika setine ihtiyaç duyulmaktadır. **Bu gereklilik, etkin bir kamu yönetiminin ve toplumsal refahın sağlanması açısından rekabet politikasının önemine işaret etmektedir.**

Rekabet politikası, rekabet hukukunun uygulanmasını da içinde barındıran ancak bununla sınırlı olmayıp başta ekonomi politikası olmak üzere kamunun tüm politika alanları ile ilişkili olan bir alandır. Bir başka ifadeyle **rekabet politikası, kamu teşebbüsleri, devlet destekleri ve kamu düzenlemeleri gibi alanlar başta olmak üzere kamunun tüm müdahalelerinde rekabetçi bakış açısının benimsenmesini öngörmektedir.** Mevcut durumda rekabet savunuculuğu görevi Rekabet Kurumu tarafından yürütülmektedir. Bununla birlikte genel olarak rekabet politikası hedef ve önceliklerine, özel olarak ise kamunun rekabeti olumsuz etkileyebilecek düzenleme ve işlemlerine yönelik, **Rekabet Kurumu’nun da içinde bulunduğu ilgili kamu kurumlarının temsil edileceği resmi bir danışma mekanizmasının oluşturulması** rekabet politikasının kurumsallaştırılması açısından faydalı olacaktır.

Raporda Türkiye’de kamunun piyasalara müdahaleleri değerlendirilerek, rekabet politikası perspektifinden önemli görülen müdahale araçlarının piyasaların işleyişine etkisi analiz edilmiştir. Bu çerçevede;

- ▶ kamunun piyasalarda oyuncu olarak varlığı,
- ▶ kamunun düzenleyici olarak varlığı,
- ▶ kamu alımları,

▶ devlet destekleri

ayrı başlıklar altında ele alınmış ve bu müdahale araçlarına ilişkin önerilerde bulunulmuştur.

Türkiye’de kamunun oyuncu olarak müdahalesi azalmakla birlikte enerji, bankacılık, ulaşım gibi sektörlerde faaliyet gösteren kamu işletmelerinin varlığı hala devam etmektedir. Kamunun piyasalarda oyuncu olarak varlığı, ulaşılmaya çalışılan amaçlar karşısında bazı piyasaların işleyişi üzerinde olumsuz etkilere de neden olabilmektedir. Bu etkilerin en önemlisi, kamu işletmelerine sağlanan avantaj ve imtiyazların piyasadaki rekabeti bozması ve bu nedenle adil rekabet şartlarının sağlanamamasıdır. Bu olumsuzlukların giderilmesi açısından **rekabetçi tarafsızlık ilkesi** öne çıkmaktadır. Aynı piyasada faaliyet gösteren kamu işletmeleri ve özel sektör işletmelerinin farklı kamusal düzenleme ya da tasarruflara tabi olmaması olarak tanımlanan rekabetçi tarafsızlık ilkesi ile piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin kamu mülkiyetinde ya da özel mülkiyette olmasından bağımsız olarak eşit şartlarda rekabet etmeleri hedeflenmektedir. Rekabetçi tarafsızlığın sağlanmasına yönelik olarak;

- ▶ **kamu işletmelerine finansal avantaj sağlanmasından kaçınılması ve kamu işletmelerinin yönetiminde kurumsal yönetim ilkelerinin benimsenmesi,**
- ▶ **kamu işletmeleri lehine düzenlemeler yapılmaması,**
- ▶ **rekabet kurallarının kamu işletmelerine de uygulanmasını engelleyecek düzenlemelerden kaçınılması,**

önerilmektedir.

Kamunun piyasalarda oyuncu olarak müdahalesinin azaltılması sonucunda ortaya çıkabilecek bir diğer etki ise özelleştirmelere ilişkindir. **Kamu, özelleştirmeler yoluyla piyasalardaki faaliyetlerinden çekilirken tercih ettiği politika ve uygulamalarla da piyasaları olumsuz etkileyebilmektedir.** Bu noktada, özelleştirme sürecinde izlenecek yöntem, özelleştirmenin ne şekilde gerçekleştirileceği, özelleştirilecek kamu işletmesinin sahip olduğu yasal hakların devredilip edilmeyeceği gibi kararların özelleştirme sonrası ilgili piyasanın rekabetçi yapısının şekillenmesinde kilit öneme sahip olduğu belirtilmelidir. Bu kapsamdaki öneriler;

- ▶ **kamunun ekonomik ya da sosyal gerekçeler olmaksızın faaliyet gösterdiği piyasalardaki varlığının sonlandırılmasına öncelik verilmesi,**
- ▶ **özelleştirmeler piyasalarda rekabetin tesisi için bir fırsat olarak görülerek özelleştirme yapılırken rekabet politikası hedeflerinin dikkate alınması**

olarak sıralanabilir.

Türkiye’de kamunun düzenleyici olarak müdahaleleri, piyasaların etkin şekilde çalışabilmesi için gerekli kurallar çerçevesinin belirlenmesini sağlamaktadır. Diğer yandan, düzenlemelerin piyasaların işleyişini olumsuz etkileme riski bulunduğundan, düzenleme sınırlarının iyi belirlenmesi ve rekabeti mümkün olan en az düzeyde sınırlandıracak şekilde düzenleme yapılması gerekmektedir. OECD üyeleri ile kıyaslandığında, Türkiye’nin en sınırlayıcı düzenlemelere sahip ülkeler arasında yer alması, düzenlemelerin rekabeti mümkün olan en az düzeyde sınırlandıracak şekilde yapılmasının önemini göstermektedir. Rapor kapsamında, kamunun düzenleyici olarak müdahaleleri içinde sektöre özgü düzenlemeler, mesleki hizmetlere ilişkin düzenlemeler ve imtiyazların tahsisi özel olarak ele alınmıştır.

Sektöre özgü düzenlemelerin en temel amaçlarından birisi devlet kontrolünde, dikey bütünlük ve tekeli yapıların bulunduğu pazarların serbestleştirilmesi sürecinin etkin bir şekilde yönetilmesidir. Bu düzenlemelerle ilgili olarak rekabet politikası perspektifinden;

- ▶ **ilgili düzenlemelerin açık bir amaç ve çerçeveye sahip olması,**
- ▶ **ilgili düzenlemelerden etkilenenlerin bilgilendirilmesi ve düzenlemelere ilişkin olarak ilgili kişi**

ve kurumların katkılarının alınması,

- ▶ sektöre özgü düzenlemelerin amaç ve süreçlerini gözeterek bir mekanizmanın oluşturulması, DEA'nın işletilmesi ve uygulamaların sistematik olarak gözden geçirilmesi/uyumlaştırılması,
- ▶ sektöre özgü düzenlemeler yapmak üzere yetkilendirilen kamu birimlerinin çıkar çatışmasından ve önyargıdan bağımsız, objektif, tarafsız ve tutarlı kararlar almasının sağlanması,
- ▶ düzenleyici birimlerin rekabet politikasının uygulayıcısı olan diğer kurumlar ile etkin iletişim ve işbirliği içinde olması

önerilmektedir.

Doğrudan kamu tarafından ya da kamunun yetkilendirdiği meslek kuruluşları aracılığıyla yapılan **mesleki hizmetlere ilişkin düzenlemeler**, bir mesleğin daha iyi koşullarda yapılabilmesi, meslek mensuplarının durumlarının iyileştirilmesi, hizmet kalitesinin geliştirilmesi ve mesleğin icrası esnasında kamunun zarar görmesinin engellenmesi gibi amaçlar gütmekle birlikte, bu düzenlemeler de piyasaların işleyişini olumsuz etkileyerek, rekabetten beklenen sonuçların elde edilmesine engel olabilmektedir. Dolayısıyla **mesleki hizmetlere ilişkin düzenlemelerde düzenleme amacı ile düzenlemenin rekabet üzerindeki etkisi arasında denge kurulması ve rekabeti en az kısıtlayacak düzenleme aracının tercih edilmesi ve meslek kuruluşlarına piyasalarda rekabeti kısıtlayacak düzenleme yapılması yetkisinin istisnai hallerde verilmesi gerekmektedir.**

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde özel sektör katılımının sağlanması amacıyla geliştirilen düzenlemeler olan **imtiyazların tahsisi** ise piyasa yapısını doğrudan etkileyen sonuçları beraberinde getirmektedir. Rekabet politikası perspektifinden imtiyaz tahsisinde dikkat edilmesi gerekenler şu şekilde sayılmaktadır:

- ▶ **İmtiyaz tahsisi sonrası rekabetçi bir piyasa yapısının geliştirilmesini teminen, imtiyazın mutlak bir tekel hakkını içermemesi.**
- ▶ **Şayet hizmetin doğası gereği ya da sosyal bir yükümlülüğün finansmanı amacıyla, imtiyazla birlikte bir tekel hakkının verilmesi kaçınılmaz ise söz konusu hakkın kapsamının olabildiğince net ve amacı karşılayacak ölçüde sınırlı tutulması.**
- ▶ **İmtiyaza konu hizmetin en etkin fiyatla karşılanması bakımından imtiyaz tahsis sürecinin rekabetçi ihalelerle yürütülmesi.**
- ▶ **Özellikle uzun süreli sözleşmelerde fiyat ve kalite unsurlarının yeniden belirlenmesi gibi düzenlemelere yer verilmesi.**

Rekabet politikası açısından genel nitelikli ya da belli bir sektör veya faaliyete özgü tüm düzenlemeler ile imtiyaz gibi piyasaları etkileyen işlemler bakımından, düzenleme yoluyla müdahaleye karar verilirken, piyasaya müdahalenin sorunun çözümü bakımından uygun bir araç olup olmadığı öncelikle irdelenmelidir. Bu bakımdan son yıllarda gelişmiş ülkeler başta olmak üzere düzenlemeler için değişik politika hedeflerinin dikkate alınmasını sağlayacak sağlıklı bir karar alma süreci öngören **Düzenleyici Etki Analizi** mekanizması ve ilkelerine yer verilmesinde fayda görülmektedir. DEA, hedeflenen bir düzenlemenin muhtemel olumlu ve olumsuz etkilerinin sistematik olarak incelenmesini sağlayan bir yönetim aracı olup, kamu otoritelerinin daha iyi ve etkin düzenleme yapmasını amaçlamaktadır. Türkiye'de 2006 yılında hukuki çerçevesi oluşturulan ve 2007 yılında yayımlanan Başbakanlık Genelgesi ile de sınırları çizilen DEA ilkeleri kapsamında, bir düzenleme taslağının etkisinin değerlendirilmesi için taslağın piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin sayısını veya konumunu sınırlayıp sınırlamadığı, bu teşebbüslerin rekabet edebilirliğini kısıtlayıp kısıtlamadığı ve teşebbüslerin rekabet etme güdüsünü azaltıp azaltmadığı analiz edilmelidir. Düzenlemelerin ekonomik etkileri analiz edilirken, özellikle rekabet üzerindeki etkilerin değerlendirilmesi sürecinde Rekabet Kurumu tarafından hazırlanan ve Raporda yer verilen Rekabet Etki Değerlendirmesi Rehberinin tüm kamu kurumlarınca dikkate alınması önemlidir.

Kamunun piyasalara müdahaleleri kapsamında ele alınan bir diğer uygulama, kamu alımlarıdır. Kamu alımlarına yönelik düzenlemeler ve kamu kurumlarının alım sürecindeki uygulamaları, piyasalardaki rekabet düzeyini çeşitli şekillerde etkilemektedir. Rekabet politikası bakımından kamu alımları, iki boyutta değerlendirilmektedir:

▶ **Rekabetçi bir yapı içinde gerçekleştirilebilmesi için alım süreçlerinin tasarımı.**

▶ **İhale katılımcılarının alım süreçlerinde rekabeti sınırlayıcı davranışlarının ortaya çıkarılması ve engellenmesi.**

Kamu alımlarının daha rekabetçi bir ortamda gerçekleşmesi için ilk adım, alım sürecinin doğru tasarımıdır. Temel olarak ihale tasarımında;

▶ **alım sürecine katılımın gereğinden fazla sınırlanmaması,**

▶ **katılımcılara eşit şartlarda rekabet olanağı verilmesi,**

▶ **katılımcılar arasında danışıklı davranışların kolaylaştırılmaması**

hususlarına dikkat edilmelidir. Ayrıca alım süreçlerinde görev alan kamu görevlilerinin ihale katılımcıları arasındaki danışıklı davranışların önlenmesi ve ortaya çıkarılması için rekabet hukuku ve alım süreçlerinde rekabete aykırı davranışlar hakkında bilgi sahibi olması gerekmektedir. Bu kapsamda, Rekabet Kurumu tarafından hazırlanan ve Raporda yer verilen kamu alım süreçlerinde danışıklı hareketlerin önlenmesi ve tespitine yönelik kontrol listesinin kullanılmasında fayda görülmektedir.

Devlet destekleri de piyasaların işleyişi üzerinde etkili olabilen kamu müdahale araçlarından biridir. Mali yardım, yatırım yeri tahsisi ya da vergi muafiyeti gibi çeşitli yollarla verilen devlet desteklerinin teşebbüsler arasındaki rekabet koşullarını belirli bir teşebbüs ya da teşebbüs grubu lehine/aleyhine bozma olasılığı taşımaktadır. Devlet desteklerinin amaçları ile rekabetçi yapı arasındaki dengenin gözetilmesi çerçevesinde yapılacak değerlendirmelerde, devlet desteklerinin kontrolüne ilişkin çeşitli mekanizmalar geliştirebilmektedir. Etkin bir rekabet politikası açısından devlet desteklerine ilişkin olarak öne çıkan temel ilkeler;

▶ **bir devlet desteği uygulamasının gerekliliği ve teşvik edici rolü ile rekabetçi yapı üzerindeki muhtemel etkisinin değerlendirilmesi,**

▶ **devlet desteğinin, piyasanın işleyişi üzerinde bir etkisinin olması durumunda söz konusu amaçta ulaşmak için kullanılacak yöntem ve araçlar ile bu yöntem ve araçlar sonucunda ortaya çıkacak etkilerin analiz edilmesi, bu şekilde rekabetçi yapıyı en az etkileyecek yöntem ve araç alternatiflerinin seçilmesi,**

▶ **piyasanın kendiliğinden işler olduğu alanlara müdahaleden kaçınılması ve devlet desteklerinin, özel sektörün doğru sinyal alamadığı, yatırım riskinin özel sektör için yardım olmaksızın aşırı maliyete işaret ettiği sektör ve bölgelere yoğunlaşması,**

▶ **devlet desteğinin önemli politika amaçlarıyla sınırlı ve istisnai bir uygulama olarak kalması,**

▶ **devlet desteklerinin, piyasanın gelişim evresinde güncelliğini yitiren piyasalardan çok piyasa başarısızlığı olan ya da gelişmeye müsait, yenilikçi sektörlerle yönlendirilmesi**

olarak özetlenebilir.

Sonuç olarak **kamu, ekonomide çeşitli şekillerdeki müdahalelerle hedeflediği sonuçların yanında, bu müdahalelerin piyasaların işleyişi üzerinde oluşturabileceği olumsuz etkileri de dikkate almalıdır.** Rekabet politikası perspektifinden değerlendirildiğinde **kamunun piyasalara müdahaleleri rekabeti en az sınırlayacak ölçüde olmalı ve rekabet politikası ile diğer politika hedefleri arasında denge kurulmalıdır.**

Birleşik Krallık Adil Ticaret Ofisi (OFT) 2009, Government in Markets

CAPOBIANCO, A. ve H. CHRISTIANSEN 2011, Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options, OECD Corporate Governance Working Papers, No. 1, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg9xfjdhg6-en>, Erişim Tarihi: 27.02.2013

European Commission 2004, Report on Competition in Professional Services, http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/l23015_en.htm, Erişim Tarihi: 27.02.2013

DPT 2007, Dokuzuncu Kalkınma Planı, www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2946/oik684.pdf, Erişim Tarihi: 27.02.2013

European Commission 2012, Communication on EU State Aid Modernisation <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:EN:PDF>, Erişim Tarihi: 27.02.2013

GÖNENÇ, R. 2011, Açılış Konuşması, Türkiye Ekonomisi için Mikroreformlar ve Rekabet Politikası Sempozyumu 23.03.2011, Rekabet Kurumu Etkinlik Kitapları, <http://www.rekabet.gov.tr/Resources/EtkinlikKitaplari/etkinlikkitap29.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013

GÖNENÇ, R., O. RÖHN, V. KOEN ve Ş. SAYGILI 2012, Structural Reforms to Boost Turkey's Long-Term Growth, OECD Economics Dept. Working Papers, No.987, OECD Publishing, [http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2012\)64&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2012)64&docLanguage=En), Erişim Tarihi: 27.02.2013

ICN 2010, Report on Interface Between Competition Policy and Other Public Policies, http://www.icn-istanbul.org/Upload/Materials/SpecialProject/SP_BackgroundReport.pdf, Erişim Tarihi: 27.02.2013

Kalkınma Bakanlığı, 2011, Orta Vadeli Program (2012-2014), <http://www.kalkinma.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCCD0D0586B79E5C17>, Erişim Tarihi: 27.02.2013

Kalkınma Bakanlığı 2013, Geniş Bant Altyapısı ve Sektörel Rekabet Eksenli Mevcut Durum Raporu, <http://www.bilgitoplumustratejisi.org/tr/doc/8a3247663c34142e013ca5c0dbe00013> Erişim Tarihi: 27.02.2013

OECD 2012, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013

OECD 2012, Competitive Neutrality A Compendium of OECD Recommendations, Guidance and Best Practices, <http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/50250955.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013

OECD 2012, Economic Policy Reforms Going for Growth, <http://www.oecd.org/eco/labour/economicpolicyreformsgoingforgrowth2012.htm>, Erişim Tarihi: 27.02.2013

OECD, 2012, National Practices Concerning Competitive Neutrality, <http://www.oecd.org/daf/ca/50250966.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013

OECD 2010, Collusion and Corruption in Public Procurement Competition Policy Roundtable, <http://www.oecd.org/competition/cartels/46235884.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013

OECD 2010, Competition, State Aid and Subsidies Policy Roundtable, <http://www.oecd.org/regreform/sectors/48070736.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013

OECD 2010, Competition Policy in Subsidies and State Aid, <http://www.oecd.org/daf/competition/abuse/2731940.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013

- OECD 2009, State Owned Enterprises and Competitive Neutrality Policy Roundtable, <http://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/46734249.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013
- OECD 2009, Kamu Alım İhalelerindeki Danışıklı Hareketlerle Mücadele Kılavuzu <http://www.oecd.org/daf/competition/cartelsandanti-competitiveagreements/42701345.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013
- OECD 2007, Public Procurement the Role of Competition Authorities Roundtable Report, <http://www.oecd.org/competition/cartels/39891049.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013
- OECD 2007, Competition Policy and Concessions, <http://www.oecd.org/regreform/sectors/38706036.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013
- OECD, 2001, Competition Policy in Subsidies and State Aid, <http://www.oecd.org/daf/competition/abuse/2731940.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013
- OECD 1999, Competition in Professional Services, <http://www.oecd.org/regreform/sectors/1920231.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013
- OECD Ürün Piyasası Düzenleme Göstergeleri Indicators of Product Market Regulation. <http://www.oecd.org/eco/reform/indicatorsofproductmarketregulationpmr.htm>, Erişim Tarihi: 27.02.2013
- ÖİB 2013, Türkiye’de Özelleştirme, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm>, Erişim Tarihi: 27.02.2013
- ÖİB 2011, Faaliyet Raporu, <http://www.oib.gov.tr/2012/dosyalar/FaaliyetRaporu2011.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013
- (ÖİB), http://www.oib.gov.tr/portfoy/portyfoy_genel.htm, Erişim Tarihi: 27.02.2013
- ÖZDEN, M. 2004, Profesyonel Meslek Birlikleri, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi, Rekabet Kurumu, Ankara
- Rekabet Kurumu 2012, Rekabet Raporu, <http://www.rekabet.gov.tr/Resources/UserFiles/Netmin/FaaliyetRaporlari/rapor.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013
- Sayıştay 2010, Kamu İşletmeleri 2010 Yılı Genel Raporu, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kamu/Kamu%20%DD%FEletmeleri%202010%20Y%FDI%FD%20Genel%20Raporu.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013
- STIGLITZ, J. E. 1998, Economics of the Public Sector, Third Edition, W W Norton and Company, New York.
- 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.
- WEF 2011, The Global Competitiveness Report 2011-2012, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf, Erişim Tarihi: 27.02.2013
- WEF 2012, The Global Competitiveness Report 2012-2013, http://www3.weforum.org/docs/WEF_2012, Erişim Tarihi: 27.02.2013

KARAR VE GÖRÜŞLER

04.10.2012 tarihli ve 12-48/1415-476 sayılı Rekabet Kurulu Kararı
08.03.2012 tarihli ve 12-10/328-98 sayılı Rekabet Kurulu Kararı
14.07.2011 tarihli ve 11-43/954-308 sayılı Rekabet Kurulu Kararı
02.06.2011 tarihli ve 11-33/717-223 sayılı Rekabet Kurulu Kararı
07.03.2011 tarihli ve 11-13/243-78 sayılı Rekabet Kurulu Kararı
11.11.2010 tarihli ve 10-72/1503-572 sayılı Rekabet Kurulu Kararı
24.06.2010 tarihli ve 10-45/801-264 sayılı Rekabet Kurulu Kararı
11.02.2010 tarihli ve 10-16/182-69 sayılı Rekabet Kurulu Kararı
08.07.2009 tarihli ve 09-32/703-163 sayılı Rekabet Kurulu Kararı
14.08.2008 tarihli ve 08-50/746-302 sayılı Rekabet Kurulu Kararı
18.10.2007 tarihli ve 07-79/984-M sayılı Rekabet Kurulu Kararı
13.11.2003 tarihli ve 03-73/876 (a)-376 sayılı Rekabet Kurulu Kararı
30.10.2003 tarihli ve 03-70/851-369 sayılı Rekabet Kurulu Kararı
22.01.2002 tarihli ve 02-04/40-21 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

Bazı Kanunların Yürürlükten Kaldırılması ve Yeniden Düzenlenmesi Çalışması Hakkında Başbakanlığa Gönderilen Görüş,<http://www.rekabet.gov.tr/Resources/KurumGorusleri/gorus42.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013

Petrol Piyasasında Uygulanacak Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi'nin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Hazırlanan Düzenleme Taslaklarına İlişkin Görüş<http://www.rekabet.gov.tr/Resources/KurumGorusleri/gorus4.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013

Sınai ve Tıbbi Gazların Tüplü veya Dökme Olarak Dağıtımına İlişkin Yönetmelik Taslağına Verilen Görüş,<http://www.rekabet.gov.tr/Resources/UserFiles/Netmin/KurumGorusleri/2013/2/gorus.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013

Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısına Verilen Görüş,<http://www.rekabet.gov.tr/Resources/KurumGorusleri/gorus84.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013

Tüketim Maddeleri ve İhtiyaç Malzemelerinin Satışıyla İştigal Eden Büyük Mağazaların Kurulmaları Hakkında Kanun Tasarısına Verilen Görüş,<http://www.rekabet.gov.tr/Resources/KurumGorusleri/gorus73.pdf>, Erişim Tarihi: 27.02.2013

Kamu Alımlarında Yan Teklif Uygulamasına İlişkin Açıklama <http://www.rekabet.gov.tr/default.aspx?nsw=0u2UlhB17DBPDo6lc2A40g=-H7deC+LxBI8=>, Erişim Tarihi: 27.02.2013



URULUŞ YILDÖNÜMÜ

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

www.rekabet.gov.tr