



REKABET KURUMU

Lisansüstü Tez Serisi No: 9

**DOĞAL TEKELLER VE
DÜZENLEYİCİ KURUMLAR,
TÜRKİYE İÇİN
DÜZENLEYİCİ KURUM MODELİ**

Şahin ARDIYOK

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

TABLOLAR.....	vi
ŞEKİLLER.....	vii
ÖNSÖZ.....	ix
KISALTMALAR.....	x
GİRİŞ.....	1

Birinci Bölüm REGÜLASYON KAVRAMI

1.1. REGÜLASYON TÜRLERİ	7
1.1.1. İktisadi Regülasyon.....	7
1.1.2. Sosyal Regülasyon.....	8
1.1.3. İdari Regülasyon.....	9
1.2. EKONOMİK ETKİNLİK KAVRAMI ve İKTİSADİ REGÜLASYON İHTİYACI	10
1.2.1. Ekonomik Etkinlik ve Dışsallık.....	10
1.2.2. Piyasa Aksaklıkları.....	11
1.2.3. Eksik Rekabet Piyasası Türleri.....	13
1.2.4. İktisadi Regülasyonun Tarihi Gelişimi.....	14
1.2.5. Regülasyonun Hedefleri.....	20
1.2.6. Regülasyonun Boyutları.....	21
1.2.6.1. Yapı Boyutu.....	21
1.2.6.2. Serbestleşme.....	22
1.2.6.3. Davranış Regülasyonu.....	22
1.2.7. Eksik Rekabet Piyasaları Düzenleme Mekanizmaları.....	22
1.2.8. Rekabet Kanunları ve İktisadi Regülasyon.....	24
1.3. İKTİSADİ REGÜLASYONUN KAPSAMI	26
1.3.1. Rekabetin Korunması.....	26
1.3.2. Piyasaya Giriş Regülasyonu.....	26
1.3.3. Ekonomik Parametrelerin Regülasyonu.....	27
1.3.4. Teknik Regülasyon.....	28

İkinci Bölüm
DOĞAL TEKELLER ve REGÜLASYON

2.1. DOĞAL TEKEL KAVRAMI	32
2.2. DOĞAL TEKELLERDEN KAYNAKLANAN AKSAKLIKLARIN GİDERİLMESİ	36
2.2.1. Regüle Edilmeyen Özel Tekel	36
2.2.2. Kamu İşletmeciliği.....	37
2.2.3. Regülasyona Tabi Özel Tekeller.....	38
2.3. REGÜLASYON ve ÖZELLEŞTİRME	39
2.3.1. Özelleştirmenin Tanımı	40
2.3.2. Regülasyon Özelleştirme İlişkisi	40
2.3.3. Özelleştirmenin Gerekçeleri	43
2.3.4. Özelleştirmenin Yararları.....	46
2.3.5. İngiltere’de Özelleştirmenin Tarihi.....	48
2.3.6. Özelleştirme Çeşitleri.....	50
2.3.7. Özelleştirme ve Regülasyon ile İlgili Değerlendirme.....	52
2.4. DÜZENLENEN DEĞİŞKENLER	54
2.4.1. Fiyatın Düzenlenmesi	54
2.4.2. Üretim Miktarının Düzenlenmesi	55
2.4.3. Pazardaki Firma Sayısının Regülasyonu.....	55
2.4.4. Diğer Değişkenlerin Kontrolü.....	55
2.5. DOĞAL TEKELLERDE FİYATLAMA ve REGÜLASYON YÖNTEMLERİ	56
2.5.1. “Maliyet Artı” (Getiri Oranı) Regülasyonu	58
2.5.2. Tavan Fiyat Regülasyonu	60
2.5.3. Göreli Rekabet (Yardstick Competition) Yöntemi	61
2.5.4. Diğer Yöntemler	62
2.5.5. Fiyatlama ve Regülasyona İlişkin Değerlendirme	62
2.6. DOĞAL TEKEL PİYASALARI İÇİN REKABETÇİ ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	64
2.6.1. Demsetz Rekabet Teorisi (Franchise Bidding).....	64
2.6.2. Yarışabilir Piyasalar (Contestable Markets)	68
2.6.3. Chamberlinian Tekelci Rekabet Teorisi	69
2.7. DOĞAL TEKEL NİTELİĞİNİ KAYBETMEKTE OLAN SEKTÖRLER ve REGÜLASYON	69

Üçüncü Bölüm
DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

3.1. GENEL OLARAK DÜZENLEYİCİ KURUMLAR	72
3.2. DÜZENLEME SÜRECİ	73
3.2.1. Düzenleme ile İlgili Yasal Mevzuatın Hazırlanması	74
3.2.2. Düzenlemelerin Uygulanması	75
3.2.3. Deregülasyon Süreci	75
3.3. DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN YAPILARI	79
3.3.1. Düzenleyici Kurulların Üyeleri.....	81
3.3.2. Düzenleyici Kurumlarda Karar Alma Süreci.....	81
3.4. BAĞIMSIZ İDARİ KURUM OLARAK DÜZENLEYİCİ KURUMLAR	82
3.4.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Faydaları	84
3.4.2. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Sakıncaları.....	85
3.5. REKABET KURUMU DÜZENLEYİCİ KURUM İLİŞKİLERİ	88
3.5.1. Rekabet Kurumu Düzenleyici Kurum İlişkilerinin Önemi.....	88
3.5.2. Rekabet Kurumu Düzenleyici Kurum İlişkileriyle İlgili Ülke Örnekleri.....	89
3.5.2.1. Danimarka.....	89
3.5.2.2. Almanya	90
3.5.2.3. İtalya	91
3.5.2.4. İngiltere	92
3.5.2.5. Amerika Birleşik Devletleri	94
3.5.2.6. Yeni Zelanda	97
3.5.2.7. Avustralya	99
3.5.2.8. Avrupa Birliği	101
3.5.3. Rekabet Kurumu Düzenleyici Kurum İlişkileri ile İlgili Değerlendirme.....	102
3.6. DÜZENLEYİCİ KURUMLAR NEDENİYLE KARŞILAŞILAN SORUNLAR	
3.6.1. Düzenleyici Kurumların Yol Açtığı Maliyetler.....	108
3.6.2. Düzenleme İşleminde Vekalet Sorunu.....	109
3.6.3. Düzenleyici Kurumların Ekonomiye Etkileri	111
3.6.4. Düzenleme Tuzağı (Regulatory Capture) Teorisi	113

3.7. ELEKTRİK SEKTÖRÜ ve DÜZENLEYİCİ KURUMLAR	116
3.7.1. Elektrik Sektöründeki Kademelerin Regülasyon Açısından İncelenmesi	118
3.7.2. Elektrik Sektöründe Yatırımların Niteliği ve Regülasyon.....	121
3.7.3. Elektrik Sektöründe Regülasyon Rejimleri.....	122
3.7.4. Elektrik Sektöründe Regülasyon ve Düzenleyici Kurumlarla İlgili Ülke Deneyimleri	123
3.7.4.1. A.B.D	123
3.7.4.2. İngiltere	124
3.7.4.3. Şili	127
3.7.4.4. Uluslararası Elektrik Ticareti	129
3.7.5. Türk Elektrik Sektörü	129
3.7.6. Türk Elektrik Sektörünün Sorunları ve Çözüm Önerileri.....	136
3.7.7. Elektrik Sektörü Regülasyonunda Yaşanabilecek Sorunlar	140
3.8. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ ve DÜZENLEYİCİ KURUMLAR	141
3.8.1. Genel Olarak Telekomünikasyon Sektörü	142
3.8.2. Telekomünikasyon Sektörünün Yapısı	145
3.8.3. Telekomünikasyon Sektöründe Reform Çalışmaları.....	147
3.8.3.1. ABD	149
3.8.3.2. İngiltere	154
3.8.4. Telekomünikasyon Sektöründe Reform Aşamaları.....	160
3.8.5. Türk Telekomünikasyon Sektörü ve Reform Çalışmaları.....	164
3.8.6. Türk Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum.....	170

Dördüncü Bölüm
TÜRKİYE İÇİN DÜZENLEYİCİ
KURUM MODELİ

4.1. HUKUKSAL YAPILARI ve İDARİ YAPILANMA İÇİNDEKİ YERLERİ	177
4.1.1. Anayasal Konum.....	177
4.1.2. Özel Yasal Düzenleme İhtiyacı	179

4.1.3. Düzenleyici Kurumların Yürütmeye Karşı Konumu	179
4.2. DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN İDARİ ve MALİ BAĞIMSIZLIĞI	180
4.2.1. İdari Bağımsızlık.....	180
4.2.2. Mali Bağımsızlık.....	185
4.3. DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN YARGISAL DENETİMİ	189
4.4. DÜZENLEYİCİ KURUMLAR REKABET KURUMU İLİŞKİLERİ	192
4.5. OPTİMAL DÜZENLEYİCİ KURUM ORGANİZASYONU	194
4.5.1. Birincil Mekanizmalar	194
4.5.2. İkincil Mekanizmalar	197
4.5.3. Tasarım Sorunları ve Çözüm Yolları	198
4.5.3.1. Yönetmel Özerklik	198
4.5.3.2. Siyasi Otonomi.....	199
4.5.3.3. Açıklık.....	199
4.5.3.4. Yetki ve Sorumluluk Dengesi	199
4.5.3.5. Motivasyon.....	200
4.5.4. Uygun Düzenleyici Kurum Yapısı.....	200
SONUÇ ve ÖNERİLER.....	210
ÖZET	216
ABSTRACT.....	217
KAYNAKÇA.....	218
YARARLANILAN İNTERNET SİTELERİ.....	222

GİRİŞ

Belirli bir gelişmişlik düzeyine ulaşmış ülkelerde, piyasaların etkin çalışmaması sebebiyle, özellikle 1930'larda yaşanan ekonomik buhran ve ardından Keynes'in çalışmaları sonucu, devletin piyasalara müdahalesi gereği ortaya çıkmıştır. Devlet müdahalesi, 1970'lerin sonlarına dek çoğunlukla, bu piyasalarda sadece devletin bizzat faaliyet göstermesi şeklinde olmuştur. Fakat, gelişen sosyal devlet anlayışının, devletin görev tanımını değiştirmesi ve artırması, bunun yanında devletin girişimci olarak faaliyet gösterdiği alanlarda verimlilik ile ilgili yaşanan sorunlar ile kamu işletmeciliğinin rekabetçi çözümler sağlamakta yetersiz olduğunun görülmesi üzerine; icraya dönük devlet müdahaleciliğinden, ABD tarafından devlet müdahalesi gereksiniminin doğduğu ilk dönemlerden itibaren uygulanan, regülasyona dönük devlet müdahaleciliğine doğru geçişler yaşanmaya başlanmıştır. Bu akımın öncülüğünü ise, 1980'lerin başında İngiltere yapmıştır.

Bir başka ifade ile politika belirleyiciler, topluma pahalıya mal olan, devlet müdahalesi uygulamalarını gözden geçirme ihtiyacı duymuşlardır. Ülkelerin müdahale şekilleri, sosyal ve ekonomik faktörlere bağlı olarak farklılık gösterse de, temelde artan sosyal ve ekonomik taleplerinin en etkin şekilde karşılanması ve DTÖ¹ ile AB, NAFTA gibi ülkelerarası birliklerin uygulamaları sonucu artan küresel rekabet karşısında ülkenin rekabet gücünün artırılması amacını taşımaktadır. Söz konusu reform çalışmaları, küreselleşmeden etkilenen Türkiye için de oldukça önem taşımaktadır.

Müdahale gereği ve bunun sonucunda, devletin görevleri bir yandan artarken, bu görevlerin sadece düzenlemeye yönelik olması ve bağımsız düzenleme neticesinde, düzenlenen alanda devletin fiilen varlığının sorgulanmaya başlanması, devletin görev tanımını çok daha hızlı bir şekilde küçültmektedir. Bu yönden, kamunun küçültülmesi söylemi doğrultusunda devlet bizzat işletme anlamında çekildiği ekonominin yönetimini de düzenleyici kurumlara bırakmaktadır. Bu kurumlar, seçimlerle işbaşına gelen hükümetlerin düzenleme ve denetleme yetkilerini ilgili oldukları alanla sınırlı olmak üzere

¹ DTÖ (Dünya Ticaret Örgütü), 1947'de imzalanan GATT (General Agreement on Trade and Tariffs) anlaşmasının uygulanmasını kurumsal bir şekilde denetlemek ve yönlendirmek amacıyla 1995 tarihindeki Uruguay Round'u sonucunda kurulan bir uluslararası örgüttür. "*En çok kayrılan ülke*", "*ulusal muamele*" ve "*ayrımcılık yapmama*" prensipleri çerçevesinde uluslararası ticaretin düzenlenmesini amaçlamaktadır. Merkezi Cenevre'dedir. En üst karar organı iki yılda bir toplanan Bakanlar Konferansı'dır. Halen 130'u aşkın üyesi bulunmaktadır.

devralmaktadırlar. Hatta bu kurumların kısmen yargı yetkisini üstlenirken, özellikle idari yargının alanını da daralttığı iddia edilmektedir.

Bu çalışmanın amacı, sistem olarak tercihini piyasa ekonomisinden yana yapan Türkiye’de; ekonomik etkinlik açısından regülasyona tabi tutulması gereken piyasaların özelliklerini sıralamak, bu piyasaları düzenlemekle görevlendirilecek ve müdahalede etkinliği sağlayacak en uygun düzenleyici kurum modelini ortaya koymak, bu sektöre özel kurumlar ile genel düzenleme görevini halen yürüten Rekabet Kurumu ilişkilerinin ne şekilde olması gerektiğini belirleyerek halen bu tür piyasalarda faaliyette bulunan veya bulunacak olan işletmelere yol gösterebilmektir.

Bu tezin birinci bölümünde, regülasyon türlerine, ekonomik etkinlik kavramı ve iktisadi regülasyon ihtiyacına, regülasyonun boyutlarına ve kapsamına değinilmektedir.

İkinci bölümde, birinci bölümde verilen bilgiler ışığında doğal tekeller ve regülasyon başlığı altında; doğal tekel kavramı, regülasyon ve özelleştirme ilişkisi, regülasyon kapsamında düzenlenen değişkenlerin nelerden oluştuğu, fiyat regülasyonu yöntemleri, doğal tekel niteliğindeki piyasalar için rekabetçi alternatifler ile doğal tekel niteliğini kaybetmekte olan sektörlerle ilgili bilgi verilmektedir.

Düzenleyici kurumlar başlığını taşıyan üçüncü bölümde, doğal tekellerin düzenlenmesiyle görevlendirilecek düzenleyici kurumların yapılarına değinilmektedir. Bu bölümde incelenen başlıca konular ise; düzenleme sürecinin hangi aşamalardan oluştuğu, düzenleyici kurumların yapıları, düzenleyici kurumlarla rekabet otoriteleri arasındaki ilişkinin nasıl olması gerektiği, düzenleyici kurumların sebep olduğu sorunlar ile doğal tekel niteliği gösteren iki önemli sektör, elektrik ve telekomünikasyon sektörlerinde düzenleyici kurumlara değinilmektedir.

Dördüncü bölümde ise, ilk üç bölümde anlatılanlar ışığında Türkiye için uygun düzenleyici kural ve kurum modelini oluşturacak hukuki yapı çizilmeye çalışılmaktadır. Bu amaçla; düzenleyici kurumların hukuki yapıları ve mevcut hukuksal yapı içindeki yerleri, bu kurumlara tanınan idari ve mali özerklik ile yargısal denetimleri ve optimal düzenleyici kurum yapısının ne olması gerektiği üzerinde durulmaktadır.

Son olarak, Sonuç ve Öneriler bölümünde yapılan çalışmanın sonuçları maddeler halinde sıralanarak öneriler ortaya konmaktadır.

Birinci Bölüm

REGÜLASYON KAVRAMI

Demokratik bir devletin başlıca fonksiyonu toplumu iktisadi ve sosyal yönden gelişmiş bir hale getirmektir. Devletler bu amaca ulaşmak için; makro ekonomik istikrarı sağlayacak politikaların uygulanması, istihdamın artırılması, eğitim ve öğretimin geliştirilmesi, fırsat eşitliğinin sağlanması, yenilik ve girişimciliğin teşvik edilmesi, çevrenin korunması, kaliteli sağlık ve güvenlik hizmeti sağlanması gibi yollara başvurur².

Toplumun iktisadi açıdan gelişmesi için ise, iki önemli görevin devlet tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Bunlardan ilki, kar marjının söz konusu olmadığı ancak kamu düzeninin idamesi için gerekli olan yatırımları yapmaktır. İkincisi ise, tam rekabetçi ekonomik koşulların kuralına göre işlemlerini sağlamaktır³.

Regülasyon kavramı, belli bir faaliyete ilişkin olarak **oyunun kurallarının belirlenmesi** (düzenleme) ve bu **kurallara riayetinin sağlanması** (denetim) olarak tanımlanabilir. Bu işlevin yerine getirilmesinde hukuksal normlara başvurulabildiği gibi, deontolojik kuralların hatırlatılması ve ekonomik yaptırımların ve önlemlerin gündeme getirilmesi gibi hukuk alanı dışındaki ikna yöntemleri de kullanılabilir⁴.

Devletlerin birçok faaliyeti bulunmaktadır. Bu faaliyetlerin en başında ise kamu harcamalarının finansmanı gelir. Devletler vergiler yoluyla para toplayıp bu kaynakları çeşitli alanlara harcarlar. Devlet bu ve benzeri işlerin yanı sıra kişi ve kurumların davranışlarını düzenlemekle de görevlidirler. Kişilere yönelik regülasyon daha ayrıntılı ve çok sayıdadır. Bu tür regülasyonlar emniyet kemeri takma zorunluluğu gibi doğrudan olabileceği gibi, pazarda fiyat ile mal ve hizmet standartlarının belirlenmesi gibi dolaylı da olabilir.

Günlük hayatımız içinde regülasyonun işgal ettiği alanın büyüklüğünü bir örnekle daha açık olarak görebiliriz. Bir işçiyi ele alalım. Bu işçi, yayını yapmak için kullanmakta olduğu frekansları düzenlemeye tabi olan radyo

² OECD, **The OECD Report on Regulatory Reform**, Paris, 1999, s. 1.

³ UÇAR Özge P. /KARATEPE Ahmet, **OECD Ülkelerindeki Rekabet Otoriteleri Örgütlenişlerinin Karşılaştırılması**, Ankara, 1999, s. 3.

⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz.: GUEDON Marie-José, "Les autorités administratives indépendantes", **LGDJ**, Paris, 1991, s.30 vd.

kanalından yayınlanan müzik ile uyanır. Kahvaltısındaki yiyeceklerin hemen hemen tamamında toplum sağlığıyla ilgili düzenleyici organın onayı bulunur. Otobüse binerek işine yol alan işçinin, binmiş olduğu otobüste kullanılan yakıttan aracın lastiğine kadar tüm parçaların üretimi, çevrenin korunması dahil o endüstri ile ilgili düzenleyici kurallara göre yapılmıştır. İşçinin işyeri de, tabi ki ağır güvenlik ve sağlıkla ilgili düzenlemelere tabidir. İşçinin alacağı ücretin ilgili düzenleyici organ tarafından belirlenen asgari miktarın altında olamayacağı öngörülmüştür. İşçinin yaptığı telefon görüşmelerinin ücretleri de büyük olasılıkla regülasyona tabidir. Ulaşım masraflarının büyük bir kısmı, kullanılan elektriğin fiyatı vb. günlük yaşamın çok büyük bir kısmını oluşturan faaliyetler ile ilgili düzenleyici kurumlar faaliyet göstermektedir. İşçi mesaisinin bitiminde ailesi ile beraber bir lokantaya veya sinemaya gittiğinde, kapalı yerlerde sigara içilemeyeceğine dair regülasyon ile karşılaşır⁵.

Özetlersek, günümüzde devlete biçilen yeni rol, toplumsal yaşama ilişkin faaliyetlerin bizzat üstlenilmesi değil **toplumsal yaşamda bir tür hakemlik** şeklinde oluşmakta⁶ ve bu yeni rol gereğince regülasyon işlevi çok önemli hale gelmektedir. Bu işlevi ile devlet, “*eli silahlı bir jandarma*” olmaktan ziyade, toplumsal birlikteliği ve uzlaşmayı sağlamaya çalışan *manevi bir otorite*⁷ olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, regülasyon kavramının, önümüzdeki yılların kilit kavramlarından olacağı ve üzerinde önemli tartışmaların yapılacağı söylenebilir.

Her ne kadar son çeyrek yüzyılda deregülasyon en çok telâffuz edilen terim haline geldiyse de, devletlerin regüle ettikleri alan halen yaşamımız içinde önemli bir yer işgal etmektedir.

20. yüzyıl içinde düzenleyici devletin ortaya çıkışı, modern endüstrileşmiş demokrasinin gelişmesi için gereken bir adım olarak kabul edilmelidir. Ekonomi ve toplum yapısının farklılaşarak karmaşık hale gelmesi sonucu birbiriyle rekabet halindeki menfaatlerin dengelenmesi, yeni hizmetlerin ortaya konması, hızla gelişen ekonominin yarattığı dışsallıkların denetimi için yeni yönetim anlayışlarının uygulanması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Regülasyon yoluyla devletler büyük boyutlu ekonomik ve sosyal değerlerin korunmasına yönelik önemli kazançlar sağlamışlardır. Günümüzde, ülke yönetiminde

⁵ VISCUSI, W. Kip/ VERNON, John M./HARRINGTON Joseph E., **Economics of Regulation and Antitrust**, MIT Press, 1995, s. 2.

⁶ BRISSON, Jean-François, “Les pouvoirs de sanction des autorités de régulation et l’article 6&1 de la Convention européenne des droits de l’homme”, *AJDA*, 1999, s. 853.

⁷ BEZARD, Pierre, “Le pouvoir de sanction financière directe de la Commission des opérations de Bourse”, *LPA*, 17. 1. 1990, s.54.

etkinliğin sağlanması, büyük ölçüde düzenleyici kurum ve kuralların kalitelerine bağlıdır⁸.

Konuya iktisadi açıdan yaklaşıldığında; uygulamada nüans olmasına rağmen dünyadaki ülkelerin büyük çoğunluğunun benimsediği piyasa ekonomisi, arz ve talep güçlerinin işleyişine dayanan ekonomik yapıdır. Piyasa ekonomisinde temel ekonomik kararlar, diğer bir deyişle hangi malların kimler tarafından ve ne miktarda üretileceği gibi konular, fiyat mekanizmasının işleyişi ile kendiliğinden çözüme kavuşur. Üreticileri yönlendiren temel faktör kar güdüsüdür. Tüketicilerin tercihlerini belirleyen faktör ise piyasa fiyatlarıdır. Özel mülkiyet hakkı ve girişim özgürlüğü piyasa ekonomisinin temel özellikleridir. Piyasa ekonomilerinde ilke olarak ekonomik faaliyetler özel kişi ve kuruluşlarca yürütülür. Bununla birlikte devletin belirli ölçülerde müdahalelerde bulunması piyasa mekanizmasına aykırı değildir. Bu müdahalelerin derecesi ülkelere göre farklılıklar gösterir.

Dönemin ABD Başkanı Bill Clinton 1995 Şubatında yayınladığı ekonomi raporunda, Amerikan ekonomisinin başarısının ardında **pazar** kavramının yer aldığını, pazarda başarıyı ise **rekabetin** sağladığını belirtmiş ve rekabetin maliyet ve fiyatları düşüren, tüketicilere istediği nitelikte ürünlerin sunulmasını sağlayan, yenilikleri teşvik eden ve ülke ekonomisinin dış pazarlarda var olabildiğini sağlayan temel güdü olduğunu ifade etmiştir.

Dünya genelinde piyasa ekonomisi sisteminin tercih edilmesinin temel nedeni, rekabet içindeki piyasaların optimum kaynak dağılımını sağlayacağı ve böylece toplumsal refahın artacağı hipotezine dayanmaktadır. Liberal ekonomik felsefeye göre rekabet, hem ülke ekonomilerinde hem de, karşılıklı ticaret aracılığıyla, dünya ekonomisinde kaynakların etkin olarak dağıtılarak toplumsal refahın artırılmasının en temel aracıdır.

Rekabete dayalı piyasa ekonomisinin genel tercih olması ve ardından yaşanan bazı olumsuzluklar, oyunun kurallarının belirlenmesine olan ihtiyacı gün yüzüne çıkarmıştır. Bu sebeple birçok ülke regülasyon çalışmalarını başlatmış ve kendi regülasyon politikalarını oluşturmuş ve hatta bu politikalarını slogan haline getirmişlerdir⁹.

⁸ OECD, *The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies*, Paris, 1998, s. 193.

⁹ **Avustralya** - "Asgari düzeyde fakat etkin regülasyon", **Kanada** - "Daha akılcı regülasyon", **Avrupa Birliği Komisyonu** - "Daha az fakat daha etkin", **Almanya** - "Daha küçük devlet, verimliliği artırılmış bürokrasi", **Japonya** - "Prensip olarak özgürlük, istisna olarak regülasyon", **Hollanda** - "Rekabet, deregülasyon ve kaliteli regülasyon", **İsveç** - "Daha kaliteli regülasyon", **İngiltere** - "Daha az, daha iyi, daha basit", **ABD** - "Amerikan halkı kendilerine karşı değil, kendileri için olan regülasyonu hak ediyor" - OECD, *The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies*, Paris, 1998, s. 194.

Piyasa ekonomisi ve regülasyon konusuna verilen bu önemin ardındaki gerçek, uygulanan politikalar yoluyla toplumsal refahı maksimize etmektir. Bir toplumu oluşturan bireylerin tatminlerinin toplamına toplumsal refah adı verilir. Ekonomik sistem içinde bu toplam tatminin azamileştirilmesine çalışılır. Ekonomik sistemin amacı insan ihtiyaçlarının karşılanmasıdır¹⁰.

Regülasyon ve düzenleme kavramlarının anlamlarına gelince: Ali Püsküllüoğlu'nun Türkçe sözlüğünde **düzenlemek** fiilinin anlamlarından birisinin "*doğru işlemlerini sağlamak*" olduğu belirtilmiştir. Aynı sözlükte, **düzenleyici** ise "*düzenleme eylemini yapan*" olarak tanımlanarak **regülatör** sözcüğünün düzenleyici ile eş anlamlı olduğu ifade edilmiştir. Türk Dil Kurumu Türkçe sözlüğünde ise, **düzenleyici** "*herhangi bir işi, kuruluşu gerçekleştirip düzenli sonuç alınmasını üstlenen kişi veya organizatör*" olarak tanımlanmış ve yine regülatör sözcüğünün düzenleyici sözcüğü ile eş anlamlı olduğu kaydedilmiştir. Bu nedenle çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde, düzenleme ve regülasyon ile düzenleyici ve regülatör sözcükleri eş anlamlı olarak kullanılacaktır.

Prof. Terence DAINTITH ise, düzenleme teriminin iki tanımını vermektedir: terim günlük dilde kullanıldığı biçimiyle, bir kurala, ilkeye ya da sisteme göre davranışların denetlenmesi anlamına gelmektedir. Terim aynı zamanda piyasaların işleyişini belirleyen ya da değiştiren herhangi bir devlet etkinliği anlamına da gelmektedir¹¹. Terimin daha kullanışlı bir tanımı Philip SELZNICK tarafından yapılmıştır; Selznick'e göre terim, toplumsal değeri olan bir etkinlik üzerinde, bir kamu kurumu tarafından uygulanan sürekli ve yoğunlaşmış bir denetim anlamına gelmektedir.

Teknik anlamda regülasyon; işletme, yönetim bilimi, sosyoloji, politika bilimi ve hukuk disiplinlerini ortak olarak ilgilendiren bir kavramdır. Temelinde, belli bir alanda ya da belirli bir faaliyete ilişkin olarak "*oyunun kurallarının*" belirlenmesi, yani o alanın organize edilmesi (düzenleme işlevi) ve bunun "*kontrol*" edilmesini (denetim işlevi) içerir.

¹⁰ Bireysel tatminlerin toplamının azamileştirilebilmesi sorunu faydanın ölçülmesi tartışmasını gündeme getirecektir. Bir dönem iktisat teorisinde, bir tüketicinin bir mal demetini kullanarak elde edeceği tatminin kardinal olarak ölçülebilir ve toplanabilir olduğu varsayılmaktaydı. Ancak son dönemde genel kabul gören yaklaşım ordinal ölçüm yaklaşımıdır. Buna göre fayda subjektif bir olgudur ve kardinal olarak ölçülemez. Ordinal faydalar toplanamaz. Bu noktada faydanın ölçülmesi sorunu Pareto Optimumu tahlili ile aşılmaktadır. Pareto Optimumu kavramı, fayda kardinal olarak ölçülemese ve toplanamasa bile bazı durumlarda toplam tatminin ne yönde değişebileceğini söylemek imkanı vermektedir.

¹¹ SYRETT, Keith, *İngiltere'de Özelleştirme: Siyasal ve Hukuksal Temelleri*, 12 Mayıs 2000 tarihinde A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesinde yapılan aynı adlı seminer, s. 2.

Düzenlemenin tanımını kamu hizmeti kapsamında şu şekilde yapabiliriz: *“Düzenleme veya regülasyon, toplumsal değeri ve/veya sonuçları olan hedeflerin gerçekleştirilmesi için serbest pazarın işleyişini değiştirme amacı ile kurulmuş özel statülü bir kamu kurumunun iktisadi aktörler üzerinde uyguladığı hükümet denetimidir.”*

1.1. REGÜLASYON TÜRLERİ

Yukarıdaki tanımların ortak noktaları birleştirildiğinde regülasyonun, devletin piyasa faaliyetlerini ve özel sektörün ekonomi içindeki davranışlarını gözlemleyerek bir hakem gibi davranırken kullanımına sunulan politikaları ifade ettiği görülür. Bir başka ifade ile regülasyonlar, seçilmiş temsilciler tarafından oluşturulan ve öncelikleri yansıtan politik araçlardır¹².

Regülasyonlar, düzenleyici kuralların geliştirildiği, güçlendirildiği ve değiştirildiği süreç ve kurumları içeren geniş bir regülasyon sisteminin ürünüdürler. Geniş anlamda regülasyonlar devletin, vatandaşların, teşebbüslerin ve hatta devletin kendisinin davranış kalıplarını oluşturmak için kullandıkları yasal mevzuat ve kararlar, (anayasa, yasa, kanun hükmünde kararname, tüzük, tebliğ, yönetmelik, sirküler, direktif, duyuru, lisans ve hatta gayri resmi diğer araçlar) olarak anlaşılmalıdır.

Her ne kadar eğitim ve sosyal hizmetleri tam olarak bir kategorinin içine sokma mümkün olmasa da¹³, regülasyon faaliyetleri üç ana başlık altında toplanabilir¹⁴:

1.1.1. İktisadi Regülasyon

Düzenleyici devletin, 1930’lu yıllarda yaşanan kriz ile ikinci dünya savaşı sırasında giderek artan asıl gayesi, ekonominin yönetilmesidir. Şu anda mevcut düzenleyici kurum ve kuralların büyük çoğunluğu o dönemde oluşmuş veya daha sonra o dönemde oluşan fikirlerden etkilenmiştir. İşte, piyasaların etkinliğini geliştirmeye yönelik bu türden regülasyonlara *“iktisadi regülasyon”* denmektedir. İktisadi regülasyonlara örnek olarak; fiyat kontrolleri, ücret kontrolleri (asgari ücret uygulaması gibi), faiz oranının kontrolü, döviz kurunun kontrolü, kira kontrolleri, piyasaya girişin engellenmesi veya sınırlandırılması,

¹² OECD, *The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies*, s. 206.

¹³ GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story*, World Bank Publishings, Washington D.C., 1999, s. 2.

¹⁴ OECD, *The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies*, Paris, 1998, s. 16.

kamusal kuruluşlara ve özel kuruluşlara teşvikler sağlanması vb. uygulamaları gösterebiliriz¹⁵.

İktisadi regülasyon, piyasada mevcut aktörler arasında yeterli düzeyde rekabet olmasına sağlayacak bir ortam yaratarak veya aktör sayısı tek ise bunun davranışlarını rekabet halinde olsaydı göstermesi muhtemel davranışlara benzer hale getirecek kurallar koyarak, piyasaların etkinliğini sağlamayı amaçlar.

1.1.2. Sosyal Regülasyon

Sosyal regülasyonlar, geniş anlamıyla toplumun haklarını korumaya ve refahını artırmaya yönelik regülasyon faaliyetleridir.

1960'lı yılların sonunda yaşanan toplumsal muhalefet ile sağlık, güvenlik, işçi hakları, çalışma şartları, çevre, tüketici haklarına yönelik devlet müdahalesinin gerekliliğiyle ilgili yoğun taleplerin etkisiyle, 1970'li yıllarda her sosyal risk ya da çevre kirliliği tehlikesi ile ilgili düzenleyici kurum ve kurallar oluşturulmaya başlanmıştır. Bunlara örnek olarak U.S. Environmental Protection Agency (ABD Çevre Koruma Komisyonu), National Traffic Safety Administration (Ulusal Karayolu Trafik Güvenliği İdaresi), Consumer Product Safety Commission (Ürün Güvenliği Komisyonu), Nuclear Regulatory Commission (Nükleer Regülasyon Komisyonu) verilebilir. Bu akım sonucu, ABD'de 1950 yılında toplam 9745 sayfa olan federal regülasyonlar, 1980 yılında 100.000 sayfaya ulaşmıştır.

Yukarıdaki örneklerden de görüleceği üzere, sosyal regülasyon; çevre, güvenlik, sağlık ve çalışanların durumu gibi konular üzerine yoğunlaşmıştır. Sosyal regülasyon gereksiniminin dayandığı ana düşünce tek tek firmaların, devlet müdahalesi olmaksızın, faaliyetlerinden doğacak sosyal maliyetleri pek dikkate almayacaklarıdır. Örneğin, kar güdüsü ile hareket edecek bir firmanın iç veya dış baskılar olmaksızın çevreyi kirlileme yönündeki eğilimi sürebilir¹⁶.

Sosyal regülasyonun derecesinin tespiti için regülasyon sonucu ortaya çıkacak faydanın maliyetinin ortaya konması gerekir. Örneğin, çevre kirliliği ile ilgili ve teşebbüslerin hareket alanını kısıtlayan bir düzenleyici kural koyulmadan önce, bu kural sonucu azalan kirliliğin toplumsal refaha ne kadar katkıda bulunduğunu hesaplanması ve bu kural sonucu teşebbüslerin katlanmak zorunda olduğu maliyetlerle karşılaştırılması gerekir.

Günümüzde sosyal regülasyonlar, gittikçe daha fazla üretim ve tüketim süreçlerini etkiler hale geldiklerinden, eski kurallara kıyasla daha görünür hale gelmişlerdir. 1991 yılında yapılan araştırmalara göre sosyal regülasyonların

¹⁵ AKTAN, Coşkun Can, a.g.e., s. 92.

¹⁶ GUASCH, J. Luis/SPILLER Pablo, a.g.e., s. 3.

sayısının artması ve iktisadi deregülasyon süreci sonucu, sosyal regülasyon maliyetleri iktisadi regülasyon maliyetlerinin iki katına ulaşmıştır. Çünkü sosyal regülasyon açısından toplumun genelinin deregülasyon talebi bulunmamakta ve hatta regülasyon talepleri artmaktadır.

1.1.3. İdari Regülasyon

Günümüzde devletin işlemleri daha karmaşık ve bilgiye dayalı hale gelmekte ve bu yoğun işlemlerin maliyetlerine katlanmak; bir başka ifade ile formlar doldurmak, izin istemek, rapor sunmak, bildirimde bulunmak, kayıt tutmak gibi bürokratik işlemleri gerçekleştirmek, üretici ve tüketicilere düşmektedir. İşte devletin müdahil olduğu işlemlerin ne şekilde gerçekleşeceğine ilişkin kurallar bütününe “*idari regülasyon*” denir. Devletin trafiğin iyi işlemesi için oluşturduğu kurallar ve yaptığı düzenlemeler idari regülasyona bir örnek oluştururlar.

İdari regülasyonun teşebbüsler açısından en çok belirginleştiği alan yeni iş kurma aşamasında yapılması gereken işlemlerdir. Aşağıdaki tabloda AB üyesi birkaç örnek ülkede yeni bir iş kurmak için yapılması gerekenler karşılaştırmalı olarak verilmiştir.

Tablo-1: Yeni Bir İş İçin Yerine Getirilmesi Gereken Formaliteler

Ülke	İşlem Sayısı	Gün Sayısı	Tahmini Maliyet (€)
<i>Fransa</i>	15	28-56	1.900-4.600
<i>Almanya</i>	8	56-168	750-2.000
<i>Yunanistan</i>	24	21-70	750-2.000
<i>İtalya</i>	21	154	700-7.000
<i>İrlanda</i>	6	14-28	300-700
<i>İngiltere</i>	8	42	500-1.000

Kaynak: OECD, **The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies**, Paris, 1998, s. 294.

Yukarıda tasnifi yapılan regülasyon türlerine ait maliyetler konusunda yapılan çalışmalar, konunun ekonomik hayat açısından önemini çarpıcı bir şekilde ortaya koymaktadır. ABD’de toplam regülasyon maliyetinin, 1991 yılında GSMH’nin %7,3’üne ulaştığı, yine aynı ülkede 1979 yılında 313 milyar dolar olan yıllık federal regülasyon maliyetlerinin 1991 yılında 413 milyar dolara ulaştığı tespit edilmiştir. 1988 yılında ekonomik regülasyon maliyeti 46 milyar dolar olarak gerçekleşirken yaratılan fayda ile ilgili net bir rakama ulaşamamıştır. Sosyal regülasyonların maliyeti 78 ila 107 milyar dolar olarak gerçekleşirken sağlanan faydanın değeri 42 ila 182 milyar dolar arasında

olmuştur. Daha sonra devlete ait kayıtlar üzerinden yapılan araştırmalar sonucu 1990-1995 yılları arasında sağlanan faydanın yaklaşık 280 milyar dolara ulaştığı görülmüştür.

1.2. EKONOMİK ETKİNLİK KAVRAMI ve İKTİSADİ REGÜLASYON İHTİYACI

Regülasyon türleri hakkında açıklama yapıldıktan sonra, ekonomide etkinlik ve dışsallık konularının regülasyon ile ilişkilerinin ortaya konması yerinde olacaktır.

1.2.1. Ekonomik Etkinlik ve Dışsallık

Serbest piyasa sisteminde optimum kaynak dağılımının sağlanarak refahın maksimize edilmesi **ekonomik etkinlik** olarak tanımlanabilir. Ekonomik etkinliğin sağlanabilmesi için öncelikle, kaynakların etkin olarak dağılımı (*dağılımda etkinlik*¹⁷) ve üretimin etkin (*üretimde etkinlik*¹⁸) olarak gerçekleştirilmesi gerekir. Bunu gerçekleştirecek mekanizma ise, rekabetçi piyasaların işleyişidir. Gerçekten, rekabetçi piyasalarda uzun dönemde hem maliyetler asgari düzeye indirilerek **üretimde etkinlik**, hem de tüketici talepleri maliyetleri yansıtan fiyatlarla karşılanarak **dağılımda etkinlik** sağlanabilmektedir.

Dışsallık ise, ekonomik hayat içinde bulunan bir birimin yaptığı bir aktivite ile asıl amacı olmadığı halde başka bir birimin yararına ya da zararına yol açmasıdır. Dışsallığı bir örnek ile şu şekilde açıklayabiliriz. Ankara'nın Sakarya caddesinden bir ekmeğe dönerek satın alarak tükettiğimizi ve bu malı satanların tam rekabet içinde olduğunu yani fiyatın marjinal maliyete eşit

¹⁷ Rekabetçi piyasada faaliyet gösteren bir firma kar güdüsü ile hareket eder ve piyasada oluşan fiyatı veri olarak kabul edip tüketici talebini karşılamak üzere üretimini, kendisi için marjinal geliri ifade eden Fiyat=Marjinal Maliyet noktasına kadar artırarak maksimum karı elde etmeye çalışır. Bu firmanın piyasada oluşan fiyatın altında bir fiyattan mal satmasına gerek olmadığı gibi, piyasa fiyatının üzerinde satma olanağı da bulunmamaktadır. Bu nedenle fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu noktada gerçekleşen kaynak dağılımı, dağılımda etkinliğin sağlandığı optimal dağılımdır (Pareto Efficiency). Çünkü, fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu noktada tüketicinin ödediği fiyat toplumun o mal ve hizmetin üretiminde kullanılan emek, sermaye ve toprağa verdiği değeri ortaya koymaktadır.

¹⁸ Üretimde etkinlik veya diğer bir ifade ile verimlilik; emek, sermaye veya toprak gibi üretimde kullanılan bir birim girdi başına üretilen mal veya hizmet miktarını ifade eder. Uygulamada verimlilik, üretim miktarının, verimliliği bulunmak istenen girdi miktarına bölünmesiyle elde edilir ve o girdinin ismiyle belirtilir. Emeğin, sermayenin ya da toprağın verimliliği gibi. Kullanılan faktör başına üretim miktarını artıran her gelişme verimliliği de arttırmış olur. Verimliliğin en yaygın kullanılan ölçüsü emek saati başına çıktıdır. Verimlilikteki artış hızı, teknik değişimin neden olduğu ilerlemenin ölçüsünü verir. Emek başına üretimde artışa izin veren ve dolayısıyla yaşam düzeyinin yükselmesine katkıda bulunan etmen verimliliklerdir.

olduğunu varsayalım. Eğer bu malın üretiminde kullanılan girdiler de rekabetçi bir pazardan elde ediliyorsa, bu malın üretimi için kullanılan toplumsal kaynakların toplam değeri ekmek arası dönerin fiyatına (P) eşit olacaktır. Bu mal için ödemeyi düşündüğümüz en yüksek fiyatı da V olarak gösterirsek ve $V > P$ ise malı satın alır ve $V - P$ kadar fayda elde ederiz. Bu malı tüketmemiz herhangi bir dışsallık yaratmıyorsa, malı tüketmemizin toplumsal refaha katkısı da $V - P$ kadar olacaktır. Malın tüketilmesi durumunda dışsallık doğuyorsa, örneğin ekmek arası döner içinde soğan varsa ve bu mal tüketildikten sonra Ankaray ile yolculuk edilirken bir başka şahıs muhtemel ağız kokusu nedeniyle, kişinin yanından kalkması için M lira ödemeye razı ise, döner ekmek yemenin net toplumsal refah kazancı negatif dışsallık nedeniyle $(V - P) - M$ 'ye düşecektir. Negatif dışsallığın iktisadi hayatta en çok görülen şekilleri gürültü ve çevre kirliliğidir. Bu yüzden düzenlemenin gerek duyulduğu bir diğer alan önemli toplumsal kaynak kaybına yol açan negatif dışsallıkların giderilmesi ya da azaltılmasıdır.

Sırası gelmişken pozitif dışsallığa da bir örnek vermek yerinde olacaktır. Bir kişi bulaşıcı bir hastalık kapar ve hemen tedavi olursa, hem kendi sağlığına kavuşur hem de hastalığı toplumun diğer fertlerine bulaştırmayarak toplumsal fayda sağlar, diğer bir anlatımla pozitif dışsallığa neden olur.

1.2.2. Piyasa Aksaklıkları

Ekonomik hayatta tam rekabet piyasası özelliklerinin tamamının bulunduğu ve dışsallık yaratılmadığının iddia edilmesi ütöpik bir yaklaşımdır. Bu yüzden, tam rekabet piyasalarının oluşabilmesi için gerekli koşullarda eksiklik bulunması ve negatif dışsallık, piyasa aksaklıklarının ortaya çıkmasına neden olur. Böyle durumlarda piyasalar ekonomik etkinliği sağlamakta yetersiz kalır ve toplumsal refah maksimize edilemez.

Rekabetçi piyasaların tam olarak işleyememesi iki durumda söz konusu olur. Birincisi, önemli ölçek ekonomileri¹⁹ olmadığı halde bir tek teşebbüs ya da

¹⁹ Ölçek ekonomileri, bütün girdilerin (üretim faktörlerinin) eşit orandaki değişimleri sonucunda çıktı (ürün) düzeyinde meydana gelen değişikliklerin şeklini gösterir. Eğer ürün, üretim faktörleriyle aynı oranda artıyorsa (x) ölçek ekonomileri sabittir. Buna ölçeğe göre sabit getiriler de denir. Ürün daha büyük oranda artıyorsa ölçek ekonomileri artan; azalan bir oranda artıyorsa azalan bir gelişme içindedir. Artan gelişme durumuna ölçeğe göre artan getiriler, ikincisine ise ölçeğe göre azalan getiriler denir.

Genel olarak, kullanılan üretim faktörü miktarları arttığı zaman üretimin önce “ölçeğe göre artan getiriler” aşamasından, sonra da sırasıyla “ölçeğe göre sabit” ve “ölçeğe göre azalan” getiriler aşamalarından geçtiği varsayılır. Üretim faktörlerinin fiyatları veri kabul edildiğinde, artan getiriler azalan uzun dönem ortalama maliyetleri, sabit getiriler sabit uzun dönem birim maliyetleri, azalan getiriler de artan maliyetleri ifade eder.

bir grup teşebbüsün pazarın tamamına hizmet eder hale gelmesidir²⁰. İkincisi ise, teknolojik kısıtlar nedeniyle sadece tek bir firmanın pazara hizmet sunmasının etkinliği sağladığı doğal tekel durumudur. Bunlardan ilki teşebbüs davranışları ikincisi ise teknoloji ve pazar yapısı gibi dış etkenler nedeniyle ortaya çıkan kalıcı aksaklıklardır. Bu noktada, eksik koşulların birbirlerini etkileyerek artmasının önüne geçilebilmesi ve tam rekabet piyasalarının gerçekleştirilebilmesi için piyasalara müdahale edilmesi gereği ortaya çıkar. Bu müdahalenin ise organize olmuş bir birim tarafından yapılması uygun olacaktır.

Dünyada, söz konusu müdahaleler milli devletler tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak uluslararası kuruluşların, bu iktisadi faaliyet alanına olan ilgileri gün geçtikçe artmaktadır.

Piyasa aksaklıklarının kalıcı olmadığı durumlarda rekabet kuralları ya da antitekel politikaları bir pazarda yoğunlaşmayı ve yoğunlaşmadan kaynaklanan pazar gücünün kötüye kullanılmasını engelleyerek rekabeti azaltan unsurları ortadan kaldıracaktır. Ancak doğal tekel durumlarında piyasa aksaklıkları kalıcıdır.

Fiziksel şebeke²¹ veya altyapı sektörleri başlıca; telekomünikasyon (yerel görüşmeler), posta hizmetleri, enerji (iletim ve dağıtım), ulaşım (demiryolu, limanlar, havaalanları), sanitasyon (kanalizasyon, katı atık), çöp toplama ve imha, içme suyu, doğal gaz hizmetlerinden oluşmaktadır²².

Özetlemek gerekirse; doğal tekel, dışsallık veya başka bir nedenle bir piyasa aksaklığı oluştuğunda, devlet müdahalesi için rasyonel bir gerekçe ortaya çıkmış olur. Doğal tekel durumuyla ilgili olarak yapılacak regülasyonlar dağılımda ve üretimde etkinliği sağlamaya yönelik olacaktır. Örneğin, piyasaya girişin izne tabi kılınması ile üretimde etkinliği sağlamak üzere sadece bir firmanın faaliyetine olanak sağlanacak, fiyat regülasyonu ile de tekelin sosyal olarak optimal fiyatı uygulaması sağlanarak dağılımda etkinlik sağlanacaktır. Dışsallıkla ilgili olarak da, konulacak vergi vb. türden önlemlerle negatif dışsallığın toplum tarafından kabul edilebilir bir düzeye çekilebilmesi mümkün olacaktır.

Bazı durumlarda ele alınan piyasa rekabetçi olsa da, ölçek ekonomisi dışındaki bazı nedenlerden ötürü istenen düzeyde etkinlik sağlanamaz. Bu

²⁰ UTTON, Michael, **The Likely Impact of Deregulation on Industrial Structures and Competition in the Community**, Office for Official Publications of European Communities, Luxembourg, 1987, s. 19

²¹ Büyük miktarda ilk yatırım gerektiren ve dolayısıyla sabit maliyeti yüksek olan gaz, elektrik, doğal gaz, su ve demiryolları ile temel telekomünikasyon hizmetleri gibi mal ve hizmetlerin bulunduğu piyasalardır.

²² AKTAN, Çoşkun Can, **a.g.e.**, s. 65-66.

duruma bir önceki başlıkta değinildiği gibi dışsallık adı verilir ve piyasa aksaklığının özel bir türünü oluşturan dışsallığın olumsuzluklarının giderilmesi için devletlerin sosyal regülasyon olarak adlandırdığımız çevrenin korunması, güvenlik standartları belirlenmesi gibi tedbirler alması gerekir²³.

1.2.3. Eksik Rekabet Piyasası Türleri

Eksik rekabet, bu tür piyasalarda yer alan firmanın fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreler üzerinde belirli bir kontrole sahip olduğunu ifade eder. Bu tür piyasalarda, piyasanın türüne bağlı olarak firma veya firmalar, piyasanın tamamını kaybetmeksizin fiyatı marjinal maliyetin üzerinde belirleyebilirler. Bu eylemin toplumsal refah açısından doğal sonucu ise, kaynakların etkin kullanılmaması ve refah kaybıdır.

Eksik rekabet piyasaları genel olarak üçe ayrılabilir:

Tekel Piyasalar

Bir piyasada belirli bir malın bir tek satıcısı olması durumunu belirtmek için kullanılmaktadır. Belirli bir tek malın ve bir tek satıcının varlığı; tam rekabetteki endüstri kavramına benzetilebilir. Endüstri, tam rekabet şartlarında aynı malı üreten bütün firmaların toplamına verilen isimdir. Endüstri içindeki her firma ayrı bir karar birimidir. Firma, endüstri arzının ve piyasa talebinin belirlediği fiyat seviyesini veri olarak kabul eder ve kendisine en yüksek karı sağlayacak üretim hacmini tespit eder. Tekelde ise ayrı ayrı firmalar yerine bir tek firma söz konusudur. Tam rekabette firmaların karşı karşıya olduğu piyasa talep eğrisi, Tekelde tek firmanın karşı karşıya kaldığı talep eğrisidir. Artık tek firma, tam rekabet piyasasındaki tek firma gibi, fiyatı veri olarak kabul etmek zorunda değildir. Yani tekelci firmanın kararları malın piyasa fiyatını etkilemektedir.

Tekelci Rekabet Piyasaları

Tam rekabet koşullarının aksadığı bir piyasa türüdür. Alıcı ve satıcılar çok sayıda olmakla birlikte, piyasanın saydam olmadığı, malların homojen veya bölünebilir nitelik taşımadığı durumlarda monopolcü rekabet koşulları doğar ve fiyatlar adeta oligopol koşulları içinde belirlenir. Tekelci rekabet firmaları ölçek ekonomilerini tam olarak kullanamamakta ve kapasite fazlasının oluşmasına ve böylece kaynak israfına yol açmaktadırlar. Ancak, bu piyasaların temel özelliği olan ürün farklılaştırması, yenilikçiliğe ve piyasaya yeni ürünlerin tanıtımına ya da mevcut ürünlerin kalitesinde iyileşmelere yol açar²⁴.

²³ OECD, *Regulatory Reform, Privatisation and Competition Policy*, Paris, 1992, s. 13.

²⁴ ÇAKAL, Recep, **a.g.t.** s. 16.

Oligopol Piyasalar

Oligopol az sayıda satıcı demektir. Satıcılar tam rekabette olduğu gibi homojen bir mal da satabilirler, tekelci rekabette olduğu gibi farklılaştırılmış mal da satabilirler. Firma sayısının azlığı belli bir rakamla ifade edilemez. Oligopol piyasasının en önemli unsuru, firmaların birbirlerinin davranışlarını dikkate alma zorunluluğunda olmalarıdır. Bu da ancak firma sayısının sınırlı oluşu veya her firmanın piyasa payının toplam içinde önemli bir yer tutması ile mümkündür. Oligopolde azami firma sayısı belirsizdir ancak asgari sayı ikidir. İçinde yalnızca iki firmanın bulunduğu oligopol piyasasına duopol adı verilmektedir. Duopolde, firmalar arasında ortak bir fiyat belirlemek, üretimi sınırlandırmak veya piyasaları bölüştürmek yönünde güçlü bir eğilim olduğu söylenebilir. Oligopolde, firma sayısının sınırlı oluşu, piyasaya girişin serbest olmadığının bir ifadesidir. Oligopolde piyasaya girişi engelleyen temel faktörler teknoloji ve maliyettir. Tam rekabet, tekeli ve tekeli rekabet piyasalarında olduğu gibi oligopol piyasasında da alıcı sayısı çoktur. Bu tür piyasalarda faaliyette bulunan firmalar çeşitli araçlarla rekabeti sınırlamaya ve pazar güçlerini artırmaya yönelirler. Piyasaya girişi güçleştirmek amacıyla aşırı reklama yönelme, fiyat dondurma, fiyatları kontrol altında tutma, yıkıcı fiyat indirimleri yapma, kartel anlaşmaları yapma, yatay ve dikey entegrasyona gitme gibi uygulamalar, pazar gücünü artırmaya yönelik uygulamalardır.

Günümüzde birçok sektörde az sayıda teşebbüs²⁵ faaliyet göstermektedir.

Devletlerin piyasa aksaklıklarını gidermek amacıyla kullanabileceği iki tür mekanizma bulunmaktadır. Bunlardan ilki teşvik yöntemidir. Devlet örneğin, çeşitli vergiler koyarak teşebbüsleri istenmeyen hareketlerinden (çevre kirliliği gibi) caydırmaya çalışır. Konuya ilişkin ikinci mekanizma ise teşebbüslerin istenmeyen eylemlerine doğrudan müdahaledir. Bu mekanizma daha çok rekabet kuralları yoluyla uygulanır. Ancak konu doğal tekeller olduğunda bu mekanizmanın uygulanması daha karmaşık hale gelir.

1.2.4. İktisadi Regülasyonun Tarihi Gelişimi

Avrupa'da önceleri sektörlerdeki üretim faaliyetlerinin kamu elinde bulunması sebebiyle, bunların regülasyonuna gerek duyulmamıştır. ABD'de ise, Avrupa'nın aksine endüstriler başından beri özel sektörün elinde olduğundan,

²⁵ Buradaki teşebbüs teriminden, piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler anlaşılmalıdır.

regülasyon faaliyetleri bu iş için özel olarak kurulmuş federal ve yerel komisyonlar aracılığıyla yürütülmüştür²⁶.

İktisadi regülasyon teriminden ilk kez 1870'lerde ABD'de bahsedilmeye başlanmıştır. O tarihlerde regülasyonla ilgili iki önemli olay yaşanmıştır. Bunlardan ilki, tekellerin regülasyonunun temellerini oluşturan bir Federal Mahkeme kararıdır. İkincisi ise, demiryolları şirketlerinin büyümesi sonucu, iktisadi regülasyona tabi kılınan ilk endüstri kolu haline gelmesidir. İktisadi regülasyon açısından bir dönüm noktasını oluşturan *Munn vs. Illinois* kararına göre, Illinois eyaletine kamu yararı görüldüğünden tahıl taşıyıcı ve ambarlarının uyguladıkları fiyatları regüle edebilme hakkı tanınmıştır. Bu karar ile tekellerin tüketici aleyhine hareket etmelerini engellemeye yönelik regülasyon faaliyetlerinin temeli atılmıştır.

Öte yandan 1870 ve 1880'lerde demiryolu sektörü bazı dönemler saldırgan fiyat savaşlarına, bazı dönemler ise tam aksine durağan fiyat hareketlerine sahne olmuştur. Sektörde aynı zamanda, hizmeti alanlar arasında ayrımcılık yapıldığı da görülmüştür. Bu sebeple, kendilerine haksız yere yüksek fiyat uygulanan müşteriler bu alana devlet müdahalesinin şart olduğunu savunmuşlardır. Diğer taraftan, demiryolu şirketlerinden de fiyatlarda istikrarın sağlanmasına yönelik devlet müdahalesinde bulunulması yönünde talepler gelmeye başlamıştır. Sektörün iki farklı kesiminden gelen bu çağrılar üzerine, demiryolu ücretlerinin düzenlenmesi amacıyla Eyaletler Arası Ticaret Komisyonunu (*Interstate Commerce Commission-ICC*) kuran *Interstate Commerce Act of 1887* adlı yasa çıkarılmıştır. ICC'nin görev alanı ve fonksiyonlarına netlik kazandıran başka yasal metinler çıkarılsa da, bu yasa kongrenin çıkardığı ilk düzenleyici metin olması nedeniyle oldukça önemli bir yasadır.

Sonraki yıllarda düzenleyici kurum sayısında önemli artışlar olmuş; ulaştırma, haberleşme (*Federal Communication Commission-FCC*) ve yatırım araçları (*Securities and Exchange Commission-SEC*) ile ilgili birçok düzenleyici kurum kurulmuştur. Antitekel düzenlemeleri ile ilgili olarak ise daha çok pazarlarda yoğunlaşmanın²⁷ önlenmesi üzerinde durulmuş fakat yoğunlaşmanın

²⁶ UTTON, Michael, *a.g.e.*, s. 11.

²⁷ Yoğunlaşma, bir piyasadaki alıcı ve satıcıların sayısı ve büyüklük dağılımı ile ilgili bir kavramdır. Yoğunlaşma, belli bir bütüncüllük düzeyindeki ekonomik faaliyetin büyük bir oranının, bu faaliyete katılan birimlerin küçük bir oranı veya faaliyete katılan birimler içinden az sayıda birim tarafından kontrol altında tutulması olarak tanımlanabilir. Tanımda belirtilen bütüncüllük düzeyi endüstri olarak alındığında endüstriyel yoğunlaşma, sanayi sektörü veya imalat sanayi olarak ele alındığında ise bütüncül yoğunlaşma söz konusudur. Sanayi iktisadi açısından önem taşıyan endüstriyel yoğunlaşmadır. Yoğunlaşmayı endüstriyel yapı ve performansın ne derece tam rekabetçi, ne derece monopolcü şartlara yaklaştığını gösteren bir gösterege olarak kabul eden görüşler de mevcuttur.

bazı sektörlerin yapısı gereği olduğu ve hatta bazı sektörler açısından kaçınılmaz olduğu görülmüştür. Bu yüzden yoğunlaşmanın engellenmesi yerine bu yoğunlaşmanın yaratacağı olumsuzlukların giderilmesi antitekel politikalarının bir parçası haline gelmiştir²⁸.

1934 yılına kadar *Munn vs. Illinois* kararı ışığında regülasyonun sadece kamu hizmeti gören şirketlere uygulanabileceğine yönelik yorumlar, 1934 yılında Federal Mahkemenin verdiği *Nebbia vs. New York* adlı kararla geçerliliğini yitirmiştir. Bu kararda yüksek mahkeme, iktisadi regülasyonun tanımını geniş yorumlayarak New York eyaletinin süt fiyatlarını düzenleyebileceğini kabul etmiştir. Böylece, rekabetçi bir yapıya sahip olan süt ürünleri sektörünün bile toplumun refahı gibi geniş kapsamlı bir amaç için regüle edilebileceği ortaya çıkmıştır²⁹.

İktisadi regülasyona yönelik yasama faaliyetleri incelendiğinde, belli başlı üç dönemde bu faaliyetlerin yoğunlaştığı göze çarpar. Bunlardan ilk ikisi 1909-1916 ve 1933-1940 yıllarını kapsayan dönemlerdir. Bu dönemlerde, federal düzenleyici kurumların yetkilerinin ABD’de mevcut birçok önemli sektörü kapsadığı dikkati çeker. Son dönem ise 1973-1980 yılları arasındadır. Ancak bu dönemde çıkarılan yasaların daha çok sektörleri kısmen veya tamamen deregüle etmeye yönelik olduğu görülür. İkinci dönemin büyük ekonomik buhran sonrasında, üçüncü döneminde dünya petrol krizi sonrası yaşanan durgunluk yıllarına rastladığı görülmektedir. Yıllar itibariyle regülasyona yönelik yasama faaliyetlerinin dağılımı aşağıdaki tabloda verilmiştir.

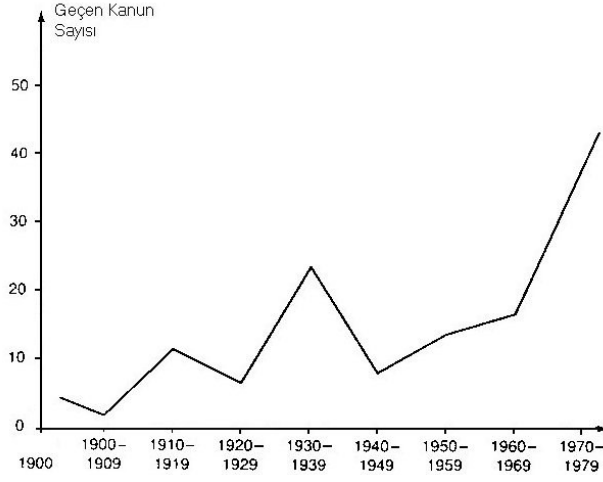
Şekil-1’deki gelişmeleri kısaca özetlersek; ABD’de 1933-1940 döneminde, petrol arzının denetimi petrol yataklarının bulunduğu eyaletlerce gerçekleştirilmiştir. 1935-1940 yılları arasında ICC’nin yetkileri demiryolu sektörünün yanı sıra, karayolu taşımacılığı, su yolu taşımacılığı ve petrol boru hatlarını içeren eyaletlerarası kara taşımacılığını da kapsar hale getirilmiştir. Deniz taşımacılığı ise 1936 yılından itibaren FMC (*Federal Maritime Commission*) tarafından düzenlenmeye başlanmıştır. Uzun mesafe yolcu taşımacılığı ise; ICC (demiryolu ve otobüs hatları) ile Sivil Havacılık Kurulu (*Civil Aeronautics Board-CAB*) tarafından ortaklaşa regüle edilmeye başlanmıştır. Hızlı teknolojik gelişmeye sahne olan telekomünikasyon sektörünün regülasyonu için de 1934 yılında FCC kurulmuştur. Elektrik ve doğal gaz sektörleri eyalet düzeyinde yerel olarak regüle edilirken, 1935 yılından itibaren elektrik, 1938 yılından itibaren de doğal gaz sektörünün federal düzeyde regülasyonu görevi ICC’ye verilmiştir. Finansal piyasalarda büyük buhran sırasında sorunlar olduğu görülmüş ve bu alanı düzenlemek üzere 1934 yılında

²⁸ VISCUSI, W. Kip/ VERNON, John M./HARRINGTON Joseph E., a.g.e., s. 6

²⁹ VISCUSI, W. Kip/ VERNON, John M./HARRINGTON Joseph E., a.g.e., s. 313

SEC kurulmuştur. Bu dönemin bir diğer özelliği klasik tam rekabetçi piyasa anlayışının büyük ekonomik buhran sonrası terk edilerek Keynes'in önderliğinde başlayan iktisat teorisinin etkisinin ve böylece devletin ekonomik hayata gerektiğinde müdahalesinin kabul görmeye başlamasıdır.

Şekil-1: ABD'de Regülasyona Yönelik Yasama Faaliyetleri



Kaynak: VISCUSI W. Kip-VERNON John M.-HARRINGTON Joseph E., **Economics of Regulation and Antitrust**, MIT Press, 1995, s. 313.

1940-1970 döneminde ise, 1933-1940 dönemine kıyasla daha az olmasına rağmen, regülasyona yönelik yasama faaliyetleri sürmüştür. Daha önce regüle edilmeyen kablo TV hizmeti 1968 yılından itibaren FCC'nin düzenlemelerine tabi olmuş, 1954 yılında Federal Mahkemenin verdiği bir karar üzerine doğal gaz fiyatları FPC (Federal Power Commission) tarafından regüle edilmeye başlanmıştır. Petrol fiyatlarının regülasyonuna başlanması ise 1971 yılına rastlar. Bu dönemi takip eden deregülasyon döneminin başlangıcını ise FCC tarafından MCI adlı şirkete uzak mesafe telefon görüşme hizmeti sunma izninin verilmesi oluşturmuştur³⁰.

1971-1989 yıllarını kapsayan deregülasyon döneminde yaşanan gelişmeler sonucu; 1977 yılında regüle edilen sektörlerin oranı %17 iken bu rakam 1988 yılında %6,6'ya düşmüştür. 1978 yılında havayolları, 1980'de demiryolları, yine 1980'de karayolu yük taşımacılığı, 1982'de karayolu yolcu taşımacılığı, ulaştırma sektöründe yapılan deregülasyon faaliyetlerini

³⁰ Bu konu, ilerleyen bölümlerde ayrıntılarıyla ele alınacaktır.

oluşturmaktadır. Telekomünikasyon sektöründe ise, 1984 yılında AT&T'nin parçalanması önemli bir deregülasyon hareketidir. 1981 yılında petrol fiyatlarının regülasyonuna son verilirken, 1978 yılında doğal gaz sektöründe kısmi deregülasyon gerçekleştirilmiştir.

Tüm bu dönemlerden sonra şu anda ABD'de re-regulation (tekrar regülasyon) ve deregülasyon faaliyetleri yürütülmektedir. Bazı sektörler, görülen ihtiyaç üzerine tekrar regüle edilirken veya mevcut regülasyonlar gelişen kavramlar ışığında gözden geçirilirken, özellikle teknolojik gelişmelerin sürüklediği telekomünikasyon sektöründe hızlı bir deregülasyon süreci yaşanmaktadır.

İngiltere içinse, regülasyon konusunda tarihi gelişimi özelleştirme çabalarının başladığı 1980 yılından başlatmak gerekir. Çünkü bu döneme kadar doğal tekel niteliğindeki sektörlerde faaliyet devlet tarafından yürütülmüş bu sebeple herhangi bir düzenleyici kuruma gerek duyulmamıştır. Özelleştirme sonrasında ise, regülasyon ihtiyacı ortaya çıkmış ve düzenleyici kurumların sayısı gittikçe artmıştır. Şu anda doğal tekel niteliğindeki hemen hemen her sektörde kurulan düzenleyici kurumlarla beraber ekonominin tamamı, tüketici ve teşebbüsler açısından şeffaf hale getirilmiş, düzenleyici kurumlar ile rekabet otoriteleri arasındaki ilişkiler sağlıklı bir şekilde kurularak iktisadi hayata özelleştirmeler sonrası dinamizm kazandırılmıştır³¹. Ancak uygulanan sistem ABD'ye çok benzemesine rağmen, ABD'deki mahkemelerin yaptığı katkıya benzer bir katkı henüz İngiltere'de yaşanmamıştır. Bu sebeple, özellikle çok sayıdaki düzenleyici kurum ile rekabet otoriteleri arasındaki uyumun ve ABD uygulamasına kıyasla değişiklik arz eden, sektörlerle ilgili bakanlıkların, düzenleme işlemleri içindeki ağırlığının nasıl dengeleneceği yolunda, mahkeme kararlarının yol göstermesi beklenmektedir.

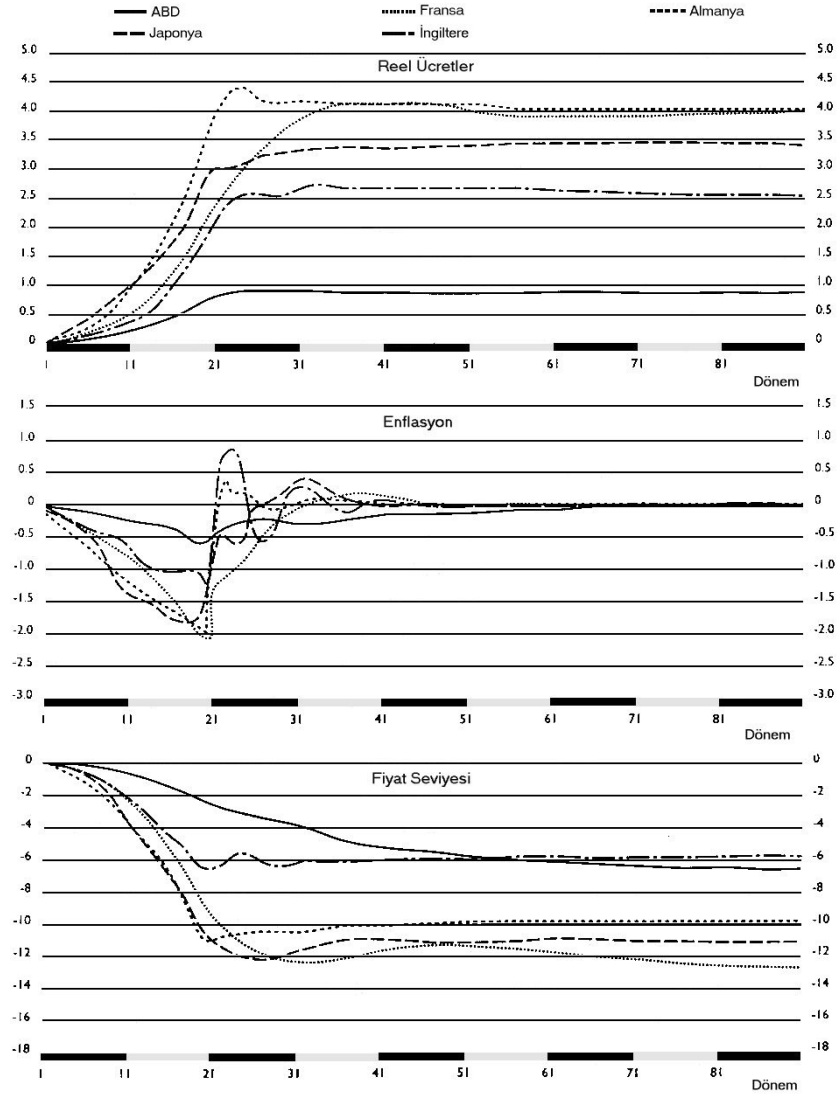
Bu tarihi gelişim süreci içinde son dönemde; ABD, Japonya, Fransa, İngiltere ve Almanya tarafından gerçekleştirilen regülasyon faaliyetlerine ilişkin reformlar sonucu; reel ücretler, enflasyon ve fiyat seviyelerinde yaşanan gelişmeler aşağıdaki şekillerde gösterilmiştir.

Son olarak, tarihsel gelişim içinde regüle edilen endüstrilerin modern endüstri toplumu için hayati altyapı hizmetlerini sağladığını belirtmek yerinde olacaktır. Bunlar ayrıca teknolojik gelişmenin öncülüğünü yapmaktadır. Örneğin, nükleer enerjinin sivil amaçlı kullanımı ilk kez elektrik üretiminde gerçekleştirilirken, uzay teknolojisinin ilk ticari kullanımı uydu haberleşmesi amacıyla olmuştur. Dikkat edileceği gibi hem elektrik üretimi ve hem de uydu haberleşme hizmetleri regüle edilen sektörler arasındadır³².

³¹ MCELDOWNEY, John, **Law and Regulation: Current Issues and Future Directions**, Londra, 1992, s. 419.

³² POSNER, Richard A., **Natural Monopoly And Its Regulation**, Cato Institute, Washington, 1999, s. 2.

Şekil-2: Regülasyon Faaliyetlerine İlişkin Gerçekleştirilen Reformların Kısa ve Uzun Vadeli Makro Ekonomik Etkileri



Kaynak: OECD, *The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies*, Paris, 1998, s. 76.

1.2.5. Regülasyonun Hedefleri

JOSKOW³³ regülasyonun hedeflerini şu şekilde sıralamaktadır:

1. Düzenlenen sektörde sunulan mal ve hizmetlerin tüketiciler arasında dağılımında etkinliği sağlamak ve bilhassa hakim konum³⁴ durumlarının dağılımında etkinliği zedelemesini önlemek (dağılımında etkinlik.)
2. Mal ve hizmetleri üreten teşebbüslerin, üretimlerini en düşük maliyette yapmalarını, bir başka ifade ile maliyette etkinliği sağlamak.
3. Mal veya hizmetin, belki de maliyetini bile karşılayamayacak durumda olan bölgelere veya toplumsal kesimlere ulaşmasını sağlamak (evrensel hizmet³⁵.)
4. Mal ve hizmet üreten teşebbüslerin hakim durumlarını³⁶ kötüye kullanarak³⁷ rant yaratmalarını önleyerek, tüketicilerin ödediği fiyatların makul olmasını sağlamak (üretici-tüketici rantı dengesi.)

³³ JOSKOW, Paul J., *Regulatory Policies for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries*, Dünya Bankası Gelişen Ekonomiler Yıllık Konferansı, Washington DC, Nisan 1998

³⁴ Hakim durum, belirli bir piyasadaki bir veya birden fazla teşebbüsün, rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücünü ifade eder.

³⁵ Evrensel hizmet yükümlülüğünün anlamı, (örneğin) elektrik ve telefona gereksinim duyan ya da isteyen herkesin, ülkenin ücra bir köşesinde yaşıyor olsa ya da bedensel özürli yahut yoksul olması halinde bile bu hizmetlerden yararlanabilmesinin sağlanmasıdır. Bu hizmetlerin kendiliğinden isteyen herkese sağlanabileceği garanti edilemez. Çünkü bu hizmetlerin sağlanması ekonomik bakımdan teşebbüsler açısından karlı olmayabilir. Bu sebeple devlet müdahalesi ile bu hizmetlerin sağlanması şart koşulur.

³⁶ Hakim durum, belirli bir piyasadaki bir veya birden fazla teşebbüsün, rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücünü ifade eder.

³⁷ AB rekabet kurallarına paralel olarak Türkiye’de de hakim durum değil bu hakim durumun kötüye kullanılması yasaklanmıştır. Bu yasağın getirildiği 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun’un 6. maddesinde kötüye kullanma hallerine örnek olarak verilen davranışlar aşağıda sıralanmıştır:

- Ticarî faaliyet alanına başka bir teşebbüsün girmesine doğrudan veya dolaylı olarak engel olunması ya da rakiplerin piyasadaki faaliyetlerinin zorlaştırılmasını amaçlayan eylemler,
- Eşit durumdaki alıcılara aynı ve eşit hak, yükümlülük ve edimler için farklı şartlar ileri sürerek, doğrudan veya dolaylı olarak ayırimcılık yapılması,
- Bir mal veya hizmetle birlikte, diğer mal veya hizmetin satın alınmasını veya aracı teşebbüsler durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın veya hizmetin, diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanması ya da satın alınan bir malın belirli bir fiyatın altında satılmaması gibi tekrar satış halinde alım satım şartlarına ilişkin sınırlamalar getirilmesi,
- Belirli bir piyasadaki hâkimiyetin yaratmış olduğu finansal, teknolojik ve ticarî avantajlardan yararlanarak başka bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabet koşullarını bozmayı amaçlayan eylemler,

5. Yatırımcıların rekabetçi bir kar elde edebilmelerini öngörmek.

6. Yatırımcıların teknolojik gelişmeleri yakından takip edecek biçimde yatırım yapmalarını sağlamak.

ATİYAS³⁸'a göre yukarıda sıralanan hedefler çoğu kez birbiriyle çelişebilecek, dolayısıyla regülasyon tasarımı kaçınılmaz olarak bazı dengeler gözetmeye itecektir. Ayrıca, belirsizlik ve düzenleyiciler ile düzenlenenler arasında bilgi asimetrisi³⁹ nedeniyle, regülasyon kuralları “en mükemmeli sağlama” gücünden yoksun kalacaktır. Bu nedenle iktisatçılar arasında regülasyon “ikinci hatta üçüncü en iyi” (second or third best) mantığının hakim olduğu bir dünyadır. Bu mantığın geçerli olduğu bir dünyada ise optimal çözümler şartlara göre değişiklik arz edecek, genel optimal çözüme ulaşmak zor olacaktır.

1.2.6. Regülasyonun Boyutları

Devletler, daha önce de vurgulandığı gibi regülasyonu, süreklilik arz eden piyasa aksaklıklarının giderilmesi için kullanırlar⁴⁰. Bu anlamda piyasa aksaklığını gidermek amacıyla ilgili piyasanın değişik boyutları üzerinde yoğunlaşılır. VICKERS⁴¹'a göre devletin düzenleyici görevlerinin üç boyutu olduğu söylenmektedir.

1.2.6.1. Yapı Boyutu

Özelleştirilecek olan şirketlerin parçalara bölünüp bölünmeyeceğiyle ilgili kararlar ve özelleştirmeden sonra da birleşme ve devralma talepleri ve şirketlerin faaliyetlerine getirilecek sektörel sınırlamalar ile ilgili kararları içerir.

Özelleştirme sonrası oluşturulacak yapıyla ilgili tercih edilebilecek ilk yol, hakim firmanın rekabete açılacak faaliyetlerden el çektilmesi ve bu faaliyetlere yeni firmaların girmesine izin verilmesidir. Fakat bu arada yeni firmaların hakim durumdaki firmanın piyasanın rekabete açılmayan kısmıyla

- Tüketicinin zararına olarak üretimin, pazarlamanın ya da teknik gelişmenin kısıtlanması.

³⁸ ATİYAS, İzak, *Ne İçin ve Nasıl Regülasyon*, “Devletin Düzenleyici Görevleri” adlı Konferans, İstanbul, 10 Aralık 1999, s. 4.

³⁹ Belirtilen hedeflerin bazılarında ulaşılrken izlenecek yol bilgi asimetrisini sorununu daha da arttırmaktadır. Örneğin evrensel hizmet yükümlüğü yerine getirilirken, monopol geri kalmış bir bölgeye hizmet götürmekten zarar edeceğinden, bu zararı diğer bölgelere verdiği hizmetten daha fazla kar ederek karşılayacaktır. Bu ise teşebbüse, az gelişmiş bölgede uğradığı zararı regülatörün bilgisi dışında abartması için bir fırsat yaratacaktır. Böylece, evrensel hizmet sağlama yükümlülüğü bilgi asimetrisi sorununu gündeme getirecek, bu ise aşırı karın engellenmesi ve maliyet etkinliğinin sağlanması hedefleri arasındaki ilişkiyi artıracaktır.

⁴⁰ OECD, *a.g.e.*, s. 13.

⁴¹ VICKERS, John, “Regulation, Competition and the Structure of Prices”, *OERP*, Vol 13, No. 1, s.15-25.

ilgili faaliyetlerinden yararlanabilmeleri için gerekli düzenleyici tedbirler alınır. Yapıyla ilgili bir diğer seçenekte ise; rekabete açılacak faaliyetlerde yeni teşebbüs girişlerine izin verilirken, o alanda hakim durumda olan teşebbüsün faaliyet göstermesine de izin verilir. Fakat bu seçeneklerden hangisinin benimseneceğini o sektörün koşulları belirleyecektir.

Yapı konusunda başlangıçta karar alırken, aynı zamanda gelecekte nasıl bir yapıya ulaşılacak istendiği göz önünde bulundurulmalıdır. Yapı konusunda İngiltere deneyiminin önemli sonuçlarından birisi, reformun uzun dönemli hedeflerinin ve ulaşılacak istenen piyasa biçiminin yeterince önceden düşünülmemiş olduğudur⁴².

1.2.6.2. Serbestleşme

Piyasalara yasal giriş engellerinin azaltılması veya kaldırılması ya da faaliyetlerine izin verilecek firma sayısının saptanması ile ilgili konuları içerir.

1.2.6.3. Davranış Regülasyonu

Piyasada hakim durumda bulunan teşebbüslerin fiyatlandırma ve diğer davranışları üzerine getirilen kısıtlamaları veya kuralları içerir.

1.2.7. Eksik Rekabet Piyasaları Düzenleme Mekanizmaları

Çeşitli nedenlerle doğan piyasa aksaklıkları rekabet kavramından ne anlaşıldığını da değiştirmiştir. Rekabet ortamının artık klasik “*laissez-faire*” yaklaşımı ile değil rekabet politikası ile sağlanabileceği görülmüştür. Piyasa aksaklıklarının ortadan kaldırılması için regülasyonun gerekliliği nedeniyle, devletlerin bazı sosyal amaçları gerçekleştirmek için rekabet kurallarından taviz vermeyi tercih ettiği görülmekle beraber, düzenleme işlemlerine rekabet politikaları ışığında yaklaşılması, ulaşılması arzu edilen sosyal hedeflere daha kolay varılmasını sağlayacaktır⁴³.

Türkiye’de 1980’lere kadar tercih edilen ekonomik sistem gereğince, birçok kamu hizmeti devlet tekelleri yoluyla sunulmuştur. Ekonomik tercihin karma ekonomik modelden, piyasa ekonomisi modeline kayışıyla beraber, kamu hizmetini yürüten ve çoğunluğu doğal tekel niteliğindeki devlet tekellerinin yerini özel tekellerin alması ihtimali ortaya çıkmıştır. Kamu tekellerinde, tam anlamıyla olmasa da devletin düzenleyici işlemlerinin bulunmasına rağmen, özel

⁴² HELM, Dieter/JENKINSON, Tim, “The Assessment: Introducing Competition into Regulatory Industries”, *OERP*, Vol. 13, No. 1, s. 1-14.

⁴³ SHELTON, Joanna R., *Regulatory Reform, Demonopolisation, and Privatisation: how to ensure consistency with competition*, Pre-unctad X Seminar on the role of competition policy for development in globalizing world markets, İsviçre, 1999, s. 2 .

tekeller için bu çeşit bir mekanizmanın varolmaması nedeniyle, kamu hizmetlerinin mülkiyetinin özel sektöre devredilmesinin ardından özel sektör şirketlerinin tekeli davranmaması, için devletçe düzenlenmesi gereği ortaya çıkmıştır.

Rekabetçi piyasa, mal ve hizmetlerde fiyatın hiçbir dışsal müdahale olmaksızın arz ve talebe göre belirlendiği bir piyasa yapısını ifade eder. Bir piyasada rekabetin oluşabilmesi için alıcı ve satıcıların, mal veya hizmetin fiyatını veya arz miktarını, etkileyemeyecek kadar çok olması, malın bölünebilir ve homojen olması ve taraflardan her birinin piyasa hakkında bilgi sahibi olması gereklidir. Ayrıca, konsolidasyonun arttığı göz önüne alındığında günümüz uygulamaları için de önemli bir şart olan piyasaya giriş çıkış engelini bulunmaması gerekir. Rekabetçi piyasalarda, dinamik bir süreç içinde arz ve talep dengesiyle oluşan fiyatlar, üretici ve tüketicilerin tekrar düşünerek arz ve/veya talepte kayma olması halinde mevcut kısıtlı kaynakların, bireylerin ve sonuçta toplumun refahını maksimize edecek şekilde dağılımı sonucunu doğurur.

Ancak, yukarıda da belirtildiği gibi, rekabet piyasalarının varlığı bazı zorunlu koşulların gerçekleşmesine bağlıdır. Bu koşulların eksikliği sonucu, piyasalar ekonomik etkinliği sağlamakta yetersiz kalır ve toplumsal refah istenilen düzeye ulaşamaz.

Bu durumda ortaya çıkacak piyasa aksaklıklarını gidermede kullanılacak müdahale aracı, ortaya çıkan piyasa aksaklığına göre farklılık gösterebilir. Piyasa başarısızlığını yok etmeyi amaçlayan müdahalenin başarı şansı, seçilen araca ve uygulamaya göre değişecektir. Ekonomide etkinliği sağlamak üzere kullanılacak müdahale yönteminin de etkin olması gerekir. Bir başka ifade ile, piyasa aksaklığını gidererek yaratacağı fayda, müdahaleyle yaratılacak aksaklıklar ve müdahalenin maliyetinden fazla olmalıdır⁴⁴.

Devlet müdahalesi makro ve mikro düzeyde olabilir. Makro düzeyde müdahalelerde devlet, ekonomik istikrarın sağlanarak büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi, gelir dağılımında dengenin sağlanması için çeşitli para, kredi ve maliye politikaları, dış ticaret politikası ve bunlara ilişkin çeşitli araçlar kullanmaktadır. Mikro düzeyde müdahale ki, bu çalışmanın ilgili olduğu konudur, piyasalarda oluşan aksaklıklardan herhangi birinin giderilmesine yönelik regülasyonlardır.

⁴⁴ ÇAKAL, Recep, **a.g.t.**, s. 7.

1.2.8. Rekabet Kanunları ve İktisadi Regülasyon

Rekabet kanunları veya kuralları, girişimcilerin tüketicilerin en çok talep ettiği ürünleri mümkün olduğunca düşük fiyattan sunmalarını sağlayarak ekonomik etkinliği mümkün kılmayı amaçlayan bir dizi iktisadi regülasyon kuralıdır⁴⁵. Bu yönüyle rekabet otoriteleri, rekabet kurallarına aykırı davranışları denetleyerek daha etkin bir piyasa yapısının oluşmasına gayret ederler.

Belli başlı üç çeşit rekabet kuralı vardır ve bunlar aşağıda sıralanmaya çalışılmıştır⁴⁶:

- Teşebbüsler arası rekabeti kısıtlayıcı anlaşma ve uyumlu eylemler hakkındaki kurallar.
- Hakim durum ve hakim durumun kötüye kullanılmasıyla ilgili kurallar.
- Rekabeti etkileyici birleşme ve devralmalarla ilgili kurallar.

ABD’de regülasyonun yaygınlaştığı 1930’lu yıllarda, rekabet potansiyeli olan, fakat yüksek yatırım maliyeti gerektiren yoğunlaşmış endüstrilerde rekabetin toplum yararına olmayacağı ve iflaslara yol açıp yıkıcı olacağı gibi gerekçelerle, bu endüstriler regülasyon kapsamına alınmıştır. Bu tip endüstrilerin regülasyona tabi kılınmamasının toplum refahını azaltacağı, başka bir ifadeyle regüle edilmeyen doğal tekellerde ya da tekelleşme eğilimine sahip olduğu düşünülen endüstrilerde rekabetin ekonomik etkinliği sağlayamayacağı gerekçesiyle, firmaların piyasaya girişi kısıtlanarak üretimde etkinlik artırılmaya ve fiyatlar kontrol altında tutularak firmaların pazar gücünü kullanmasıyla oluşacak refah kayıpları önlenmeye çalışılmıştır.

Fakat, son yıllarda çok hızlı bir şekilde gelişen teknolojiler, daha önceleri doğal tekel olarak görülen birçok piyasanın yapısını değiştirmiş ve bu piyasaların rekabete açılmasına olanak sağlamıştır.

Doğal tekellerin regülasyonuna geçmeden önce, şimdiye kadar değinilen konuları özetlemek amacıyla Tablo-2’de, hangi piyasa koşullarında hangi tür regülasyonun uygulanacağına ilişkin bilgiye yer verilmiştir.

⁴⁵ OECD, a.g.e., s. 285.

⁴⁶ KERF, Michael/GERADIN, Damien, “Controlling Market Power in Telecommunications: Antitrust vs. Sector-Specific Regulation”, Berkeley Technology Law Journal, Aralık, 1999, s. 6.

Tablo-2: Piyasa Özellikleri ve Uygulanacak Regülasyon Türü

1 Piyasa Tabanlı Çözümler	REKABET							Devlet Müdahalesine Dayalı Çözümler				TEKEL			Pazarın * okluğu
	1														
Serbest piyasa	Sadece genci rekabet kurallarının uygulandığı piyasa	Zorunlu bilgi vermenin söz konusu olduğu piyasa	Özel sektörün kendi belirlediği standartlar yoluyla otoregülasyon yapması	Devletin piyasaya çeşitli teşvikler yoluyla müdahalesi	Proses regülasyonu	Performans regülasyonu	Komuta ve kontrol regülasyonu	Regüle edilmiş özel tekel	Sözleşme yoluyla tekel hakkı verilmesi	Halka açık kamu tekel	Kamu tekel	Ekonomik aktivitenin devlet tarafından yasak tutulması			
Hangi Mekanizmanın Kullanılması Gerekir															
	Etkin rekabet mümkün fakat, uygun destek veya ortamın sağlanabilmesi için bazı müdahaleler gerekli	Etkin pazar yapısı ancak bilgi asimetrisi giderilerek sağlanabiliyor	Firmalar tarafından oluşturulan örgütler yoluyla istenen piyasa yapışma ulaşılabiliyor	Aslında etkin piyasa yapısı mevcut, bu yüzden sadece dışsallığın olumsuz taraflarının giderilmesi için müdahale var	Performans standartlarının belirlenmesi güç, bu yüzden proses üzerinde sistematik düzenleme gereği var	Spesifik standardın belirlenmesi kolay fakat teknolojik gelişmeler bunları çabuk eskitiyor, bu yüzden performans standardı geçerli	Fazla bir seçenek yok. Ürünün toplumsal önemi büyük olduğundan mutlak müdahale gereği var	Yüksek derecede doğal tekel var fakat, performans standartları belirlenmesi mümkün	Bazı yönleri ile rekabet mümkün ancak, çıktının regülasyonunun zorluğu sebebiyle prosesin bütünü üzerinde devlet denetimi	Güçlü doğal tekel niteliği var. Buna ilaveten çeşitli amaç ve endişeler nedeniyle çıktılarn regülasyonu oldukça güç					

Kaynak: OECD, **The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies**, Paris, 1998, s. 221.

1.3. İKTİSADİ REGÜLASYONUN KAPSAMI

Regülasyon çeşitleri, piyasa aksaklıkları ve iktisadi regülasyon gereği üzerinde durulduktan sonra, bu bölümde iktisadi regülasyonun içeriği daha ayrıntılı incelenecektir. Bu incelemenin sağlıklı olarak yapılabilmesi için iktisadi regülasyon dört ana başlığa ayrılmıştır⁴⁷. Bu şekilde ayırım yapılması ilerleyen bölümlerde rekabet kurumları ile düzenleyicilerin görev alanlarının belirlenmesinde bize oldukça yardımcı olacaktır.

1.3.1. Rekabetin Korunması

Rekabetin korunması kısaca, rekabete aykırı davranışların ve rekabete zarar vermesi muhtemel birleşme ve devralmaların kontrolüne yönelik işlemleri kapsamaktadır. Bu anlamda görev yapacak organlara kartel davranışları gibi rekabete aykırı eylemleri denetlemek ve soruşturmak yetkisi ile beraber, birleşme ve devralmaları incelemek görevi verilmektedir.

1.3.2. Piyasaya Giriş Regülasyonu

Piyasaya giriş ve çıkışın denetlendiği, özellikle şebeke niteliğindeki hizmetlerin söz konusu olduğu piyasalardan girdi temin etmesi gereken teşebbüslerin, ayrımcı uygulamalara tabi tutulmamasıyla ilgili iktisadi regülasyon şeklidir.

Piyasaya giriş regülasyonu, iktisadi regülasyonun piyasa yapısı ile ilgili boyutunu oluşturur. Düzenleyici, teşebbüsler açısından arzu edilen piyasaya girişi; kamu yararı, ülke boyutunda ölçek ekonomisinin sağlanması ve davranış regülasyonu açısından zorluklarla karşılaşılması gibi amaçlarla denetimi altında tutar. Örneğin, her isteyen teşebbüsün piyasaya girmesi sonucu oluşacak atıl kapasite sorununun giderilmesi amacıyla, piyasada faaliyet göstermek için lisans şartı getirilebilir ve verilecek lisans sayısı sınırlandırılabilir. Benzer şekilde, firmaların piyasadan çıkışları da, teşebbüsler açısından piyasada kalmak ekonomik olarak rasyonel olmasa da, sosyal gerekçelerle sınırlandırılabilir⁴⁸. Bu durum, özellikle evrensel hizmet yükümlülüğü bulunan teşebbüsler ile piyasadan çıkılmasının pazar açısından büyük psikolojik etki yaratması muhtemel finans sektörü açısından önemlidir.

⁴⁷ OECD Committee on Competition Law and Policy, *Relationship Between Regulators and Competition Authorities*, Paris, 1999, s. 8.

⁴⁸ OECD, *a.g.e.*, s. 13.

1.3.3. Ekonomik Parametrelerin Regülasyonu

Piyasa aksaklıkları nedeniyle rekabetin ekonomik etkinlik açısından arzu edilir olmadığı durumlarda, tekel olma imtiyazı tanınan özel mülkiyetli firmanın pazar gücünü kötüye kullanmasını engellemek amacıyla kamunun uyguladığı kontrol yöntem ve araçların bütünü *ekonomik parametrelerin regülasyonu* kavramı ile ifade edilmektedir. Ancak biz tezin bundan sonraki bölümlerinde kavramı kısaltarak *ekonomik regülasyon* olarak kullanacağız. Ekonomik regülasyon uygulaması, sonraki bölümlerde görüleceği gibi, genellikle bu amaç için özel olarak oluşturulan düzenleyici kurumlar tarafından gerçekleştirilir⁴⁹.

Aslında ekonomik regülasyon, kendisini oluşturan ve maliyet bazı tedbirler ile tekelci fiyat uygulanmasının engellenmesi amacıyla icra edilen regülasyon türüdür. Rekabetin korunmasına kıyasla sürekli bir faaliyettir. Sektörle ilgili ayrıntılı bilgi gereksinimi gösterir. Bu sebeple sektörden bilgi akışının ve özellikle maliyet bilgilerinin sağlıklı olmasının büyük önemi bulunmaktadır. Ekonomik regülasyonun içeriğini oluşturan bazı başlıklar şunlardır; uygulanacak fiyatlara ilişkin kurallar, mal ve hizmetlerin belirli bir kalitede olmasına yönelik kurallar, mal ve hizmetlerin pazarlanma şekline ilişkin kurallar, mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılacak hammadde ve teknolojiye ilişkin kurallar, evrensel hizmet yükümlülüğüne ilişkin kurallar.

Tüketiciler ve çalışanlar, ne kadar harcayacaklarına, tasarruf edeceklerine ve kaç saat çalışacaklarına karar verirken, firmalar da hangi ürünü ne miktarda üreteceklerine, hangi girdileri kullanacaklarına ve kaç paradan satacaklarına karar verirler. Fakat tüm modern ekonomilerde bu iki grup dışında, devlet adı verilen ve gelir vergisi oranlarını, savunma harcamalarını ve para arzı miktarını belirleyen bir oluşum bulunmaktadır. Devlet, bu ve benzeri kararları ile refah düzeyi ile ilgili aktörleri ve davranışlarını etkiler. Düzenleme bu anlamıyla, devletin yaptırım gücüne dayalı olarak kişi veya kuruluşların kararlarında kullanacakları alternatif tercihlerin sınırlanmasıdır⁵⁰. Bu nedenle regülasyon, tercihleri sınırlamayan vergi vb. devlet eylemlerinden farklıdır. Ekonomik regülasyon da bu anlamda; teşebbüslerin fiyat ve üretim miktarı gibi parametrelerle ilgili kararlarının kamu gücü ile sınırlandırılmasıdır.

Bir sektördeki tüm ekonomik parametrelerin regüle edilmesi gerçekçi bir yaklaşım değildir. Herhangi bir sektör regüle edildiğinde, dağılım ve üretim verimliliği anlamında endüstri performansı, idari işlemler ile pazar aktörlerinin koordinasyonu yoluyla belirlenmektedir. Fakat pazardaki aktörler bazı alanlarda

⁴⁹ ZENGİNOBUZ, Ünal/OĞUR, Serhan, *Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon*, www.tesev.org.tr.

⁵⁰ STONE, Alan, **Regulation and Its Alternatives**, (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1982), s. 10.

daha baskın duruma gelirler. Örneğin, fiyatların belirlenmesinde idari işlem ağır basarken, rekabetin fiyat dışı örneğin malın kalitesine kaydığı durumlarda pazar aktörleri ana karar alıcı konumuna gelirler.

1.3.4. Teknik Regülasyon

Uyumluluğu temin etmek, önceliklerin, sağlık, güvenliğin ve çevrenin korunmasını sağlamak amacıyla standartlar koyulmasını ve bu standartlara uyulup uyulmadığının takibini, frekans spektrumu gibi kamunun sahip olduğu veya kontrol altında tuttuğu kaynakların dağılım şeklinin belirlenmesiyle ilgili faaliyetleri içermektedir.

Teknik regülasyon sürekli gözetim ve sektöre özel uzmanlık gerektirdiğinden rekabetin korunmasıyla herhangi bir ilgisi bulunmaktadır. Nitekim bu regülasyonların yapılabilmesi için, hukuk ve iktisatçıların değil yetkin mühendis kadrosunun istihdamı ile laboratuvar vb. teknik donanımın düzenleyici bünyesinde bulunması gerekmektedir. Bu tür regülasyona en çarpıcı örnek, telekomünikasyon sektöründe kullanılacak cihazların tip onayının verilmesidir⁵¹.

⁵¹ Nitekim, Türkiye’de Telekomünikasyon Kurumunun bu konuyla ilgili görevini belirten 2813 sayılı Telsiz Kanununun değişik 7. maddesinin (i) bendinde “*Telsiz haberleşme ve telekomünikasyon alanında kullanılacak her çeşit sistem ve cihazlar için yurt içinde ve yurt dışındaki ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak ve en son gelişmeleri de gözönünde bulundurarak, imalat ve kullanıma esas teşkil eden performans standartlarını tespit etmek, bunları uygulamak*” ifadesine yer verilmektedir.

İkinci Bölüm

DOĞAL TEKELLER ve REGÜLASYON

Bir önceki bölümde regülasyon kavramı hakkında ayrıntılı bilgi verildikten sonra, bu bölümde doğal tekeller ve regülasyonu konusuna değinilecektir.

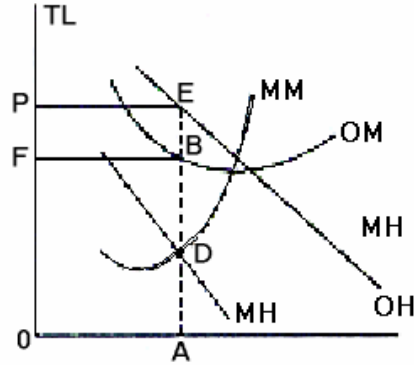
Doğal tekellerin regülasyonuna geçmeden önce tekel ya da monopolün tanımını yapmak faydalı olabilir. Tekel, yakın ikamesi bulunmayan bir mal veya hizmetin tek satıcısının bulunması durumuna ve bu tek satıcıya verilen addır. Belirli bir malın bir tek satıcısının olması durumu, tam rekabetteki endüstri kavramına benzetilebilir. Endüstri, tam rekabet şartlarında aynı malı üreten bütün firmaların toplamına verilen isimdir. Endüstri içindeki her firma ayrı bir karar birimidir. Firma endüstri arzının ve piyasa talebinin belirlediği fiyat seviyesini veri olarak kabul eder ve kendisine en yüksek karı sağlayacak üretim hacmini tespit eder. Tekelde ise ayrı ayrı firmalar yerine bir tek firma söz konusudur. Tam rekabette firmaların karşı karşıya olduğu piyasa talep eğrisi, tekelde bu tek firmanın karşı karşıya kaldığı talep eğrisidir. Dolayısıyla tek firma, tam rekabet piyasasındaki tek firma gibi, fiyatı veri olarak kabul etmek zorunda değildir. Tekelci firmanın kararları malın piyasa fiyatını etkilemektedir. Başka bir deyişle fiyatı belirleyen, tek firmanın arzı ile piyasa talebi ya da toplam taleptir. Tekelci firmanın karını maksimize eden üretim ya da arz miktarı ile piyasa talebinin eşitlendiği noktada, piyasa denge fiyatı oluşmaktadır.

Tekelci firmanın karını maksimize eden denge üretim ya da arz düzeyini, yine marjinal maliyet-marjinal gelir eşitliği belirlemektedir. Firma hangi piyasaya mal arz ederse etsin, maliyet yapısı değişmeyecektir. Buna göre monopolcü firmanın dengesi Şekil-3 yardımıyla anlaşılabilir.

Şekilden de görüleceği üzere, monopolcü firmanın denge üretim ya da arz düzeyini MM (Marjinal Maliyet) ve MH (Marjinal Hasıla) eğrilerinin kesişme noktası D belirlemektedir (MM=MH). Buna göre kar maksimizasyonunu sağlayan, satış miktarı OA'dır. Birim başına fiyat, (A)'dan çıkılan dikin talep doğrusunu kestiği (E) noktası ile belirlenir. Yani firmanın karını maksimize eden (OA) arz miktarının tümü (AE) veya (OP) fiyatında talep edilecek, yani satılacaktır. Toplam gelir, satış miktarı (OA) ile fiyatın (OP) çarpımına, yani (OAEP) dikdörtgeninin alanına eşittir. Üretim (OA) kadar iken ortalama maliyet (AB) ya da (OF) kadar olacağına göre, firmanın yüklendiği

toplam maliyet de $(OA) \times (OF)$ 'ye, yani $(OABF)$ dikdörtgeninin alanına eşittir. Toplam kar ise $(OAEP)$ dikdörtgeninin alanı ile $(OABF)$ dikdörtgeninin alanı arasındaki farka, yani $(FBEP)$ dikdörtgeninin alanına eşit olmaktadır. (OP) fiyatı monopol piyasasında arz ve talebi birbirine eşitlediğine göre, piyasa dengesi de firma dengesi ile birlikte belirlenmiş olur.

Şekil-3: Monopolcü Firmanın Dengesi



Tekel altında durum yukarıdaki gibi iken, rekabet altında tüketicilerin mal ve hizmetlere ödedikleri fiyat, malın üreticilere maliyetinden (girişimcileri sektöre yatırım yapmaya güdüleyecek kadar kar dahil) az da olsa düşüktür. Bu nedenle tüketiciler birçok malı değerinden daha düşük fiyattan satın almış olurlar. Fakat tekel durumunda tüketiciler lehine olan bu ekstra değer tekelinin eline geçer. Bu durumu rakamsal bir örnekle daha da açalım. Örneğin bir kutu aspirinin 1 liradan satılması durumunda 200 adet, 10 liradan satılması durumunda da 100 adet alıcı bulabileceğini varsayalım. Karını maksimize etmek isteyen bir tekel, 1 lira maliyetli aspirini 10 liradan satarak kutu başına 9 lira kar edecektir. Görüleceği üzere, hem maldan 100 kişinin daha yararlanması engellenmiş hem de malı satın alan 100 kişi tam rekabet koşullarında oluşacak fiyatın üzerinde bir bedel ödemiştir. Aspirin alamayan 100 kişi onun yerine daha pahalı veya daha kalitesiz ürünler almak durumunda kalacaktır. Bu sebeple, tekeli fiyatlar; gelir dağılımını, ekonominin tümü üzerindeki dengeleri, ekonomik kaynakların doğru alanlara dağılımını ve teşebbüslerin güdülerini olumsuz yönde etkilediklerinden, sosyal olarak arzu edilmeyen piyasa durumunu yansıtır¹.

Tekelci fiyat uygulanması, üretim sonucu ortaya çıkan katma değer büyük bir kısmının tüketiciden üreticiye transferi sonucunu doğurur. Tüketicilerin piyasanın rekabetçi olması durumunda elde edecekleri ilave değer,

¹ POSNER, Richard A., a.g.e., s. 4.

tekel sahiplerine geçer ve bu da gelir dağılımını olumsuz yönde etkiler. Ayrıca, oluşan yüksek tekelci fiyat nedeniyle özel sektörde talep düşmesi yaşanır ve bu durgunluğa sebep olur. Durgunluktan ise yine tasarruf eğilimi, teşebbüs sahiplerine kıyasla düşük olan tüketiciler zarar görür. Durgunluk dönemlerinde tekelciler rekabetçi piyasalarda faaliyet gösterenlere kıyasla daha yavaş fiyat düşürme eğilimindedirler.

Yapılan çalışmalar göstermiştir ki, tekelci fiyat uygulandığında elde edilen üretici ve tüketici rantı toplamı, rekabet ortamında oluşan toplamdan düşüktür. Buradan da yaratılan katma değer kimde kalırsa kalsın, tekelci firmalarca yaratılan katma değer her zaman rekabetçi firmalarca yaratılardan düşük olacağı anlaşılmalıdır.

Yukarıda geçen iktisadi rant terimi ile, nadir veya hiç bulunmayan bir üretim kaynağı sebebiyle elde edilen değer ifade edilmektedir. Bir kişinin evini, zamanla kalabalıklaşan şehir nüfusu nedeniyle artan emlak fiyatlarını göz önüne alarak, aldığı fiyatın üstünde satması sonucu elde ettiği ilave değer iktisadi ranta iyi bir örnektir. Tekelci rantına gelince bu rant, yakınından su kaynağı geçtiği için verimli hale gelen bir arazide olduğu gibi niteliği veya içeriği gereği değerlendirilen bir maddenin değer artışını ifade etmek gibi toplumsal bir amacı olmayıp, tamamen suni ve piyasanın maliyet ile talep yapısından kaynaklanan ve bu sebeple arzu edilmeyen bir ranttır².

Yenilik yapma güdüsü açısından konu değerlendirildiğinde ise, tekelci firmanın yenilik için AR-GE faaliyeti yapmasının kolay olduğu görülür. Çünkü bunun için ayrabileceği kaynağı mevcuttur. Rekabetçi firmanın ise, eğer sonucunda kendisine gerçekten rekabet avantajı sağlayacağına inanıyorsa, özellikle sermaye piyasaları gelişmiş ülkelerde yenilik yapmak amacıyla, kaynak bulması zor olmayacaktır. Fakat bu açıdan önemli olan, rekabetçi firmanın yenilik yapma konusunda daha seçici ve rasyonel olacaktır. Bu sebeple rekabetçi firmalarda AR-GE faaliyetlerinin üretim aşamasına geçiş oranı tekelci firmalara kıyasla daha fazla, bir başka deyişle AR-GE faaliyetlerinin daha verimli olduğu söylenebilir. Ancak AT&T gibi tekellerin dünyanın en büyük AR-GE laboratuvarlarına (Bell Laboratories) sahip olduğunu ve çoğu teknolojinin bu laboratuvarlarda geliştirildiğini de belirtmek gerekir³.

Tekeller hakkında yapılan bir başka eleştiri ise, tekelin asıl faaliyet gösterdiği piyasada elde ettiği tekelci karı kullanarak, rekabetçi bir piyasada maliyetlerinin altında yıkıcı fiyatlandırma yoluyla rakiplerini pazar dışına itme olasılığının bulunmasıdır. Bu tehlike, özellikle piyasaya girişin zor olduğu durumlarda geçerlidir. Çünkü piyasaya giriş kolay ve sabit maliyetler düşükse

² POSNER, Richard A., **a.g.e.**, s. 18-19.

³ POSNER, Richard A., **a.g.e.**, s. 37.

tekelci firma, fiyatını tekelci fiyata yükselttiği anda piyasaya daha düşük fiyatlardan ürün sunmak üzere yeni firmaların girişi söz konusu olacaktır⁴.

Ancak, tekelci fiyat ile rekabetçi fiyatın karşılaştırılması o kadar kolay değildir. Çünkü günümüzde birçok oligopol piyasa olduğundan, gerçek anlamda rekabetçi fiyatın tespitini yapmak güçtür. Çünkü, birkaç firmanın pazarı paylaştığı oligopol piyasalarda teşebbüsler fiyat rekabetine girmek istemeyebilirler. Ayrıca, piyasaya girişin zor olduğu oligopol piyasalarda fiyat savaşlarının oluşması daha zordur. Bu sebeple, günümüzde piyasaların çoğunluğunda, uygulanan fiyatın tekelci fiyat ile rekabetçi fiyat arasında yer aldığı söylenebilir.

Birden fazla aktörün söz konusu olduğu oligopol piyasalar rekabet otoriteleri tarafından sıkı bir şekilde denetlenirken, tekellerin daha ayrıntılı ve sıkı bir denetime tabi tutulması tutarlı bir davranış olacaktır⁵.

İktisadi regülasyon ikiye ayrılır. Bunlardan ilki doğal tekellerin regülasyonu iken diğeri potansiyel olarak rekabetçi olan pazarların regülasyonudur⁶. Fakat, doğal tekellerin regülasyonu iktisadi regülasyonun ortaya çıkış sebebi ve en saf kullanıldığı alan olduğundan, regüle edilmesinin mutlaka gerekli olduğu genel olarak kabul gören doğal tekellerin nasıl regüle edildiğinin anlaşılması, diğer iktisadi regülasyon türlerinin kavranmasını kolaylaştıracaktır.

2.1. DOĞAL TEKEL KAVRAMI

Doğal tekellerle ilgili şimdiye dek çeşitli tanımlar yapılmıştır. Örneğin Kahn BREUTIGAM, “*belirli endüstrilerin teknolojileri ve hizmetin niteliği öyledir ki, hizmetler tüketiciye en az maliyet veya en fazla net fayda ile ancak bir firma veya belirli sayıda seçilmiş vasıtalarla sağlanır, bu tür endüstriler doğal tekel özelliğine sahiptirler*” tanımını yaparken teoride çağdaş görüş⁶ olarak adlandırılan görüşe göre ise “*ölçek ya da kapsam ekonomisi yerine, bir firmanın üretim maliyetlerinin birden fazla firmanın maliyetleri toplamından daha az olmasının doğal tekelin oluşması için daha uygun bir açıklama olduğu*” şeklindedir.

Doğal tekel terimi aslında piyasadaki satıcıların gerçek sayısını değil, talep ile arz teknolojisi arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir. Eğer piyasadaki teşebbüs sayısı ne olursa olsun iki veya daha fazla değil tek bir firma en düşük maliyetle ilgili piyasadaki tüm talebi karşılayabiliyorsa, o piyasa doğal tekel

⁴ POSNER, Richard A., **a.g.e.**, s. 47-48.

⁵ POSNER, Richard A., **a.g.e.**, s. 16.

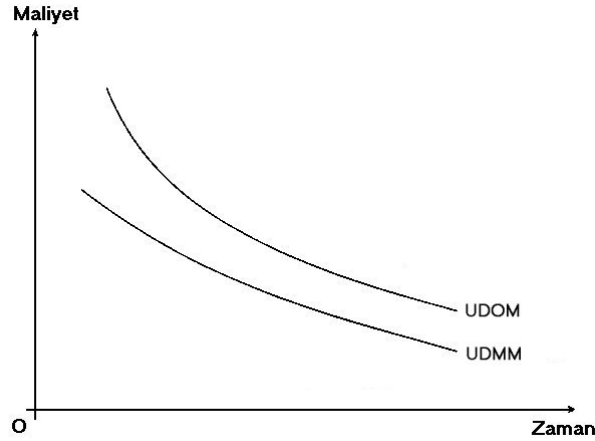
⁶ VISCUSI, W. Kip/VERNON, John M./HARRINGTON Joseph E., **a.g.e.**, s. 346.

⁶ ÇAKAL, Recep, **a.g.t.**, s.17.

olarak adlandırılır. Böyle bir piyasada birden fazla teşebbüs mevcutsa, ya bu teşebbüsler birleşerek tek bir firma haline gelecek ya da biri dışındakiler pazar dışına itilecektir. Ancak teşebbüsler arasında anlaşma varsa, bu teşebbüsler atıl kapasite ile çalışmaya devam edecekler ve kaynak israfına yol açacaklardır. Doğal tekeldeki teşebbüs sayısı ile ilgili bu iki durumdan ilki kısa vadeli rekabete, ikincisi ise kaynakların etkin olarak kullanılmamasına yol açacaktır. Görüleceği gibi rekabet, doğal tekel koşulu için hayati bir düzenleme mekanizması değildir. Bu sebeple doğal tekel niteliğindeki piyasalarda tatmin edici bir performans elde edilebilmesi için; kar, fiyatlandırma yapısı, hizmet kalitesi, hizmetin götürüleceği alanlar ve hatta piyasaya girişle ilgili doğrudan müdahale gerekmektedir⁸.

Doğal tekelin tipik örneği, uzun dönem ortalama maliyetin ürün miktarı arttıkça azaldığı bir malın üretimi oluşturur. Çünkü doğal tekellerin bir diğer özelliği aşağıda da ayrıntılarıyla görüleceği üzere mal ve hizmet üretimine başlanabilmesi için yüksek sabit maliyet gerektirmesidir. Aşağıdaki şekilde de görüleceği gibi uzun dönem ortalama maliyet azaldığından, uzun dönem marjinal maliyet de onun altında kalacaktır.

Şekil-4: Doğal Tekele Ait Maliyet Eğrileri



Doğal tekelde maliyet yapısının bu şekilde olması sonucu, o piyasada sadece tek bir firmanın faaliyet göstermesi tüketicileri tekelci fiyatlandırma ile karşı karşıya bırakacaktır.

⁸ POSNER, Richard A., a.g.e., s. 1.

Doğal tekeller genellikle büyük miktarda ilk yatırım gerektiren ve dolayısıyla sabit maliyeti⁹ yüksek olan gaz, elektrik, doğal gaz, su ve demiryolları ile temel telekomünikasyon hizmetleri gibi fiziki şebeke endüstrileridir. Fiziki şebeke endüstrileri dışında havalimanı, liman, köprü gibi belirli bir bölgeye giriş çıkışı sağlayan ve ölçek ekonomileri gereği o bölge için birden fazla olması iktisadi açıdan rasyonel kabul edilmeyen darboğaz noktaları da bölgesel doğal tekelleri oluşturur.

Doğal tekellerin bir diğer özelliği, hemen hemen tamamının hizmet sunmaları ve dolayısıyla üretimlerinin stoklanmasının mümkün olmamasıdır. Bu sebeple, tüketici talebinin zirvede olduğu zamanlarda (*peak demand*) talebi karşılamak üzere atıl kapasitenin bulundurulmasına gerek duyulur.

Bundan başka, doğal tekellerde hizmetler genellikle tüketiciye bir boru hattı, yol ya da teller vb. fiziki altyapılar aracılığıyla ulaştırıldığından, tüketicinin birden fazla hat üzerinden bu hizmeti alması tercih edilebilecek bir çözüm tarzı değildir. Bu sebeplerle, birden fazla hat veya şebekenin varlığını doğuracak yaklaşımlar kaynakların israfına sebep olur. Şebekenin dublikasyonundan doğan kaynak israfı ve aşırı maliyet artışlarından kaçınmak için bu hizmetler tek bir firma tarafından yani tekel olarak sağlanmaktadır.

Ancak bu arada, rekabetin getirdiği faydalar göz önünde bulundurularak örneğin telekomünikasyon sektöründe teknolojik gelişmeler yoluyla, elektrik sektöründe ise hizmetlerin bölünmesi ve yeniden organizasyonu ile, doğal tekel olarak bilinen alanların sınırlı da olsa rekabete açılacağı anlaşılmıştır.

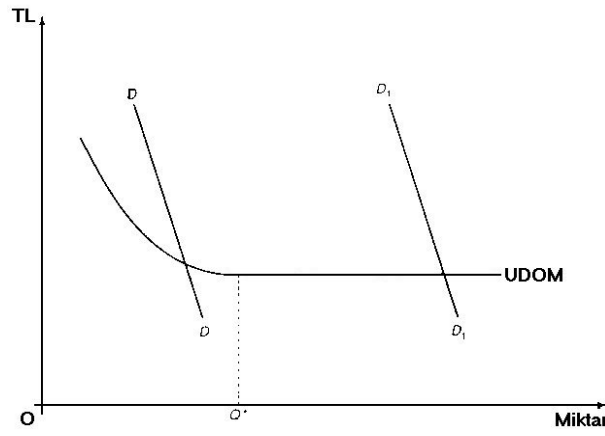
Bazen doğal tekeller değişik özellikler gösterebilir. Yukarıdaki şekilde olduğu gibi üretilen mal ve hizmet miktarı arttıkça ortalama maliyetlerin düştüğü durumlar saf doğal tekelleri ifade ederler. Ancak, aşağıdaki şekilde görüleceği üzere uzun dönem ortalama maliyetlerin Q^* üretim düzeyinden itibaren azalmayıp sabit kaldığı görülebilir. Bu durumda DD talep düzeyinde pazar bir doğal tekel niteliği (geçici doğal tekel) gösterirken, D_1 D_1 talep düzeyinde rekabetçi piyasaya benzer bir maliyet eğrisiyle karşılaşılır¹⁰.

⁹ Maliyetler üretim miktarıyla olan ilişkilerine göre, sabit ve değişken olarak iki gruba ayrılır. Belirli bir zaman parçası içinde, üretim miktarının azalıp çoğalmasına rağmen aynı kalan maliyetler sabit veya durağan maliyetler diye adlandırılır. İşyerinin kirası, makinelerin amortismanı, ustabaşının ücreti gibi kalemler sabit niteliktedir. Bir başka ifade ile sabit maliyetler sıfır üretim seviyesinde katlanılması gereken maliyetler olarak da tanımlanabilir. Konuya birim maliyet açısından bakıldığında, üretim miktarından bağımsız olan sabit maliyetler, üretim arttıkça birim başına düşen sabit maliyetlerde bir azalma olur; üretim azalmasında ise birim başına sabit maliyet payı yükselir.

Tutarı faaliyet hacmindeki değişmelere bağlı olarak değişen maliyetlere ise, değişken maliyet denir.

¹⁰ VISCUSI, W. Kip/VERNON, John M./HARRINGTON Joseph E., **a.g.e.**, s. 352.

Şekil-5: Geçici Doğal Tekel



Bu tür piyasaya verilebilecek en uygun örnek uzak mesafe telefon görüşmeleridir. Düşük görüşme sayılarında maliyet sürekli düşerken, belirli bir kapasiteye ulaşıncaya maliyetler sabitleşmeye ve hatta artmaya başlar.

Artık günümüzde doğal tekelin saf haline pek rastlanmamaktadır. Bu eğilimin ardındaki en önemli faktör, teknolojik gelişme nedeniyle maliyet eğrilerinin değişmesi veya doğal tekel niteliğine sahip mal veya hizmetlere rakip olabilecek yeni mal veya hizmet türlerinin ekonomik olarak sunulmasının mümkün hale gelmesidir. Örneğin, demiryolu taşımacılığı 1800'lü yıllarda önemli maliyet avantajları sağlarken, 1920'lerde kamyonların ortaya çıkışı ile pazarın tanımı "demiryolu taşımacılığı" iken, "taşımacılık" olarak değişmiş ve sektörün saf doğal tekel özellikleri ortadan kalkmıştır. Bu yönde değişimler sürekli yaşandığından belki de, ileri bir tarihte doğal tekel kavramı ortadan kalkacaktır. Şunu da belirtmek gerekir ki, bu yönde en önemli gelişmeler telekomünikasyon sektöründe yaşanmaktadır ve bu sebeple tez içinde telekomünikasyon sektörüne belirgin bir ağırlık verilmeye çalışılmıştır.

Gelişmelerin yönü bu şekilde olsa da, ekonomik etkinlik gereği, üretime birden fazla firmanın girmesine kamu tarafından engel olunması veya bu engelin kendiliğinden doğmasının halen mümkün olması sebebiyle; kamu tarafından imtiyaz tanınan tekelin ya da kendiliğinden tekel haline gelen teşebbüsün, pazar gücünü kötüye kullanmaması için, devlet eliyle denetlenmeleri zorunluluğu halen devam etmektedir.

2.2. DOĞAL TEKELLERDEN KAYNAKLANAN AKSAKLIKLARIN GİDERİLMESİ

Ölçek ekonomisi nedeniyle, birçok irili ufaklı teşebbüsün evlere elektrik sağlaması, telefon veya kablo TV hatları döşemesi, demiryolları inşa etmesi arzu edilmez. Fakat bu alanlara tek bir teşebbüsün girişine izin verilse de, bu teşebbüsün davranışları rekabetçi sektörlerdeki teşebbüslerin aksine ayrıntılı regülasyona tabi tutulur. Çünkü tekeli teşebbüsün menfaatleri ile toplumun çıkarı ancak bu şekilde uzlaştırılabilir.

Bu şekilde doğal tekeller kaçınılmaz bir gerçek olarak kabul edildikten sonra, bunların yarattığı piyasa aksaklıklarının nasıl giderilebileceği yönünde çalışmalar yoğunlaşmıştır. Bu kapsamda şimdiye kadar yapılan bilimsel çalışmalar sonucu ortaya çıkan olası düzenleme şekilleri aşağıda sıralanmaktadır¹¹.

2.2.1. Regüle Edilmeyen Özel Tekel

Bu düzenleme şeklinde, “*özel sektör tarafından işletilen ve fiyatları herhangi bir otorite tarafından kontrol edilmeyen bir tekel, kar motivasyonu ile üretimde etkin olarak faaliyet gösterebilir ve ölçek ekonomisinden yararlanarak topluma en düşük maliyetle hizmet üretebilir*” düşüncesinden hareket edilmektedir.

Ancak bu yaklaşım, eğer tekeli güç büyük değilse veya sunulan ürünün yakın bir ikamesi mevcutsa sonuç verebilir. Örneğin kablo TV hizmeti bölgesel doğal tekel niteliğindedir, fakat bu imtiyazı elinde bulunduran tekeli teşebbüs TV yayıncılığı konusunda kablo TV'nin yakın ikamesi olan karasal TV ve uydu TV yayıncılığının oluşturduğu tehdit nedeniyle tekeli fiyat uygulamaktan muhtemelen kaçınacaktır.

Ancak klasik teori gereği, tekele maksimum karı sağlayan üretim miktarına karşılık gelen fiyat, marjinal maliyetten daha yüksektir ve toplumun bu üretim faktörlerine biçtiği değeri yansıtmamaktadır¹². Ayrıca, fiyatın maliyetten yüksek belirlenmesi kaynak dağılımında etkinliği bozmaktadır.

Bu düzenleme şeklinin bir başka dezavantajı ise, tekelin kar amaçlı bir kuruluş olmasına rağmen rekabet baskısının olmaması nedeniyle üretimde

¹¹ ÇAKAL, Recep, **a.g.t.**, s. 19.

¹² Rekabet piyasalarında herhangi bir firma, piyasada oluşan fiyatın üzerinde bir fiyat belirleyecek olursa pazarın tamamını kaybederken, tekeli fiyatını artırmakla pazarın ancak küçük bir kısmını kaybeder. Bu sebeple karını ençoklamak isteyen tekeli, marjinal gelirin marjinal maliyete eşit olduğu noktaya kadar üretirken kapasitesinin kalan kısmını atıl olarak tutacaktır. Atıl kalan bu kapasite bir toplumsal refah kaybı oluşturmaktadır.

optimum etkinliği sağlayacak tedbirlerin alınması yönünde pazar içinde gerekli teşvik mekanizmasının bulunmamasıdır. Rekabet baskısının olmamasından kaynaklanan bu etkinsizliğe *x-inefficiency* adı verilmektedir. Bu parametrenin tekeller için yaklaşık %5 olduğu tahmin edilmektedir.

2.2.2. Kamu İşletmeciliği

Kamu işletmeciliği, iktisadi mal ve hizmetlerin doğrudan kamu eliyle üretilerek tüketicilere satılmasını içeren ve tüm kaynakları devlet tarafından sağlanan, ticari, endüstriyel ve finansal faaliyetler anlamında kullanılmaktadır.

Kamu işletmeleri; doğrudan bakanlığa bağlı kurumlardan, devletin pasif fakat ağırlıklı ortak olarak bulunduğu sermaye şirketlerine kadar birçok ad ve unvan altında faaliyet göstermektedir¹³.

20. asrın son çeyreğine kadar birçok ülkede doğal tekel piyasalarında hizmetler kamu kurum ve kuruluşlarınca devlet tekeli olarak sunulmuştur. Bu seçimin ardındaki gerçekler ise; özel kesimin yeterli sermaye birikimine sahip olmaması, kalkınma için gerekli olan altyapı hizmetlerinin süratli ve güvenilir şekilde sağlanması gerekliliği vb. dir. Ayrıca, özel şirketlerin tek amacının karlarını artırmak olması, bu yönüyle toplumun sadece kendi ortaklarından oluşan kesiminin menfaatinin göz etmek durumunda olması ve bazı durumlarda ortakların menfaati ile toplumun genel menfaatinin çatışması durumunda önceliğin toplumsal menfaate verilmesi gerekliliğinin bulunması, kamu işletmeciliğinin ardında yatan mantığı oluşturmaktadır.

Kamu tekellerinin avantajı, herhangi bir finansal açık oluştuğunda bunu kapatmak için belirli oranda fiyat farklılaştırmasına giderek fiyatını marjinal maliyete eşitleyebilmesidir. Böylece etkili bir dağılım yapılmakta ve tekeli karın önüne geçilebilmektedir.

Kamu işletmeciliğinin en büyük handikabı ise, kar güdüsünün bulunmamasıdır. Nitekim eski demirperde ülkelerinde uygulanmış olan ekonomik sistemin başarısızlığı, şu ana kadar hiç kimsenin gelişmiş ekonomilerde kar güdüsü yerine etkinliği sağlayacak başka bir mekanizmayı keşfedemediğini göstermektedir¹⁴.

Diğer taraftan kamu işletmecilerinin; fiyat ve ücret politikaları, kiralama politikaları ve yer seçimi gibi işletme yönetimine ilişkin kritik kararlar konusunda politik baskılara maruz kalmaları, olası bir durumdur. Çünkü, tüketicilerin uzun dönemde fayda sağlamaları politik süreç açısından vazgeçilmez bir husus değildir. Bu sebeple politikacıların rasyonel regülasyon

¹³ OECD, a.g.e, s. 15.

¹⁴ POSNER, Richard A., a.g.e., s. 107.

ve işletmecilik anlayışı sonucu toplumsal refahın uzun dönemde artmasıyla ilgili kaygıları az olabilir. Politik kaygılar nedeniyle ekonomik verimlilik tamamen göz ardı edilebilir. Politik müdahaleler konusunda yaşanan en çarpıcı örnek Türkiye’de kamu bankalarının görev zararları nedeniyle yaşadıkları sıkıntılardır.

Bunlardan başka, hızla gelişen ve gittikçe karmaşıklaşan temel hak ve özgürlükler; iletişim, rekabet ve finans sektörleri gibi alanların önem ve hassasiyeti nedeniyle siyasi iktidarın etkisinden arındırılması ihtiyacını doğurmuş, bu hizmetlerin kamu eliyle yürütülmemesi gerektiği gerçeğini pekiştirmiş ve yaşanan gelişmeler düzenleyici kurumların doğmasına neden olmuştur¹⁵.

Türkiye’de ise yukarıda izah edilen yararlarına rağmen, zaman içinde KİT’lerin başarısız oldukları görülmüş ve 1980 sonrasında, önce rekabetçi piyasalarda faaliyet gösteren KİT’lerin, 1990’lı yıllardan itibaren ise doğal tekel piyasalarında faaliyet gösteren KİT’lerin özelleştirilmesine başlanmıştır.

Kamu tekeli yöntemi ABD’de de pek uygulanmamıştır. Tek istisna posta hizmetleri ile birkaç elektrik üretim tesisidir¹⁶.

2.2.3. Regülasyona Tabi Özel Tekeller

Benimsediği ekonomik sistem başından beri özel girişimcilik üzerine kurulu olan ABD’de birçok hizmet gibi, doğal tekel piyasalarında da hizmetler özel kesim tarafından sağlanmış, ancak yaşanan piyasa aksaklıkları nedeniyle daha önce de izah edildiği gibi 20. yüzyılın başından bu yana doğal tekel piyasaları regüle edilmiştir. 1980’lerde başlayan özelleştirme akımları sonucu, ABD dışında kamu tekellerinin özel sektöre devredildiği ülkelerde de regülasyona ağırlık verilmeye başlanmıştır.

Doğal tekellerin regülasyonuna karar verildikten sonra, bu işi görececek organın kim olacağı belirlenmelidir. Bu organın kimliği, istenen amaca ulaşması için aşağıdaki hususların tamamı veya bir kısmını denetleme yetkisi verileceğinden oldukça önemlidir¹⁷:

- Lisans veya benzeri bir belge ile pazara giriş yapacakların belirlenmesi.
- Pazardan çıkış şartlarının ve bu şartlara uyulup uyulmadığının tespiti.

¹⁵ ULUSOY, Ali, *Bağımsız İdari Kurumlar*, Ankara, 1999, s.14.

¹⁶ VISCUSI, W. Kip/VERNON, John M./HARRINGTON Joseph E., *a.g.t.*, s. 372.

¹⁷ UTTON, Michael, *a.g.e.*, s. 1.2-1.3.

- Fiyat düzeyi ve yapısı (değişik tüketici gruplarına uygulanacak fiyat farklılaştırma politikaları dahil.) belirlenmesi veya onaylanması.
- Sektördeki teşebbüslerin karlılık düzeyinin tespiti.
- Teşebbüsün büyüme şekli ile ilgili kısıtların belirlenmesi (bazı sektörlerde regüle edilen teşebbüslerin başka sektörlerde faaliyetlerine izin verilmeyebilir.)

Regülasyona alternatif olabilecek teorik bir düşünce sektörleri regüle etmek yerine, regüle edilecek sektörlerde faaliyet gösteren ve doğal tekel durumunda olan teşebbüslere tekeli karı makul seviyelere çekecek düzeyde ilave vergiler uygulamaktır. Bu şekilde üretici rantının büyük bir bölümü toplanan vergiler yoluyla tüketicilere aktarılabilir¹⁸. Ancak bu yöntemin de çeşitli zorlukları nedeniyle uygulanma kabiliyeti bulunmamaktadır.

2.3. REGÜLASYON ve ÖZELLEŞTİRME

İlk bakışta ekonomik hayatta, mal ve hizmet üreten teşebbüslerin kamu mülkiyetinde tutulmasının nedeni olarak, kullanılan teknoloji veya ürünün özellikleri nedeniyle ortaya çıkan piyasa aksaklığının neden olduğu dağılım sorununa doğrudan çözüm bulunması gösterilebilir. Bu durumda, ilgili teşebbüs devlet tarafından görevlendirilen kişiler aracılığıyla idare edilir ve rekabetçi bir firmanın davranışlarını taklit etmeye çalışır¹⁹. Fakat kamu teşebbüslerinin çalıştığı ortam özel sektöre kıyasla çok daha karmaşıktır. Çeşitli nedenlerle hammadde ve ara mamul temini konusundaki kararlar, işçi sayısı, nitelikleri, borçlanma kararı, yatırım kararı gibi bir işletmenin hayati kararlarını etkileyen mekanizmalar özel sektördeki benzer teşebbüslerden oldukça farklılık arz eder. Bu nedenle, çoğu durumda kamu teşebbüslerinin kendilerini rekabetçi pazar baskılarından soyutladığına şahit oluruz.

Son yıllarda birçok ülke, vatandaşlarının hayat standardını artırmak ve daha yüksek büyüme hızlarına ulaşmak için kamu mülkiyetindeki teşebbüsleri özelleştirmeye başlamıştır. Özelleştirme, toplumda devletin rolünü azaltmada önemli bir yapı taşı oluşturmakta; malların ve hizmetlerin doğrudan doğruya devlet tarafından sağlanmasından uzaklaşarak bu işlevin gönüllü kuruluşlar (NGOs) ve özel örgütlerce üstlenilme süreci olduğu görülmektedir. Bu değişim David OSBORNE ve Ted GAEBLER tarafından “kürekleri çekmeyen ama

¹⁸ POSNER, Richard A., **a.g.e.**, s. 111.

¹⁹ DOMBERGER, Simon/PIGGOT, John, “Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey”, *Privatization & Economic Performance* (ed.: BISHOP Mattew-KAY John-MAYER Colin), Londra, 1992, s. 33.

rotayı belirleyen bir devlet olma” olarak, güzel bir biçimde betimlenmiştir²⁰. Devlet ile ekonominin ayrılığını savunan ve Thatcher’cı düşünce üzerinde etkin olan Milton FRIEDMAN, pazar ve siyasal kurumlar arasındaki farkı şöyle dile getirmiştir: “Birincisinde seçim yapmakta özgürsünüz. Cebinizden cüzdanınızı alarak satın almak istemeyeceğiniz bir şey için ödeme yapacak ya da yapmak istemeyeceğiniz şeyi yaptıracak bir polis gücü yoktur.” Pazar, bireylere en geniş seçim yapma olanağını sunduğu ve onların tercihlerine yanıt verdiği için, ekonomik ve siyasal özgürlük iç içe geçmiştir. Çünkü asıl güç sahibi tüketicidir.

2.3.1. Özelleştirmenin Tanımı

Geniş anlamıyla devletin mal ve hizmetlerin üretiminden çekilmesi olan “*özelleştirme*” kavramı, dar anlamda herhangi bir şeyi özel kesime vermek anlamına gelir. Bir başka özelleştirme tanımı ise, özelleştirmenin kamu kesimi performansını artırmaya yönelik her türlü faaliyet olduğunu belirtmektedir.

Hukuksal açıdan; özelleştirme, ticaret kanunlarına tabi bir şirket oluşturularak bu şirketi kontrol eden hisselerin özel veya tüzel kişilere satışır²¹. Özelleştirme işleminin görünürdeki amacı pazar güçlerinin rolünü artırarak sektörün performansını geliştirmektir. Fakat bu amaç dışında, pazara girişini kolaylaştırmak, rekabeti teşvik etmek ve ortak girişimlerin önünü açmak gibi amaçlar da sıralanabilir.

2.3.2. Regülasyon Özelleştirme İlişkisi

Çoğu ülkede kamu işletmeleri yasal olarak kurulan kamu kurumları olarak çalışır ve gündelik işlere ilişkin olarak yapılan kamu denetiminden uzaklığına göre faaliyetlerini sürdürürler. Yine de siyasi kanadın, işletmelerin yönetimine etkide bulunmasına olanak tanıyacak pek çok düzenek vardır. Bunlar arasında; yönetim kurullarına üyeler atamak, izlenecek politikaya yönelik yönergeler yayımlamak ve daha çok da planları onaylamak, özellikle de fiyatları belirlemek sayılabilir.

Yönetime siyasal amaçlarla sık sık müdahalede bulunulmasının sonuçlarından biri, ticari hedeflere aykırı olarak, işletmelerin o ülke mallarını almaya zorlanması ya da fiyat ve ücret düzeylerinin denetim altında tutulmasıdır. Bu durum, üretilen ve tüketiciye sunulan mal ve hizmetlerin kalitesinde de hissedilir. Çünkü, etkinliği ve verimliliği artırma yönünde bir baskı olmadığında, hizmetlerin kalitesini artırmaya yönelik bir motivasyon da oluşmaz. Ekonomiye

²⁰ SYRETT, Keith, a.g.e., s.1.

²¹ BEESLEY, Michael/ LITTLECHILD, Stephen, “Privatization: Principles, Problems, and Priorities”, *Privatization & Economic Performance* (ed.: BISHOP, Matthew/KAY, John/MAYER, Colin), Londra, 1992, s.15.

devlet müdahalesi neticesinde istenen amaçlara ulaşılamaması sonucu 1989 yılında demirperde bloğunun çökmesinin gerisindeki temel neden olan, kamunun üretim faaliyetlerindeki ağırlıklı konumu, büyük eleştirilere maruz kalmaya başlamıştır.

Ancak, üretimde mülkiyetin kamudan özel sektöre geçiş süreci, piyasa aksaklığının söz konusu olduğu sektörlerde düzenleme işlevinin de yeniden yapılandırılmasını gerektirmiştir. Devletin bürokratik yapısı içinde üretim ile birlikte dağınık bir şekilde bulunan düzenleyici kural ve kurumların ayrı olarak ele alınmaları ve belirli derecede bağımsızlığa kavuşturulmaları önem kazanmıştır. Bu sebeple düzenleyici kural ve kurumların tam olarak anlaşılabilmesi için çağdaş anlamıyla düzenleyici kurum ve kurallara ihtiyaç duyulmasını gerektiren özelleştirmenin, öncelikle iyi tahlil edilmesi gerekmektedir. Bir başka ifade ile modern anlamıyla düzenleyici kurum ve kurallara geçişin ön şartını, özelleştirmenin büyük oranda gerçekleştirilmesi oluşturmaktadır. Çünkü regülasyon, kamu tekellerinden rekabetçi pazarlara geçişin, önemli sosyal değerler korunarak başarıyla gerçekleştirilmesinde kullanılacak en etkin mekanizmadır²².

Nitekim OECD ekonomilerinde, birçok önemli sektörün devlet mülkiyetinde olmayan bölümleri, doğal tekel ya da sosyal ve stratejik öneme sahip olmaları sebebiyle, asgari düzeyde ağır regülasyon kurallarına tabidirler²³.

Ele alınan piyasaya özel sektörün katılımının ekonomik verimliliği artırması beklenmekle birlikte, rekabetin teknolojik ve diğer nedenlerle tam olarak gerçekleşmeyeceği durumlarda, kontrolü oldukça zor olan kar güdüsünün toplam ekonomik refahı azaltıcı, daha iktisadi bir tanımla, üretici rantını gereğinden fazla artırıcı sonuçlar doğurması kuvvetle muhtemeldir. Bu nedenlerle özel sektör katılımının çoğaldığı fakat tam rekabete henüz ulaşamadığı durumlarda, daha önce de değinilen piyasa aksaklıklarını giderici kamusal müdahalelerde bulunulması önem kazanmaktadır. Bu müdahaleleri yapacak düzenleyici kurumlara İngiltere’de yaygın olarak “*Bekçi köpeği*” denmektedir²⁴.

Öte yandan *Chicago Okulu*²⁵, nun hakim düşüncesine göre, ticari faaliyette bulunan devlet kurumları ile iktisadi teşebbüslere, birbirleriyle çelişen

²² OECD Committee on Competition Law and Policy, **a.g.e.**, s. 125.

²³ OECD, **a.g.e.**, s. 9.

²⁴ SYRETT, Keith, **a.g.e.**, s.2.

²⁵ 1930’lu yılların sonlarından itibaren, Chicago Üniversitesi’nden - *hepsi de daha sonra Nobel İktisat Ödülü alacak olan* - **Milton Friedman**, **George Stigler**, ve **Ronald Coase**’un önderliğinde bir grup iktisatçı, serbest piyasalarda serbestlikten yana ve devletin iktisadi alandaki düzenlemelerine kuşkuyla bakan bir iktisadi düşünce dönemini başlatmışlardır. Bu yaklaşım,

birçok görev verilmekte ve sonucunda bunların verimli çalışma olanağı kalmamaktadır. Bundan başka, geçmişte devlet müdahalesini gerekli kılan piyasa aksaklığının maliyetinin, bu aksaklığı düzeltmek için devreye sokulacak regülasyonların maliyetlerinden fazla olması gerekir²⁶. Bu sebeple, özelleştirme ile beraber acilen verilmesi gereken karar o sektörün regüle edilip edilmeyeceğine ilişkin olacaktır. Çünkü özelleştirme öncesi yapılacaklar regülasyon ile ileride yaşanabilecek sorunlara engel olunabilecek ve daha etkin çıktılar elde edilmesi sağlanabilecektir²⁷.

Bu amaçla özellikle özelleştirme sonrası mümkün olduğunca rekabetin sağlanabilmesi için özelleştirilecek teşebbüsün parçalara ayrılması gerekiyorsa, bölünmenin özelleştirme öncesi yapılması çok yerinde olacak ve teşebbüsün doğal tekeli niteliğindeki bölümleri rekabetçi bölümlerinden ayrılarak daha uygun regülasyonun yapılmasının önü açılacaktır. Bu anlamda kurumsal yeniden yapılanma olarak adlandırılan, dev kamu teşebbüslerinin küçük parçalara ayrılarak satılması, sektörün o bölümlerine başka teşebbüslerin girişini de kolaylaştıracaktır²⁸. Örneğin devlete ait petrol şirketleri petrol arama, çıkarma, rafine etme, dağıtma, uluslararası ticaretini yapma gibi birçok faaliyeti bir arada yürüten şirketlerdir. Bütünleşik yapı arz eden teşebbüsün dikey veya yatay olarak bölünmesi söz konusu olabilir. Yatay bölünme genellikle kamu teşebbüsünün aynı pazarda faaliyet gösteren birkaç şirkete ayrılmasını ve yatay rekabetin sağlanmasını sağlar. Bu bölünme bölgesel şirketler olarak da yapılabilir. Fakat, yatay bölünme kararı verilirken kapsam ve ölçek ekonomilerine dikkat edilmeli, ulusal rekabetin yanında uluslararası rekabet de düşünülmalıdır. Bu bölünme sonrası rekabetin sürekli kılınması için bölünen

Chicago Üniversitesi Hukuk Fakültesinde de benimsenmiş ve “*Hukuk ve İktisat*” (**Law and Economics**) adıyla bilinen yeni bir hareketin başlatılmasında etken olmuştur. Bu hareket çerçevesinde, hukukun iktisadi açıdan analizinin birinci ve en önemli etkisi, rekabetin korunması (antitröst) alanında gerçekleşmiştir. Buradaki en önemli çıkarsama, birçok hukuki antitröst doktrininin iktisadi yanlış anlamalara dayandığı ve gerek rekabetin, tüketici refahının korunmasından ziyade, bunları engellediği sonucuna varılmasıdır. Aralarında **Robert Bork** ve **Richard Posner** gibi hem Chicago Üniversitesinde öğretim üyesi hem de bölge istinaf mahkemesi yargıci kimliğine sahip bulunan düşünürlerin de yer aldığı Chicago ekolü, antitröst analizine çürütülmesi zor ve etkinliği yüksek katkılarda bulunmuştur.

A.B.D. Yüksek Mahkemesi, 1975 yılında Birleşik Devletler/General Dynamics davasında, federal rekabet otoritesinin karşı çıktığı bir birleşmenin engellenmesini ilk defa reddederek, A.B.D. rekabet hukukundaki bu yeni yönelimin işaretini vermiştir. İki yıl sonraki Continental TV/GTE Sylvania davası ise, Chicago Ekolünün bu alandaki egemenliğinin kesinleştiği dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Karar gerekçesinde Robert Bork ve Richard Posner’in çalışmalarına açık atıflarda bulunan Mahkeme, 1968’de Birleşik Devletler/Arnold, Schwinn and Co. davasında verdiği ve dikey rekabet ihlallerine ilişkin per se yasakların sınırlarını büyük ölçüde genişleten içtihat kararını geri almıştır.

²⁶ KERF, Michel/GERADIN, Damien, **a.g.m.**, s. 38.

²⁷ GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, **a.g.e.**, s. 181.

²⁸ GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, **a.g.e.**, s. 182.

parçaların tekrar birleşme ve devralmalar yoluyla bir araya gelmesinin engellenmesi de gerekebilir. Bölünme pek arzu edilmese de hukuksal olarak ayrı teşebbüsler yerine ayrı tüzel kişilikler ve hatta ayrı muhasebe tutulması şartıyla da olabilir.

Dikey bölünme ise kamu teşebbüsünün değişik pazarlarda faaliyet gösteren parçalarının birbirinde ayrılmasıdır. Uygulamada da daha çok dikey bölünme tercih edilir²⁹. Ancak özelleştirmenin, sektörlerin liberalizasyonu olarak değil, gelir yaratacak bir mekanizma olarak görüldüğü ülkelerde bölme işlemine girişmek, politik baskılar nedeniyle oldukça zor olacaktır. Bu gibi durumlarda, varsa sektörü düzenleyen bağımsız düzenleyici kurumların veya rekabet otoritelerinin gerekli direnci göstermesi gerekir. Çünkü özelleştirme öncesi bölünmesi gerektiği halde bölünmeyen teşebbüslerle ilgili en büyük sıkıntıyı ilerde bu kurumlar çekeceklerdir.

2.3.3. Özelleştirmenin Gerekçeleri

Özelleştirmenin gerekçelerini ekonomik, siyasal ve ideolojik gerekçeler olarak üçe ayırabiliriz.

İdeolojik gerekçe, siyasi bağımsızlığın özel mülkiyete dayalı olduğu düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Çünkü devletin ekonomiye müdahalesinin asgariye indirilmesi ve böylece devletin küçülmesi ile dolaylı olarak kişilerin özgürlüklerine yönelik devlet müdahaleleri de azalacaktır³⁰.

Ekonomik gerekçeler, kamu işletmelerinin uzun dönemde verimli ve karlı olabilmeleri için pazar disiplinine sahip olmaları gerektiği düşüncesine dayanır. Bunun, işletmelerin ticari koşullar altındaki sermaye pazarlarından kaynak elde ederek, kamu yönetimine dayalı ödeneklerin getirdiği sınırlamalardan kurtulup devletin doğrudan doğruya denetiminden çıkmaları sonucunda gerçekleşeceğine inanılır. Ayrıca, politikacılardan gelmekte olan siyasi baskılara bağlı olarak değil, işletmelerin kar oranlarını göz önünde bulundurarak özgürce karar alabileceklerdir. Buna ek olarak, merkezi yönetimin bürokratik denetiminden kurtulma, pazardaki değişikliklere hızlı ve esnek bir biçimde uyum sağlamaya da olanak tanıyacaktır³¹.

²⁹ Örneğin enerji sektöründe üretim, iletim ve dağıtım şeklinde dikey bölünme Arjantin, Avustralya, Kolombiya, Yeni Zelanda ve İngiltere’de gerçekleştirilmiştir. Yine Arjantin, Kolombiya ve Meksika gibi ülkelerde doğal gaz üretim ve arzı iletim ve dağıtımından ayrılmıştır. Telekomünikasyon sektöründe uzak mesafe görüşmeleri ile yerel görüşmeleri ayırmayı; Arjantin, Hong Kong, ABD, Avustralya, Şili, Yeni Zelanda gibi ülkeler tercih etmiştir. Demiryollarında ise hatlar ile taşımacılığı ayırmak İsveç ve İngiltere’nin tercihi olurken; Arjantin ve Meksika demiryollarını yatay olarak, bölgesel esasa göre bölmüşlerdir.

³⁰ BEESLEY, Michael/LITTLECHILD Stephen, **a.g.m.**, s.16.

³¹ SYRETT, Keith, **a.g.e.**, s. 3.

Kamu mülkiyetindeki teşebbüslerinin, bir taraftan başarısız olma ve sonucunda pazar dışına çıkma tehlikesinin bulunmaması³², diğer taraftan çok başarılı olarak ortaklarına daha fazla kar payı dağıtma güdüsünün özel sektöre kıyasla düşük olması sebebiyle, özel mülkiyetli teşebbüslere göre daha verimsiz oldukları kabul edilmektedir³³.

Özelleştirmenin birincil amacı, pazarda rekabeti sağlamak ve böylece üretimde etkinlik ve dağılımda etkinlik yoluyla toplumsal refahı maksimize etmektir. Çünkü rekabet, tüketicilerin en düşük fiyatlı ve en kaliteli ürünü bulmak yönündeki güduları nedeniyle firma yönetici ve işçilerini etkin olmaya motive etmektedir. Fakat pazarın yapısından kaynaklanan doğal tekel ve negatif dışsallıklar gibi olumsuz durumlar halinde, özelleştirme sonrası rekabetin sağlanması mümkün olmayabilir, ancak bu durumda, yukarıda da belirtildiği gibi, özelleştirilen teşebbüsler regüle edilerek maliyetleri asgari düzeye çekmeye zorlanabilirler. Böylece ikinci en iyi olarak tanımlanabilecek bir etkinlik düzeyi tutturulabilir.

Özel mülkiyetli teşebbüslerin yöneticilerinin ve işçilerinin gelirleri teşebbüsün pazar değeri ile yakından ilgilidir. Teşebbüsün pazar değeri, firmanın bugünkü değeri ile firma ile ilgili geleceğe yönelik beklentilerin bugünkü değeri toplamına eşittir. Bu değer üzerinden hareketle, gerekirse başarısız yöneticilerin değiştirilmesi yoluna bile gidilebilir. Ayrıca hisse değerlerinin düşmesi şirketin başkaları tarafından ele geçirilmesi tehlikesini de artırır. Bunlar dışında şirket yöneticilerini daha verimli olmaya iten bir başka etken ise, verimli çalışılmaması sonucu ortaya çıkması muhtemel iflas riskinin bulunmasıdır. Görüleceği gibi özel teşebbüsleri verimli ve etkin olmaya güden değişkenler kamu teşebbüslerine kıyasla çok daha fazladır.

Öte yandan politikacılar ve bürokratlar kamu teşebbüsleri üzerinde kaynaklarını kendilerine veya yandaşlarına yöneltilmesi konusunda baskı kurabilirler. Dünya Bankası'na göre bu şekilde bir yapı sonucu, daha düşük yatırım ve büyüme oranı ve nihayetinde daha düşük bir toplumsal refah düzeyi sonucu ortaya çıkmaktadır³⁴.

Özelleştirmenin önünü açan bir diğer olgu ise işsizlikle ilgilidir. Kamu işletmeciliğinin bazı durumlarda dolaylı da olsa önemli bir amacı, istihdam yaratarak işsizliğe çözüm bulmaktır. Ancak, özellikle politik baskılarla gereğinden fazla personel alımı sonucu kamu işletmeciliği gizli bir işsizlik sigortası halini alabilir. Bunun gibi kamu teşebbüsleriyle ilgili işçi sendikaları ile

³² Türkiye açısından bankacılık sektöründe de buna benzer bir durum yaşanmaktadır. Yasal olarak mevduata verilen %100 güvence, bankaları gereğinden fazla risk almaya teşvik etmektedir.

³³ SHELTON, Joanna R., **a.g.e.**, s. 6.

³⁴ SHELTON, Joanna R., **a.g.e.**, s. 6.

yapılan pazarlıklarda her zaman politik kaygılar etkin olabilir. Buna ek olarak, sendikaların verimlilik artışı sağlanmaksızın işçi alımı ve ücret artışı baskıları kamu işletmeleri personel giderlerini³⁵ önemli ölçüde artırabilir ve gerekli yatırımın da yapılamaması sonucu zarar edilir hale gelinebilir. Örneğin, 1979 yılından özelleştirmelerin tamamlandığı 1988 yılına dek sadece British Coal, British Steel ve British Rail'den aşırı istihdam nedeniyle 341.000 işçi çıkarılmıştır (1979 yılında mevcut işçi sayısının %53'ü³⁶).

İngiltere'de 1979 yılında başlayan özelleştirme sonrasında, bu işletmelerin etkinlikleri özellikle 1983 sonrasında büyük oranda artmış, verimlilik kazancı üst noktaya gelmiştir. Çok korkulan işsizlik ve güvenlik sorunları ile karşılaşılmadığı görülmüştür.

İşsizliğe çözüm bulmanın dışında, tekrar seçilebilme kaygısı nedeniyle daha kısa vadeli hedefler güden politikacıları, özelleştirmeye iten başlıca sebep kamu açıklarının kapatılmasıdır. Çünkü açık veren kamu teşebbüslerinin finansmanının yine kamu kaynaklarıyla karşılanması gerekmektedir. Kamu teşebbüslerinin özel sektör kuruluşlarına kıyasla tahvil, bono, hisse senedi vb. sermaye piyasası araçları ihraç ederek finansman sağlaması pek mümkün değildir. Kamu teşebbüslerinin iflasi pratikte mümkün olmadığından çıkardığı menkul kıymetlerin de riski bulunmamakta bu nedenle getirileri hazine tahvil ve bonolarından daha fazla olamamaktadır. Bu sebeple kamu teşebbüsü açıkları ile genel kamu açıklarının birbirinden ayrılarak değerlendirilmesi de mümkün olmamaktadır.

Ekonominin gerektiği gibi yönetilebilmesi için, yetkililerin zamanında ve doğru bilgilere ihtiyacı vardır. Ancak bu şekilde piyasa aksaklıklarına zamanında ve etkin bir şekilde müdahale edilerek gerekli tedbirler alınabilir. Fakat ülke ekonomisinde kamu ağırlığının bulunduğu durumlarda, kamu teşebbüslerinin dağınık bürokratik yapı içinde ve rekabetçi pazara uyum sağlamış özel sektör teşebbüslerine kıyasla farklı yapıda olmaları nedeniyle bu tür bilgilerin elde edilmesi zorlaşır. Bu sebeple özelleştirme, ekonomi yönetiminde de etkinliği sağlayacak bir mekanizma olarak da değerlendirilebilir. Bu yapının sağlanabilmesi için öncelikle, kamu teşebbüslerinin özel teşebbüsler gibi özel mevzuata tabi olmaktan çıkarılarak ticaret kanunlarına tabi teşebbüsler olarak yapılandırılmaları ve ardından özelleştirilmeleri tercih edilmektedir.

³⁵ Türk telekomünikasyon A.Ş.'nin 1999 yılı için personel giderlerinin tüm giderlere oranı % 40 civarındadır.

³⁶ OECD, **a.g.e.**, s. 19.

2.3.4. Özelleştirmenin Yararları

Hisse senedi iyeliğinin daha geniş bir kitleye yayılmasının özendirilmesi, popüler kapitalizmin³⁷ bir biçimi olarak değerlendirilebilir. Bu bireysel özgürlük ve kendine güven kavramıyla yakından ilgilidir. Daha önce kamunun elinde olan şirketlerin bireylerin mülkiyetine geçmesiyle, kendi evini edinme ya da bireysel emeklilik ödeneğine sahip olma hakkı gibi politikalar, bireyleri bağımsız kılmayı ve kendisine yeterli bir biçimde düşünebilmelerini hedeflemektedir. Çünkü mülke sahip olan bir birey başkalarına daha az bağımlıdır ve daha özgür seçimlerde bulunabilir. John MOORE, 1985 yılında yukarıda dile getirilen yargıyı, şu şekilde ifade etmiştir: *“İyelik güçtür, yani sıradan insan için önemi olan bir güçtür, kendi seçimlerini yapabilme, kendi yaşamlarını denetleyebilme gücüdür. Amacımız bu gücü elimizden geldiğince fazla sayıda insana yaymaktır. Bunu da mülkiyeti olabildiğince dağıtarak yapabiliriz”*.³⁸

Özelleştirmenin bir diğer amacı kamu harcamalarını azaltmak ve kamu gelirlerini artırmaktır. Özelleştirme ile hem hisse satışı, liberalizasyon ve lisans verme yoluyla devlet hazinelerine önemli ölçüde gelir sağlanmakta, hem de bu işletmeler için devletin harcama yapması gereği ortadan kalkmaktadır. Thatcher iktidarının ilk iki döneminde, kamu işletmelerinin satışından toplam 12 milyar Sterlin gelir elde edilmiştir. Bu rakama ilk özelleştirme faaliyeti olan kamu konutlarının satışından elde edilen 8 milyar Sterlin dahil değildir. 1980’li yıllar sonu itibarıyla özelleştirmeden elde edilen gelir 37 milyar Sterlin’e ulaşmıştır. Bu değer 1992 yılı kamu açıkları toplamına eşit bir miktardır.

Böylesine büyük miktarda kazanç elde edilmesinin hükümete vergi oranlarında indirimle gidilmesi ya da diğer alanlarda kamu harcamalarının artırılması gibi siyasal açıdan pek çok olanaklar kazandırdığı açıktır. Ekonomik anlamda bu politikalar, İngiltere’de Muhafazakar Partiye vergileri azaltarak zenginlik yaratmaya, *“Girişim Ekonomisi”* olarak adlandırılan olguyu canlandırmaya, siyasal olarak da yeniden seçilme şansını artırmaya olanak tanımıştır³⁹.

Özelleştirme sonucu mülkiyetin, hisselerin el değiştirmesi sonucu devletten bireyler eline geçmesiyle girişim ekonomisinin yaratılması kolaylaşmaktadır. Thatcher taraftarları, sahip olduklarının güvencesiyle kendi yaşamları üzerinde denetim kurabilen güçlenmiş bireyin, devletin ya da diğer bireylerin iyi niyetine güvenmiş olanlara göre, risk almaya daha yatkın olacağını

³⁷ Popüler kapitalizm, halka açık şirketlerin ekonominin çoğunluğunu oluşturması yoluyla, halkın desteğini arkasına almış kapitalizmdir.

³⁸ SYRETT, Keith, **a.g.e.**, s.8.

³⁹ SYRETT, Keith, **a.g.e.**, s.5.

ve yeni olanaklar yaratma arayışında olacağını düşünmüşlerdir. Bu yüzden, hisse senedi sahipliği teşvik edilmiştir. Çünkü girişimci ruh, pazarın mümkün olan en yüksek verimlilik düzeyine ulaşmasını ve kaynakların en iyi biçimde dağıtılabilmesine olanak tanıyan temel öğeyi oluşturmaktadır. İngiltere’de pek çok etkili muhafazakar politikacı söz konusu girişimci ruhun, İngiliz toplumunda eksik olduğundan yola çıkarak, bu durumun ekonomik gerilemenin önemli bir nedeni olduğunu ve değiştirilmesi gerektiğini düşünmüştür.

Öte yandan özelleştirme sonrasında, işletmenin faaliyetlerinin sorumluluğu hisse senedi sahiplerine geçeceğinden, özelleştirmenin sorumluluk konusunda etkisiz siyasal mekanizmaların geliştirilmesini simgeleyeceği düşünülebilir. Bu tür bir sorumluluk iki ilkeye dayanır. İlk olarak, şirket çıkarlarına göre davranan yöneticilerin sorumluluğuna, ikinci olarak da yıllık genel kurullarda sorumluluk alacak yöneticiyi seçen hisse senedi sahiplerine.

Özelleştirmenin bir diğer faydası kamunun yaptığı örtülü sübvansiyonların net bir biçimde belirlenebilmesidir. İngiltere’de su şirketleri 5,2 milyar Sterlin toplam bedelle özelleştirilmiş, bir hafta sonra şirketlerin toplam değeri 6,4 milyar Sterlin’e ulaşmıştır. Şu anki değerleri ise yaklaşık 110 milyar Sterlin’dir. Özelleştirme değeri ile özelleştirmenin hemen ardından oluşan borsa değeri arasındaki farkın, siyasi gerekçelerle baskı altında tutulan ürün fiyatlarının özelleştirme sonrası ve gelecekte piyasa şartlarına veya doğal tekellerde uygun sermaye getirisi şeklinde düzenleneceğine ilişkin düşüncelerden kaynaklandığı ileri sürülebilir.

Kamu mülkiyetinin olduğu ve bağımsız düzenleyici kurumların bulunmadığı durumlarda, düzenleyen ve düzenlenenin aynı yapı içinde yer alması nedeniyle kamu teşebbüslerine sürekli ve düzensiz müdahale söz konusu olur. Halbuki özel mülkiyet ve bağımsız düzenleyici kurumlar olduğunda müdahale, rekabetçi piyasalarda gerektiği zamanda ve gereken oranda, doğal tekellerde ise sürekli denetim ve aralıklı müdahale şeklinde oluşur.

İyi tasarlanmış bir özelleştirme ile, kamu varlıklarının yenilik ve etkinlik yoluyla şirketleri büyütecek yetenek ve motivasyona sahip kişilerin eline geçmesinin yanında, ülke vatandaşlarının daha büyük bir kısmının iktisadi gelişme içinde yer almaları ve bu gelişmenin yarattığı faydadan etkin bir şekilde yararlanmaları, sağlanabilir⁴⁰.

⁴⁰ SHELTON, Joanna R., a.g.e., s.3.

Özetlersek, özelleştirme ile ulaşılabilecek sonuçlardan birkaçı şu şekilde sıralanabilir:

- Özelleştirme sonucu kamu işletmelerinden kaynaklanan bütçe açıklarının önüne geçilir.
- Özel teşebbüslerin büyüme ve modernleşmeye yönelik fonlara ulaşma (sermaye piyasaları, risk sermayesi vb.) olanakları daha fazladır.
- Özelleştirme sonrası daha büyük ve derin bir sermaye piyasası oluşturulabilir.
- Özelleştirme ile yaşanan verimlilik ve etkililik ile bu değerlere dayalı toplumsal bir kültür yaratılır.
- Özel mülkiyete haiz teşebbüslerin idaresinde başarısız olunursa, gerekenleri pazar kendisi yerine getirir.
- Özelleştirme ile kamu açıkları kapatılabilir, bütçeye kaynak sağlanabilir.
- Özelleştirme ile uluslararası rekabet gücü artırılabilir.
- Son olarak, özelleştirme yoluyla sermayenin tabana yayılması gerçekleştirilebilirse, demokratik kurumlar güçlenerek, hem politik hem de ekonomik gücün aynı ellerde yoğunlaşması engellenebilir.

2.3.5. İngiltere’de Özelleştirmenin Tarihi

Yukarıda izah edilen konularla ilgili örnek verilmesi gerektiğinde, dikkate edileceği gibi hep İngiltere’de gerçekleştirilen uygulamalardan bahsedilmiştir. Bunun sebebi, özelleştirmenin 1980 yılında İngiltere’de başlayan bir akım olarak kabul edilmesidir. İngiltere’de uygulanan özelleştirme programı tüm dünya ekonomilerini derinden etkilemiştir. Hatta **The Economist** dergisi 1985 yılında İngiltere’nin özelleştirmenin test edildiği en büyük ve en gelişmiş laboratuvar olduğunu belirtmiştir. Bu ülkeden sonra Avrupa ve Kuzey Amerika’nın yanı sıra Asya, Güney Amerika ve hatta Afrika’da özelleştirme programları uygulamaya konmuştur. Ayrıca eski doğu bloğu ülkeleri, sosyalizmden kapitalizme geçişin en kısa yolu olarak gördükleri özelleştirme çabalarını çok hızlı bir şekilde yürütmektedirler⁴¹.

⁴¹ BISHOP, Mattew/KAY John/MAYER, Colin, “Introduction: Privatization in Performance”, *Privatization & Economic Performance* (ed.: Aynı kişiler), Londra, 1992, s.1.

İngiltere’de söz konusu dönemde yeni iktidara gelen Thatcher hükümeti, devletin ekonomideki sınırlarının geriye çekilmesi, önemli sektörlerin bürokratlar yerine müteşebbisler tarafından yönetilerek girişimci kültürünün yayılması, çok ortaklı yapı sayesinde popüler kapitalizm anlayışına geçiş ve en önemlisi de devlet eliyle yürütülen sanayi kollarına akıtılan paralar nedeniyle bütçelerde oluşan açıkların kapatılması için, özelleştirmeyi en uygun araç olarak görmüştür⁴².

Ancak, kökeninde yatan ve özelleştirmenin felsefesini oluşturan rekabetin sağlanması düşüncesiyle, bu düşüncenin gerçekleşmesi önündeki engeller arasındaki hassas dengeler, özelleştirme sürecinde rekabetin sağlanması yönündeki endişeleri ikinci plana itmiştir. Fakat bu durum özelleştirme sonrasında rekabetçi bir pazar yapısına geçiş hemen mümkün olamasa da, bu pazarın kendi haline bırakılacağı, devletin yeni özelleştirilen teşebbüsün rekabeti kısıtlayıcı eylemlerine izin vereceği anlamına gelmemiştir. Bu yüzden pazarın rekabet yapısı çözüm oluşturmuyorsa, ikinci en iyi çözüm pazarın düzenlenmesi olacaktır. Bu düşünce ışığında özelleştirmeyle ilgili çıkarılan her kanuna, düzenleme kuralları da eşlik etmiştir.

1979 yılında ilk seçildiği dönemde, Muhafazakar Partinin seçim vaatleri arasında özelleştirme yer almamaktaydı. Konuyla ilgili sadece cılız birkaç gönderme bulunmaktaydı. Bu durum siyasi bir gerekçeye (bu aşamada özelleştirme çok radikal görüldüğü için seçmenlerden uzaklaşma korkusu) ve özelleştirme programının ortak ilkeler ve hedefler belirlenmeden kendine özgü bir yolla yapılmasından kaynaklanıyordu. Muhafazakar hükümet, 1979-1983 yıllarını kapsayan ilk iktidar döneminde 25 girişimi özelleştirerek 1 milyar 440 milyon Sterlin gelir elde etti. Ancak bu satışlar bireysel pazar işlemleri dizisi olarak görüldüğünden pek ses getirmedi.

Özelleştirmenin ikinci aşaması 1983 genel seçimlerinden sonra yaşandı. Bu dönemde, özelleştirme politikası temel kamu hizmetlerini de içine alacak biçimde genişletildi. Bu bağlamda ilk büyük özelleştirme uygulaması 1984’te British Telecom (BT) için yapıldı. Ama şirketin hisse senetlerinin satışının ardında, popüler kapitalizm ya da ekonomik-siyasal özgürlük değil, devletin yatırım ve büyüme programları için kaynak bulma arayışı yatıyordu. BT’nin özelleştirmesinde halka arz edilecek hisse senedi miktarının beş katı talep yaşanmış⁴³ ve hisseler ilk gün %86 prim yapmıştır. Ortaya çıkan bu tablo üzerine, İngiltere’de özelleştirme yöntemi olarak mülkiyetin geniş halk kitlelerine geçişine olanak tanıyan halka arz yöntemi benimsenmiştir. Nitekim

⁴² McCRUDDEN, Christopher (ed.), **Regulation and Deregulation**, Clarendon Press, Oxford, 1999, s. 221-222.

⁴³ Bu boyutta bir talep hacmi, 2000 yılı içinde TÜPRAŞ’ın bir kısım hisselerinin halka arzı sırasında da yaşanmıştır.

yetişkin nüfus içinde hisse sahiplerinin oranı 1981'de %7 iken 1992 yılında bu oran %22'ye yükseltilmiştir⁴⁴.

BT'nin hisse satışlarının kazandığı başarının verdiği cesaretle, sektörde rekabetin sağlanmasına yönelik bölümlere ayırma alternatifi, yaklaşan seçimler nedeniyle hiç düşünülmeden, 1986 yılında British Gas'ın özelleştirilmesine gidilmiştir⁴⁵. Bu iki büyük satış İngiltere'de, 1987 yılı sonu itibariyle devlet sektörünün %20'den fazlasının özel sektöre geçmesi ve hisse senedi sahipleri sayısının iki katına çıkması anlamına geliyordu. 1989 yılında yani 1987 ve 1992 arasındaki üçüncü iktidar döneminde, hükümet iki temel kamu hizmetini, elektrik ve su hizmetlerini özelleştirmiştir.

Özelleştirme programı, Thatcher'ın iktidardan ayrılmasından sonra da devam etmiştir. Major hükümeti temel endüstrilerden birini, demiryollarını 1993 yılında özelleştirmiştir. Blair hükümeti ise şu sıralarda Londra Metrosu'nu özelleştirmenin yollarını aramakta, kısa süre öncesine kadar özelleştirilme olanağı bulunmayan Posta İşletmesi'nin özelleştirilmesini tartışmaya açmayı planlamaktadır⁴⁶.

2.3.6. Özelleştirme Çeşitleri

Özelleştirme politikaları üç geniş türe ayrılabilir⁴⁷. Bunlar: Kamu sektöründen özel sektöre varlık satışı, hukuki tekele sahip teşebbüslerin bulunduğu sektörlerin liberalizasyonu ve pazarlanabilir mal ya da hizmetleri tüketicilere sunmak üzere özel teşebbüslere hak tanınmasıdır.

Bu politikalardan hangisinin kullanılacağı, ilgili pazardaki iktisadi yapı ve ulaşılmak istenen amaçlara bağlıdır. Fakat bazı durumlarda amaçlar açısından çelişki yaşanabilir. Örneğin, varlık satışı ile beraber liberalizasyon yerine sadece varlık satışı yapılması ve hukuki tekelin kaldırılmaması özelleştirme yoluyla elde edilecek geliri artırırken, devlet tekeli yerine çok daha tehlikeli özel bir tekel oluşturarak o pazardaki ve hatta o pazara komşu diğer pazarlardaki rekabeti önemli ölçüde sınırlandırabilir.

Varlık satışı iki şekilde gerçekleştirilebilir. Birinci alternatif, varlıkların belirlenen fiyattan satılması iken, ikincisinde varlıkların satışı için ihaleye çıkılabilir. Birincisi için en önemli sorun fiyatın belirlenmesidir.

⁴⁴ BISHOP, Mattew/KAY, John/MAYER, Colin, **a.g.m.**, s. 4.

⁴⁵ British Gas'ın bu şekilde satışı daha sonra sorunlara yol açmış, sektörü düzenleyen OFGAS adlı düzenleyici kurumun yoğun çabaları ile bölümlendirme yapılarak, piyasanın rekabete açılacak kısımlarının rekabete açılması sağlanmıştır.

⁴⁶ SYRETT, Keith, **a.g.e.**, s. 12.

⁴⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz.: DOMBERGER, Simon/PIGGOT, John, **a.g.m.** s. 48.

Liberalizasyon varlık satışı ile beraber de yapılabilir. Liberalizasyonun temeli ilgili pazara girişin serbest bırakılmasıdır. Fakat bunun için pazarda piyasa aksaklığı oluşması tehlikesinin bulunmaması gerekir.

Üçüncü yöntemde ise, devlet hakla beraber kamu varlıklarını veya sadece bir hakkı belirli bir süre ile veya süresiz olarak özel teşebbüslere devreder. Bu devir, ihale yoluyla da yapılabilir. Devredilen varlıklar; genellikle maddi olmayan frekans bandı, faaliyet gösterme hakkı vb. varlıklardır. Bu devir genellikle bir lisans sözleşmesi, imtiyaz sözleşmesi, ruhsat veya genel izin gibi araçlar kullanılarak gerçekleştirilir.

Özelleştirme yöntemleri ve amaçları arasındaki ilişki, aşağıdaki tabloda özetlenmeye çalışılmıştır.

Tablo-3: Özelleştirme Amaç ve Yöntemleri

Yöntem	Amaçlar			Açıklama
	<i>Dağılımda Etkinlik</i>	<i>Üretimde Etkinlik</i>	<i>Gelir Sağlama</i>	
1.1. <i>Tekelci Teşebbüslerin Satışı</i>	Olumsuz	Olumlu	Olumlu	Tekelci gücün kötüye kullanılmasının engellenmesi için regülasyon gerekir.
1.2. <i>Rekabetçi Teşebbüslerin Satışı</i>	Olumlu	Olumlu	Olumlu	
2.1. <i>Varlık Satışı ile Beraber Liberalizasyon</i>	Olumlu (pazar rekabetçi ise)	Olumlu	Olumlu (fakat hakim durum kısa sürecekse 1.1.'den az)	
2.2. <i>Liberalizasyon</i>	Olumlu (pazar rekabetçi ise)	Olumlu	Olumsuz	
3.1. <i>Franchising</i>	Olumlu (ihale rekabetçi ise)	Olumlu (anlaşma teşvik ediyorsa)	Olumsuz	Anlaşma şartlarını denetleyecek bir organ bulunmalı.

Kaynak: DOMBERGER Simon-PIGGOT John, **Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey, Privatization & Economic Performance** (ed.: BISHOP Matthew-KAY John-MAYER Colin), Londra, 1992, s. 49.

2.3.7. Özelleştirme ve Regülasyon ile İlgili Değerlendirme

Özel teşebbüsleri verimli olmaya iten etkenlerden birisinin, ele geçirilme riski olduğu yukarıda belirtilmişti. İlgili piyasaya giriş ve çıkışın regülasyona tabi olduğu durumlarda bu riskin düzenleyici tarafından sınırlandırılması gereği ortaya çıkmaktadır. Örneğin, İngiltere’de önemli ölçek ekonomisi kazançları sağlanmadıkça su sağlama ve bölgesel elektrik şirketlerinin birleşmelerine ve devralmalara izin verilmemektedir. Bu politikanın ardındaki başlıca sebep, ileride değinilecek olan mukayeseye dayalı (*yardstick*) regülasyonun uygulanmasında zorluklarla yüz yüze gelme olasılığıdır⁴⁸. Bu tür piyasalarda iflas vb. sebeplerle pazar dışına çıkışın engellenmesi amacıyla, piyasaya girişte ağır yeterlilik koşulları aranmakta ve ayrıca teşebbüslerin mali yapıları sürekli olarak değerlendirilerek, gerekirse şirketi riske düşürecek eylemler hakkında uyarılar yapılmaktadır.

Özelleştirme ve ilgili piyasanın yapısına bağlı olarak rekabet kurallarına ve hem rekabet hem de düzenleyici kurallara tabi olma sonucu, teşebbüsler artık organizasyon yapılarında bu konularla ilgili birimler oluşturmaya başlamışlardır. Türkiye’de de büyük holdingler bu tür bir yeniden yapılanmaya gitmektedir. Ancak, bu birimlerde istihdam edilecek yeterli donanıma sahip profesyonellerin yetiştirilmesi için üniversitelerin başlangıçta rekabet ve düzenleme ile ilgili yüksek lisans programları düzenlemeleri ardından lisans programlarına bu konuları eklemeleri önemli bir konudur. Aksi takdirde, söz konusu insan kaynağının rekabet kuralları ve düzenleyici kuralları uygulamakla görevli organlardan karşılanma yoluna gidileceğinden, bu organlarda kan kaybına yol açacak, ayrıca bu organların, ileride bahsedileceği gibi, regülasyon tuzağına düşmelerine yol açacaktır.

Özelleştirme bir gereklilik olarak kabul edildikten sonra, kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesinde hangi sıranın izleneceği önemli bir karar noktasını oluşturur. Öncelikle, büyük teşebbüslerin özelleştirilmesi sonucu büyük tasarruf ve faydanın sağlanacağı açıktır.

Büyüklüğü yanı sıra, teşebbüsün özelleştirilmesi sonucu elde edilecek tasarruf, eğer teşebbüste daha önce iyileştirmeler yapılmış ve sağlıklı bir yapı oturtulmuşsa, azalacaktır. Fakat öncelik büyüklere verilirken, büyüklerin özelleştirilmesi hazırlıklarının sürdüğü sırada hemen özelleştirilebilecek kamu teşebbüsleri, iştirakler, bağlı ortaklıklar süratle elden çıkarılarak, daha sorunlu alanlarla daha yoğun ilgilenme olanağına kavuşulabilir. Ayrıca, özelleştirme sonrası regülasyona tabi tutulmasına gerek olmayan rekabetçi sektörlerde faaliyet gösteren kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi de, yeni düzenleyici

⁴⁸ BISHOP, Mattew/KAY, John/MAYER, Colin, **a.g.e.**, s.8.

kural ve kurumların oluşturulmasına gerek olmadığından daha kolay gerçekleştirilebilir.

Bu anlatılanlar ışığında özelleştirilecek teşebbüsleri arz ve talep yapılarına göre aşağıdaki tablodaki gibi dört gruba ayırabiliriz⁴⁹.

Tablo-4: Özelleştirme Aşamasına Yönelik Olarak Kamu Teşebbüslerinin Sınıflandırılması

		TALEP YAPISI	
		<i>İyi</i>	<i>Kötü</i>
ARZ YAPISI	<i>Tek</i>	A - Elektrik Dağıtımı, Telekomünikasyon (Yerel), Gaz Dağıtımı, Havaalanları	B - Demiryolları, Posta Hizmetleri, Su Yolları
	<i>Çoklu</i>	C - Elektrik Üretimi, Telekomünikasyon (Yerel Hariç), Gaz Üretimi, Kömür, Havayolu Şirketi	D - Demir-Çelik, Otomotiv, Tersaneler, Otobüs İşletmeleri

Bu tabloya göre özelleştirmenin en uygun sırası D, C, A, B olarak ortaya çıkar. Bu dört grup içinde D grubunun herhangi bir tekele yol açma tehlikesi bulunmamaktadır. Burada faaliyet gösteren kamu teşebbüsleri, zaten hali hazırda rekabetçi pazarlarda faaliyetlerini yürütmektedirler. Fakat özelleştirme, yukarıda izah edilen faydaları nedeniyle tüketicilere yarar sağlayacaktır. C grubunun özelliği ise, burada iyi bir uzun dönem talebinin beklenmesidir. Bu nedenle özelleştirme yoluyla elde edilecek verim artışı oldukça büyük olacaktır. Ayrıca, bu grup içinde rekabetçi bir yapı kurulabilme olanağının bulunması nedeniyle, tekelleşme tehlikesi görülmemektedir. A grubu ise iyi bir talep beklentisi sergilerken, arzın rekabetçi olması şimdilik mümkün değildir. Bu grubun özelleştirilmesi için düzenleyici kural veya kurumların öncelikle oluşturulması gerekmektedir. En sorunlu grup olan B’de ise talep beklentileri düşük ve arzın rekabetçi bir yapı arz etme olanağı pek mümkün değildir. Ancak talep beklentisinin düşük olmasının önemli bir nedeni, bu grupta yer alan hizmetlerin yakın ikamesi olan hizmetlere olan talebin gelecekte artacağına düşünülmesidir. Bunların kamu elinde tutulması, talep kayışının yeni sermaye yatırımları ve mali açıkların kapatılması yoluyla önlenmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu grupta yapılacak özelleştirme, hizmetlerin sunulmasında kullanılan kaynakların başka alanlara kaymasının önlenmesine ve bu sektörlerde yeni mal ve hizmet türlerinin sunulmasına olanak tanıyacaktır.

İktisadi mal ve hizmet üreten sektörlerin özelleştirilmesinin yanında, ticarete konu olmayan kamusal hizmetlerin tamamının veya bir kısmının

⁴⁹ BEESLEY, Michael/LITTLECHILD, Stephen, **a.g.m.**, s. 25.

özelleştirilmesi de önemli derecede verimlilik artışlarına yol açmaktadır⁵⁰. Çünkü kamu içindeki bürokratik yapıların bu işlerin yürütülmesinde gösterdikleri performans, iktisadi mal ve hizmet üretiminde kamunun gösterdiği performanstan bile düşüktür. Örneğin, devlete ait sağlık kuruluşlarının temizlik işlerinin özelleştirilmesi, kamu kurumlarının personel taşıma hizmetlerinin özelleştirilmesi, devlet binalarının bakım ve onarım işlerinin özelleştirilmesi önemli tasarruflar sağlamaktadır. Bu yönetime işletme terminolojisinde *outsourcing*⁵¹ denmektedir. Bu şekilde özelleştirme, genellikle belirli aralıklarla gerçekleştirilen ihaleler yoluyla yapılmaktadır.

2.4. DÜZENLENEN DEĞİŞKENLER

Her ne kadar ekonomik regülasyon, teşebbüs kararlarının büyük bir kısmı üzerinde kısıtlamalar getirirse de, düzenlemenin en bariz olduğu değişkenler fiyat, miktar ve teşebbüs sayısıdır. İkincil değişkenleri ise ürün kalitesi ve yatırım oluşturur⁵².

2.4.1. Fiyatın Düzenlenmesi

Fiyat regülasyonu, teşebbüslerin belli bir mal veya hizmet için uygulayacağı belirli bir fiyat ya da fiyat aralığının belirlenmesidir. Örneğin, düzenleyici doğal tekelin fiyatının çok yüksek olduğu kanısında ise, firmaya uygulayabileceği maksimum fiyatı bildirir. Eğer doğal tekeli niteliğindeki bir pazarda faaliyet gösteren bir teşebbüsün, regüle edilmeyen diğer bir pazarda rekabetçi bir rakibi varsa, yıkıcı fiyat⁵³ uygulayarak onu pazar dışına itmesinin önüne geçmek için minimum fiyat düzenlemesi de yapılabilir. Fiyat regülasyonunda en önemli husus düzenleyicinin sürekli olarak doğal tekeli yakından izlemesidir. Örneğin, ABD’de yüksek enflasyonun yaşanmaya başladığı 1970’li yıllarda düzenleyici kurumların sektörü yakından takip ederek gerekli düzenlemeyi yapmaması neticesinde birçok firmanın zor durumda

⁵⁰ DOMBERGER, Simon/PIGGOT, John, **a.g.m.**, s.57.

⁵¹ Dış kaynaktan yararlanma veya outsourcing, işletmelerin gittikçe artan ölçüde, sadece kendi sahip oldukları yetenek ve becerileri esas alan işleri yapmak istemeleri; “core competence” veya öz (temel, çekirdek) yeteneklerin kullanılmadığı işleri, organizasyon dışındaki başka işletmelerden almak eğilimi neticesinde ortaya çıkmıştır. İşletmeler kendilerine rekabet avantajı sağlayan öz yetenekleri dışındaki tüm işleri, başka işletmelere yaptırmak suretiyle, yani outsourcing yaparak, hem kaynak tasarrufu yapmakta, hem yapı olarak küçülmekte (downsizing) ve yalın hale gelmekte ve hem de kendilerine çok iyi bildiği iş üzerinde yoğunlaşma fırsatı yaratmaktadırlar. Daha ayrıntılı bilgi için bkz.: KOÇEL Tamer, **İşletme Yöneticiliği**, Beta Yayınevi, İstanbul, 1998, s. 279-281.

⁵² VISCUSI, W. Kip/VERNON, John M./HARRINGTON, Joseph E. , **a.g.e.**, s. 308.

⁵³ Hakim durumdaki teşebbüsün maliyetlerin veya cari fiyatların altında fiyat uygulamak suretiyle, maliyetlerin altında satışa uzun süre dayanabilecek yeterli finansal kaynakları bulunmayan bir rakibi pazar dışına atmak istemesi halinde söz konusu olur.

kaldığı belirlenmiştir. Fiyat regülasyonunda uygulanan yöntemler bundan sonraki bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

2.4.2. Üretim Miktarının Düzenlenmesi

Fiyat regülasyonu ile beraber veya ayrı olarak uygulanabilir. Bu değişkenin regülasyonunda en çok “*tüm taleplerin karşılanması*” şartı söz konusu olur. Örneğin, telekomünikasyon sektöründe doğal tekel niteliğindeki temel telekomünikasyon hizmetler işleticisine evrensel hizmet zorunluluğunun getirilmesi bu kapsamda değerlendirilebilir.

2.4.3. Pazardaki Firma Sayısının Regülasyonu

Bu değişken özellikle dağılım ve üretim etkinliğinin sağlanması açısından önemlidir. Sektöre giriş, değişik seviyelerde düzenlenebilir. İlk olarak, sektöre yeni teşebbüslerin girişi kamu hizmeti imtiyazlarında olduğu gibi lisans vb. şartlar getirilerek düzenlenebilir. İkinci olarak sektöre giriş, sektörde faaliyet gösteren regüle edilmiş firmanın varlığı yoluyla düzenlenebilir. Doğal tekel niteliğindeki piyasalarda bir firmanın varlığı, başka firmaların o piyasaya girişinde kendiliğinden bir engel yaratmaktadır. Sektörden çıkışın denetimi ise, doğal tekel niteliğindeki birçok sektörün kamu hizmetleriyle ilgili olmasından ve bu nedenle geniş bir tüketici kesimine hizmetin götürülmesinin zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. Çıkışın denetimi daha çok teşebbüslerle yapılan sözleşmelere cezai şartlar konulması veya sektöre girişi aşamasında ayrıntılı yeterlilik koşullarının aranması ve bu koşulların faaliyet sırasında sıkı bir şekilde denetimi yoluyla gerçekleştirilir.

2.4.4. Diğer Değişkenlerin Kontrolü

Yukarıdakiler dışında, teşebbüsler kararlarını birçok başka değişkeni kullanarak alırlar. Bunlardan birisi ürün veya hizmetin kalitesidir. Bu değişkenle ilgili olarak düzenleyici kurumlar genellikle minimum kalite standardını belirlemek ve bunun denetimini yapmakla yetinirler. Fiyat ve miktara kıyasla, kalitenin daha sübjektif bir değişken olması, regülasyon işlemi az da olsa zorlaştırmaktadır. Fakat kalite ile ilgili ekonomik regülasyonun, özellikle ürün ve hizmet güvenliği konusunda asgari bir standart belirlenmesi üzerinde yoğunlaşması, bu değişkenin regülasyonunu, tüketicinin ekonomik yararının üzerinde bir menfaat olan tüketici sağlığı konusunu ilgilendirmesi nedeniyle oldukça önemli kılmaktadır.

Regüle edilen bir diğer değişken ise yatırım miktarıdır. Bu değişkenin düzenlenmesi, daha çok kamu hizmeti niteliğindeki mal veya hizmetlerin sunulduğu piyasalarda mal veya hizmetlerin daha geniş tüketici kitlelerine

ulaşmasının sağlanması⁵⁴, bu mal veya hizmetlerin kalitesinde gelişme kaydedilmesi, elektrik dağıtımında kayıp kaçak oranının düşürülmesine yönelik yatırım şartı konulmasında olduğu gibi maliyetlerin azaltılmasına yönelik ve yatırım yapılması gerekliliğini ortaya koyacak şekilde olabileceği gibi, bazı yatırımların yapılmasında izin alınması şartının getirilmesi⁵⁵ gibi yatırımları kısıtlayıcı yönde de olabilir.

2.5. DOĞAL TEKELLERDE FİYATLAMA ve REGÜLASYON YÖNTEMLERİ

Regüle edilmeyen tekellerin yol açtığı büyük miktarda etkinlik kaybının giderilmesi regülasyonun fayda tarafını oluştururken, regülasyon nedeniyle ortaya çıkan doğrudan ve dolaylı maliyetler regülasyonun maliyet tarafını oluşturur. Doğrudan maliyetler kolaylıkla görülebilen ve rakama dökülebilen türden, düzenleyici kurumun maliyetleri gibi maliyetlerdir. Dolaylı maliyetler veya regülasyonun yan etkileri ise, regüle edilen teşebbüsün motivasyon yapısında meydana gelen değişiklikler nedeniyle oluşan maliyetlerdir⁵⁶. Teşebbüsün kar güdüsünde meydana gelen bu ve benzeri sorunların giderilmesi için düzenleyici kurumun uygulamak durumunda olduğu fiyat regülasyonlarıyla ilgili çeşitli alternatifler ortaya çıkmıştır.

Öte yandan, doğal tekeli düzenlemekle görevli otorite, doğal tekellerin piyasalarında uygun fiyatlandırmayı sağlarsa toplumsal refah artabilir. Doğal tekellerin çok büyük ilk yatırım gerektirmesi sabit maliyetlerin çok yüksek olmasına neden olmakta, buna karşılık örneğin bir köprüde olduğu gibi marjinal maliyetler çok düşük veya bazen sıfıra yakın olmaktadır. Bu durumda, marjinal fiyatlandırma tekelin ortalama maliyetlerini karşılayamayıp zarar etmesine neden olur ve uzun vadede gerekli olan yatırımların yapılamayıp hizmetin aksamasına yol açar⁵⁷. Bu sorunu gidermek için kullanılacak alternatiflerden birisi, kamuya ait tekellerde zararın sübvansede edilmesidir. Ancak, tekeli firmanın zararları toplumun tamamı tarafından ödenen vergilerle sübvansede edildiğinden, bu bir anlamda tekeli firmanın hizmetinden yararlanmayanların yük altına girmesi sonucunu verir. İkinci çözüm yöntemi ise; fiyatı ortalama maliyete eşitlemektir. Fakat, birden fazla ürün üretilen tekellerde ortalama

⁵⁴ GSM operatörleri için, imzalanan lisans sözleşmesinin yürürlük tarihinden itibaren iki yıl içinde Türkiye nüfusunun en az %50'sini ve sözleşme yürürlük tarihinden itibaren beş yıl içinde ise en az %90'ını kapsama alanı içine alması şeklinde getirilen şart bu değişkenin regülasyonuna uygun bir örnek oluşturmaktadır.

⁵⁵ Örneğin, elektrik üretimi ile ilgili olarak, Türkiye'nin çok zengin linyit kömürü yatakları varken, başlangıç yatırım maliyeti çok düşük olan fakat tamamen ithal hammaddeye dayalı doğal gaz çevrim santralleri kurulmasına sınırlama getirilmesi bu tür yatırım regülasyonlarından birisidir.

⁵⁶ VISCUSI, W. Kip/VERNON, John M./HARRINGTON, Joseph E. , a.g.e., s. 377.

⁵⁷ ÇAKAL, Recep, a.g.t., s. 22.

maliyete eşit bir fiyatlandırma optimal bir çözüm değildir. Çünkü, optimal çözüm marjinal maliyet, marjinal hasıla eşitliğini veren noktada (üretim seviyesi) sağlanır. Fiyatı da, bu üretim seviyesindeki tüketici talebi belirler. Yüksek sabit maliyetler, ortalama maliyetin (değişken ve sabit olmak üzere) seviyesini yükseltirler. Bu durumda MM, MH eşitliğini sağlayan fiyat seviyesi, ortalama maliyet eğrisinin altında kalabilir ve bir tekelci zarar ortaya çıkar. Eğer MM, MH eşitliğini veren fiyat seviyesi (kar maksimizasyonunu sağlayan noktadır) o noktadaki ortalama maliyet seviyesine yükseltirse (diğer deyişle ortalama maliyet eğrisi ile karşılaştırılırsa) tek elci zarar giderilmiş olur. Ancak bu noktada optimal çözümden zaten uzaklaşmıştır. Yani tek mal üreten tek elci için de optimal çözümden uzaklaşma söz konusudur. Üretim seviyesi değişmemekle birlikte fiyat yükselecek, bu da kaynak dağılımında etkinsizliğin artması ve toplumsal refah seviyesinin azalması sonuçlarını doğuracaktır.

Birden fazla ürünün üretimini gerçekleştiren tekellerde ise durum daha da karışıkır. Her ürün için farklı talep ve dolayısıyla farklı marjinal hasılat eğrisi söz konusudur. Bu durumda tek elci firma tüm ürünler için bir ortalama maliyet düzeyi tahmin edecektir. Tahmin edilen ortalama maliyet düzeyi, her bir ürünün sabit ve değişken maliyetlerinin toplamalarının bir ortalamasıdır. Bu durumda birden fazla MM, MH eşitliğini sağlayan fiyat düzeyleri mevcutken, ürünlerin her biri için ayrı ayrı bilinebilen ortalama maliyet eğrileri mevcut değildir. Ürünlerin tümünün fiyatları genel olarak bilinen ortalama maliyet seviyesine yükseltilmesi, yukarıda bahsi geçen olumsuz sonuçları doğurmasının yanı sıra bazı ürünlerin ortalama maliyetinin üstünde satılarak söz konusu ürünler için aşırı kar yaratılması, bazı ürünlerin ise ortalama maliyetinin altında (başlangıç hedefinden sapılarak) satılarak tek elci zararın giderilememesi sonucunu doğuracaktır

Fakat söz konusu durumun, ürün bazında bu şekilde olduğu belirtilmelidir. Firma bazında ise ürün fiyatlarının genel ortalamaya eşitlenmesi, tek elcinin zararını giderecektir ancak böyle bir uygulama pratikte pek mümkün değildir.

Fiyatlandırma ile ilgili ayrıntılı bilgi verdikten sonra, fiyatlarla ilgili regülasyon yöntemlerine geçebiliriz.

Öncelikle, uygun bir fiyat regülasyonunun aşağıdaki niteliklere sahip olması gerekir⁵⁸:

- Uygulanan fiyat regülasyonu firmaları maliyetlerini, beklenen maliyetlerinden düşük bildirmeye teşvik etmeli, beklenen maliyetlerin üzerinde maliyet bildirilmesi halinde firmalar cezalandırılmalıdır.
- Firmalar talepteki değişikliklerden veya teknolojik gelişmelerden mevcut fiyat regülasyonu nedeniyle, ne yarar sağlamalı ne de zarar görmelidir.
- Uygulanan fiyat regülasyonunun, rantın tamamını firmalardan alması halinde etkili bir regülasyon yapısının oluşturulması zorlaşır. Bu sebeple rantın dağıtımında o ülkenin tercih ettiği refah fonksiyonuna uygun üretici ve tüketici rantı dengesinin sağlanmasına yönelik bir fiyat regülasyonu yapılmalıdır.

Doğal tekellerde başlıca üç fiyat regülasyonu yöntemi yoğun olarak kullanılmaktadır:

2.5.1. “Maliyet Artı” (Getiri Oranı) Regülasyonu

Bu yöntem, doğal tekelin mal ve hizmetlere uygulayacağı fiyatların, önceden tespit edilen bir karlılık oranını sağlayacak şekilde, düzenleyicinin onayı ile belirlenmesi esasına dayanır. *Rate-of-return* adı da verilen ve Kanada, Japonya ve ABD gibi ülkelerde yoğun olarak kullanılan bu regülasyon yönteminin ardında yatan prensip, fiyat üzerinde baskı kurarak firmaların sermaye yatırımları karşılığında sadece adil bir getiri elde etmelerini sağlamaktır.

Getiri oranı regülasyonu da denen bu yaklaşımda, önce adil bir getiri oranı belirlenir veya üzerinde anlaşma sağlanır, ardından şirketin maliyetleri ve oranın hesaplanmasında temel alınacak fiziksel sermayenin değeri tespit edilir. Ondan sonra belirlenen getiri oranına ulaşmak için ne kadar gelir gerekiyorsa o geliri sağlayacak fiyat hesaplanır. Bu yapı şu şekilde formüle edilebilir:

$$\sum_{i=1}^n p_i q_i = \text{maliyet , harcamalar} + r(RB)$$

p_i	=	Hizmetin Fiyatı
q_i	=	Hizmetin Miktarı
r	=	Adil Getiri Oranı
RB	=	Fiziksel Sermaye

⁵⁸ GUASCH, J. Luis/SPILLER Pablo, a.g.e., s. 71.

Bu yöntemin ABD’de tespit edilen en büyük avantajı, tarife belirlemelerinde tarafların dinlenmesi esnasında tüketicilere ürünün kalitesi ve fiyat konusunda görüşlerini aktarma olanağı sağlamasıdır. Yöntem normal olarak firmayı üretimini artırmaya ve düzenleyicinin belirleyeceği tarife yapısına da bağlı olarak dağılımda etkinliği sağlamaya güdülemektedir. Söz konusu yöntem, ciddi verimlilik sorunları ya da sosyal hedeflerin olmadığı durumlarda iyi sonuç vermekte fakat, şirketleri etkin çalışmaya, maliyetleri azaltmaya güdüleyemediği için sert eleştirilerle karşılaşmaktadır. Çünkü yöntem üç açıdan zayıflık göstermektedir:

1. Firmalar üretim maliyetlerini yüksek fiyatlar yoluyla son kullanıcılara yüklemek eğiliminde olacaklarından, üretimde etkinliği sağlamakta yetersiz kalabilir.
2. Firmalara yaptıkları her yatırım için belirli bir getiri garanti edildiğinde, aşırı yatırım ve sermaye kullanımı sorunu ortaya çıkabilir.
3. Bu yöntem firmaları düzenleyici kurumları etki altına almaya teşvik ederek “düzenleme tuzağı” sorunun ortaya çıkmasına neden olabilir.

Getiri oranı regülasyonun olumsuz yönlerini giderici nitelikte karma bir yöntem olarak ortaya çıkan **hedefli teşvik regülasyonunda** ise imtiyazlı şirkete belli hedefleri gerçekleştirmesi karşılığında bazı ödüller verilmektedir. Bu hedefler genellikle kaynakların tasarrufu ile talep kontrolü ve yönlendirmesiyle ilgilidir. Ancak, teşviklerin yararlı olacağı konusunda görüş birliği olsa bile, arzulanan davranışı sağlamak için aşırı olmayan parasal ödülün ne olması gerektiği tartışmaya çok açık bir konudur. Buna benzer şekilde, başarılı performansın ölçümü de oldukça zor bir konudur⁵⁹.

Bu yöntem özellikle enerji santrallerinin regülasyonunda kullanılmaktadır. Bu alanda bir standart belirlenmekte, firma performansı bu standardın üzerinde olduğunda ödüllendirilmekte ancak performansı standardın altında olursa cezalandırılmaktadır. Örneğin, nükleer santrallerin ilk sermaye yatırımları çok yüksek, fakat işletme sermayesi ihtiyacı düşüktür. Bu sebeple nükleer santrallerin sürekli tam kapasiteye yakın çalıştırılmaları arzu edilir. Söz konusu teşvike dayalı fiyat regülasyonu Arizona’daki **Palo Verde-1** nükleer santrali için; santral %60-75 kapasite ile çalıştığında herhangi bir ödül verilmemesi, %75-85 arasında çalıştığında ise yakıt maliyetinin %50’sine denk gelen bir miktar ile ödüllendirilmesi, %50-60 kapasitede ise bu oranda cezalandırılması şeklinde uygulanmaktadır.

⁵⁹ ZENGİNOBUZ, Ünal/OĞUR, Serhan, a.g.e., s. 10.

2.5.2. Tavan Fiyat Regülasyonu

Şirketleri maliyetleri kısımaya özendirerek bir diğer formül, mal veya hizmet için regülasyon yolu ile sabit bir tavan fiyat belirlemektir. ABD’de uygulanan “maliyet artı” yönteminin sorunlara yol açması üzerine, ilk kez İngiltere’de uygulanmaya başlanan ve gittikçe yaygınlaşan “*tavan fiyat-price cap*” uygulamasında, teşebbüslerin ortalama fiyatlarını, öngörülen enflasyon eksi “*verimlilik sabiti*” kadar artırmasına izin verilir. Yöntem, British Telecom’un özelleştirilmesi sırasında LITTLECHILD’ın hazırlayıp hükümete sunduğu rapora⁶⁰ dayanarak uygulanmaya başlanmıştır. Verimlilik sabiti kimi sektörlerde (örneğin bir ara yüksek yatırımın gerektiği İngiltere ve Galler elektrik sektöründe) sıfırdan da küçük olabilir⁶¹. Fakat firma fiyatlarını belirlenen tavanın altında kalmak kaydıyla kendisi belirler.

Tavan fiyat, birden fazla mal veya hizmet üretilmesi durumunda bu mal ve hizmetlerin önemli kalemlerinden oluşacak bir sepet için ağırlıklı ortalama fiyat olarak belirlenebilir. Bu yöntemde yıllık fiyat artışları yukarıda değinildiği gibi, X gibi bir katsayı (verimlilik katsayısı) ile Tüketici Fiyatları Endeksi (TÜFE) gibi bir endeks arasındaki farkın baz fiyat ile çarpılması ile belirlenir:

$$\text{Fiyat Artışı} = \text{Baz (Önceki) Fiyat} \times (\text{TÜFE} - X)$$

Firma karının, düzenleyici tarafından belirlenen fiyat ile firmanın maliyetleri arasındaki farktan oluşması sebebiyle, karını artırmak isteyen doğal tekel, maliyetlerini düşürmeye, yani üretimde etkin olmaya teşvik edilmektedir. Ayrıca, tavan fiyat regülasyonu, tavan fiyatların altında piyasa koşullarına uygun esnek fiyat yapısı sağlamakta ve belirlenen tavan fiyat ve verimlilik katsayısına bağlı olmakla birlikte dağılımda etkinliği sağlamaktadır⁶². Ayrıca, firmanın tekel faaliyetlerinden rekabetçi piyasalardaki faaliyetlerini çapraz sübvansiyon yoluyla destelemesi eğilimini azaltmaktadır. Bu yöntem “maliyet artı” yöntemine kıyasla daha az müdahaleci bir yöntemdir ve düzenleyicinin bilgi gereksinimi daha azdır.

Bu yöntem İngiltere’de telekomünikasyon, gaz ve havayollarında uygulanmaya başlanmış daha sonra demiryolları ve elektrik sektöründe uygulanmış, ABD’de ise özellikle telekomünikasyon sektöründe uygulanmaya başlanmış ve tüm dünyada gittikçe yaygınlaşmıştır⁶³. 1988 yılında yapılan bir

⁶⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz.: LITTLECHILD, S.C., **Regulation of British Telecommunications Profitability**, Endüstri Bakanlığı, 1983.

⁶¹ ATİYAS, İzak, **a.g.m.**, s. 9.

⁶² ÇAKAL, Recep, **a.g.t.**, s.29.

⁶³ OECD, **a.g.e.**, s. 14.

çalışmada⁶⁴ **Michigan Bell** adlı firmaya uygulanan tavan fiyat regülasyonu sonucu, daha önce uygulanan getiri oranı regülasyonuna kıyasla 40 milyon dolar tasarruf sağlandığı ortaya çıkmıştır.

Fakat bu yöntem uygulandığında, teşebbüs için maliyetleri azaltma dürtüsü, şirketi hizmet kalitesini artıracak yatırımlarda bulunmaktan kaçınmaya itebilir. Dolayısıyla bu yöntemin, özellikle kalite standartları ve teknolojik gelişme ile ilgili yükümlülükler getirilmesi yoluyla desteklenmesi gerekir. Ayrıca bu yöntemde formülasyonun çok sık gözden geçirilmemesi gerekir. Çünkü, sıklık artıkça yöntem “maliyet artı” yöntemine benzer hale gelecektir. ÇAKAL'a göre, “*Bu yöntemde tavan fiyatın belirli hizmetlerden oluşan bir sepet için ağırlıklı ortalamalar dikkate alınarak belirlenmesi, firmayı verimlilik artışlarının daha yüksek olduğu hizmetlerde daha çok üretmeye, verimlilik artışlarının olmadığı yada daha düşük olduğu hizmetlerde ise daha az üretmeye teşvik eder. Bu nedenle sosyal açıdan sağlanması istenen hizmetler için asgari üretim, yatırım vb. hedefler gerekebilir.*”

2.5.3. Göreli Rekabet (Yardstick Competition) Yöntemi

Bu yöntemde doğal tekelin performansı, seçilen bir hedefe göre değerlendirilmektedir. Seçilen hedef, ülkede aynı sektörde faaliyet gösteren diğer bölgesel tekellerle birlikte endüstrinin ortalama maliyeti, bunun mümkün olmadığı durumlarda diğer ülkelerde tekel olan bir firmanın kar oranı ve ortalama maliyetleri olabilmektedir.

Tekel, belirlenen hedefi aşıyorsa karı artacak, ulaşamıyorsa zarar edecektir. Bu yöntem tavan fiyat yöntemi gibi, maliyetleri düşürme yönünde teşvik sağlayarak üretimde etkinliği artırmaktadır. Bu yöntem belirli sürelerle İngiltere bölgesel gaz ve su sağlama sektörlerinde uygulanmıştır. Her iki sektörde de özelleştirme sonrası İngiltere ve Galler bölgesel tekellere ayrılmıştır. Yönteme göre, görünürde teşebbüsler birbiriyle rekabet etmezler, fakat düzenleyici tarafından performansları birbirleriyle mukayese edilir. Bu şekilde düzenleyici sanal bir rekabet ortamı yaratarak, teşebbüslerin karşılaştırmalar yoluyla fiyatları aşağı indirme, kaliteyi yükseltme yönünden benzer güdülerin tesiri altında kalmalarını sağlarlar⁶⁵.

Ancak, bölgesel tekellerin ortalama maliyetlerinin hedef alındığı durumlarda, en önemli sorun bu tekeller arasında ölçek ve talep koşullarından kaynaklanan farklılıkların dikkate alınarak düzeltme yapılması gereğidir⁶⁶. Çünkü mal ve hizmetin hem maliyet hem de kalitesi bölgeler arasında değişiklik

⁶⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, **a.g.e.**, s. 84.

⁶⁵ McCRUDDEN, Christopher, **a.g.e.**, s. 226.

⁶⁶ ÇAKAL, Recep, **a.g.t.**, s. 32.

gösteren yerel faktörlerden yoğun bir şekilde etkilenmektedir. Örneğin su ve atık su hizmeti, bölgenin; nüfus yoğunluğuna, su kaynakları ve atık suyun gerekli işlemlerden sonra bırakılacağı ortama, altyapının yaş ve kalitesine göre değişiklik gösterebilir⁶⁷.

Bundan başka, bölgesel tekeller oyun teorisindeki⁶⁸ sonucu sıfır olan bir oyun içinde olduklarını bildiklerinden gizli kartel gibi davranabilirler. Bu yöntemde, tavan fiyata benzer şekilde hizmet kalitesinin düşürülerek maliyetlerin azaltılması yönünde eğilim görüleceğinden, hizmet kalitesi için standartlar belirlenerek denetim yapılması gerekir.

2.5.4. Diğer Yöntemler

Az kullanılmakla beraber, tehdide dayalı fiyat regülasyonu ayrı bir alternatifi oluşturmaktadır. Bu yöntemde, düzenleyici kurumun sürekli bir regülasyonu bulunmaz, fakat firmaların eylemleri veya uyguladıkları fiyatların, önceden belirlenen kriterler ışığında önemli refah kaybı yaratmaya veya sektörün yapısını bozmaya başladığı durumlarda, müdahalede bulunma hakkı saklı tutulur. Bu yöntemin ardında yatan prensip, müdahale tehdidinin firmaları genel etkinlik kurallarını uygulamaya iteceğidir. Bu yöntemde oyun teorisinde düzenleyici ile firma arasındaki “*tit-for-tat*” stratejisi adı verilmektedir⁶⁹.

Fiyat regülasyonunda en marjinal yaklaşım ise fiyatlara herhangi bir dış müdahalenin yapılmamasıdır. Bu konuda en belirgin örnek, ayrı bir düzenleyici kurumun söz konusu olmadığı Fransız belediyeleri tarafından yerine getirilen hizmetlerdir. Kamu işletmelerine benzer şekilde self-regülasyonun söz konusu olduğu bu yöntemde, tüketiciler haklarını şikayetler veya seçimlerde oy verirken yapacakları tercihler yoluyla korurlar.

2.5.5. Fiyatlandırma ve Regülasyona İlişkin Değerlendirme

Sonuç olarak, üretici ve tüketicilerin tamamının oluru alacak bir fiyat regülasyonu sisteminin oluşturulması oldukça zordur. Çünkü böyle bir sistemde oluşturulacak fiyatın hem tüketicilerin ödeyeceği asgari miktar olması hem de

⁶⁷ BISHOP, Matthew/KAY, John/MAYER, Colin, **a.g.e.**, s.10.

⁶⁸ Oyun teorisi (*Theory of Games*), şu iki özel durumda uygulanabilecek bir teorik analizdir: (1) Bir “oyuncu”nun elde ettiği kazancın, diğerinin (veya diğerlerinin) kaybını oluşturduğu mutlak çelişki durumu. (2) Çelişki ile işbirliğinin karma durumu, şöyle ki bu durumda oyuncular ortak kazançlarını artırmak için işbirliğine girişebilirler, ancak yine de kazancın dağıtım konusunda bir çelişki söz konusudur.

Oyun teorisinin ekonomik, sosyal ve siyasal alanda uygulanabileceği pek çok durum bulunabilir. Teoriyi ilk kez ortaya atanlar O. MORGENSTEIN ve J. Von NEUMANN’dır. Oyun teorisi asıl olarak, çelişki ve işbirliği durumlarında oyuncuların bireysel kazançlarını artırmaya yönelik davranışlarının kararlı bir dengeye ulaşip ulaşmayacağı sorunuyla ilgilenmektedir.

⁶⁹ GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, **a.g.e.**, s. 87.

üreticilerin bu fiyattan üretmeye razı olması gerekir. Ayrıca, geleceğe yönelik olarak firmanın teknolojik gelişme sağlayarak fiyatı daha aşağılara çekmesi arzu edilir. Ancak bunun için de firmalara, teknoloji yatırımı yapacak kadar kar bırakılmalıdır.

Doğal tekelerde fiyatlandırma açısından bir diğer sorun da, çok büyük miktarlara ulaşan sabit maliyetlerin kullanıcılara nasıl dağıtılacağıdır. Değişken maliyetlerin, kullanılan ürün miktarına bağlı olarak tüketicilere yansıtılması mümkündür. Fakat sabit maliyetler, mal veya hizmetin ulaştığı tüketicilerin hepsine eşit dağıtılabileceği gibi, kullanılan mal veya hizmetin miktarına bağlı olarak da yansıtılabilir. Bir diğer alternatif ise tüketicileri, taleplerinin fiyat esnekliklerine göre gruplayıp bu gruplara sabit maliyetleri değişik oranlarda yansıtmaktır.

Bunların sağlanabilmesi için regülasyon ile görevli kurumun sektör ve firmalarla ilgili çok ayrıntılı bilgilere sahip olması ön şarttır. Zaten, genel düzenleyici organlar yerine sektöre özel düzenleyici organların oluşturulmasının gerisindeki ana gaye de, bu düzeyde bilginin elde edilmesini sağlamaktır. Sonuç olarak denilebilir ki, fiyat regülasyonu, firmaya o pazarda faaliyet göstermeye ve geleceğe yönelik verimliliği artırıcı yatırımlar yapmaya teşvik ederken, tüketiciye yansıtılan fiyatın aşırı olmamasını da sağlamalıdır.

Regülasyon konusunda en genel kural ve deregülasyon çalışmalarının başlıca amacı, rekabetçi bir pazar söz konusu ise bu pazarda fiyat regülasyonundan kaçınmaktır⁷⁰. Bu tür pazarlarda ürün fiyatlarının yanında güvenlik vb. gibi düzenleyici parametrelerin dışında, ürünün kalitesinin de standartlaştırılması istenmez. Örneğin, otomobillerde kullanılan hava yastıkları ile ABS frenler çok pahalı donanımlar olduklarından zorunlu parçalar değilken, emniyet kemerleri zorunludur. Bu sebeple, tüketiciler için bir hareket alanı bırakılarak, minimum güvenlik tedbirleri alınırken, güvenliğe daha çok önem verenler için opsiyonel hizmetler sunulabilir. Fakat teknoloji geliştikçe ve bunun sonucu opsiyonel parçaların fiyatı düştükçe bu parçaların da zorunlu hale getirilmesi kaçınılmaz olacaktır.

Düzenleyici kurumlar, doğru yöntemi bulamayıp uygun fiyat regülasyonu yapamamaları ve bunun sonucunda, aşırı üretici rantına engel olamamaları durumunda bile, en azından evrensel hizmet zorunluluğu ile söz konusu hizmetin toplumun tüm kesimlerine götürülmesine vesile olurlar⁷¹.

⁷⁰ ABD Office of Management and Budget, **Regulatory Program**, 1994, s. 18.

⁷¹ POSNER, Richard A., **a.g.e.**, s. 72.

2.6. DOĞAL TEKEL PİYASALARI İÇİN REKABETÇİ ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Devletin çeşitli yollardan müdahaleleri, doğal tekel sorununa bir çözüm olarak ortaya çıkmış ise de, özellikle ABD’de 1970’lerden itibaren regüle edilen bazı endüstrilerde, devlet müdahalesinin optimal çözüm elde etmede yeterince etkin olamadığı ortaya çıkmıştır. Bu sebeple, doğal tekel sorunu üzerinde tekrar yoğun olarak durulmaya başlanmış ve başlıca üç çözüm yöntemi ön plana çıkararak uygun oldukları durumlarda, regülasyona alternatif olarak uygulanmaya başlamıştır.

2.6.1. Demsetz Rekabet Teorisi (Franchise Bidding)

Doğal tekelerde konumları gereği satıcı tarafın oldukça büyük avantajı vardır. Satıcı karşısında tüketiciler ise bölünmüş bir yapı arz eder. Eğer tüketiciler bir araya gelir veya tüketicilerden aldığı vekalet yetkisi; devlet, belediye veya başka bir oluşum tarafından kullanılabilirse, satıcılar karşısında biraz olsun pazarlık şansı doğabilir. Bu önermeyle ilgili olarak tüketiciler veya temsilcilerine, kendilerine tekel olarak hizmet sunacak teşebbüsü seçme hakkı tanınırsa, bu teşebbüse doğal tekel konumu nedeniyle elde edeceği karın bir kısmını tekrar tüketicilere bırakma yönünde baskı oluşturulabilir⁷².

Bu teoriye göre, ölçek ekonomisi nedeniyle piyasa içinde rekabet mümkün olmuyorsa, piyasada faaliyet göstermek için rekabet sağlanabilir. Bunun için, potansiyel işletmeciler arasında piyasada faaliyet gösterme imtiyazı için rekabetçi bir ihale düzenlenir⁷³. İhaleyi kazanacak olan teşebbüs, ilgili pazarda faaliyet gösterecek tek firma olacağından piyasaya özgü ölçek ekonomilerine ulaşabilir. Firma doğal tekel haline gelecek fakat fiyat vb. koşullar açısından hizmet süresi bitinceye dek imzaladığı sözleşme hükümlerine göre hareket edecektir.

Yukarıda belirtilen düşünceye dayalı bu yöntem Harold Demsetz’in⁷⁴ adıyla veya *Franchise Bidding* terimiyle anılır⁷⁵. Yönetimi ilk ortaya koyan 1859 yılında CHADWICK olmuştur, ancak yöntemi regülasyona alternatif olarak geliştiren ise Demsetz’dir⁷⁶.

Yöntemi aşağıdaki şekile göre değerlendirirsek, potansiyel sağlayıcılar arasında ihale yoluyla rekabet sağlanacağından en düşük fiyatı sunmayı taahhüt

⁷² POSNER, Richard A., **a.g.e.**, s. 18.

⁷³ ÇAKAL, Recep, **a.g.t.**, s. 33.

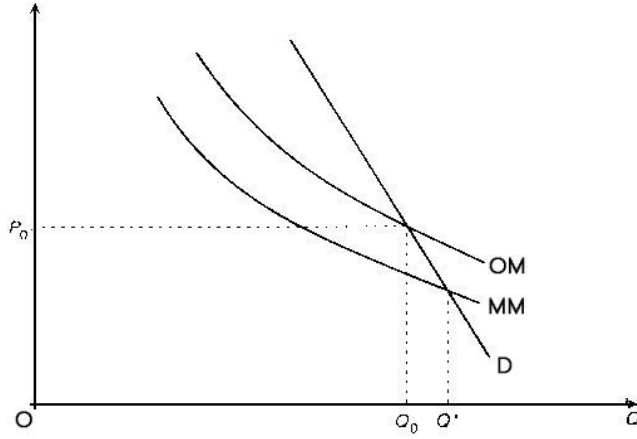
⁷⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz.: DEMSETZ, Harold, “Why Regulate Utilities”, *Journal of Law and Economics*, 1968.

⁷⁵ DEMSETZ Harold, “Why Regulate Utilities?”, *Journal of Law and Economics*, Nisan, 1968.

⁷⁶ DOMBERGER, Simon/PIGGOT, John, **a.g.m.**, s. 52.

eden teşebbüsün pazarda faaliyet gösterebilmesine izin verilecektir. İhale fiyatı da büyük bir olasılıkla Q_0 birim için P_0 olacaktır. Dikkat edileceği üzere P_0 yine en optimal fiyat değildir. Fakat bu fiyat her koşulda tekeli fiyattan iyidir. Çünkü hizmet için yapılan ihalede gerçekleşen rekabet tekeli karın bir kısmının giderilmesi sonucunu doğurur⁷⁷.

**Şekil-6: Ortalama Maliyete Dayalı Fiyatlandırmanın
Yol Açtığı Refah Kaybı**



Bu yöntemde kesintisiz regülasyona kıyasla düzenleyicilerin bilgi gereksinimi çok azdır. Çünkü kesintisiz regülasyonda ortalama maliyet fiyatlandırmasının yapılabilmesi için, düzenleyicinin maliyetler ve talep hakkında bilgiye ihtiyacı vardır. Bu yöntem imtiyaz verilmesi şeklinde kullanılırsa, devlete ait varlıkların mülkiyetinin özel sektöre geçmesinin yeğlenmediği durumlarda veya sektörlerde avantaj sağlamaktadır⁷⁸.

Aslında doğal tekellerin regülasyonunda uygulanan ilk çözüm tarzı, Demsetz yöntemidir. Çünkü bu yöntemde ayrıca bir düzenleyici kurumun kurulmasına ihtiyaç yoktur. Nitekim tüm hizmetlerin, devletin var olmadığı piyasalar tarafından yerine getirilmesinin büyük destek gördüğü ABD’de, yerel kamu hizmetlerinin görülmesi için, düzenlenen ihaleler sonucunda bir franchise ya da imtiyazın teşebbüslere, hizmet kalitesinin ve fiyat oranının belirlendiği sözleşmeler yoluyla verildiği görülmüştür⁷⁹.

⁷⁷ OECD, a.g.e., s. 39.

⁷⁸ GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, a.g.e., s. 145.

⁷⁹ VISCUSI, W. Kip/VERNON, John M./HARRINGTON, Joseph E. , a.g.e., s. 378.

Bu yöntemin özellikleri özet olarak aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Franchise'⁸⁰ veren otorite ile franchise alan firma arasındaki ilişki bir sözleşme ilişkisidir.
- Franchise, belirli bir süre için ve çoğu durumda koşullara bağlı olarak yenilenebilecek şekilde verilir.
- Franchise'ı alan teşebbüs, tesis ve hakkın mülkiyetiyle fazla ilgilenmeksizin hizmeti sağlamak üzere mevcut tesis ve hakları kullanır.
- Franchise'ı alan yeni tesisler kurmak ve yatırımlar için planlar yapmak, gerekli kaynakları bulmaktan sorumludur. Kendisine tanınan süre sonunda bunları çoğu durumda bedelsiz olarak franchise verene devretmekle yükümlüdür.
- Franchise alan, riski kendi üzerinde olmak üzere, sözleşme ile belirlenen hizmet yükümlülüklerini yerine getirmek durumundadır. Böylece, tesislerin işletilmesi ve müşterilere hizmet sağlanması türünden faaliyetlerin yürütülmesi garanti altına alınmış olur.
- Franchise alanın, sözleşmede belirlenen tarifeye uygun olarak kullanıcılardan sağlanan gelir üzerinden bir ödemede bulunması öngörülebilir.

Yöntemin bahsedilen bu yararlarına karşın, teknolojinin değişmesi ve teşebbüslerin daha büyük bölgelere hizmet sunar hale gelmeleriyle, işletme ve regülasyon şartlarının, önceden kestirilerek bir anlaşmaya bağlanması zorlaşmış, kesintisiz regülasyon gereksinimi ortaya çıkmıştır.

Bu nedenle, zaman içinde şartların değişeceği ve sözleşmenin uygulanmasının zorlaşacağı, ilk bakışta bu yönteme getirilebilecek eleştirilerdendir. Bir önlem olarak, zaman içinde girdi fiyatlarında öngörülemeyen artışlar, tüketici tercihleri ve teknolojinin değişmesi gibi koşullar

⁸⁰ Franchise sistemi; franchise verenin kendisine ait üretim, işletme ve pazarlama sistemini oluşturan fikri ve sınai unsurlar üzerinde, franchise alana kullanma hakları tanıyarak, onu kendi işletme organizasyonuna entegre etmek ve onu bu sisteme dayalı ticari faaliyetleri sırasında devamlı olarak destekleme borcu altına girdiği, franchise alanın ise, hem bu sisteme dahil mal veya hizmetlerin sürümünü kendi nam ve hesabına yapmayı ve desteklemeyi, hem de franchise verene belli bir ücret ödemeyi taahhüt ettiği bir anlaşmalar bütünüdür. Daha ayrıntılı bilgi için bkz.: KIRCA Çiğdem, **Franchise Sözleşmesi**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara, 1997.

Ancak terimin bu tezde geçen anlamı daha farklı olup, sadece franchise verenin yakın denetimine tabi olma onun istediği organizasyon içinde yer alma anlamında benzerlik göstermektedir.

değiştikçe sözleşmede değişiklik yapılabilceği öngörülebilir⁸¹. Her ne kadar bu tür bir şartı kabul edebilecek teşebbüs sayısının az olması nedeniyle ihaleye pek rağbet gösterilmeyecek olsa da, koşulların sürekli olarak değerlendirilmesi ve sözleşmede değişiklik yapılması işlemleri, bu yöntemi doğrudan regülasyondan farksız hale getirecektir⁸². Yöntemin bu zayıf noktası, sözleşmelerin kısa dönemli yapılması durumunda giderilebilecekse de, doğal tekellerin şebekeler gibi yüksek sabit sermaye yatırımı gerektirmesi gibi olumsuzluklar, sözleşme süresinin kısa tutulmasına imkan vermeyecektir.

Öte yandan, yöntemin ihale aşamasında rekabetin sağlanması ile ilgili üstünlüğü de, ihaleye girenler arasında rekabeti kısıtlayıcı uyumlu eylem ve anlaşmaların⁸³ yapılabilceği olasılığı nedeniyle zayıflayabilir. Ayrıca, ilk ihaleyi kazanıp hizmet süresini bitiren firmanın ikinci ihalede, kazandığı tecrübe dolayısıyla, sadece pazar analizi ve tahminlere dayalı hareket eden diğer katılımcılara kıyasla bariz üstünlüğü bulunacaktır.

Bu yöntem şartları pek değişmeyen, çöp toplama, cadde ve sokak temizliği gibi kamu hizmeti niteliğindeki işlerin yürütülmesinde veya kamu tesislerinin işletmesinin özel kesime devrinde kullanılmaktadır. Türkiye’de özellikle YİD modeli, bu teoriden esinlenerek uygulanmaya başlanmıştır. Ancak regülasyon yoluyla, daha etkin bir şekilde doğal tekelin yarattığı piyasa aksaklıkları giderilebilecekken, elektrik gibi piyasa şartlarının orta vadede değişebileceği sektörlerde çok uzun süreli YİD modellenli ihalelere girişilmesi ve üstelik de bu ihalelerin bağımsız bir düzenleyici organ kurulmadan yapılması bir taraftan kurulacak düzenleyici organın görev alanını sınırlarken diğer taraftan sektörün rekabete açılması açısından olumsuz bir tablo oluşturmaktadır.

⁸¹ Ancak bu değişikliklerin tutarlı olması ve ihale öncesinde ihaleye girecek olanların bilgisine sunulması gerekir. Örneğin, 1997 yılında Ukrayna hükümeti, mobil telefon hizmetlerinde kullanılmak üzere iki frekans için ihaleye çıkmış ve bu ihaleleri Motorola konsorsiyumu ile Deutsche Telekom AG konsorsiyumu kazanmıştır. Bu iki grup tarafından başlangıçta yapılması düşünülen yatırım tutarı 500 milyon ABD doları olarak belirtilmiştir. Ancak, Ukrayna hükümeti ihale şartnamelerinde yer almamasına rağmen kazanan gruplardan frekans ücreti olarak 65 milyon ABD doları talep etmiştir. Ayrıca telekomünikasyon alanında hiçbir işletmecilik tecrübesi ve yeterli finansal kaynağı bulunmayan Kievstar adlı şirkete üçüncü bir frekans tahsis etmiştir. Buna ilaveten muhtemelen bu firmaya zaman kazandırmak amacıyla frekans tahsislerini 5 ay süre ile bekletmiştir. Tüm bu hesapta olmayan gelişmeler üzerine Motorola yatırım yapmaktan vazgeçmiştir.

⁸² UTTON, Michael, *a.g.e.*, s. 23.

⁸³ Bu durumla ilgili güzel bir örnek, ülkemizde yapılan GSM 1800 lisansı ile ilgili ihalede, verilen ilk lisans hakkını kazanamayan dört konsorsiyumun birlikte ihaleden çekilmelerinin ardında bir uyumlu eylem veya anlaşmanın olduğuna yönelik iddialardır.

2.6.2. Yarışabilir Piyasalar (Contestable Markets)

Bu teoriye göre, bir piyasada mal ve hizmetler tekel tarafından sağlanıyor olsa da, o piyasaya girme potansiyeli olan diğer firmaların tehdidi ile, belirli şartlarda rekabetçi çözümler sağlanabilir⁸⁴. Piyasaya girme potansiyeli olan firmaların, piyasaya giriş için yüksek ilk yatırım maliyeti üstlenmeleri gerekmiyorsa, bir başka deyişle, sektörde batık maliyet⁸⁵ söz konusu değilse veya sermaye varlıkları zaten mevcut ve mobil ise bu piyasalar yarışılabilir piyasalardır.

Dikkat edileceği gibi, tüm rekabetçi piyasalar yarışılabilir piyasalar iken, tüm yarışılabilir piyasalar rekabetçi değildir. Çünkü sadece iki teşebbüsün bulunduğu bir piyasa iyi bir yarışılabilir piyasa olabileceken, bu piyasa firma sayısı nedeniyle tam rekabet piyasası olarak nitelendirilemez⁸⁶.

Bu tür piyasalarda önemli olan rakiplerin piyasada bizzat bulunması değil, piyasaya her an girme tehlikelerinin olması ve bunun doğal tekeli firmayı tehdit etmesidir. BAUMOL'un tabiri ile, potansiyel rakiplerinin "vur-kaç"⁸⁷ tehdidiyle karşı karşıya olan bir firmanın, maliyetlerine yakın bir fiyatlandırma politikası izlemesi gerekecektir.

Taşıma filoları, bir hattan diğerine kolayca kaydırılabilen havayolu taşımacılığı ve karayolu ile yük taşımacılığı piyasaları yarışılabilir piyasalardır. ABD'de havayolu taşımacılığı uzun yıllar çok yüksek yatırım maliyeti gerektirmesi ve rekabetin yıkıcı olacağı gerekçesiyle regüle edilmiştir. Ancak, havayolu taşıma filolarının mobil sermaye malları olması ve leasing gibi yeni finansman yöntemlerinin ortaya çıkışı, piyasaya girişi kolaylaştırmış ve bu nedenle 1977'den itibaren sektör regülasyon kapsamından çıkarılarak deregüle edilmiştir.

Bu yöntem, özellikle batık maliyetler ve piyasaya giriş kolaylığı açısından, tam rekabet teorisi gibi, uygulamada hepsinin bir arada gerçekleşmesi mümkün olmayan varsayımlara dayanmaktadır. Örneğin, batık maliyetlerin pozitif olduğu ve mevcut doğal tekelin bir süre için fiyatını marjinal maliyet

⁸⁴ ÇAKAL, Recep, **a.g.t.**, s. 34.

⁸⁵ Bu kavram, maliyetlerin "karar verme" amaçları açısından yapılan sınıflandırılmasında söz konusu olur. Batık maliyetler, zaten sahip bulunulan kaynakların (varlıkların) alternatifler arasında yapılacak seçimden etkilenmeyecek olan tarihi maliyetlerdir. Diğer bir deyişle batık maliyetler, zaten katlanılmış bulunan, dolayısıyla "karar verme" açısından ilgisiz (etkisiz) olan maliyetlerdir. Belli bir makinenin amortismanı bir batık maliyettir; çünkü bu amortisman, makine için daha önce katlanılmış bulunulan maliyetin bir dağıtımını temsil eder ve örneğin üretimi artırma ya da azaltma kararından etkilenmez.

⁸⁶ UTTON, Michael, **a.g.e.**, s. 28.

⁸⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz.: BAUMOL, W. J./PANZAR, J. C./WILLIG, R. D., **Contestable Markets and the Theory of Industry Structure**, Harcourt, Brace, Jovanovich, 1982.

düzeyine getirebildiği durumlarda, piyasaya yeni giriş çok zorlaşabilir. Bu sebeplerle, saf olarak pek uygulanma şansı bulunmayan yöntem, çoğu sektörün deregülasyonuna ilham kaynağı olmuştur. Çünkü piyasaların rekabete açılmasında en önemli aşamayı giriş ve çıkış kolaylığı sağlanmasının oluşturduğu anlaşılmalı ve deregülasyon çabalarına bu yönde ağırlık verilmiştir. Örneğin, uzak mesafe telefon görüşmelerinin rekabete açılmasında ilk adım olarak fazla yatırım gerektirmeyen, ana işletmeciden hat kiralayarak bu hatları daha etkin bir şekilde üçüncü kişilere pazarlanmasına yönelik strateji uygulanırken, yarışılabilir piyasalardan esinlenilmiştir. Bu aşamadan sonra uzak mesafe görüşmelerini karlı gören firmalar kendi hat yatırımlarını yapmaya başlayarak ana işletmeciler karşısında, önemli rakipler haline gelmişlerdir.

2.6.3. Chamberlinian Tekelci Rekabet Teorisi

Bu teoriye göre; demiryolu, karayolu, boru hattı ve denizyolu taşımacılığı gibi değişik taşıma şekilleri arasında, taşınacak mallardan bir pay kapma mücadelesi varsa, bu alt sektörlerin her biri doğal tekel özelliğine sahip olsalar bile, deregüle edilip rekabete açılabilir⁸⁸. Ancak burada, alternatif arz kaynakları tarafından verilen hizmetlerin tam ikame olup olmaması, belirli sektörlerde avantaj sağlayabilir. ABD’de demiryolu ulaştırmasının deregülasyonu, demiryolu ile diğer karayolu, denizyolu, havayolu gibi sektörler arasındaki yoğun rekabet sayesinde olmuştur.

2.7. DOĞAL TEKEL NİTELİĞİNİ KAYBETMEKTE OLAN SEKTÖRLER ve REGÜLASYON

Son 20-30 yıllık dönemde meydana gelen teknolojik gelişmeler sonucunda, telekomünikasyon gibi bazı doğal tekel niteliğindeki sektörlerin kapsamındaki muhtelif faaliyetlerin maliyet yapıları değişmiş, ölçek ekonomileri azalmış, bu faaliyetler artık doğal tekel niteliklerini kaybetmiştir. Bunun sonucunda, söz konusu hizmetlerin artık daha küçük ölçekli firmalar eliyle rekabet içinde sunulmaları mümkün hale gelmiştir. Ancak bu tür gelişmelerin yaşandığı sektörlerin rekabete açılan bölümlerinde faaliyet gösteren teşebbüslerin, kendi hizmetlerini üretilip piyasaya sunabilmeleri için doğal tekel niteliğindeki bölümlerin hizmetlerine olan ihtiyacı halen sürmektedir. Bu durum sonraki bölümlerde ayrıntılarına değinilecek olan telekomünikasyon sektöründe “*ara bağlantı*”, enerji sektöründe ise “*iletim*” işlevleri açısından özellikle önem kazanmaktadır.

Ancak bazı sektörlerdeki teknolojik gelişmeler yeni ölçek ekonomileri yaratmıştır. Bu etki özellikle yoğun bilgi ve teknoloji kullanan “*şebeke etkisi*”

⁸⁸ ÇAKAL, Recep, a.g.t., s. 35.

nin ağır bastığı sektörler açısından önemlidir. Bu tür sektörlerde yeni bir ürünün piyasaya çıkışı, çoğunlukla piyasa için *de facto* standart yaratmaktadır. Örnek olarak yazılım endüstrisinde Microsoft'un Windows yazılımı, tüketici elektroniğinde VHS sistemli video cihazları, bu tür ürünleri ortaya çıkaran teşebbüslerin piyasada hakim konuma gelmelerine ve piyasa aksaklığı yaratmalarına sebep olmakta ve eskiden regülasyon gereği duyulmayan bu sektörlerde devlet müdahalesi zaruri hale gelmektedir⁸⁹.

Dolayısıyla, sektörlerin rekabetçi veya rekabete açılabilen bölümü ile doğal tekelleri bölümü ve orada hakim durumda olan teşebbüs ile ilişkilerinin de düzenlenmesi gerektiği açıktır⁹⁰.

Rekabete açılacak faaliyetler konusunda üzerinde karar verilmesi gereken üç temel seçenek bulunmaktadır⁹¹:

1. Faaliyetleri rekabete açmamak.
2. Faaliyetlerin rekabete denetimli (lisans ve benzeri araçlar yoluyla kısıtlar getirerek) bir biçimde açılması.
3. Tam serbestleştirme.

Bu seçenekler arasında seçim yaparken, özellikle rekabet ile regülasyon gereği arasındaki ilişkiye dikkat etmek gerekir. Pratikte, rekabetçi faaliyetlere girişin serbestleştirilmesinin bir sonucu olarak, o faaliyetlerde regülasyon gereği azalmaktadır. Ayrıca, rekabet enformasyonu artıracığından, bilgi asimetrisi dengeye doğru yönelecek ve bu da regülasyon prosesinin hedeflerine ulaşması için daha sağlıklı bir ortam yaratacaktır.

Öte yandan, rekabete açılabilir faaliyet alanlarına gereğinden fazla teşebbüsün girmesi, ölçek ekonomilerinin azalmasına ve maliyetlerin artmasına neden olacaktır. Yine hakim firma bazı evrensel hizmet zorunluluklarına tabi ise, yüksek kar getiren rekabete açılabilir alanlarda bu karın başka teşebbüslerce kapılması veya bu alanlarda yoğun rekabet nedeniyle karlılığın çok azalması, evrensel hizmetin finansmanını güçleştirecektir.

Bundan başka, rekabetçi faaliyetlere ilk giren firmalar bazı rekabet avantajları elde edebilir ve bu avantajlar yüzünden ek girişler sınırlanabilir⁹². Bu

⁸⁹ OECD, *a.g.e.*, s. 284.

⁹⁰ ATİYAS, İzak, *a.g.m.*, s. 2.

⁹¹ ATİYAS, İzak, *a.g.m.*, s. 8.

⁹² Bu duruma benzer bir oluşum, Türkiye'de GSM cep telefonu hizmetleri piyasasında yaşanmıştır. Piyasaya girişine izin verilen iki firmadan Turkcell, rakibi Telsim'in ilk yatırımlarını geç yapması ve hizmete başladıktan bir süre sonra lisans sözleşmesi hükümlerine aykırı davranması nedeniyle 8 ay kapalı kalması sonucunda, önemli bir pazar avantajı elde etmiş ve pazar payını uzun süre %70'ler düzeyinde tutmuştur. Bu durum şebeke etkisinin çok fazla görüldüğü GSM cep telefonu piyasasına giriş konusunda önemli bir engel yaratmaktadır.

durumlarda ek girişlerin sağlanması ve uzun dönemde rekabetçi bir yapının oluşması için girişlerin desteklenmesi toplumsal refahı olumlu yönde etkileyebilir.

Tüm bunlara rağmen, elektrik iletim ve dağıtımı, içme suyu ve doğal gaz gibi şebeke endüstrileri ile zayıflamış olmakla beraber telekomünikasyon sektöründe doğal tekel özellikleri halen mevcuttur ve yakın gelecekte bu özelliklerini korumaya devam edeceklerdir. Bu sebeple, özellikle yukarıda adı geçen sektörlerde regülasyon veya benzeri araçlarla pazar gücünün kötüye kullanılmasının engellenmesi ve ekonomik etkinliğin artırılması, yine devletin regülasyonu yoluyla gerçekleştirilmeye devam edilecektir.

Bir sektörü regüle etmek zor bir iştir. Bir sektörün sadece bir bölümünü regüle etmek ise çok daha zor bir iştir. Nitekim, ABD’de ICC’nin ulaştırma sektöründe demiryollarını regüle ederken karayolları üzerinden yapılan taşımacılığı dışarıda bırakması büyük sorunlar yaratmıştır. Örneğin demiryolu ücretleri regülasyon yoluyla maliyetlerin üzerinde belirlendiğinde, karayolu taşımacıları fiyatları kendileri belirleyebildiğinden, demiryolu ile etkin bir şekilde hizmet verilebilecek kaynaklar mevcutken, taşımacılık karayollarına kaymıştır. Bu ve benzeri durumların önüne geçilebilmesi için, 1935 yılında çıkarılan *Motor Carrier Act* ile ICC’nin görev alanı, karayolları taşımacılığını da kapsayacak şekilde genişletilmiştir⁹³.

⁹³ VISCUSI, W. Kip/VERNON, John M./HARRINGTON, Joseph E. , **a.g.e.**, s. 597.

Üçüncü Bölüm

DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

Rekabetten beklenen; kaynak dağılımında etkinlik, en düşük maliyetle en yüksek üretim ve teknolojik yeniliklerin teşviki sayesinde üretkenlikteki artış başlıkları altında toplanabilecek ekonomik etkinlik ve bunun sonucunda toplumsal refahın yükselmesidir¹. Ancak, iki yüzyılı aşkın deneyim piyasa sisteminin kendiliğinden sağlıklı rekabet ortamını oluşturmadığını, hatta sürece hiçbir müdahalede bulunulmaması halinde, genellikle “tekelleşme” olarak özetlenebilecek eğilim nedeniyle piyasa aksaklıklarının oluştuğu ve bu durumun yarattığı olumsuzlukların giderilmesi için regülasyon adı verilen devlet müdahalesi gereksinimin ortaya çıktığı önceki bölümlerde ayrıntıları ile anlatılmıştır. Bu bölümde regülasyon görevinin kimlerin ne şekilde yerine getirmesinin en uygun çözüm olacağı üzerinde yoğunlaşılacaktır.

Düzenleme ihtiyacının doğuşundan beri, tüm dünyada bu işlevin kimler tarafından ve nasıl yerine getirileceğine yönelik tartışmalar devam etmektedir. Öte yandan ülkemizde halen, Radyo televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Sermaye Piyasası Kurumu (SPK) ve Türk Patent Enstitüsü gibi örnekleri bulunan, enerji ve bilişim (bilgi güvenliği) gibi başka alanlarda da kurulması düşünülen bu kurumlar yeni bir tür kamusal yapılanmayı temsil ettiklerinden bir süredir kamuoyunun dikkatini çekmektedirler.

3.1. GENEL OLARAK DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

Doğal tekellerin büyük bir kısmı, insan varlığı için yaşamsal ya da ona yakın öneme sahip mal ve hizmetlerin sunulmasından sorumludur. Bu nedenle doğal tekellerin faaliyetleri bir ülke halkının hemen hemen tümünü etkiler. Doğal tekellerin herhangi bir müdahale olmaksızın pazar koşullarına terk edilmesi siyasal olarak da kabul edilmez².

Piyasa aksaklıklarının yanı sıra, teknolojik gelişmelere son derece açık olmaları, toplumsal yaşamda özel bir öneme sahip olmaları ve ayrıca; özel

¹ KARAKELLE, İsmail Hakkı, *Rekabet Politikası ve Türkiye Deneyimi*, II. Uluslararası Rekabet Sempozyumu, Mart 2000, İstanbul.

² SYRETT, Keith, *Düzenleyici Kurumlar: Yapıları ve Sorunları*, 15 Mayıs 2000 tarihinde A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesinde yapılan aynı adlı seminer, s.1.

girişim özgürlüğü, haberleşme ve bilgi alma (bilgilenme) hakkı, mülkiyet hakkı gibi temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgileri nedeniyle duyarlı sektörler olarak kabul edilen iletişim, medya, ekonomik rekabet, bankacılık ve finans sektörü gibi alanların, politikanın ve politikacıların etkisinden arındırılmaları amacı, bu tür kurumların doğmasının başlıca nedenidir.

Regülasyon gereksiniminin varlığı kabul edildikten ve bu gereksinimi giderecek kurallar benimsendikten sonra, bu kuralları uygulayacak organın belirlenmesi aşamasına gelinir. Kimin düzenleyici olacağını belirlemek kolay bir iş değildir. Hollanda'da diğer birçok ülkede olduğu gibi, düzenleyici organlar kendilerine devlet tarafından içinde buldukları sektörü düzenleme görevi verilen meslek odalarıdır. Avustralya'da ise düzenleyici organlar birçok şekilde karşımıza çıkar. Örneğin Ulusal Gıda Otoritesi (*National Food Authority-NFA*) atanan üyeler tarafından yönetilen bağımsız bir kurumdur. Bunun yanında Sivil Havacılık Otoritesi (*Civil Aviation Authority-CAA*) ise bir kamu iktisadi teşebbüsüdür. Fransa'da ise düzenleyici organ olarak bağımsız idari otoriteler görev yapar. İngiltere'de devlet idaresi bakanlar, kurullar ya da atanmış memurlar tarafından yönetilen 30'un üzerinde ulusal ve bölgesel birim aracılığıyla yürütülür. Ayrıca 70'in üzerinde bakanlara bağlı özerk birim, herhangi bir bakana bağlı olmayan 375 kamu kurumu ve 450 bölgesel meclis vardır. Bu kurum ve kuruluşların birçoğu bizzat düzenleme ya da düzenleme işlemini etkileme yetkisine sahiptir.

Bazı ülkelerde düzenleyici merkezi konumdayken, bu düzenlemeyi uygulamakla görevli organlar, yerel düzeyde faaliyet göstermektedir. Bundan başka federal sisteme sahip ülkelerde düzenleme görevi federal ve bölgesel olarak ikiye ayrılmaktadır.

Günümüzde piyasaların aldığı karmaşık yapı neticesinde, saf doğal tekellerin sayısı oldukça azalmış fakat, düzenleyici organların görev alanları da doğal tekeller yanında rekabete yeni açılan sektörleri, ülke ekonomisi için önem arz eden hassas sektörleri içerecek şekilde genişlemiş ve bu sektörlerle ilgili genel düzenleyici organ olan rekabet otoriteleri ile düzenleyici kurumlar arasındaki ilişkilerin önemi artmıştır.

3.2. DÜZENLEME SÜRECİ

İktisadi düzenleme süreci **yasama**, **uygulama** ve **deregülasyon** olmak üzere üç aşamadan oluşur³. Bu aşamalar gerçekleştirilmeden önce ilk yapılması gereken şey düzenlenecek sektörün hangi kısımlarının ne oranda regüle edileceğinin belirlenmesidir.

³ VISCUSI, W. Kip/VERNON, John M./HARRINGTON, Joseph E. , a.g.e., s. 318.

OECD, rekabetin işleyebilir olmadığı durumlarda, örneğin regüle edilmiş çoğu kamu hizmetinde olduğu gibi, rekabete açılacak alanların ayrılmasının, ayrılan bölümlerin doğal tekel niteliğindeki bölümden kaynak sağlayabilmesinin garanti altına alınması amacıyla ilişkilerin şeffaf olmasının ve alıcılar arasında ayrımcılık yapılmamasının sağlanması gerektiğini ifade etmektedir⁴.

Ulusal regülasyon politikaları mal ve hizmetlerle ilgili piyasa aktivitelerine yönelik bir dizi sosyal ve ekonomik amacı gerçekleştirmeyi hedef olarak seçmişlerdir. Ticaret ile ilgili sınırları kaldırmayı amaçlayan *Uruguay Round* gibi çalışmalar ile beraber, üretim ve piyasaların globalleşmesi, ulusal pazarların bütünleşmesine ve ticaret ile ulusal regülasyon politikaları arasındaki bağlantının artmasına yol açmıştır⁵. Bu gelişmeler sonucu, dünyadaki uygulamalardan kopuk ulusal regülasyonlar, ilgili olduğu sektörü gereğinden fazla sınırlayarak veya piyasada tekel konumunda bulunan şirketin etkin çalışmaya mecbur tutulmasına yönelik regülasyonları uygulamayı ihmal ederek, dünya ticareti içinde yer alma şansını da kaybetmektedirler.

3.2.1. Düzenleme ile İlgili Yasal Mevzuatın Hazırlanması

Deregülasyon dışarıda tutulursa asıl öneme sahip iki aşama vardır. İlk aşama, yasama organının bir otoriteye o sektörü düzenleme yetkisini vermesidir. Bu aşamada tüm yasama faaliyetlerinde olduğu gibi birçok kesimin etkisi bulunur. Örneğin, regülasyon sonucu teşebbüslerin bağımsız karar alabilme erkleri kısıtlanacağından, bu tür bir yasama faaliyetine karşı teşebbüs veya onları temsil edenlerin direnç göstermeleri normaldir. Öte yandan regülasyon sonucu fayda sağlamayı düşünen tüketiciler ile doğru sektör yapısının kurulmasını isteyen bilim adamları da yasama faaliyetini etkilemeye çalışırlar. Sonuç olarak modern demokrasinin gereği, toplumun tüm kesimlerinden gelen bu talepleri ülke menfaatini sağlamak ve refahı artırmak amacıyla uzlaştıracak olan politikacılar, son kararı vereceklerdir.

Bu kararın içinde iki önemli değişken yer alır. Bunlardan ilki, düzenlenecek sektörde regülasyon görevini yürütecek bürokratik yapının belirlenmesidir. Bu bazen ABD’de 1887 yılında **ICC** ve 1934 yılında **FCC**’nin, Türkiye’de de 1994 yılında **Rekabet Kurumunun**, 1999’da **Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun** ve 2000 yılında da **Telekomünikasyon Kurumunun** kurulmasında olduğu gibi, yeni bir organın oluşturulması şeklinde olabileceği gibi, ABD’de 1935 yılından *Motor Carrier Act* ile düzenleme görevinin daha önce kurulmuş olan **ICC**’ye verilmesinde olduğu gibi, yeni bir

⁴ OECD, a.g.e., s. 15.

⁵ OECD, a.g.e., s. 301.

kurum kurmadan, daha önce kurulmuş olan bir kuruma ek bir regülasyon görevi verilmesi şeklinde de olabilir.

Yasama ile belirlenen ikinci parametre ise, düzenleyici kurumun yetki ve sorumluluklarının belirlenmesidir. Bu yetkilerden en çok görüleni, fiyat regülasyonu yapabilmek ve pazara giriş çıkışı kontrol edebilmektir. Bu önemli iki değişken dışında, yasama aşamasında ayrıca, sektörün regüle edilmesinde uygulanacak genel politikalar belirlenir.

3.2.2. Düzenlemelerin Uygulanması

Düzenleme kuralları yasama organı tarafından belirlendikten sonra, uygulama aşamasına geçilir. Her ne kadar yasama gücü, uygulamayı belirli oranda etkilese de, asıl yetki ve sorumluluk düzenleyici kurumdadır. Bu sebeple, düzenleyici kurum uygulama aşamasında kendisine tanınan yetkiler çerçevesinde yasama organının yerini alır. Yasama prosesinde olduğu gibi üretici ve tüketicilerin etkileşimi devam eder, bunlara ek olarak regüle edilen sektöre girmeyi düşünen teşebbüslerin de uygulamaya etkileri söz konusu olabilir.

3.2.3. Deregülasyon Süreci

Deregülasyon, devletin çeşitli amaçlarla uyguladığı iktisadi, sosyal ve idari regülasyonların azaltılması veya kaldırılması demektir⁶. Son dönemde yaygınlık kazanan bir olgu olmasından dolayı deregülasyon hakkında daha ayrıntılı bilgi verilecektir.

Aslında deregülasyon yeni bir yasama prosesi gerektirmektedir. Fakat regülasyona yönelik yasama prosesinden farklı olarak bu aşamada öncelikle düzenleyici kurumun görüşlerine öncelik tanınır.

Regülasyon piyasa aksaklığının giderilmesi amacıyla uygulamaya konulan bir önlemdir. Fakat piyasa aksaklıklarını sürekli olarak devam edecek, statik bir durum olarak görmemek gerekir. Çünkü piyasa aksaklığı, teknoloji, pazar koşulları ve organizasyon yapıları sonucu artabilir, azalabilir ve hatta ortadan kalkabilir⁷.

Deregülasyon adı altında toplanan yaklaşımların ana gayesi, olabildiğince az genel düzenlemeler yapılması ve yönetsel aktörlere mümkün olduğunca çok hareket marjı bırakmaktır. Ancak bu genel kavram dar olarak devletin bütün müdahalelerinin kaldırılması ve tüm sorumluluğun pazar ile çıktıları belirleyen özel sektöre bırakılması gerektiği şeklinde

⁶ AKTAN, Çoşkun Can, *a.g.e.*, s. 92.

⁷ OECD, *Regulatory Reform, Privatisation and Competition Policy*, s. 20

yorumlanmamalıdır. Deregülasyon gayretleri daha esnek ve daha az müdahaleci önlemlerin keşfedilmesi üzerinde yoğunlaşmalıdır⁸.

Sektörlerin doğal tekel niteliklerinin derecesine göre uygulanan regülasyonun ağırlığı artmakta veya azalmaktadır. Örneğin, ABD demiryolu sektörüne uygulanan regülasyonlar son 40 yıl içinde gittikçe azalmıştır.

Deregülasyonun en ateşli savunucuları Chicago Okulu mensuplarıdır. Bu bilim adamlarına göre, regülasyonun faydaları onun yol açtığı maliyetleri gizlememelidir. Pazar şartlarının etkinlik açısından tekeli yapıyı gerektirdiği durumlarda bile, teşebbüs davranış ve performanslarına, antitekel politikaları dışında ilave regülasyonlarla müdahale edilmemesi, piyasanın doğal kuvvetlerin eline bırakılması gerekir⁹.

Devletin gereksiz yere ekonomiye müdahale ettiği alanlarda, rekabetin kısıtlanması sonucu fiyatların arttığı ve 1970'li yıllardan itibaren önce ABD, ardından da İngiltere'de özellikle havayolları, kara taşımacılığı, demiryolları, doğal gaz sektörü, mali kurumlar ve telekomünikasyon sektörlerinde büyük bir deregülasyon sürecinin başladığı görülmüştür. Deregülasyon süreci diğer ülkelere rekabetçi deregülasyon dalgası olarak ihraç edilmiş ve bu dalga halen yayılmaktadır¹⁰. Gerekirse sektörleri parçalayarak, aslında regülasyona tabi tutulmaması gereken ve gelişen teknoloji ile rekabetçi piyasa haline dönüştürülebilecek sektörlerde gerçekleştirilen deregülasyon faaliyeti sonucu, bu sektörlerde halen doğal tekel niteliğinde bulunan komşu sektörlerdeki regülasyon faaliyetlerinde de etkinlik sağlanmış ve hatta bu sektörlerin doğal tekel niteliğinin nasıl giderilebileceği yönündeki çalışmalar da hızlanmıştır. Doğal tekellerin ve hatta ikinci bir boru veya kablo hattı şebekesinin inşasının ekonomik açıdan rasyonel olmamasına dayanan bölgesel doğal tekellerin gün geçtikçe azalıp, etkisinin uzak mesafe telefon görüşmelerinde olduğu gibi küçüleceği bir gerçektir¹¹. Gereksiz regülasyonların kaldırılması sonucu fiyatlarda oluşan değişimler aşağıdaki tabloda özetlenmeye çalışılmıştır.

Deregülasyon sürecinin yaşanmasının ardından, uzun süre pazara girişin kısıtlandığı telekomünikasyon sektörünün belirli bölümleri ile havacılık gibi sektörlerde, uygulanan politikanın değişmesiyle birçok yeni firmanın pazara girme eğilimi gösterdiği tespit edilmiştir. Fakat öte yandan, Amerikan kara nakliye sektörünün deregülasyonu sonucu mevcut teşebbüs lehine bir ortam yaratan, yeni giren teşebbüslerin yoğun iflaslar yaşamaları olgusuyla

⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz.: MAJONE G. (ed.), **Deregulation or Reregulation? Regulatory Reform in Europe and the United States**, 1990.

⁹ POSNER, Richard A., **a.g.e.**, s. 3.

¹⁰ OECD, **The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies**, s. 202.

¹¹ POSNER, Richard A., **a.g.e.**, s. iv.

karşılaşmıştır. Bu tür istisnalar dışında, pazara yeni giriş yapan firmaların piyasada uygun ölçeğe ulaşabilmek için birleşmelere yöneldiği, diğer pazarlarla yakın bağlantılar kurulduğuna şahit olunmuştur. Bu sebeple, deregülasyon sonrasında kısa vadede teşebbüslerin mevcut kapasitelerini kullandıkları, fakat uzun vadede tüm teşebbüslerin artan rekabet baskısı üzerine yenilik yapmaya başladıkları ve kapasitelerini pazar yapısına göre ayarladıkları belirlenmiştir¹².

Tablo-5: İktisadi Regülasyonların Gözden Geçirilmesi Sonucu Oluşan Fiyat Düşmeleri

Sektör	Ülke	Reel Fiyatlarda Düşüş (%)
Karayolu Taşımacılığı	Almanya	30
	Meksika	25
	Fransa	20
	ABD	19
Havayolu Taşımacılığı	İngiltere	33
	ABD	33
	İspanya	30
	Avustralya	20
Elektrik	Norveç	18-26
	İngiltere	9-15
	Japonya	5
Finansal Hizmetler	İngiltere	70
	ABD	30-62
Telekomünikasyon	Finlandiya	66
	İngiltere	63
	Japonya	41
	Meksika	21

Kaynak: GUASCH J. Luis-SPILLER Pablo, **Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues and the Latin America and Caribbean Story**, World Bank Publishings, 1999, Washington D.C., s. 21.

Ayrıca sektörlerin doğal tekel niteliğini taşımayan bölümlerinin deregülasyonu, doğal tekel bölümlerinde etkinliği artırmıştır. Nitekim, 1984 yılında AT&T'den ayrılan ve regülasyona tabi kılınmaya devam edilen 7 bölgesel telefon şirketinin¹³ karlılıklarını artırdığı ve çoğu uluslararası olmak üzere birçok karlı pazara giriş yaptığı görülmüştür.

¹² UTTON, Michael, a.g.e., s. 1.9.

¹³ Bu şirketler; Ameritech, South-Western Bell, Pasific Telesis, Nynex, Bell Atlantic, Bell South ve U.S. West'ten oluşmaktadır.

Özellikle regüle edilen dikey bütünleşmiş firmaların doğal tekel olmayan bölümlerinin rekabete açılmasının, doğal tekelerde evrensel hizmetin yerine getirilmesini zorlaştıracığı iddia edilmektedir. Ancak bu sava katılmak mümkün değildir. Çünkü, doğal tekel fiyatı her ne kadar regüle edilse de yine bir miktar tekelci kar içerir. Pazarın doğal tekel niteliğini yitirmesi ve deregülasyonu durumunda bile, rekabet içindeki firmaların kendileri açısından karlı görmedikleri alanlara hizmet sunmaması ve devletin bu alanlarla ilgili sübvansiyon uygulaması halinde ortaya çıkacak maliyet, rekabetçi bir piyasanın regüle edilmesi sonucu doğacak zararlardan yine düşük olacaktır.

Frederic JENNY¹⁴'e göre; deregülasyon, deregüle edilen sektörde faaliyet gösterenlerin davranışlarının hiçbir kısıntıya tabi olmayacağı anlamına gelmez, deregülasyonun kendisi rekabetin sağlanmasına da beraberinde getirmez ve deregüle edilen sektörlerde rekabet kuralları ile kanunlara aykırı hareketler ve eski rekabetçi olmayan davranışların sürdürülmesi eğilimleri önlenmeye çalışılmalıdır.

Deregülasyona geçiş aşması regüle edilen sektörler için en kritik aşamayı oluşturur. Çünkü bu aşamada düzenleyicinin görevi biter ve sektör sadece rekabet kurallarına tabi hale gelir. ABD'de telekomünikasyon, hem ABD ve hem de İngiltere'de menkul kıymet borsalarının regülasyonu sonrasında, bu pazarlarda rekabet kurallarına aykırı fiillerin arttığı görülmüştür¹⁵. Bu sebeple iyi bir deregülasyon sürecinin yaşanması için aşağıdaki üç adımın çok sağlıklı atılması gerekir¹⁶.

- Kamu yararı aksini gerektirmedikçe, rekabet kurallarının kapsadığı alandaki sektörel boşluklar kapatılmalıdır.
- Sektörün deregülasyonunun başarısına engel olacak rekabete aykırı anlaşmalar, hakim durumun kötüye kullanılması fiilleri ve rekabeti bozucu birleşmelere yönelik rekabet kuralları, tereddüt edilmeden uygulanmalıdır.
- Rekabet otoritelerine deregülasyon faaliyetini gözetecek yetki ve kaynaklar verilmelidir.

Deregülasyonun en sert şekli doğal tekeller dahil tüm regülasyonların kaldırılmasıdır. Ancak bu düşünceye katılmanın pek olanağı yoktur. Asıl önemli olan, piyasaları çok yakından takip ederek doğal tekel nitelikli bölümler hariç deregülasyonu gerçekleştirmek, bu şekilde doğal tekelleri daha etkin regüle etme

¹⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz.: Proceeding of a Workshop by the OECD and the Fair Trade Commission of Japan, *The Role of the Competition Agency in Regulatory Reform*, 3 Aralık 1996.

¹⁵ UTTON, Michael, **a.g.e.**, s. 2.

¹⁶ OECD, **The OECD Report on Regulatory Reform**, s. 42.

imkanına kavuşmaktadır¹⁷. Ancak bu çabanın bir reform dalgasıyla bir kez gösterilmesi değil sürekli olarak uygulanması gerekir. Çünkü telekomünikasyon sektöründe yaşananlar, bugün doğal tekel olan piyasaların çok kısa sürede rekabete açılabilceğini göstermiştir.

Bu gelişmelere rağmen tüm regülasyonların kaldırılması yönünde genel bir fikir birliği olduğu söylenemez. Çoğu ülkelerde insanlar, kamu hizmetleri, çevrenin korunması ve kamu sağlığı ile güvenlik standartlarına ilişkin regülasyonların artmasını talep etmektedirler. Bu artan talebin gerisinde özelleştirmelerin artması ve ülke vatandaşlarının gelirlerinin çoğalmasının olduğu ileri sürülmektedir. Çünkü tüketici grupları zenginleştikçe daha temiz hava ve su ile daha yeşil bir çevreye olan ilgi artmaktadır. Ayrıca vergi oranları konusunda gittikçe artan baskılar nedeniyle politikacılar çeşitli sosyal alt gruplara gelir transferini doğrudan yapabilme olanağını yitirmekte, bu tür transferlerin bir kısmını ek olarak konulacak regülasyonlar yoluyla gerçekleştirmeyi tercih etmektedirler¹⁸.

Deregülasyonla ilgili açıklamaları **Richard A. POSNER**'in 30 yıl önce yaptığı bir tespitle sonlandırmak uygun olacaktır: *“İnanıyorum ki tüketici tercihlerinde ve teknolojik gelişmede atılan adımların devamı gelirse, uzun dönemde çok az sayıda belki de hiç doğal tekel kalmayacak. Şu an hayal olarak kabul edilebilir ama, gelecekte elektrik üreticilerinin ev kullanımı için nükleer reaktör üreten firmalarla, telefon şirketlerinin de kablo TV operatörleriyle rekabet ettiğini görme olasılığımız çok yüksek¹⁹.”*

3.3. DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN YAPILARI

ABD’de federal düzeyde faaliyet gösteren düzenleyici kurullar beş veya daha çok üyeden teşekkül eder. Federal düzeydeki bu kurulların üyeleri, ilgili yasada belirtilen şekilde atanırken, bazı eyalet düzeyindeki kurulların üyeleri seçimle göreve gelmektedir²⁰. Bu üyeler belirli bir süre için atanırlar ve bu süre

¹⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz.: UTTON, Michael, **a.g.e.**, s. 10.

¹⁸ GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, **a.g.e.**, s. 2.

¹⁹ POSNER’in otuz yıl önce hayal olarak gördüğü iki şeyden ev kullanımı için nükleer reaktör üretimi gerçekleşmedi ama, kablo TV operatörleri yerel telefon şirketleriyle rekabet eder hale geldi ve hatta Japonya’dan başlamak üzere elektrik dağıtım şirketleri de telefon hizmetleri vermeye başladılar.

Kablo TV’den bahsetmişken, Türkiye’de telekomünikasyon sektöründe rekabetin sağlanması için Posner’in bir zamanlar hayal olarak gördüğü kablo TV hizmetinin, telefon şirketiyle rekabet eder hale gelebilmesi için öncelikle Türk Telekomünikasyon A.Ş.’nin özelleştirilmesi aşamasında kablo TV hizmetinin şirket bünyesinden ayrılması ve ayrıca özelleştirilmesi yerinde olacaktır. Aksi takdirde, ABD antitekel hukukunda şirket parçalamaya benzer yetkiler Türk rekabet kuralları içinde bulunmadığından, sektörde rekabeti sağlayacak hazır bir şebekeden yararlanmanın imkanı kalmayacaktır.

dolmadan cezai soruşturmalar hariç görevden alınamazlar. Politik müdahalelere bu şekilde kapalı olan düzenleyici kurum üyeliği, bir bakıma yargıçlığa benzemektedir. Aşağıdaki tabloda ABD’de faaliyet gösteren başlıca iktisadi düzenleyici kurumların yapılarına yer verilmiştir.

Tablo-6: Federal Düzeyde Faaliyet Gösteren Başlıca Düzenleyici Kurumlar

Kurum Adı	Üye Sayısı	Düzenlediği Sektör	Çalışan Sayısı			
			1970	1980	1985	1990
Interstate Commerce Commission (1887)	7	Demiryolları (1887), Kara Taşımacılığı (1935), Su Yolu Taşımacılığı (1940), Telefon (1910-1934), Petrol Boru Hatları (1906-1977)	1912	1940	839	661
Federal Communications Commission (1934)	7	Telefon (1934), TV Yayıncılığı (1934), Kablo TV (1968)	1645	2156	1828	1839
Securities and Exchange Commission (1934)	5	Sermaye Piyasaları (1934)	1436	2100	2046	2451
Federal Power Commission (1935) Federal Energy Regulatory Commission (1977)	5	Elektrik (1935), Doğal Gaz (1938), Petrol Boru Hatları (1977)	1164	1605	1533	1500
Civil Aeronautics Board (1938)	5	Havayolu Taşımacılığı (1938)	686	753	0	0

Kaynak: VISCUSI W. Kip-VERNON John M.-HARRINGTON Joseph E., **Economics of Regulation and Antitrust**, MIT Press, 1995, s. 313.

ABD’de Federal düzeydeki bu düzenleyici kurumların yanında eyalet düzeyinde faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar da bulunmaktadır. Örneğin, North Carolina Kamu Hizmetleri Komisyonu yedi kurul üyesi ve 147 personeli ile 1000’in üzerinde, kamu hizmeti gören teşebbüsü regüle etmektedir. Bu teşebbüslerin büyük bir kısmı küçük nakliye şirketleri ile içme suyu ve atık su

²⁰ Düzenleyici kurul üyelerinin atanması veya seçilmesine ilişkin karşılaştırmalı mukayese için bkz. COSTELLO, Kenneth W., “Electing Regulators: The Case of Public Utility Commissioners”, *Yale Journal on Regulation* 2, 1984, s. 83 – 105.

şirketlerinden oluşmaktadır. Bunlar dışında eyalete elektrik sağlayan üç büyük elektrik şirketi, doğal gaz dağıtımını yapan üç şirket ve iki büyük telefon şirketi, bu komisyon tarafından regüle edilmektedir²¹.

3.3.1. Düzenleyici Kurulların Üyeleri

Siyaset bilimci **James Q. WILSON**'a göre ABD'deki düzenleyici kurullarda üç değişik kaynaktan üyeler görev almaktadır²². Bunlardan ilki kariyer sahipleridir. Bu tür üyeler, düzenleyici kurumda uzun süre çalışmıştır ve başlıca amaçları düzenleyici kurumun varlığını sürdürerek gelişmesini sağlamaktır. İkinci tür üyeleri politikacılar oluşturur. Politikacılar genellikle üyelik sonrası başka bir kademeye atanır veya seçilirler. Düzenleyici kurumlarda görev yapmayı, daha ileri mevkilere geçiş için basamak olarak görürler. Kurul içinde ağırlığı da politikacılar oluşturur. Son üye sınıfını ise profesyoneller teşkil eder. Bunlar belirli özellikleri ile ön plana çıkmış kişilerdir ve o özellikleri ile ilgili kariyer şansı ararlar. İşte düzenleyici kurulların uygulamaları da üyelerinin özelliklerine ve bu özelliklerine dayalı olarak verecekleri kararların uzlaştıkları noktalarda şekillenir. Örneğin, fiyat regülasyonu konusunda, profesyonel olarak vasıflandırılan üyeler, teknik becerilerini ortaya koymak için ayrıntılı ve karmaşık bir fiyatlandırma mekanizması önerebilirlerken, kariyer sahipler, düzenleyici kuruma ileride sorun yaratmayacak basit mekanizmadan yana görüş bildirebilirler. Politikacılar ise, üretici ve tüketicilerden oluşan çıkar gruplarının menfaatini zedelemeyecek bir mekanizmadan yana tavır alırlar.

3.3.2. Düzenleyici Kurumlarda Karar Alma Süreci

Bu süreçle ilgili iki alternatif yaklaşım mevcuttur. Bunlardan ilkinde kurul, önüne gelen işlerin her birini ayrı ayrı inceleyip değerlendirerek, olay bazında karar alır. İkinci alternatifte ise, önüne gelen işlerin nitelikleri belirli istisnalar dışında aynı ise, bu işlerle ilgili ortak bir karar alınır veya kural konur. Tabii ki her iki yaklaşıma göre kurul tarafından alınan tüm kararların yargısal denetimi mümkündür. Fakat bu denetim ülkenin hukuksal rejimine göre farklılık gösterir.

Düzenleyici kurul kararlarının göze çarpan özelliklerinden birisi, kendilerine belli oranda bağımsızlık tanınmış olmasına rağmen, kararlarda mevcut durumu muhafaza etmeye yönelik önyargılara oldukça sık rastlanmasıdır. Aksak piyasalarda, bazı pazar güçlerinin yerini idari proseslerin almasında, yani regülasyon yolu ile piyasaya müdahale edilmesinde veya bu müdahalenin dozajının ayarlanmasında çekingen davranıldığı ve bunun bir

²¹ VISCUSI W. Kip - VERNON John M. - HARRINGTON Joseph E. , **Economics of Regulation and Antitrust**, MIT Press, 1995, s. 378.

²² WILSON James Q., **The Politics of Regulation**, Basic Books, New York, 1980.

sebebinin, müdahale edilen teşebbüsler üzerinde regülasyonun olumsuz etkileri çok çabuk görülürken, bu regülasyonun sağlayacağı büyük faydaların ancak uzun vadede ortaya çıkması, olduğu düşünülebilir.

Karar alma sürecinde yaşanan en büyük sorun, düzenleyici kurumun karar almasını engellemek veya bu kararın gereğinden uzun sürede alınmasına yol açmak amacıyla, regüle edilen sektörde faaliyet gösteren teşebbüslerin düzenleyici kuruma gerekli bilgi akışını istenen düzeyde sağlamama eğilimleridir. Örneğin, yeni bir fiyat regülasyonu yapmayı düşünen düzenleyici kurumun en çok gereksinim duyduğu bilgiler teşebbüslere ait maliyet bilgileri ile o firmaya yapılan taleplere ilişkin verilerdir. Bu sorun dışarıdan istihdam edilecek uzmanlar aracılığıyla giderilebilse de, bu uzmanların teşebbüslerin etkisinde kalma riski her zaman mevcuttur.

Karar süreci ile ilgili ABD için belirtilmesi gereken önemli bir husus, özellikle eyalet düzeyindeki fiyat regülasyonunun davalar yoluyla belirlendiğidir. Bu davalarda düzenleyici kurumun önerileriyle beraber, konuyla ilgili uzmanlar da dinlenir. Ayrıca, regüle edilen sektördeki teşebbüsler de duruşmalara katılarak görüşlerini belirtirler. Uygulanan fiyat düzeyinin kendileri için yeterli olmadığı gerekçesiyle, teşebbüsler de bu tespit davasını açabilirler. Bazı durumlarda mahkeme kararının temyizi de mümkündür²³. Dava yoluyla belirlenen fiyat regülasyonu bir sonraki davaya kadar geçerliliğini korur.

3.4. BAĞIMSIZ İDARİ KURUM OLARAK DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

Düzenleyici kurumların da içinde yer aldığı, bağımsız idari kurumlar²⁴ ilk olarak ABD’de ortaya çıkmıştır. Genel olarak *Independent Regulatory Agencies* olarak adlandırılan bu kurumların, ortaya çıkma nedeni, aslında yasamanın (Kongre) yürütmeye (Başkan) olan güvensizliğidir²⁵. Bu görüşe paralel olarak, bağımsız idari kurumlar, bir yandan hızla gelişen teknolojik alanlar yüzünden bazı alanların klasik idari ve yargısal yöntemlerle etkin bir şekilde organize edilmesi ve denetlenmesinin zorlaşması; diğer yandan, politikacılara olan güvensizlik sonucunda iletişim ve finans sektörleri gibi bazı

²³ VISCUSI, W. Kip/VERNON, John M./HARRINGTON, Joseph E. , **a.g.e.**, s. 378.

²⁴ Bunlara ayrıca, bağımsız kurullar, özerk kurullar, bağımsız idari otoriteler, özerk kurullar, regülatörler, düzenleyici kurullar, bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurullar, bağımsız üst kurullar da denmektedir.

²⁵ Bu kurumlar, Amerikan Federal sisteminde bir tür “*hizmet yönünden federalizm*” işlevi görmekte, bir başka ifade ile hizmet alanlarıyla sınırlı olarak, düzenleme ve organizasyon yapma, denetleme ve yaptırım uygulama gibi “*maddi anlamda*” o alandaki yasama, yürütme ve yargı işlevlerini tek başına üstlenmektedirler.

hassas alanlarda siyasi iktidarın söz sahibi olmasının tarafsızlık ve objektiflik açısından sorunlar yaratmasının önüne geçilmesi amacıyla kurulmuşlardır²⁶.

Bu tür kurumların ortaya çıkış nedenlerine, yargı erkinin sosyal regülasyondaki (organizasyon ve denetim) yetersizliği de eklenebilir. Zira, yargı makamlarının idarenin işleyişine doğrudan müdahale edememesi ve sadece *a posteriori* ve somut bir olayla sınırlı bir denetim yapabilmeleri ve ayrıca, verdikleri kararların idarece uygulanmamasına doğrudan müdahale yetkisinden yoksun oluşları, yargıdan beklenen etkili denetim işlevini önemli ölçüde aksatmaktadır.

Bu noktada, yargı yerlerinin çeşitli nedenlerle uzmanlaşma konusunda diğerlerinden geri kalmaları, artan iş yüküyle orantılı olarak kapasitenin artırılamaması, anında düzenleme ve gerekli tedbirin alınması ihtiyacının duyulduğu iktisadi alanlarda, yargının etkinliğine olan güvenin azalmasına yol açmıştır. Bunun doğal sonucu ise, bağımsız idari otoritelere yargı benzeri yetkilerin verilmesi yönünde eğilimdir. Söz konusu eğilim nedeniyle, bu otoritelerin yargı benzeri bağımsızlığının sağlanmasının önemi oldukça artmıştır.

Anglo-Amerikan kaynaklı ve federal devlet yapısının bir gereği olarak ortaya çıkmış olan bağımsız idari kurumlar Fransa tarafından idari rejim sistemine ve üniter devlet yapısına adapte edilmiştir. Bu kurumlar ayrıca, merkezi idare hiyerarşisine dahil değildirler ve kararları ile organları üzerinde merkezi idarenin doğrudan bir yetkisiz kılma veya geçersiz kılma yetkisi bulunmamaktadır²⁷.

Türk hukukunda, yapının biraz farklılık gösterdiği söylenebilir. Fransa'dan farklı olarak düzenleyici kurumlar devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliğe ve özerk bütçelere sahiptirler. Verdikleri zararlardan bizzat kurum olarak sorumlu tutulabilmeleri ve davalı ve davacı olabilmeleri, organik ve işlevsel özellikleriyle beraber göz önüne alınırsa, bu kurumların yerinden yönetim kuruluşlarının tipik özelliklerini taşıdıkları ve merkezi idareye dahil olmadıkları söylenebilir.

Bu aşamadan sonra çözüme kavuşturulması gereken konu ise, düzenleyici kurumların hangi yerinden yönetim kategorisine girdiğinin tespit edilmesidir. Doğal olarak düzenleyici kurumların özellikleri ile yerinden yönetim kuruluşlarının (yerel yönetim) özellikleri bağdaşmazlar. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile düzenleyici kurumlar arasında ise; teknik uzmanlaşma gerektiren alanlardaki hizmetlerin görülmesi amacını taşımaları ve bu yönüyle devlet tüzel kişiliği dışında bir örgütlenmeye ihtiyaç göstermeleri ve

²⁶ ULUSOY, Ali, **Bağımsız İdari Kurumlar**, s. 2.

²⁷ ULUSOY, Ali, **a.g.m.**, s. 10.

belirli bir idari özerkliğe sahip kurumlar olmaları yönünden benzeşimler bulunmaktadır. Ancak, düzenleyici kurumların kararlarına, idarenin doğrudan hiçbir müdahale olanağının bulunmaması, onları hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına oranla daha bağımsız kılmaktadır. Bu bağımsızlık aşağıda ayrıntılarına değinileceği gibi; idari ve mali açıdan ön plana çıkmaktadır.

Bağımsız idari kurum olarak düzenleyici kurumları ön plana çıkaran özellik, teknik uzmanlaşma gerektiren ve son yıllarda toplum hayatı için son derece önemli hale gelen bazı hassas sektörlerde siyasi beklenti ve kazançlardan soyutlanmış tarafsız ve objektif bir şekilde faaliyet gösterebilmeleri ve diğer yandan bu sektörlerdeki teknik kapasiteleri sayesinde daha çabuk ve daha etkin müdahalelerde bulunabilmeleridir.

3.4.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Faydaları

Politikaya ve politikacılara karşı gözlemlenen güvensizliğin, özellikle ülkemizde sosyolojik bir gerçeklik olarak ortaya çıkması bir yana, politik iktisat alanında bir süredir yapılan bilimsel çalışmalar da göstermiştir ki, politika olgusunun da, toplumsal alandaki her türlü kurum gibi ekonomik bir anlamı vardır ve politikacılar bu yüzden ekonomi bilimi anlamında ekonomik aktörlerdendir. Bu bağlamda, her ekonomik aktör gibi politikacıların da çıkarlarını maksimize etmeye ve rant kollamaya (*rant seeking*) çalışmaları toplumsal bir gerçekliktir²⁸.

Bu durumda, toplumsal yaşam için son derece önemli ve duyarlı sektörlerde karar alma ve uygulama mekanizmalarında politikacıların yerine bağımsız ve objektif “*teknisyenlerin*” bulunması daha tercih edilebilir bir hareket tarzı olarak görülmektedir²⁹.

Öyle ki, duyarlı sektörlerde etkin olarak düzenleme ve denetim yapabilecek derecede uzmanlaşmış personeli çatıları altında toplayabilmelerinin yanında, bu kurumların pozitif yönlerinden bir diğeri, geleneksel devlet yapılanmasında birbirinden bağımsız olan çeşitli fonksiyonları (kural koyma, kuralı somut bir muhataba uygulama ve çıkan uyuşmazlıkları çözüme) tek bir elde toplamış olmalarıdır. Böylece yetkin bir müdahale gücüne ulaşılmakta, bağımsız birimler arasındaki güç mücadelesi, bağlantısızlık ve bilgi alış verişinde sorunlar ortadan kaldırılmış ve sonuçta idarenin etkinliği artırılmış olmaktadır³⁰.

²⁸ Bkz. BUCHANAN'ın kamu tercihi (*public choice*) okulu hakkında : AKTAN, Coşkun Can, **Anayasal İktisat**, İz Yayıncılık, İstanbul, 1997 s.15 vd.

²⁹ Doğal olarak bu durumda, teknokratların da rant kollama (*rant seeking*) faaliyetine girişebilecekleri ayrıca tartışılabilir.

³⁰ ULUSOY Ali, *Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme*, 11-12 Mayıs 2000 tarihli Danıştay Kurulu Yıldönümü Sempozyumu, s. 3.

3.4.2. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Sakıncaları

Düzenleyici kurumların öncelikle, ekonomi yönetimi açısından bütüncül yapıyı bozacağı endişesi duyulmaktadır. Örneğin, Yakup KEPENEK, kurul yapılarıyla ekonomide makro düzeyde politikalar yürütülemeyeceği uyarısında bulunmaktadır³¹. Ayrıca, planlamanın ve DPT'nin sistem dışına itildiği süreçte, ekonomide kalkınmaya dönük bütüncül politikaların izleme olanağının yok edildiği kaydedilmektedir³².

Düzenleyici kurumlara karşı getirilebilecek önemli eleştiriler şöyle sıralanabilir:

1. Yürütme erki içinde siyasi iktidar tarafından denetlenemeyen bir kategorinin varlığından kaynaklanan meşruluk sorunu.
2. Bununla bağlantılı olarak, devlet yapılanması içerisinde idari organlar olarak düzenlenmelerine karşın, idari açıdan bağımsız olmaları, yani idari yapının başındaki birimlerin (Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı vs.) bunlar üzerinde tipik vesayet ve hiyerarşi denetimi yetkilerinin bulunmaması sonucu idarenin bütünlüğü ilkesinin yara almış olacağı eleştirisi.

Bilindiği gibi idarenin siyasete (hükümet) tabi olması, diğer bir deyimle, atanmış memurların son tahlilde seçilmişler tarafından denetlenmesi **WEBER**'in öngördüğü anlamda, modern parlamenter sistemin vazgeçilmez şartıdır. Bu bağlamda, klasik olarak bütün idari birimlerin nihai amiri siyasi kimliği olan yani halk tarafından seçilmiş kişi veya kişilerdir ve böylece o birimin üstlendiği (idari) faaliyet meşrulaştırılmış olmaktadır.

Oysa düzenleyici kurumlar üzerinde alışlageldiği gibi ne hükümet tarafından yapılan organik bir denetim (*başarısız görülen üyelerinin görevden alınabilmesi vs.*) ne de işlevsel bir denetim (*işlemlerinin geçerliliğinin izne tabi tutulması veya iptal edilebilmesi vs.*) söz konusu olmamaktadır.

Bu durumda, hükümetin bir kısım idari faaliyetlere ilişkin olarak yasama önünde siyasi sorumluluğu bulunmamakta ve böylece halk egemenliğine dayalı modern demokratik sistem açısından önemli bir sorunla karşı karşıya kalınmaktadır. Bu düşünceye paralellik teşkil eden bir başka düşünce ise Ankara

³¹ KEPENEK ayrıca; Türkiye'nin ekonomi politikası geleneğine bakıldığında, karşı tekeli bir yasal düzenleme ve kurumlaşma görülemeyeceğini; kapitalist gelişme süreci sonucunda, iç piyasa yapısı gelişmemiş, üretim temeli zayıf, üretim olanakları sınırlı olduğu için, piyasaların belli ellerde kaldığını ve hızla tekelleştiği ya da oligopol yapıya yöneldiğini ve bunun nihayetinde tüketicilerin zarar gördüğünü, yaşanan kronik enflasyonun en temel nedenlerinden birisinin de bu olduğunu belirtmiştir.

³² SALMAN, E. Banu, "Türkiye Kurullara Teslim", Ekonom Dergisi, Sayı:15, Nisan 2000, s. 24.

Barosu Başkanı Hakkı Süha OKAY tarafından "Kurul oluşumları, ekonominin kendi iç dinamikleriyle denetim oluşturmaya çalışmasından kaynaklanıyor. Kurul yönetimlerinin işleyişi konusunda, hem siyasi atamadan, hem de buralara ehil olmayan insanların getirilmesinden endişe ederim. Bunlar temelinde ekonomik rant sağlayan yerlerdir. Yani bu bağlamda baktığımızda, açıkçası demokratikleşmenin genişlemesi ve halkın katılımı değil, ekonominin siyaseti yönlendirmesi sonucu çıkar." şeklinde ifade edilmiştir³³.

Bu sakıncayı belli ölçüde de olsa giderebilmek için, düzenleyici kurumlarının karar mercilerini oluşturan kişi ve kurulların belirlenmesinde siyasi iktidara doğrudan yetki verme yolu önerilmekte ve bu yol birçok ülkede uygulanmaktadır. Özellikle Fransa'da bu kurumlardan faaliyet alanları, temel hak ve özgürlüklerle daha yakından ilgili olanlarının üyelerinin yasama organı tarafından, ekonomi politikasına ilişkin teknik yönleri ağır basanların üyelerinin seçiminin ise hükümet tarafından yapılması yönünde bir eğilim olduğu söylenebilir³⁴.

Öte yandan, anayasada idarenin bütünlüğü ilkesinden bahsedilmiş fakat bu ilke tanımlanmamıştır (m. 123/1). Ayrıca idarenin bütünlüğünün hangi denetim yollarıyla gerçekleştirileceği de belirlenmemiştir³⁵.

Anayasa bu konuda bir sınırlama getirmediğine göre, idarenin bütünlüğünün gerçekleştirilmesi için merkezi idareyle yerinden yönetim kuruluşları arasında herhangi bir bağın, diğer bir deyimle minimum bir idari denetim mekanizmasının kurulması yeterli olacaktır.

İşte ülkemizdeki düzenleyici kurumlar açısından, merkezi idarenin, tipik idari vesayet yetkileri bulunmasa da, minimum bir denetim yetkisine sahip olduğu ve dolayısıyla idarenin bütünlüğünün sağlanmış kabul edilebileceği iddia edilebilir.

Bu bakanlıkların "ilişkili" oldukları regülasyon kurumlarının hukuka aykırı olduğunu düşündükleri kararlarının iptali için yargı mercilerine başvurabilecekleri ve yargı mercilerinin bu durumda menfaat koşulunun gerçekleşip gerçekleşmediğini ayrıca araştırmalarına gerek olmadığıdır. Yani "ilişkili" bakanlığın, işlemin iptalinde menfaatinin olduğu varsayılacaktır³⁶.

³³ Ayrıntılı bilgi için bkz.: SALMAN, E. Banu, **a.g.m.**, s. 25.

³⁴ Bu ülkede Radyo-Televizyon Yüksek Konseyi (CSA), Ulusal Bilişim ve Özgürlükler Konseyi (CNIL), İdari Dokümanlara Ulaşma Komisyonu (CADA) ve Telekomünikasyon Regülasyon Otoritesi (ART) üyeleri yasama organı tarafından; Rekabet Konseyi, Borsa Operasyonları Komisyonu (COB) ve Bankalar Komisyonu üyeleri ise hükümet veya ilgili bakan tarafından seçilmektedir.

³⁵ Vesayet denetiminden Anayasa'da sadece yerel yönetimlere ilişkin olarak bahsedilmektedir: m.127/5.

³⁶ ULUSOY, Ali, *Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme*, s. 5.

Ayrıca, idare bu denetim yetkisini doğrudan kullanmadığı ve sadece yargıyı harekete geçirdiği için bu kurumların da bağımsızlığı zedelenmemiş olacaktır. Böylece düzenleyici kurumlara özellikle Fransız tipi muhafazakar cumhuriyetçiler tarafından yöneltilen, “*merkezden yönetime kuşkucu yaklaşan anglo-sakson geleneğinin bir yansıması*” ve “*devletin, teknokrasinin hakimiyeti lehine geri çekilmesinin ifadesi olma*” eleştirileri³⁷ de nispeten hafiflemiş olacaktır.

Öte yandan, AİHM idari merciler tarafından kararlaştırılan yaptırımlarda ikili bir ayırım yapmakta; muhataplarının durumunda “*önemli*” etki yaratan yaptırımları AİHS m. 6 anlamında bir mahkemenin verdiği ceza gibi kabul etmekte ve bu durumda, bu maddede hüküm altına alınan adil yargılanma hakkının tüm esas ve usul koşullarının yerine getirilmesini istemekte; bu nitelikte görmediği yaptırımların ise klasik anlamdaki bir idare organınca kararlaştırılabilmesini onaylamakta ve bu organların sözleşmenin altıncı maddesinde hüküm altına alınan tüm koşulları (örn. tarafsızlık ve bağımsızlık) yerine getirmeyebileceğine karar vermektedir³⁸.

Yüksek Mahkeme, bu bağlamda düzenleyici kurumların aldığı yaptırım kararında dosyayı hazırlayan raportörün karar müzakeresine ve oylamaya katılmış olmasını ve dosyaya yönelik tedbir kararı verilip verilmemesi yönünden inceleyen bir kurul üyesinin karar müzakeresine de katılıp oy kullanmasını “*teknik açıdan taraflı*” hale geldiği gerekçesiyle AİHS’nin 6. maddesine aykırı oldukları için hukuka aykırı olarak değerlendirmiştir.

Sonuçta, düzenleyici kurumların uyguladıkları idari yaptırımlar konusunda idari etkinlik ve usul güvenceleri kavramları arasında bir denge kurulması gerektiği, bu bağlamda yaptırımlarının muhatapları açısından temel ceza hukuku ve ceza yargılaması hukuku ilkelerine (kanunilik, orantılılık, savunma hakkı, gerekçe zorunluluğu vs.) uyulmakla birlikte, bu kurumların yargı organları değil idari organlar oldukları gerçeği gözden kaçırılmadan, AİHS 6. maddesinde adil bir yargılama için gerekli tüm maddi ve usule ilişkin koşulların aranmasına gerek olmadığı düşüncesi daha isabetli gibi görünmektedir. Ayrıca bu kurumların kararlarının bir yargı merciince de denetlenmesi yaptırımın muhatabının hukuksal güvenliğini de pekiştirecektir.

Düzenleyici kurumların idari birimler olmalarına rağmen, yaptırım uygularken yargısal usullere benzeyen usuller uygulamalarının nedeni de bu yaptırımların muhatabı bireylere hukuksal birtakım güvenceler sağlamaktır. Zira,

³⁷ Bkz. Fransız Parlamentoerler G. Larcher ve G. Sarre’in raporları: JO déb. AN 1996, p.2286.

³⁸ Örn. AİHM, 23 Haziran 1981, Le Compte, Van Leuven ve De Meyere c/ Belçika; 16 Şubat 1983, Albert Le Compte c/Belçika.

idari yaptırımlardaki yargılama usullerinin yoğunluğu, yaptırıma tabi olanla yaptırım uygulayan arasındaki hukuksal bağın derecesiyle ters orantılıdır.

3.5. REKABET KURUMU DÜZENLEYİCİ KURUM İLİŞKİLERİ

Bağımsız idari otoriteler ile ilgili bilgi verdikten sonra, bağımsız idari otoriteler içinde önemli bir konuma sahip düzenleyici kurumlarla ilgili olarak, bu kurumların görev kapsamlarının son yıllarda çok değişmesi nedeniyle, oldukça önem arz etmeye başlayan genel iktisadi düzenleyici kurum olan rekabet otoriteleri ile sektöre özel düzenleyici kurumlar arasındaki ilişkilerin irdelenmesi yerinde olacaktır.

3.5.1. Rekabet Kurumu Düzenleyici Kurum İlişkilerinin Önemi

İktisadi regülasyonun; rekabetin korunması, piyasaya giriş regülasyonu, ekonomik parametrelerin regülasyonu ve teknik regülasyondan oluştuğu önceki bölümlerde ifade edilmişti. Devletlerin iktisadi regülasyon politikalarını oluştururken vermeleri gereken en önemli kararlardan birisi de bu dört görevin hangi organlar eliyle yürütüleceğidir. Düzenleyici kurumlar açısından yeniden yapılanmayı tamamlamış; yani, devletin ekonomik hayattaki rolünü üretici olmaktan çıkarıp gözetleyici ve denetleyici olmaya dönüştürmüş ülkelerde, bu dört görevi yürütebilecek iki tür organ belirginleşmiştir. Bunlardan ilki rekabet otoriteleri, diğeri ise sektöre özel düzenleyici kurumlar veya bir başka deyişle düzenleyicilerdir.

Rekabet otoriteleri, pratikte ekonominin tümünü kapsayan görev alanı içinde, teşebbüslerin bir araya gelerek veya rakipleriyle birleşerek rekabeti azaltmalarını veya tüketicilere daha iyi mal ve hizmet sunmak dışındaki yöntemlerle rakiplerini pazar dışına atmaya yönelik eylemlerini yasaklayarak nihayetinde tüketicileri korumayı amaçlayan, yasa ve mevzuat hükümlerini uygulamakla görevlidirler.

Düzenleyiciler ise, devletin kamu yararının sadece rekabet otoritelerinin gözetimindeki serbest piyasalar yoluyla sağlanacağına yönelik kanaatinin oluşmadığı bir veya birkaç sektörde, kabul edilebilir teknoloji, pazarlama metotlarını ve/veya uygulanacak fiyatı doğrudan belirleyerek piyasa aksaklıklarını giderme görevini verdiği, kurum ve kuruluşlardır³⁹.

Teknik regülasyonun, özelliği gereği sektöre özel düzenleyici kurumlar eliyle yapılması en uygun çözüm tarzı olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü teknik

³⁹ OECD Committee on Competition Law and Policy, **a.g.e.**, s. 18.

regülasyon görevini rekabet kurumlarına vermek, bu kurumların üst yönetimini asıl işlevi olan rekabet ihlallerinin önlenmesinden büyük ölçüde uzaklaştırarak ve kurum kültürünün olumsuz yönde etkilenmesine neden olacaktır. Diğer üç fonksiyonun iki tür organ arasında dağıtımı konusunda tam bir görüş birliği bulunmamaktadır. Bu üç fonksiyonun dağılımı karmaşık mukayeseler ve sinerji⁴⁰ elde edilmesiyle ilgili tahliller gerektirmektedir⁴¹. Dağılımın ne şekilde olacağı ayrıca ülkenin genel hukuk düzeni ile regülasyon tarihine de bağlıdır. Bu sebeple optimal çözüm, ülkeden ülkeye ve hatta ülke içinde sektörden sektöre değişiklik gösterebilir. Ancak regülasyon politikalarını yeni oluşturmaya başlayan ve çoğu hukuk normunu kendisine uygun ülke uygulamalarından alan Türkiye benzeri ülkeler açısından, dört iktisadi regülasyon fonksiyonun dağılım biçimiyle ilgili ülke örnekleri oldukça önem taşımaktadır. Bu nedenle, ülke uygulamalarından birkaçına kısaca değinmekte fayda vardır.

3.5.2. Rekabet Kurumu Düzenleyici Kurum İlişkileriyle İlgili Ülke Örnekleri

3.5.2.1. Danimarka

Danimarka'da, rekabet otoritesinin mevcut tecrübesinden yararlanmak, iktisadi regülasyonun toplam maliyetini mümkün olduğunca azaltmak, hangi sektör olduğuna bakılmaksızın tüm sektörlerle aynı rekabet kurallarının uygulanmasını sağlamak amacıyla, regüle edilmiş sektörler dahil, rekabetin korunması görevi rekabet otoritesine verilmiştir. Regüle edilen sektörlerde mal ve hizmetlerin kalitesi, güvenlik ve çevreyle ilgili regülasyonların rekabet üzerinde doğrudan etkisinin bulunmaması ve asıl amacın rekabetin sağlanması olmadığından, bu tür regülasyonları uygulama görevi sektöre özel düzenleyicilerindir. Ülkede kamu hizmetlerinin makul fiyatlarla belirli bir kalitede sağlanmasına yönelik regülasyonlar konusunda, düzenleyicinin izleme ve fiyat regülasyonu görevi, rekabet otoritesinin ise, düzenleyici tarafından belirlenen fiyata veya fiyat hesaplama yöntemine şirketlerin uyup uymadığını ve çapraz sübvansiyon ihlallerini takip etmek görevi bulunmaktadır.

Bir endüstrinin liberalleştirilmesi aşamasında, bu endüstri içinde doğal tekel niteliğinde bir sektör varsa ve bu sektörün alt ve üst sektörlerinde rekabet sağlanmak isteniyorsa, rekabet içindeki teşebbüslerin doğal tekelin mal ve hizmetlerinden adil bir şekilde ve makul fiyatlarla faydalanmasının sağlanması gerekir. Bunun sağlanabilmesi için, kısa vadeli de olsa bazı sektöre özel rekabet

⁴⁰ Sinerji teriminin sözlük anlamı; görevdeşlik, yani bir görevin ya da işlevin yerine getirilmesinde birkaç organın birlikte çalışma durumudur.

⁴¹ OECD Committee on Competition Law and Policy, **a.g.e.**, s. 8.

kurallarının uygulanmasına ihtiyaç duyulabilir⁴². Danimarka’da bu kuralların uygulanmasıyla ilgili görev de rekabet otoritesine verilmiştir. Şu anda Danimarka rekabet otoritesi sektöre özel düzenleyici kurumların görev alanına giren telekomünikasyon ve demiryolu sektörlerinde rekabet kurallarını uygulayabilmektedir. Ayrıca, ekonomik regülasyonlar konusunda bu düzenleyicilere tavsiyelerde bulunma hakkını da elinde tutmaktadır.

3.5.2.2. Almanya

Almanya’da ne düzenleyiciler kendi sektörlerinde rekabet kurallarının birincil uygulayıcılarıdır, ne de rekabet otoriteleri ekonomik regülasyonların birincil uygulayıcılarıdır. Her iki fonksiyon da birbirinden kalın çizgilerle ayrılmıştır⁴³. Bu durumun tek istisnası, telekomünikasyon ve demiryolu sektörlerinde düzenleyici kurumlar ve rekabet otoritelerinin, rekabet ile ilgili bazı kuralları birlikte uygulamalarında söz konusudur⁴⁴. Böyle bir istisna yapmanın gerekçesi sektöre özel rekabet kurallarına duyulan gereksinimdir. Bu durumda bile, rekabet otoritesinin kartelleri yasaklama, hakim durumun kötüye kullanılmasını engelleme ve birleşmelerin kontrolü görevi devam etmektedir.

Telekomünikasyon yasasına göre düzenleyici kendi görevini icra ederken Federal Kartel Ofisini, Federal Kartel Ofisi de telekomünikasyonla ilgili bir işlem yaparken düzenleyiciyi bilgilendirecektir. Federal Kartel Ofisinin ilgili ürün ve coğrafi pazarlar ile hakim durumun belirlenmesi işlemlerinde hukuki olarak üstünlüğü bulunmakta, düzenleyicinin bu konularla ilgili kararlarını Federal Kartel Ofisinin görüşü doğrultusunda alması gerekmektedir.

Telekomünikasyon ve demiryolu sektörlerinin yapısı, rekabetçi piyasalara benzemeye başladığında özel düzenlemelerin kaldırılması öngörülmüştür. Bu amaçla sektörün yapısının ve uygulanan kuralların belirli aralıklarla *Tekel Danışma Komisyonu* adlı komisyon tarafından gözden geçirileceği, 1998 tarihli Alman telekomünikasyon yasasının 81. maddesinde belirtilmiştir. Bundan başka, bankacılık ve sigorta gibi sektörlerde bulunan

⁴² Arabağlantı kanunda geçen tanımı ile “iki ayrı telekomünikasyon şebekesi arasındaki telekomünikasyon trafiğinin gerçekleştirilmesini, iki şebekenin birbirine irtibatlandırılmasını” ifade etmektedir. Telekomünikasyon Kurumu’nu kuran 4502 sayılı yasa ile değişik 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununun 10. maddesinde rekabet kuralları açısından esaslı faaliyet olarak nitelendirilen *ara bağlantı* gereksiniminin karşılıklı görüşmeler yoluyla sağlanamaması durumunda, Telekomünikasyon Kurumunun ara bağlantı anlaşması için uygun gördüğü hüküm, koşul ve ücretleri belirleme yetkisinin bulunduğu belirtilmiştir. Bu hüküm gerekli görülen durumlarda sektöre özel düzenleyicilere rekabet kuralları ile ilgili görevler verilebileceğini göstermektedir.

⁴³ OECD Committee on Competition Law and Policy, **a.g.e.**, s. 157.

⁴⁴ Örneğin, Alman Telekomünikasyon Kanununun 82. maddesinde Telekomünikasyon Kurumu ile Federal Kartel ofisi arasında yapılacak işbirliği esasa bağlanmıştır.

düzenleyicilere gelen ve rekabet kuralları ile ilgili olabilecek istekleri, bu düzenleyiciler Federal Kartel Bürosu'na iletmektedirler.

3.5.2.3. İtalya

İtalya'da da Almanya'ya benzer bir uygulama söz konusudur. Ancak bu ülkede istisna tanınan sektör bankacılıktır ve bu alanı düzenleyen İtalya Bankası adlı düzenleyiciye tanınan yetkiler; anlaşmalar yoluyla rekabetin ihlali, hakim durumun kötüye kullanılması ve birleşmeleri kapsayacak şekilde geniş tutulmuştur. Bu düzenlemeler ayrı bir kanunda yer almayıp düzenleyiciye, rekabet kanununun hükümlerini uygulama yetkisi tanınmıştır. Bu konularda İtalyan rekabet otoritesinin⁴⁵ bağlayıcı olamayan görüş bildirme hakkı bulunmaktadır. Ayrıca 1996 yılında düzenleyici İtalya Bankası ile İtalyan Rekabet Otoritesi arasında bankalar arası birleşmelerin incelenmesiyle ilgili bir protokol imzalanmıştır. Diğer sektörlerde ise ekonomik regülasyon ve rekabetin korunması görevi düzenleyici ve rekabet otoritesi arasında ayrı ayrı dağıtılmıştır. Örneğin, ilgili yasa çıkmadan önce basın ve yayın sektörünü düzenlemekle görevli olan düzenleyiciye, rekabet kurallarını da uygulama görevi verilmişken, yeni yasa ile telekomünikasyon, basın ve yayın sektörleri tek bir düzenleyiciye bırakılmış ve bu düzenleyiciye rekabet kurallarını uygulama hakkı tanınmamıştır. Bankacılık sektöründe de benzer bir değişimin ileride yaşanması muhtemeldir.

Bankacılık dışındaki regüle edilen sektörlerin düzenleyicileri ile rekabet otoritesi arasında bağlayıcı tavsiye ilişkisi mevcuttur. Ayrıca, rekabet otoritesinin, hükümet ve parlamentoyu kamu yararı ilkesi çerçevesinde, rekabeti kısıtlayıcı etkiler doğuran veya doğurabilecek olan; mevcut mevzuatın idare tarafından uygulama biçimi veya çıkarılacak mevzuat konusunda ikaz etme yetkisi bulunmaktadır⁴⁶.

⁴⁵ İtalya'da Rekabet Otoritesi'nin 1990 gibi yakın bir tarihte kurulduğunu belirtmekte fayda vardır.

⁴⁶ Benzer şekilde Türkiye'de de Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından ilgili kuruluşlara 20.08.1998 tarih ve **B.02.0.PPG.0.12-320-14821** sayı ile gönderilen yazıda; Rekabet Kurumu'nu kuran 4054 sayılı Kanunun 27 nci maddesinin (g) bendine göre, Rekabet Kurulu'nun rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda görüş bildirmekle görevli olduğu, ancak bazı bakanlıklarca Başbakanlığa gönderilen kanun, tüzük, yönetmelik ve tebliğ taslaklarının, 4054 sayılı Kanunla çelişen hükümler içerdiği, bu nedenlerle, Rekabet Kurulu'nun görev alanına giren konularla ilgili olarak hazırlanacak kanun, tüzük, yönetmelik ve tebliğ taslakları hakkında Rekabet Kurumu'ndan görüş alınması gerektiği önemle kaydedilmiştir.

Ancak tüm bu uyarılara rağmen özellikle son dönemde rekabet politikaları ile doğrudan ilgili olan Telekomünikasyon Kurumunu kuran 4502 sayılı yasa başta olmak üzere, 3813 sayılı Futbol Federasyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda değişiklik yapan kanun ile Devlet İhale Kanununda değişiklik yapan kanun başta olmak üzere birçok kanun ile ilgili olarak Rekabet Kurumunun resmi görüşünün alınması gereği duyulmamıştır.

3.5.2.4. İngiltere

İngiltere’de ise yukarıdaki örneklerin aksine, biraz da uygulanan hukuk sisteminde kaynaklanan bir durum söz konusudur.

ABD’nin, özellikle 1930’lardaki **Yeni Düzen** (*New Deal*)’dan sonra yaşanan süreç göz önüne alındığında, bağımsız kurumlar tarafından yürütülen regülasyonlar konusunda uzun bir geçmişe sahip olduğu kolaylıkla söylenebilir. Buna karşılık İngiltere’de, en azından 19’uncu yüzyılın sonlarından itibaren, İngiliz hükümeti ve kamu yönetiminin merkezileştirilmiş niteliğinden dolayı, düzenlemenin doğrudan doğruya ya yerel meclislerin ya da daha çok merkezi bakanlıkların sorumluluğunda bulunduğu “*icracı model*” (executive model) ağır basmaktaydı. Bu, özellikle İkinci Dünya Savaşı’ndan sonraki devletleştirme dönemindeki modeldi. Bu dönemde ilgili bakan, teorik olarak endüstrinin etkinliklerinden doğrudan doğruya parlamentoya karşı sorumluydu. Fakat durum Thatcher dönemiyle birlikte dramatik bir şekilde değişmiştir⁴⁷.

Şu anda İngiltere’de rekabet hukuku ikili bir düzenleme içermektedir. **Restrictive Trade Practice Act** (1976) adlı yasaya göre ticari anlaşmalardaki yatay kısıtların zorunlu olarak bildirilmesini içeren bir sistem mevcuttur. Bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi durumunda anlaşma geçersiz sayılır ve sorumlu olan kişi ve kurumlar hakkında **OFT** (*Office of Fair Trading*) tarafından **Restrictive Practice Court** adlı mahkemeye suç duyurusunda bulunulur. Mahkeme bu yükümlülüğün yerine getirilmemesinin ardında, herhangi bir kanuni mazeret olup olmadığını araştırır. Bu tür eylemler dışındaki ticareti kısıtlayıcı eylemler (birleşmeler, dikey kısıtlar ve tek bir firmanın yaptığı eylemler) idari soruşturmaya konu olurlar. Burada ilgili eylem, tekel yaratıp yaratmadığı veya rekabete aykırı olup olmadığı konularında, OFT tarafından incelemeye tabi tutulur. Bu inceleme sonucunda hakkında soruşturma başlatılan teşebbüsün kusurlu olduğu sonucuna varılırsa, önce görüşmeler yoluyla eylemine son vermesi ve doğan zararı telafi etmesi talep edilir. Teklif reddedilirse, konu eylemin kamu düzenini ihlal edip etmediğinin tespiti amacıyla MMC (*Monopolies and Mergers Commission*)⁴⁸ yeni adıyla CC (*Competition Commission*) önüne götürülür. CC hükümetten bağımsız olarak faaliyet gösteren ve kendisine bildirilen konular hakkında soruşturma yürütmekle görevli münhasıran tavsiye niteliğinde kararlar alan bir kurumdur. CC’nde kararı eylemin kamu düzenini bozduğu yönünde ise konu CC’nin önerileri ile beraber Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’na iletilir. Bakanlığın söz konusu eylemle ilgili, teşebbüse yaptığı eylemin kötü etkilerini giderici emirler verme yetkisi

⁴⁷ SYRETT, Keith, **a.g.e.**, s.2.

⁴⁸ 1998 yılında çıkarılan **Competition Act** adlı yasa uyarınca, 1 Nisan 1999 tarihi itibarıyla bu kurum **Competition Commission** adı altında yeni görevine başlamıştır. Yeni yasa ile CC, OFT ve diğer düzenleyici kurumların vermiş olduğu kararları itiraz mercii olarak incelemekle görevlendirilmiştir.

bulunmaktadır. Birleşmelerde ise, benzer bir prosedür izlenmektedir. Ancak birleşmeleri CC önüne OFT değil, ilgili devlet bakanlığı götürebilmektedir.

İngiltere'deki mevcut sektörlerin hemen hemen hiçbirinde rekabet kurallarının uygulayıcısı tek başına rekabet otoritesi olan Adil Ticaret Bürosu değildir. OFT ve düzenleyicilerin rekabet kurallarını birlikte uyguladıkları sektörler telekomünikasyon, elektrik, içme suyu, doğal gaz ve demiryollarıdır⁴⁹. Fakat bu yetkileri olmasına rağmen düzenleyicilerin bu sektörlerde rekabet kurallarını pek uygulamadıkları görülmektedir. Düzenleyiciler ile rekabet otoritesi arasında koordinasyonla ilgili bir kural bulunmamasına rağmen, geleneksel olarak gayri resmi işbirliği çabalarının varlığı önemli bir olgudur.

İngiltere'de bu parçalanmış yapının birinci sebebi rekabet yasalarının bölünmüşlüğü ve özelleştirmeler sonrası kurulan düzenleyici kurumlara ilişkin yasalarda rekabet mevzuatının bu bölünmüş yapısı sebebiyle sektörler için yeni rekabet kurallarına gerek duyulmasıdır. Bu amaçla getirilen lisans sistemi ile, regüle edilen sektörlerde faaliyet lisans alma şartına bağlanmış ve yapılan lisans sözleşmelerinde rekabeti koruyucu hükümlere ayrıntılarıyla yer verilmiştir. 1 Nisan 1999 yılında uygulanmaya başlayan ve Türkiye gibi temel olarak AB rekabet mevzuatını örnek alan **Competition Act** (1998) adlı yeni rekabet yasasında, eski rekabet mevzuatındaki eksiklikler nedeniyle lisans sözleşmelerinde yer alan çoğu hükme yer verilmiştir. Yeni rekabet kanunu ile, 1973 tarihli **Fair Trade Act** ile 1980 tarihli **Competition Act** adlı yasalarda çok zayıf tutulan pazar gücünün kötüye kullanılmasıyla ilgili hükümler oldukça kuvvetli hale getirilmiştir. Ayrıca, ilk etapta OFT ve ardından da MMC tarafından yürütülen ve en az 1 yıllık soruşturmalar sonucunda çoğu durumda hakim firmanın eylemlerine maruz kalan firmalar piyasa dışına itilirken, yeni yasa ile getirilen kurallar ile geçici tedbir ve yüksek para cezası verilebilmesi gibi olanaklar, önemli bir caydırıcılık unsuru oluşturmaktadır. Bu yasayla beraber zaten düzenleyiciler tarafından pek uygulanmayan rekabet kurallarının, AB Komisyonunun rekabet ile ilgili Dördüncü Genel Müdürlüğü ile çok yakın ilişkileri olan OFT ve CC tarafından münhasıran uygulanmasının; kararlarda istikrar, etkinlik, ekonomiklik, çabukluk açısından yerinde olacağı ve hatta Avustralya'daki gibi hem rekabetin korunması hem de ekonomik regülasyon fonksiyonlarının rekabet otoritesi tarafından yerine getirilirken, teknik

⁴⁹ 1993 tarihli Railways Act adlı yasaya göre demiryollarıyla ilgili düzenleyicinin görevleri; demiryolu hizmetlerini kullananların ve özellikle sakatların menfaatlerini gözetmek, ulusal demiryolu ağının yolcu ve mal taşımacılığında kullanımı geliştirmek, sektörde verimlilik ve etkinliği artırmak ve sektörde rekabeti sağlamak olarak belirtilmiştir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz.: McCRUDDEN, Christopher, **a.g.e.**, s. 172.

regülasyon fonksiyonunun ise çeşitli gruplar halinde birleştirilen düzenleyiciler tarafından icra edilmesi gerektiği, önerilmektedir⁵⁰.

AB’de şu anda rekabet kuralları açısından, İngiltere’nin de kanununu yenilemesi ile bir birliklilik sağlanmıştır. Ancak aynı şeyleri düzenleyicilerin tabi olduğu mevzuat yönünden söylemek imkansızdır. Fakat, diğer ülkelerdeki bankacılık ve telekomünikasyon sektörleri dışarıda bırakılacak olursa, İngiltere AB içinde düzenleyicilerine rekabet kurallarını uygulama yetkisi veren tek ülke durumundadır. Ancak yeni kanunun hükümleri yoluyla, regülasyona tabi sektörler dahil tüm sektörlerde rekabet kurallarının sadece rekabet otoriteleri tarafından sağlıklı bir şekilde uygulanabileceğini destekleyen düşünceler, oldukça fazla sayıda taraftar toplamaya başlamıştır. Bu eğilimin en bariz sonucu, eski dönemlerde rekabet kurallarının yetersizliği nedeniyle düzenleyiciler tarafından lisans sözleşmelerinde yer verilen rekabetin korunmasıyla ilgili hükümlere, artık ihtiyaç duyulmamasıdır. Yeni kanun sonrası rekabet otoritelerinin güçlenmesiyle beraber, içtihat hukukunda OFT ile ilgili kararlar ağırlık kazanmaya başlayacak, AB Komisyonu nezdinde OFT’in kararları öncelik taşıyacak, OFT düzenleyicilerin de görüşünü alarak rekabet usul kurallarıyla ilgili ikincil mevzuatı oluşturmakla görevli olacaktır. OFT; teşebbüslerin kuralları ne şekilde yorumlamaları gerektiğine ve belirli konularda kendi görüşlerine ilişkin tebliğ, direktif gibi yazılı mevzuatı hazırlamakla görevli olacağından, bu mevzuat içinde düzenleyicilere, o sektörlerle olan yaklaşımlarını izah etme fırsatı yakalayacaktır. Bu amaçla OFT düzenleyicilerin de dahil olduğu bir çalışma grubu oluşturmuştur⁵¹.

3.5.2.5. Amerika Birleşik Devletleri

ABD hem federal yapısı, hem de uyguladığı hukuk sistemi nedeniyle regülasyon alanında diğer ülkelerden farklı politikalar geliştirmiştir. Bu ülkede rekabet kurallarıyla ilgili başlıca iki yasal metin bulunmaktadır. Bunlardan ilki 1890 tarihli **Sherman Act** diğeri ise 1914 tarihli **Clayton Act**’tir. Sherman Act’te iki bölüm bulunmakta, birinci bölümde eyaletler arası ticareti sınırlayan rekabet aykırı anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliği kararları yasaklanırken, ikinci bölümde tekelleşmek veya tekelleşmeye yönelik eylemlerde bulunmak yasaklanmaktadır. Burada pazarın yapısı gereğince makul sayılan tekelleşmeler değil, rekabete aykırı eylemler sonucu ortaya çıkan tekeller yasaklanmaktadır.

Clayton Act ise, Sherman Act gibi ceza hukuku hükümleri içermemekte, daha çok fiyat ayrımcılığı (1936 tarihli **Robinson-Patman Act** ile

⁵⁰ HILMER Raporu, **National Competition Policy**, Australian Government Publishing Service, Canberra, Ağustos 1993.

⁵¹ McCRUDDEN, Christopher, **a.g.e.**, s. 246.

değiştirilmiştir), münhasır çalışma şartı, bir malın yanında başka bir malın alınmasının zorunlu kılınması ile birleşme ve ortak girişimler (1950 yılında **Celler-Kefauver Act** ile değiştirilmiştir) gibi konular içermektedir. Bu yasaların ortak özelliği çok kazuistik olamamaları ve bu nedenle federal yargıçlara önemli içtihadi yetkiler tanımlarınıdır.

Bu kuraları uygulamakla görevli başlıca dört organ bulunmaktadır: Sektöre özel **FCC** (*Federal Communications Commission*) gibi düzenleyiciler, eyalet düzeyinde çeşitli kamu hizmeti komisyonları, **DoJ** (*Department of Justice-Adalet Bakanlığı*) ve federal mahkemeler.

FCC, 2100 çalışanı ve yıllık ortalama 200 milyon dolarlık bütçesi ile büyük ve maliyeti yüksek bir bürokratik örgüt görünümündedir. Çeşitli alanlara yönelik bölüm ve dairelerden oluşmaktadır. FCC kongreye karşı sorumlu bağımsız bir kurumdur. Bütçesi her sene kongre tarafından onaylanır. Bu onay işlemi çeşitli görüşmeler sonucunda gerçekleşir. 1998 bütçesi 186 milyon dolar olarak gerçekleşmiştir. Kongre içindeki çeşitli komisyonlar FCC'nin faaliyetlerini gözetmekle yükümlüdürler. Bu komisyon üyelerinden herhangi biri, bir faaliyeti ile ilgili olarak FCC'ye soru yöneltebilir. Bu soru ile ilgili yapılan görüşmeler ile bütçe görüşmelerinde FCC'ye resmi ve gayri resmi olarak yürütülmesi istenen politikalar belirtilir. FCC, başkan tarafından atanıp senato tarafından onaylanan, üçünden fazlası aynı siyasal partiden olmayan beş kurul üyesi tarafından yönetilir. Üyeler 5 yıl süre ile görev yaparlar ve başkan tarafından tekrar seçilebilmeleri mümkündür. Başkan üyelerden birini kurul başkanı olarak atar, atadığı başkanı değiştirebilirken, üyelerden herhangi birini görevden alması mümkün değildir. Kurul üyeleri görevleriyle bağdaşmayan herhangi bir işte çalışamazlar. FCC, DoJ ile beraber kamu yararı ilkesi ışığında telekomünikasyon operatörleri arasındaki birleşme ve devralmaları inceleme yetkisine sahiptir. FCC **Administrative Procedures Act** adlı yasaya göre, görevlerini yerine getirirken mümkün olduğunca ilgili kesimlerin katılımını sağlamak durumundadır. Bu amaçla belirli konulardaki görüşlerini kamuoyuna sunar ve gelen tepkiler ışığında politikalarını belirler. Ayrıca kararlarını gerekçeli olarak yayınlara.

İlgili kuralları belirli derecede uygulayabilen, diğer bir organ türü eyalet düzeyindeki kamu hizmeti komisyonlarıdır. Bunlar vali tarafından atanıp, eyalet senatosu tarafından onaylanan bir kaç üyeden oluşurlar. Bu komisyonlar çoğunlukla belirli bir sektöre değil, elektrik, telekomünikasyon ve ulaştırma gibi birkaç sektöre birden bakarlar. Örneğin telekomünikasyon alanında bu komisyonların görevi genellikle tarife regülasyonu ve tüketicinin korunmasıdır.

DoJ'nın antitekel bölümü (*Antitrust Division*) rekabet kurallarının uygulanması konusunda yetkili ana organdır. Bu birimin başına siyasetçiler tarafından atanan bir genel müdür bulunur ve bölüm federal hükümetin bir

parçasıdır. Bu sebeple bölüm, FCC gibi bağımsız düzenleyici organlar gibi bağımsızlığa sahip değildir. Yaptığı görev itibarıyla savcılık teşkilatına benzeyen bölümde yaklaşık 450 personel çalışmaktadır⁵². Bölüm, rakipler arasındaki rekabeti kısıtlayıcı ve hakim durumun kötüye kullanılması gibi eylemlerle ilgili soruşturmalar yürüterek hukuk veya ceza davaları yoluyla konuyu federal mahkemeler önüne götürmekle görevlidir. Antitekel bölümü tarafından başlatılan hukuk davalarından birçoğu, hakkında işlem yürütülen teşebbüs ile varılan uzlaşmalar (*consent decree*) ile sona ererken, ceza davaları sonucunda ağır para cezaları ile beraber hapis cezası da verilebilmektedir. Bölümün ayrıca, birleşme ve devralmaları mevcut rekabet kurallarına uygunluğu açısından inceleme ve gerek gördüğü durumlarda bu işlemlerle ilgili dava açma hakkına sahiptir. Bölümün tavsiye niteliğinde görüş bildirme gibi diğer görevleri de bulunmaktadır.

Bu bölüm dışında daha çok tüketici hakları ile ilgilenen fakat, bazı rekabet kurallarını uygulama yetkisi de bulunan **FTC** (*Federal Trade Commission*), Amerikan iktisadi regülasyon sistemi içinde yer almaktadır.

Federal mahkemeler, kişiler ya da antitekel bölümü tarafından açılan ve düzenleyicilerin de görev alanına giren konulardaki davalara bakmaktadır. Mahkemeler ayrıca, hukuk davaları sonucu ulaşılan *consent decree*'lere uyulup uyulmadığını denetlemekle de görevlidirler.

ABD'de Adalet Bakanlığının antitekel bölümü sektörlerin hiçbirisinde rekabet kurallarını tek başına uygulama yetkisine sahip değildir. Birkaç sektörde (örneğin demiryolları) düzenleyiciler, birleşmelerin rekabete etkisinin değerlendirilmesinde öncelikli yetkiye sahiptirler. Fakat tüm sektörlerde fiyat anlaşmaları gibi rekabete aykırı eylemlerin önlenmesi ve soruşturulmasında öncelikli yetki düzenleyicilerde değil antitekel bölümündedir. Birleşmeler konusunda alınan kararların çelişkili olmaması ve düzenleyicilerin kendi sektörleri üzerinde karar verici konumlarının muhafazası için Clayton yasasının 7. bölümünde **Surface Transportation Board**, **The Secretary of Agriculture** ve **Securities and Exchange Commission** gibi düzenleyicilerin bazı regülasyon kararları rekabet kurallarının istisnası olarak kabul edilmiştir⁵³. Ancak bu istisnalar özellikle ilgili düzenleyicilerin mevzuatında yapılan değişikliklerle azaltılmakta, bu konularla ilgili, düzenleyicilerin rekabet otoritelerinden görüş alması yönündeki hükümler artırılmaktadır. Öte yandan, ABD'de rekabet otoriteleri herhangi bir ekonomik regülasyon faaliyeti ile meşgul olmamaktadırlar. Ayrıca, teşebbüslerin regülasyona tabi olmaları, onlara rekabet kurallarının uygulanmayacağı anlamına gelmemektedir.

⁵² Bu kurum hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: <http://www.usdoj.gov/atr/>.

⁵³ 1914 yılında çıkarılan Clayton Act'e 7. Bölüm 1950 yılında eklenmiştir.

Şu anda düzenleyicilerle rekabet otoritelerinin beraber yürütmekte olduğu rekabet kuralları, birleşmelerin incelenmesi ve ayrımcılık, çapraz sübvansiyon vb. hakim durumun kötüye kullanılması eylemlerinin takibidir.

DoJ ile telekomünikasyon sektörünü düzenleyen FCC arasındaki ilişkiler 1996 yılında çıkarılan **Telecommunications Act** ile belirginliğe kavuşmuştur. Örneğin 271. bölüme göre, FCC'nin yerel şirketlerin uzak mesafe telefon hizmeti verebilmelerine yönelik şartlar belirleme yetkisi varken, bu şartların belirlenmesi aşamasında DoJ'in görüşlerine başvurması ve bu görüşlere önem vermesi gerekmektedir. Birleşme ve devralmalar açısından ise her iki kurumun birbirinden farklı kaygılara dayalı ayrı ayrı gözetim yetkileri⁵⁴ bulunmaktadır. FCC ile DoJ arasındaki bu etkileşim sonucu, önemli bir sinerji elde edilebileceği değerlendirilmektedir.

3.5.2.6. Yeni Zelanda

Ülke örnekleriyle ilgili olarak şimdi de, uyguladığı sistem açısından tamamen diğer ülkelerden farklı olan Yeni Zelanda'yı incelemek yerinde olacaktır.

1986 yılında çıkarılan **Commerce Act** (ticaret kanunu)'a göre **Commerce Commission**⁵⁵ (Ticaret Komisyonu) adlı kurum tüm ülkede sağlıklı bir rekabet ortamının sağlanmasından sorumludur. Bu kurumun üyeleri endüstri, ticaret, iktisat, hukuk, muhasebe, kamu yönetimi ve tüketici hakları konusunda kendilerini kanıtlamış kişiler arasından ticaret bakanının önerisiyle genel vali tarafından atanır. Bütçesi yaklaşık 6,5 milyon Yeni Zelanda Dolarıdır (1 ABD Doları = 1,67 Yeni Zelanda Doları). 70 çalışanı olan kurum, yasama ve yürütmeden bağımsız bir kimliğe sahiptir. Ancak bütçesi meclis tarafından belirlenir ve Ticaret Bakanı zaman zaman hükümetin ekonomik politikaları konusunda, kuruma yazılı görüş bildirir. Üyelerinin görevden alınış nedenleri kanun ile sınırlandırılmıştır. Kurum ticaret kanununda kendisine verilen; rekabeti kısıtlayan fakat kamu yararı görülen anlaşmalara muafiyet vermek, piyasalarda hakim durum yaratmaya yönelik birleşme ve devralmaları incelemek, hükümet tarafından fiyat kontrolünün gerektiğine karar verilen sektörlerde, fiyat regülasyonu yapmak⁵⁶ ve kanuna aykırı hareket edildiğinin tespit ettiği durumlarda savcılık gibi gerekli soruşturmayı yaparak konuyu

⁵⁴ Antitekel bölümü birleşme ve devralmayı, pazarda rekabeti azaltıp azalmayacağı konusuna ağırlık vererek incelerken, FCC kendisine telekomünikasyon yasası ile verilmiş ve rekabeti de içine alan daha geniş bir kavram çerçevesinde kamu görevlerinin yerine getirilmesinin engellenip engellenemediği açısından değerlendirir.

⁵⁵ Bu kurum hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: <http://www.comcom.govt.nz>.

⁵⁶ Her ne kadar bu yetki şu ana kadar kullanılmamış olsa da, hükümet ve kurula önemli güç vermektedir. Ancak, bu şekilde geniş bir yetkinin bulunması fakat hangi durumlarda kullanılacağı konusunda pek ayrıntıya rastlanmaması yatırımcılar için risk faktörünü artırmaktadır.

mahkemelere götürmek gibi görevleri icra eder⁵⁷. Yeni Zelanda'nın sistemi içinde mahkemelerin rolü bu sebeple oldukça ağırlıklıdır. Ancak, içinde uzman kişilerin yer aldığı Commerce Commission tarafından hazırlanan soruşturma dosyası, sadece bir ekonomistin bulunduğu Yüksek Mahkeme tarafından karara bağlanacak ve hatta temyizi hiç uzman üyenin yer almadığı temyiz mahkemesi tarafından incelenecektir. Bu sebeple özellikle telekomünikasyon gibi teknik bilgi ağırlıklı sektörlerde, mahkemelerin kararlarına karşı her zaman şüphe ile yaklaşılmaktadır.

Bu ülkede iktisadi regülasyon politikasında genel anlayış, kamu hizmeti niteliğindeki sektörlerin mümkün olduğunca rekabete açılmasına gayret edilmesi, regülasyon gerektiren sektörlerde ise yumuşak regülasyon (*light-handed regulation*) anlayışının uygulanmasıdır. Bu politikanın birincil varsayımı, kamu hizmeti niteliğindeki mal ve hizmetlerin üretildiği sektörlerin tüm alt bölümlerinin doğal tekel niteliğine sahip olmadığını kabul edilmesidir. Bu sebeple, söz konusu sektörlerin bölümlere ayrılarak yürütülmesi genel kabul görmüş bir anlayıştır. Ancak bu bölümlendirmenin yaratacağı faydanın kapsam ve ölçek ekonomisi nedeniyle oluşan zarardan küçük olduğu, ilgili sektörün doğal tekel yapısındaki alt bölümlerinin tespitinde güçlük çekildiği durumlarda bahse konu bölümlendirmenin yapılamayacağı kabul edilerek yumuşak regülasyon yöntemi uygulanmaktadır. Bu yöntemin özelliği doğal tekel niteliğindeki esaslı faaliyetlere⁵⁸ girişin zorlama yoluyla değil tarafların yapacağı görüşmeler sonucu uzlaşmaları yoluyla sağlanmasıdır⁵⁹. Bu şekilde düzenleyici tarafından empoze edilmeksizin, maliyet ve fiyatlar üzerinde bir baskı oluşturulması amaçlanmaktadır. Yumuşak regülasyonun ardında yatan ve

⁵⁷ Kurumun görevleri hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz.: ALLPORT, Peter, *Natural Monopoly Regulation in New Zealand*, Institute of Public Affairs Deregulation Conference, Melbourne, 24 Temmuz 1998.

⁵⁸ İşletmeler, mal veya hizmet üretebilmek için tedarik piyasalarına dayanırlar. İşletmeler tedarik piyasalarından mal ve hizmet almaksızın üretim yapamazlar. Bunun yanında işletmeler ürettikleri ürün veya hizmeti satış piyasasında pazarlarlar. Çoğu durumda, bir işletmenin pazarladığı mal veya hizmet, diğer işletmenin girdisini oluşturmaktadır. Bu nedenle bir işletmenin üretimi diğer işletmenin üretim yapmasını sağlar. Diğer bir deyişle bir işletmenin faaliyeti diğer işletmeye kaynaklık eder. (Bu konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.: MÜFTÜOĞLU, Tamer, **İşletme İktisadi**, Turhan Yayınevi, Ankara, s. 34 vd.)

Eğer bir işletmenin faaliyetine girdi teşkil eden mal ve hizmetleri tekel durumdaki bir işletmeden sağlıyorsa burada bir darboğazdan söz edilir. İşte *Essential facility* veya temel kaynak faaliyet, işletmelerin bu faaliyetten yararlanmaksızın müşterilerine hizmet sunamadıkları faaliyet veya altyapı olarak tanımlanabilir. Örneğin, liman hizmeti, feribot işletmeciliği için bir temel kaynak faaliyettir. Gerçekten feribot işleticisinin liman hizmetinden yararlanmadan feribot işletmesi mümkün değildir.

⁵⁹ Bu usul Telekomünikasyon Kurumu'nu kuran 4502 sayılı yasada, arabağlantı ve roaming konuları için öngörülmüştür. Ancak, Yeni Zelanda'dan farklı olarak görüşmelerin sonuç vermemesi halinde Kurumun müdahalesi ile anlaşma sağlanması esası getirilmiştir.

onu başarıya ulaştıracak etmenler ise, rekabete aykırı davranışların kontrolünde genel rekabet kurallarına güvenilmesi, regüle edilen teşebbüslere ağır bilgi sağlama koşulları getirilerek tekel gücüne sahip bu teşebbüslerin işlemlerinin mümkün olduğunca şeffaf hale getirilmesi ve fiyat denetimi gibi tekelci gücün kötüye kullanılması durumunda uygulanacak ağır regülasyon tehdidinin elde tutulmasıdır.

Bu politika gereğince Yeni Zelanda'da herhangi bir sektöre özel düzenleyici kurum kurulmasına ihtiyaç duyulmamıştır. Ancak yumuşak el yaklaşımı, bilhassa özel kurallar gerektiren telekomünikasyon sektöründeki arabağlantı gibi konular ilgili olarak birçok eleştiri almış, görüşmelerin çok uzaması birçok problemi de beraberinde getirmiştir. Öte yandan, numara taşınabilirlik (*number portability*) konusunda belirgin kuralların bulunması ise operatörler arasındaki anlaşmazlıkların kısa sürede çözümünü olanaklı kılmıştır⁶⁰.

Bu ülkede sistemin işlerliğini sağlayan en önemli husus, sektör aktörleri üzerinde mevcut düzenlemenin toplum açısından artık faydalı olmadığına anlaşılması halinde, yeni kural koyulabilmesi tehlikesinin her zaman varolmasıdır.

3.5.2.7. Avustralya

Avustralya'da 1974 tarihli **Trade Practices Act** (TPA) adlı rekabet yasası tüm endüstri dallarına Avustralya Rekabet ve Tüketici Komisyonu (*Australian Competition and Consumer Commission-ACCC*⁶¹) adlı rekabet otoritesi tarafından uygulanmaktadır. ACCC 1997 yılında gözden geçirilen TPA'nın antitekel ve tüketicinin korunmasıyla ilgili hükümlerini yürütmekle görevlidir. Yedi üyesi bulunan ACCC, 1995 yılında **Competition Policy Reform Act** ile kurulmuştur. Kurul üyeleri genel vali tarafından Yeni Zelanda'da da olduğu gibi, belirli alanlarda kendisini kanıtlamış kişiler arasından atanmaktadır. Yine hükümet tarafından kurula direktifler verilebilmektedir. Ancak kanunun belirli bölümlerinin uygulanmasıyla ilgili direktif verilememektedir.

ACCC ve **Ulusal Rekabet Konseyi** (*National Competition Council-NCC*) ayrıca, bazı önemli ekonomik regülasyonları da icra etmektedir. Örneğin ACCC, telekomünikasyon, gaz ve elektrik gibi alt yapı sektörlerine giriş koşullarını belirlemek ve rekabetin az olduğu endüstrilerde fiyatları izlemekle görevlidir. ACCC'nin bir diğer görevi ise havayolları hizmetlerinde hizmet kalitesini takip etmektir.

⁶⁰ KERF, Michel/GERADIN, Damien, **a.g.m.**, s. 52.

⁶¹ Ayrıntılı bilgi için bkz.: <http://www.accc.gov.au>.

ACCC'nin bu yetkilerinden anlaşılacağı gibi Avustralya'da, ekonomik regülasyon ile rekabetin korunması fonksiyonlarının rekabet otoritesi tarafından üstlenilmesinin avantajlı olacağını idrak edilmiştir. Özel rekabet kurallarına gerek duyulan telekomünikasyon gibi sektörlerle ilişkin olarak, rekabet yasasında özel hükümler mevcut olup bu hükümlerin icrası da ACCC tarafından gerçekleştirilmektedir. ACCC'nin görev alanı içinde yer almayan lisans verilmesi gibi diğer ekonomik regülasyonlar sektöre özel düzenleyiciler veya daha genel devlet organları eliyle yürütülmektedir. Bu düzenleyicilerle rekabet otoriteleri arasındaki ilişki ise düzenli olarak yapılan toplantılar ve bilgi alışverişleri yoluyla sağlanmaktadır. Ayrıca, düzenleyicilerin karar organlarında ACCC tarafından gönderilen üyelerin de yer alması işbirliğinin sağlanması açısından önemlidir⁶². Rekabet ile ilgisi pek bulunmayan teknik regülasyonlar ise düzenleyiciler veya **Avustralya Standartlar Kurumu** tarafından yerine getirilmektedir.

Bu yapıya geçilirken **Himler** tarafından hazırlanan rapor uyarınca, **AUSTEL** adlı sektöre özel düzenleyici kurum kaldırılmış bu kuruma ait rekabet kuralı uygulama yetkileri ACCC'ye devredilmiştir. Teknik regülasyon görevi ise yine kaldırılan **Spectrum Management Agency** adlı kurulun yetkileriyle beraber yeni kurulan **ACA**⁶³'ya devredilmiştir.

ACCC içinde 30 kişiden oluşan bir telekomünikasyon grubu bulunmakta ve bu grup kurul üyelerden birinin sorumluluğu altında çalışmaktadır. Bu grubun yıllık maliyeti yaklaşık 2,2 milyon Avustralya dolarıdır (1 ABD Doları = 1.67 Avustralya Doları.) ACCC ile ACA ilişkileri başarılı bir şekilde tanımlanmıştır. Örneğin ACCC, arabağlantı için ACA'ya teknik standartları belirleme görevi gibi görevler verebilirken, ACA uzak mesafe ve uluslararası operatörlerin ön seçimi gibi konularda ACCC'ye danışabilmektedir.

ACCC'nin bazı (örneğin, yetkilendirme, muafiyet verme, giriş koşulu belirleme gibi) kararlarına karşı; bir federal hakim, bir ekonomist ve bir sektör temsilcisinden oluşan **Australian Competition Tribunal** adlı yarı yargısal bir organa temyiz başvurusu yapılabilmektedir. Bu organın kararlarına karşı da federal mahkeme nezdinde itiraz edilebilmektedir.

Avustralya incelenen ülkeler arasında hemen hemen en yeni mevzuata sahip ülkedir. Tüm rekabet kurallarının tek bir kanun altında toplanarak, sektöre özel kuralların genel kurallarla uyumunun sağlanması ve sektörler arası sınırların

⁶² Telekomünikasyon Kurumu'nu kuran 4502 sayılı yasanın ilk taslağında Kurul üyeliği için Rekabet Kurumunun da aday göstermesi öngörülürken, daha sonra bu hüküm Kanun metninden çıkarılmıştır.

⁶³ Lisans koşullarının hazırlanması ve radyo frekans planlamasıyla görevli olup 470 çalışanı ve yaklaşık 50 milyon Avustralya doları bütçesi vardır.

kalkmaya başlamasıyla bu kuralları uygulayacak ayrı kurum bulundurmamanın getirdiği uyum, yetki karmaşasıyla karşılaşma olasılığının bulunmaması, Avustralya uygulamasının en önemli avantajlarıdır. Ayrıca, kanunlardaki sektöre özel kuralların belirli aralıklarla gözden geçirilmesi de öngörülmektedir. Yeni Zelanda'nın aksine bu ülkede mahkemelerin karar alma sürecinde, sadece temyiz makamı niteliğinde yetkileri bulunmaktadır. Bu ülke uygulamasında eleştirilebilecek çok az noktadan birisi, İngiliz uygulamasında da olduğu gibi lisans vb. pazara giriş izinlerinin siyasi bir makam olan bakanlıklar tarafından verilmesidir.

3.5.2.8. Avrupa Birliği

AB'nin IV no.lu Genel Müdürlüğü rekabet politikalarının uygulanmasından sorumludur. Bunun yanında örneğin XIII. Genel Müdürlüğünün bilgi teknolojileriyle ilgili olması gibi birçok dairenin AB ekonomisi ile ilgili görevleri bulunmasına rağmen IV. Genel Müdürlüğü rekabet kuralları açısından tek yetkili makamdır. IV. Genel Müdürlüğü AB rekabet mevzuatının esasını oluşturan Topluluk anlaşmasının rekabet ile ilgili kurallarını uygulamakla görevlidir.

Bu kurallar arasında 81. madde ortak pazar içerisindeki rekabeti engelleme, sınırlama veya bozma amaçlı veya etkili işletmeler arası anlaşmalar, işletme birlikleri kararları ve uyumlu davranışları yasaklarken, 82. madde ortak pazarda veya onun önemli bir bölümünde bir veya birden fazla işletmenin hakim durumlarını kötüye kullanmalarını yasaklamaktadır. Ancak bu kuralların uygulanması için mutlaka üye devletler arası ticaretin etkileniyor olması gerekir. 86. maddede ise üye devletlerin kamu işletmeleri ve özel veya tekel hak tanıdıkları işletmeler bakımından topluluk anlaşma kurallarına ve özellikle rekabet ile ilgili 81-89 arasındaki kurallara aykırı davranması yasaklanmıştır⁶⁴. Özellikle 86. madde ışığında, üye ülkede o eylemle ilgili kuralları uygulama görevi düzenleyici kurumlarda olsa bile AB Komisyonu içinde görev, sadece rekabet ile ilgili IV. Genel Müdürlüğü'ne düşmektedir.

AB'de Telekomünikasyon sektörü, IV. Genel Müdürlüğünün hakkında en çok direktif yayınladığı sektördür. Bu eğilimin sebebi, telekomünikasyon sektörünün AB tek pazarının yaratılmasında taşıdığı önem ile, bu sektörün birliğin başlıca ekonomik rakipleri olan ABD ve Japonya'dan geri kalmışlığının giderilmesi olarak gözükmektedir. Anlaşma gereğince, AB üyesi ülkelerde bulunan telekomünikasyon sektörünü düzenleyici kurumlar AB Rekabet Otoritesi IV. Genel Müdürlüğünün yayınladığı bu direktiflere uygun hareket

⁶⁴ ASLAN, İ. Yılmaz (çev.), **Avrupa Topluluğu Rekabet Hukuku Mevzuatı**, Rekabet Kurumu Yayınları No:16, Ankara, 1998, s. 6-7.

etmek durumundadırlar. Her ne kadar Fransa ve İspanya uygulamaya karşı dava açmışlarsa da Adalet Divanı⁶⁵ komisyonun direktif yayınlamaya yetkili olduğuna ve üye devletlerin de bu direktiflere uygun hareket etmek yükümlüğü bulunduğuna karar vermiştir⁶⁶.

AB'de yukarıda anlatılanlardan da anlaşılacağı gibi, iktisadî regülasyon ile ilgili görev dağılımı açısından rekabet kurallarının uygulanması görevi münhasıran AB rekabet otoritesi olarak sayılan IV. Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir.

3.5.3. Rekabet Kurumu Düzenleyici Kurum İlişkileri ile İlgili Değerlendirme

OECD kapsamında yürütülen çalışmalar sonucu, rekabet politikaları ile uyumlu olarak sürdürülen regülasyonlar neticesinde, ilgili ekonomilerin iç ve dış krizlere daha dayanıklı hale geldiği görülmüştür.

Ülke uygulamalarından da görüleceği gibi, sektöre özel düzenleyicilere kıyasla rekabet kurumlarının, rekabete aykırı davranış ve birleşmelerle ilgili görev almaları; birikmiş uzmanlık, tecrübe ve temel kurumsal karakterleri nedeniyle uygun olacaktır. Çünkü görev alanları ve amaçları gereği, rekabetin korunması açısından düzenleyiciler ile rekabet otoriteleri arasında önemli bakış açısı farklılığı bulunmaktadır. Bu farklılık özet olarak Tablo-7'de sunulmuştur.

Benzer nedenlerle, düzenleyicilerin rekabet kurumlarına kıyasla ekonomik regülasyonu üstlenmeleri sağlıklı bir çözüm tarzıdır. Her ne kadar ekonomik regülasyonun rekabet kurumu tarafından yerine getirilmesi; rekabet kurumlarının düzenleyicilere kıyasla endüstri aktörlerince etki altında tutulmasının zorluğu, deregülasyon sürecine direnç gösterme olasılığının bulunmaması, kararlarının elde edilen tecrübeler sebebiyle hukuksal açıdan daha tutarlı olması gibi sebeplerle, mantıklı görünse de, düzenleyiciler açısından söylenebilecek bu dezavantajların önüne geçilebilir. Ayrıca ekonomik regülasyonun en önemli ayağı olan fiyat regülasyonunun uygulanması konusunda, rekabet otoritelerinin çekingen davranma konusundaki eğilimi ve evrensel hizmet (telekomünikasyon sektörü) ile çevrenin korunması (elektrik sektörü ve özellikle nükleer santraller) gibi nitelik olarak rekabet politikalarıyla pek ilgili olmayan görevlerin ekonomik regülasyon içinde yer alması da önemli bir faktördür.

⁶⁵ Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (*ATAD-Court of Justice*), Avrupa Birliği'nin önemli bir organı olup, Roma Antlaşması hükümlerine uyulup uyulmadığının uluslararası yargısal denetimini yapmakla görevlidir. Üye devletlere ve şirketlere para cezası verme yetkisi vardır.

⁶⁶ SINGLETON, E. Susan, **EC Competition Law and Telecommunications**, Monitor Press, 1999, s. 50.

Tablo-7: Rekabet Politikası ile Sektöre Özel Kurallar Arasındaki Farklılıklar

Rekabet Politikası	Sektöre Özel Kurallar
<i>Bir işlev olarak rekabet</i> <i>Sadece rekabet bozulduğunda</i> <i>pazara müdahale</i> <i>Kesin sonuçlar</i> <i>Kalıcı bir fonksiyon</i>	Pazar güçlerinin yerine davranış Pazara aralıksız müdahaleler Sürekli regülasyon Pazarda rekabet sağlanıncaya dek geçici bir fonksiyon
<i>Genel rekabet bilgi ve yeteneği</i> <i>Çevrenin etkisinde kalma riski</i> <i>düşük</i>	Sektöre özel bilgi ve yetenek Çevrenin etkisinde kalma riski yüksek

Kaynak: OECD Committee on Competition Law and Policy,
Relationship Between Regulators and Competition
Authorities, Paris, 1999, s. 188.

Öte yandan ekonomik regülasyonun doğrudan rekabetin korunmasıyla ilgili konularına yönelik olarak, yetkili veya bağlayıcı görüşü alınacak olan organ yine rekabet kurumları olmalıdır. Ekonomik regülasyonun hangi otoritenin görev alanında kalacağıyla ilgili belirtilmesi gereken son nokta, uygulanmasına karar verilen ekonomik regülasyonun kapsam olarak küçük ve süre olarak geçici nitelik taşıdığı, teknik regülasyon gereksinimin hiç olmadığı veya genel kurallar çerçevesinde karşılanabildiği durumlarda ekonomik regülasyonun rekabet otoritelerince yürütülmesi alternatifinin değerlendirilmesi gerektiğidir.

Durum sinerji açısından değerlendirilecek olursa, statik ve dinamik analizlerin yapılması yerinde olacaktır. Statik analize göre, rekabetin korunması ve ekonomik regülasyon arasında ve bu iki fonksiyon ile piyasaya giriş regülasyonu arasında sinerjiler bulunmaktadır. Çünkü bu üç fonksiyonu yerine getirecek olanlar aynı uzmanlık düzeyinde olacaklardır. Bu sebeple söz konusu fonksiyonların aynı kurum çatısı altında birleştirilmesi ile, amaçlarda birlik sağlanarak daha tutarlı regülasyon politikaları ortaya konabilir. Dinamik analize göre ise, aslında hem ekonomik regülasyon hem de piyasaya giriş regülasyonları geçici niteliktedir. Önemli olan husus rekabetin sağlanmasıdır. Bu sebeple, ekonomik ve piyasaya giriş regülasyonlarının rekabet kurumu çatısı altında bulunması nihai amaca yönelik politikaların uygulanma kolaylığı açısından yerinde olacaktır. Öte yandan, elektrik iletimi vb. şebeke yapısındaki doğal tekellerde olduğu gibi, ekonomik regülasyon ve piyasaya giriş regülasyonlarının kalıcı olacağı sektörlerde, bu fonksiyonların sektöre özel düzenleyici kurumlara bırakılması uygundur. Ancak dikkat edileceği gibi, her iki durumda da rekabetin korunması görevi rekabet kurumlarına bırakılmaktadır.

Eğer rekabetin korunması, önerildiği gibi ekonomik ve piyasaya giriş regülasyonlarından ayrı tutulursa, bu fonksiyonların iki ayrı elden uygulanmasının yaratacağı, kararlarda tutarsızlık, yatırımların caydırılması gibi dezavantajların engellenmesine yönelik yoğun bir işbirliği çabası gösterilmelidir. Bu kapsamda gayri resmi ilişkilerin sağlıklı sonuç vermeyeceği anlaşılırsa, pazar tanımını, hakim durumun tespiti gibi belirli fonksiyonlar rekabet kurumlarına bırakılmalıdır⁶⁷.

Ayrıca, doğal tekellerin regülasyona tabi tutulması rekabetin istisnası olarak kabul edilmekte ve bu sebeple birincil amaç ekonominin bütününde daha fazla rekabeti sağlamak olmaktadır. Dolayısıyla rekabet otoritelerinin, ekonomik regülasyon ve piyasaya giriş regülasyonlarını yerine getirme görevi kendilerine bırakılan sektöre özel düzenleyici kurumlar üzerinde bir etkisinin olması arzu edilen bir ilişki çeşididir. Bu şekilde, aynı iş için birden fazla masraf yapılmasının ve düzenleyicilerin belirleyeceği ekonomik, piyasaya giriş ve teknik regülasyon konularının rekabeti engeller konuma gelmesi önlenabilir.

Ayrıca, birbiriyle yakın ikame⁶⁸ mal ve hizmetlerin üretildiği birden fazla regüle edilmiş sektörü içeren pazarlarla ilgili, birden fazla düzenleyicinin karar alması ve bu kararlar arasında uyumsuzluk bulunması her zaman mümkündür. Günümüzde gelişen teknoloji nedeniyle bu tür pazarların sayısı gittikçe artmaktadır. Örneğin telekomünikasyon şirketleri, kablo TV şirketleri ve İnternet Servis Sağlayıcılarının sundukları hizmetler, gün geçtikçe birbirlerini ikame eder hale gelmektedir.

Sektörlerde üretilen ürünlerin rekabet kuralları açısından aynı pazarda⁶⁹ sayılmaya başlanması sonucu, değişik düzenleyiciler arasında görüş ayrılığı

⁶⁷ Telekomünikasyon Kurumu'nu kuran 4502 sayılı yasa değiştirilen 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununun 29. maddesinin (b) fıkrasında geçen "*İlgili telekomünikasyon hizmetlerinde, bir işletmecinin hukuki veya fiili bir tekel olduğunun veya ilgili hizmet veya coğrafi piyasada hakim konumda bulunduğu Kurum tarafından belirlendiği haller*" şeklindeki ifadeden Telekomünikasyon Kurumu'na donanımı olmamasına rağmen tamamen rekabet kurallarıyla ilgili bir yetki verilmiştir. Bu hatalı düzenleme yerine tekel ya da hakim durumun tespitinin Rekabet Kurumu'na bırakılması veya en azından Almanya'da olduğu gibi tekel veya hakim durumun tespitinin 4054 sayılı kanunda geçen tanımlara göre yapılacağı belirtilmesi yerinde olurdu.

⁶⁸ İkame; yerine koyma, yerine kullanma anlamında bir kelimedir. İktisat literatüründe ikamenin tüketici ve üretici boyutları bulunmaktadır. Tüketicinin bir malı diğerinin yerine ikame etmesi, kullanımları açısından söz konusu malların birbirinin yerine geçebilmesi anlamına gelmektedir. Zira bu mallar aynı işlevi görmekte ve aynı zevk ve faydayı sağlamaktadırlar. Bu sebeple, ikame mallardan birisinin fiyatındaki değişim diğerinin talebini etkiler. Üretim faaliyeti yönünden ikame edilebilirlik, eş üretim seviyesini sağlamak şartıyla üretim faktörlerinin birbirinin yerine kullanılabilmesi halini ifade eder.

⁶⁹ Rekabet kuralları açısından ilgili pazar, ilgili coğrafi pazar ve ilgili ürün pazarından oluşur. İlgili coğrafi pazar homojen rekabet koşullarının varlığı ile karakterize edilir. Eğer ülkenin bir bölümü geri kalanından yalıtılmış, homojen pazar koşullarına sahipse, rekabet kuralları açısından sadece

doğmasının engellenmesi için iki yöntemden söz edilebilir. Bunlardan birincisi, görüş ayrılığının bu düzenleyicilerin kararlarının son hukuki değerlendirilmesinin yapılması aşamasında mahkemeler tarafından giderilmesidir. Ancak idari rejimin uygulandığı ülkelerde düzenleyicilerin farklı üst mahkeme sistemlerine dahil olması ve her zaman bu işin mahkemelere bırakılmasının zaman kısıtları açısından pek istenmemesi ikinci çözüm yolu olarak rekabet kurumlarının belirli düzeyde bağlayıcılığı olan (örneğin, pazar tanımı, hakim durumun tespiti gibi doğrudan rekabet kurallarıyla ilgili uyumsuzluklarda) görüşüne başvurulması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

Piyasaya giriş regülasyonu konusunda ise durum bu kadar açık değildir. Çünkü bu regülasyon fonksiyonu bazı yönleriyle ilgili pazarda rekabetin sağlanması açısından da önem arz etmektedir⁷⁰. Bir taraftan rekabet kurumları hakim durumdaki teşebbüslerin bu durumlarını kötüye kullanmaları türünden eylemlerde oldukça uzmanlaşmışlarken, diğer taraftan piyasaya giriş ile ilgili koşulların çok fazla olması ve bu koşullara uyulup uyulmadığının sürekli denetlenmesi gereği, düzenleyicilerin de piyasaya girişi regülasyonunu yerine getirmek açısından belirgin avantajlara sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Bu sebeple söz konusu fonksiyonun ayrıntılı hükümler koyarak ve hakim durumdaki firmanın rekabete aykırı davranışları konusunda rekabet kurumunun görevlerini saklı tutarak, sektöre özel düzenleyicilere verilmesi yerinde olacaktır.

Konuyla ilgili bazı bilim adamları, herhangi bir sektör, belirgin derecede önemli veya özel niteliklere sahipse, o sektöre kendisine özel rekabet kuralları uygulanması gerektiğini ileri sürmektedirler. Fakat bu önerme dikkatli bir biçimde değerlendirilmelidir. İlgili ülkenin rekabet kuralları gelişmiş bir yapıya sahipse, bu şekilde ayrıma gerek yoktur. Nitekim günümüzde uygulanan rekabet kuralları değişik sektörlerdeki değişik yapılara uygulanabilecek düzeyde esnek kurallardır.

Sektöre özel düzenleyici kurumların bir diğer dezavantajı, deregülasyona karşı gösterdikleri dirençtir. Regülasyon sürecinin kural koyma, uygulama ve deregülasyon aşamalarından oluştuğu daha önce belirtilmişti. Sektöre özel düzenleyici kurumların görevlerinden biri, o sektörde faaliyet

bu bölüm ilgili coğrafi pazar olarak kabul edilir. İlgili ürün pazarı ise, belirli bir ürün ve onunla yüksek ikame edilebilirliği olan diğer mallardan oluşan pazardır. Bir malın diğer bir malla aynı pazarda sayılabilmesi için, bu iki ürünün tüketici gözünde nitelikleri, kullanım amaçları ve fiyatları bakımından benzer olması gerekir.

⁷⁰ Çünkü rekabet kuralları, hakim durumdaki firmaların alıcıları arasında ayrımcılık yaparak bunların piyasadaki faaliyetlerini zorlaştırmasını veya piyasaya girişlerini engellemesini yasaklayarak, ilgili piyasada yoğunlaşma eğiliminin önüne geçmeyi ve bu amaçla piyasaya mümkün olduğunca fazla sayıda firmanın girmesini amaçlamaktadır. Buna karşın ilgili pazar için düzenleyicinin gerekmediği halde piyasaya girişi regülasyonlar yoluyla sınırlaması rekabet kuralları açısından çelişki doğuracaktır.

gösteren teşebbüslerin eylemlerini toplumsal refah kazancı sağlanacak şekilde regüle etmek iken, diğer bir görevi, sektörü rekabetçi bir yapıya kavuşturmak için çaba göstermek olmalıdır. Ancak, sektör rekabete açıldıktan sonra bir süre daha göreve devam edecek olan düzenleyici kurumun, rekabet ortamı sağlıklı işlemeye başladıktan sonra lağvedilmesi gerekecektir. Tabii bu gerçeğin farkında olan düzenleyici kurumların bilinçsiz olarak deregülasyon çabalarını yavaşlatma ve sektörde mümkün olduğunca varolmaya yönelik davranışlarda bulunma eğilimi ortaya çıkacaktır⁷¹. Oysa rekabet kurumlarında bu türden bir eğilim söz konusu olamaz.

Bu sebeple, rekabet kurallarının esnek yapısından yararlanarak özel ilgi gösterilebilecek ve sektöre özel düzenleyici kurum kurmanın pek faydası olmayan sektörlerde düzenleyici kurum kurmamak, düzenleyici kurum kurulması zaruri olan sektörlerde ise, bu kurumları deregülasyon için çaba sarf etmeye yönlendirmek kanun koyuculara düşen önemli bir görevdir.

Öte yandan, rekabet kurumlarının büyük çoğunluğu sektörel olarak birimlere ayrılmıştır⁷². Bu birimlerde görev alan rekabet uzmanları kendi sektörlerini çok yakından takip ederek ve yürütülen soruşturmalar sonucu sektörde oluşabilecek rekabet ihlalleri konusunda büyük tecrübeler kazanarak birer sektör uzmanı haline gelmektedirler. Ayrıca diğer sektör uzmanlarının da aynı çatı altında toplanmış olması, sektörler arası bilgi alışverişini mümkün kılmakta, ekonominin bütünü üzerine bir rekabet politikasının oluşturulmasını kolaylaştırmaktadır. Rekabet kurumları bu yapıları ile rekabet kurallarını her sektörün kendisine özgü niteliklerine uygun olarak uygulamaya adaydırlar.

Bu konuda Yeni Zelanda en uç örneği oluşturmaktadır. Bu ülkede sektöre özel düzenleyici kurumların görevini de rekabet otoritesi üstlenmektedir. Bu yaklaşım, ekonominin fazla büyük olmadığı, ayrıntılı ve yakın düzenlemeye gerek duyulan telekomünikasyon vb. sektörlerin belirli bir ölçüğe ulaşmadığı ülkeler için ideal iken, ABD gibi hemen hemen tüm sektörlerin çok büyük ölçeklere ulaştığı ve federal yapı nedeniyle her eyaletin ayrı ayrı yaptığı sektörel düzenlemelerin uyumlaştırılmasının önem kazandığı ülkelerde, pek

⁷¹ OECD, **The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies**, s. 256.

⁷² Türkiye’de 1997 yılında faaliyetine başlayan Rekabet Kurumunun ana hizmet birimleri olan mesleki daireler başlangıçta, I. Daire (Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar Dairesi Başkanlığı), II. Daire (Muafiyet ve Menfi Tespit Dairesi Başkanlığı), III. Daire (Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Dairesi Başkanlığı), IV. Daire (Birleşme ve Devralmalar Dairesi Başkanlığı) şeklinde 4054 sayılı Kanun’un ilgili maddelerine paralel olarak oluşturulmuştur.) Ancak, 14 aylık bir uygulama sonrasında, bu şekilde bir örgütlenmenin ihtiyacı karşılamaktan uzak olduğu görülmüş ve yapılan çalışmalar 24.12.1998 tarihinde sonuçlandırılarak, mesleki dairelerin yine dört daire üzerinden, ancak bu defa sektörel bazda örgütlenmesi sağlanmıştır. (Daha ayrıntılı bilgi için bkz.: Rekabet Kurumu, **Mesleki Daireler 05.11.1997-31.12.1998 Dönemine İlişkin Faaliyet Raporu**, s. 2.

benimsenmemektedir. Fakat ABD’de bu tür yapının zorluklarının yaşandığı da bir gerçektir. Örneğin, ABD’de havayolu taşımacılığı deregüle edildikten sonra, uzun bir süre bu sektördeki birleşme ve devralmaları gözetme görevi rekabet otoriteleri yerine Ulaştırma Bakanlığı’nda bırakılmış, bunun sonucu ulaştırma bakanlığı bir çok bölgede yoğunlaşmaya⁷³ neden olacak ve rekabet otoritelerinden kesinlikle izin alamayacak durumdaki birleşmelere izin vermiştir.

Türkiye ekonomik yapısının ayrıntılı tahlilini yaparak kendisini, Yeni Zelanda ile ABD arasında bir konuma yerleştirmelidir. Ancak bunu yaparken unutmaması gereken konu, federal yapıya sahip ülkeler hariç, tüm ülkelerde sektörel düzenleyici kurumların kurulmasının rekabet kurumunun yetkilerinin daraltılması anlamına gelmediğinin üzerinde önemle durulması gerektiğidir. Bir başka ifade ile, sektörel düzenleyici kurumlar, kendilerine kanunla tanınan regülasyon görevlerini yapmalı, rekabet kurallarının uygulanması konusunda uzmanlaşmış ve ekonominin bütünü üzerinde rekabet politikaları üretme görevini yürüten rekabet kurumlarının görev alanına müdahale etmemeli, rekabet kurallarının uygulanmasında sektörü rekabet kuruluna kıyasla daha yakından takip etme olanağından kaynaklanan avantajlarını uyumlu bir işbirliği çerçevesinde rekabet kurumunun kullanımına sunmalıdır.

İktisadi regülasyonun belirtilen dört fonksiyonunun farklı organlar eliyle yürütülmesi tercih edilse bile, belirli aralıklarla bu fonksiyonlardan hangilerine ne kadar ihtiyaç duyulduğu gözden geçirilmeli ve bu gözden geçirme görevi de hiçbir zaman ortadan kalkmayacak genel rekabet kurallarını uygulamakla sorumlu rekabet otoritesine ait olmalıdır.

Son olarak rekabet otoritelerini ve bunların uygulamakla görevli olduğu rekabet politikalarını⁷⁴ salt rekabet kurallarının uygulanması olarak değil; regülasyon, tekelleşmenin önlenmesi ve özelleştirme ile beraber, devletin kısıtlayıcı müdahaleleri ile verdiği tekel niteliğindeki imtiyazlar da dahil olmak üzere geniş anlamda rekabete aykırı eylem ve politikalar sonucu toplumun zarar görmesinin engellenmesini içeren daha geniş bir kavram olarak kabul etmek gerekir⁷⁵.

⁷³ Hakim durumdaki firmaların rekabet kurallarına aykırı davranmasının piyasalarda en çok rastlanan sonucu yoğunlaşmanın artmasıdır.

⁷⁴ Rekabet Kurumunun görev ve yetkilerinin sıralandığı 4054 sayılı kanunun 27. maddesinde Kurumun rekabet politikalarının oluşturulmasına yönelik görevleri de sıralanmıştır.

⁷⁵ SHELTON, Joanna R., *a.g.e.*, s. 3.

3.6. DÜZENLEYİCİ KURUMLAR NEDENİYLE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Regülasyon ve düzenleyici kurumlar yoluyla piyasa aksaklıklarının giderilmesinin ikincil en iyi çözüm olduğu yukarıda belirtilmiştir. Bu yargıya bizi ulaştıran etmenlerden birisi de düzenleyici kurumlar nedeniyle karşılaşılan sorunlardır.

3.6.1. Düzenleyici Kurumların Yol Açtığı Maliyetler

Yürütülen regülasyon proseslerinin nihai amacı, üretici ve tüketici kitlelerinden oluşan toplumun refahını maksimize etmektir. Bu sebeple, regülasyon ile yaratılan faydanın yanında regülasyonun maliyetinin de göz önünde bulundurulması gerekir. Doğru formül, bu ikisi arasındaki farkın maksimize edilmesini sağlayan formüldür.

ABD’de belirli dönemlerde gerçekleşen regülasyon maliyetleri ile geleceğe yönelik tahminler aşağıda sunulmuştur.

**Tablo-8: Federal Regülasyonların
Yıllık Maliyetleri (Milyar Dolar)**

Regülasyon Türü	1977	1988	1991	2000
Çevre ile İlgili Regülasyonlar	42	87	115	178
Diğer Sosyal Regülasyonlar	29	30	36	61
Ekonomik Regülasyonlar-Aktif	120	73	73	73
İşlev Regülasyonu	122	153	189	221
Alt Toplam	313	343	413	533
Ekonomik Regülasyonlar-Transfer ⁷⁶	228	130	130	130
TOPLAM	540	473	542	662

Kaynak: D. Hopkins Thomas, “**Cost of Regulation: Filling the Gaps**”, Regulatory Information Service Center için hazırlanan rapor, 1992.

Bu maliyetler işçi, işveren, tüketici ve düzenleyici kurumların harcamaları toplamından oluşmaktadır. 1991 yılı için ortaya çıkan rakam, ABD GSMH’nin %9,6’sı civarındadır. 1994 yılı için hane başına regülasyon maliyetinin 5.935 \$ olduğu tahmin edilmiştir.

Tablo böyleyken, toplam maliyetlerin regülasyon kalemlerine göre dağılımında da değişimler görülmektedir. Örneğin, çevre ile ilgili düzenlemelerin maliyeti artarken, aktif ekonomik regülasyonların maliyetleri

⁷⁶ Asgari ücret vb.’lerini belirlenmesi sonucu oluşan maliyetler.

azalmaktadır. Bu durum deregülasyon ve pazarların rekabete açılmasında aşama kaydedildiğini işaret etmektedir.

Uygun olmayan regülasyon, hem ilgili sektör hem de ekonominin bütünü üzerinde verimsizliğe ve ek maliyetlere yol açmaktadır. Bu ek maliyetler beş ana başlık altında toplanabilir⁷⁷:

1. Teşebbüsler kaynakların ekonomik kullanımı konusunda daha az motivasyona sahip olurlar,
2. Rekabetin bulunmaması üretici ve/veya işçilerin, kar veya ücretler konusunda daha yüksek beklentiler içinde olmasına yol açar,
3. Hizmet ve ürün türü konusunda yapılan düzenlemeler, teşebbüslerin ekonomik ölçüğe ulaşmalarını engeller,
4. Regülasyon; devlet, tüketiciler ve üreticilerin belirlenen kurallara uymak için daha fazla maliyete katlanmalarına yol açar,
5. Regülasyona tabi sektörlerde, teşebbüslerin AR-GE faaliyetlerine daha az önem verdikleri ve esnekliklerini kayb ettikleri görülür.

3.6.2. Düzenleme İşleminde Vekalet Sorunu

Tüm düzenleme işlemlerinde, bir kamu yararı veya toplumsal refah anlayışından hareket edilmektedir. Fakat, hareket noktası olarak kabul edilen bu toplumsal refah fonksiyonunun içeriği tartışmalıdır. Etkinlik, verimlilik, gelir paylaşımı ve bölgeler arası dengesizlik gibi kavramlar, toplumsal refah fonksiyonu içinde yer alabilir.

Toplumsal refah fonksiyonun parametrelerini belirleyecek olanlar ise modern demokrasilerde bakanlıklar, bağımsız idari kurumlar vb. kuruluşlardır⁷⁸. Fakat bunlardan siyasi otoritenin parçasını teşkil edenlerin, kendi hedef fonksiyonlarının toplumsal refah fonksiyonu ile çelişkili olması da muhtemeldir. Bu çelişkiye vekalet (*agency*) sorunu⁷⁹ denir. Bu sorunun en aza indirilebilmesi için devletin, düzenleyici görevi ve bu görevi icra edecek olan organların

⁷⁷ OECD, *The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies*, s. 9.

⁷⁸ ATİYAS, İzak, *a.g.m.*, s. 3.

⁷⁹ *Acenta Sorunu* da denmekte olan bu kavrama yönelik olarak Michael Jensen ve William H. Meckling “**Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership**” adlı makalelerinde ayrıntılı bir şekilde deyinmişler ve acenta ilişkilerini bir veya daha çok kişinin bir diğer kişiyi kiralayarak ona karar verme yetkilerinin bir kısmını devrettikleri ve kendi hesaplarına bazı hizmetleri yapmak görevini verdikleri bir sözleşme olarak nitelendirmişlerdir.

tasarımında, bu kurumlar içinde çalışacak olan kamu görevlilerinin bazı kısıtlar altında olacakları ve kendi hedeflerinin onlara atfedilen hedeflerden farklı olabileceği göz önünde bulundurulmalıdır. Kurumsal tasarım, regülasyonun uzun dönemde nasıl şekilleneceğini yakından etkileyecektir. İngiltere'nin telekomünikasyon sektöründen sorumlu düzenleyici kurumu OFTEL'in başkanı tarafından Eylül 1997 yılında kaleme alınan "*Review of Utility Regulation*" adlı makalede⁸⁰ telekomünikasyon sektöründe Bakanlığa verilen yetkilerin çok olmasını eleştirmiştir ve ülkede çok saygın bir politik gelenek olmasına rağmen bu durumun vekalet sorununa yol açabileceğini belirtmiştir.

Düzenleyici kurumların uygulamaları bir taraftan kanun, bir taraftan ilgili yasal çerçeve, yetkililerin tercihleri, karşı karşıya oldukları kısıtlar, siyasi kurumlar ve kültür vb. faktörlerce etkilenebilir. Dolayısıyla düzenleyici kurum tasarımında, tüm bu faktörlerin göz önünde bulundurulması gerekir. Bu konuda anayasal uyumun sağlanması, özelleştirme konusunda geçmişte yaşanan sıkıntılara benzer sıkıntıların düzenleyici kurumlar açısından yaşanmasına imkan vermeyecektir.

Regülasyona tabi olacak sektörler, batık maliyetlerin yüksek olduğu sektörlerdir. Bu sektörlerde sektörlere özgü yapılan yatırımların başka alanlardaki değeri düşüktür. Dolayısıyla, bir kez yatırım yapıldıktan sonra yatırımcının regülatöre kıyasla pazarlık gücü azalır. Bu yatırımların yapılabilmesi için yatırımcıların düzenleyici kurulların ileride radikal bir biçimde değişmeyeceğine, bir kere yatırım yapıldıktan sonra idari kurumların artan pazarlık güçlerini kötüye kullanmayacaklarına inanmaları gerekir. Aksi takdirde, yatırım yapılmayacak veya risk arttığından yatırım maliyeti artacak, nihayetinde de yatırımcı daha yüksek bir getiri veya fiyat talep edecektir⁸¹.

Diğer taraftan, düzenleyici kurumların kurulların, adil kalacağını inandırıcı bir biçimde taahhüt edebilmeleri gerekir. Bu taahhüdün inandırıcı olması için düzenleyicilerin ihtiyari davranabileceği alanlara sınırlar konulabilmelidir. Bu açıdan, dünya uygulamasının ve özellikle üye adayı olduğumuz AB uygulamasının uyum süreci içinde örnek alınmasının gerekmesi önemli bir avantajdır.

İhtiyari yetkinin sınırlanması ile ilgili akla gelebilecek ilk yöntem, kanunların çok ayrıntılı bir biçimde kaleme alınmasıdır. Örneğin Şili'de kimi sektörlerde fiyatların belirlenmesinde kullanılacak faktörler dahi kanunda yer almıştır. Böyle bir yaklaşımın kötü tarafı, sistemde esnekliğin azalması, düzenleyicilerin öngörülmeven durumlara etkin bir biçimde karşılık verme

⁸⁰ Bu makalenin tamamı için bkz.: <http://www.oftel.gov.uk>.

⁸¹ ATİYAS, İzak, **a.g.m.**, s. 12.

yeteneğinin kısıtlanmasıdır. Bu yaklaşım teknolojik değişimin çok yavaş olduğu sektörler için elverişli olabilir.

İnandırıcılığı artırmanın bir diğer yolu, düzenleyici kurum bünyesinde karar alma süreci ile alınan kararların saydam olmasını, etkin ve açık bir temyiz müessesinin var olmasını sağlamaktır.

Düzenleyici kurumların karar organlarıyla ilgili atama ve üyelerin yenilenme biçimi ne olursa olsun, ilk atanacak yöneticilerin konu hakkında bilgisi kadar, profesyonel etiğinin de göz önünde bulundurulması gereken bir faktör olmalıdır. Burada profesyonel etik deyiimi ile “*yaptığı işi en doğru biçimde yapma arzusu*” kastedilmektedir. Bu arzuya sahip kişiler, işin doğru yapılması için gerekli beşeri sermayenin oluşturulmasını zaten ana ve acil bir hedef olarak algılayacaktır.⁸²

3.6.3. Düzenleyici Kurumların Ekonomiye Etkileri

Gereksiz regülasyonun bir başka kötü tarafı teşebbüslerin etkin olmayan hizmet sahalarını çalıştırmaya devam etme eğilimi yaratmasıdır. Örneğin, taşımacılıkta yapılan regülasyonlar sonucu, kar etmeyen demiryolu hatları uzun süre işletilmeye devam edilmiş, öte yandan işletme maliyetleri çok yüksek olan karayolu yük araçları hizmette kalmıştır. Bir başka ifade ile pazara giriş ve çıkış özgürlüğüne getirilen kısıtlar, rekabetin en önemli özelliklerinden biri olan, etkin olanın varlığını sürdürmesi, etkin olmayanın piyasadan silinmesi ilkesini yok etmiştir.⁸³

Bu tür regülasyon ayrıca, teşebbüslerin rekabet güçlerinin zayıflamasına, artan mali ve yönetsel giderler nedeniyle kaynakların daha üretken operasyon ve yatırımlara yönelmesinin engellenmesine, belirsizlik yaratarak teşebbüslerin esnekliğini kaybetmesine ve karar alma sürecinin yavaşlamasına, motivasyon eksikliği sebebi ile yeni ve gelişmiş ürünler ile modern üretim tekniklerine yönelik araştırmaların azalmasına ve KOBİ’lerin faaliyetinin büyük ölçüde engellenmesi sebebiyle yeni iş alanları yaratılmasının ve teknolojik gelişmenin önüne geçilmesine sebep olmaktadır. Aşırı kısıtlayıcı ve ayrımcı düzenlemeler sonucu, verimli çalışan yabancı teşebbüslerin pazara girişinin engellenmesi, hem tüketicilerin refah kaybına hem de ekonominin bütününe, bu tür teşebbüslerin getireceği yeniliklerden istifade edememesine neden olabilir.

Şebeke özelliği gösteren çoğu sektörde, bu şebekenin herkese uygun fiyat ve kalite şartlarıyla ulaşmasına yönelik olarak evrensel hizmet zorunluluğu

⁸² ATİYAS, İzak, **a.g.m.**, s. 13.

⁸³ VISCUSI, W. Kip/VERNON, John M./HARRINGTON, Joseph E. , **a.g.e.**, s. 597.

getirilmektedir. Ancak bu zorunluluk nedeniyle teşebbüslerin ekonomik olmayan yerlere⁸⁴ hizmet götürmek zorunda bırakılması sonucu oluşan ekstra maliyetlerinin karşılanması sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu maliyetlerin karşılanması için yukarıda da bahsedildiği gibi; kar edilen alanlardan zarar edilen alanların çapraz sübvansiyonu (düzenleyici tarafından normal kar üstünde bir miktar karın elde edilmesine göz yumulması sonucu), bu iş için ayrılan fonların kullanılması ve zarar edilen kırsal kesimdeki şebeke kullanıcılarına doğrudan devlet tarafından gelir aktarılması yöntemlerinden uygun olanı kullanılabilir. Piyasa ekonomisine dayalı çözüm olarak, artık çapraz sübvansiyonun yerini tüketicilere doğrudan destek almaktadır.

Doğrudan desteğin iki önemli avantajı bulunur. İlki doğrudan destek, fiyat ve marjinal maliyet arasında ayırım yapmayı gerektirmediğinden daha verimlidir. İkincisi ise, çapraz sübvansiyonu finanse etmek için daha yüksek kar elde etmek zorunluluğunun rekabet ve özellikle uluslararası rekabet üzerinde yaptığı baskının, doğrudan desteğin genel vergilendirme yoluyla sağlanan kaynaklardan yapılması nedeniyle kalkmasıdır⁸⁵.

Araştırmalar göstermiştir ki, KOBİ'ler ve bilhassa piyasada yeni olan oldukça küçük işletmeler, piyasaya yenilik getirmeleri ve net istihdamın büyük bir kısmını karşılamaları açısından ekonomik gelişmede önemli bir rol oynamaktadırlar⁸⁶. Fakat çalışmalar yine göstermektedir ki, regüle edilen sektörlerde KOBİ'lerin faaliyeti düzenleyici kurumların getirdiği kurallar tarafından zorlaştırılmaktadır. Düzenlenen sektörlerde rekabetin tam anlamıyla sağlanamadığı da göz önünde bulundurulduğunda, bu sektörlerde hareket getirecek KOBİ'lerin faaliyetlerinin zorlaştırılması ekonomik gelişmenin sağlanması açısından zararlı bir davranıştır. Bu sebeple iktisadi düzenleyici kurumlar KOBİ'lerin faaliyetlerini kolaylaştırıcı önlemlere ağırlık vermelidir⁸⁷.

⁸⁴ Telekomünikasyon Kurulu'nun kurulmasına dek, kanunla kendisine evrensel hizmetleri yerine getirme yükümlülüğü verilen Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (TTAŞ), bu hizmetleri özellikle yatırım yapmanın karlı olmadığı kırsal alanlara yönelik sağlarken çapraz sübvansiyon yöntemini kullandığı görülmüştür. Bu sebeple, şehir içi konuşma ücretleri hep düşük, fakat şehirlerarası ve uluslararası görüşmeler ise her zaman diğer ülkelerdeki fiyatların üzerinde belirlenmiştir.

Sübvansiyon konusunda aşırıya kaçıldığı da iddia edilmiştir. Nitekim, TTAŞ'ın ana hat başına düşen kar oranı, Avrupa ortalamasının 1/4'ünden azdır ve bu oran ana hat başına düşen gelir oranından daha yüksektir. Bundan başka ana hat başına gelirin yüksek olduğu büyük şehirlerde telefon bekleme süresi yüksek iken, kırsal kesimde atıl kapasite mevcuttur.

⁸⁵ OECD, **The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies**, s. 259.

⁸⁶ OECD, **The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies**, s. 284.

⁸⁷ Nitekim Rekabet Kurumu da; "pazar payları ve ciroları düşük işletmelerin gerçekleştirdiği yatay ve dikey işlemler; bu işletmelerin pazardaki varlıklarını sürdürebilmelerine yönelik olup, büyük teşebbüsler üzerindeki rekabet baskısının artırılması ve pazardaki rekabet seviyesinin genel olarak yükselmesi etkilerini gösterebilmektedir. Diğer bir söyleyişle, küçük teşebbüslerin ortak hareket etmesini sağlayan anlaşmalar, rakiplerin etkinliklerinin zorlaştırılması ya da pazara

3.6.4. Düzenleme Tuzağı (Regulatory Capture) Teorisi

Özellikle ABD yapılan bazı çalışmalar göstermiştir ki, düzenleyiciler zaman geçtikçe tüketicilerin aleyhine olarak, regüle ettikleri sektördeki teşebbüslere avantaj sağlayacak şekilde hareket etmeye başlarlar⁸⁸.

Düzenleme tuzağı teorisine göre, düzenleyici kurumun düzenlediği sektörle ilişkileri sağlıklı kurallara bağlanmaz ise, özellikle sektöre özel düzenleyici kurumların karar organlarının teşebbüsler tarafından etki altına alınması söz konusu olabilir⁸⁹. Çünkü sektöre özel düzenleyici kurumlar, rekabet otoritelerine kıyasla görevli oldukları sektörle ilgili daha ayrıntılı bilgi, temas ve görüşe sahip olurlar. Bu özellikleri nedeniyle düzenleyici içindeki görevleri sona erdiğinde sektördeki aktörler açısından potansiyel bir yetişmiş eleman olarak kabul edilirler. Öte yandan, sadece tek bir sektörle ilgilenip sürekli olarak sektördeki aktörlerle aynı türden bilgileri paylaşan düzenleyicilerin zamanla bu aktörlerle aynı bakış açısını paylaşmaya başladıkları görülmüştür⁹⁰.

Bu bakış açısı sektörde daha fazla rekabetin olmasının, düzenleyiciye çapraz sübvansiyonun sağlanması ve çevrenin korunması gibi alt görevler açısından zorluk çıkaracağı düşüncesini de kapsayabilir. Böylece, düzenleyici asıl amacı olan tüketiciye uygun fiyat ve kalitede mal ve hizmet sunulması amacından uzaklaşabilir.

Örneğin, ABD’de havayolu taşımacılığında fiyat regülasyonunun uygulandığı dönemde şirketlerin karlılığı, regülasyonun kaldırılıp rekabetçi yapıya geçildiğinde oluşan karlılıklarına oranla oldukça yüksek seyretmiştir. Aynı şekilde üreticiler tarafından etkilenen bir düzenleyici kurumun oldukça yüksek olarak belirlediği minimum standartlar, büyük ve ileri teknolojiye sahip üreticilerin çıkarına olacaktır.

ABD’ne özgü olan bir diğer düzenleme tuzağı teorisi ise, düzenleyici kurumların bütçelerini onaylayan kongrenin de etkisinde kalabileceği şeklindedir. Her ne kadar bağımsızlık açısından olumsuz olsa da oldukça sağlam bir demokrasi geleneğine sahip ABD’de, çok sayıda düzenleyici kurumun bulunması ve bunlar arasında eşgüdüm ile düzenleyicilerin devlet politikalarına

girişin önlenmesi gibi hallerle ortaya çıkacak rekabetin sınırlanması sonucunu doğabilecek nitelikte değildir. Bu ölçekteki anlaşmalar sonucunda pazarlardaki rekabetin artmasıyla; fiyatların düşmesi, dağıtımın daha hızlı ve yaygın bir şekilde yapılması gibi tüketici yararına iyileşmeler de sağlanabilecektir. Bu bağlamda, küçük teşebbüsler arasındaki işlemlerin Kanun’un 4 üncü maddesi anlamında rekabeti kısıtlayıcı sayılmaması gerekmektedir.” gerekçesiyle, pazar payı ve ciro olarak belirli bir rakamın altında olan teşebbüslerin eylemlerini, rekabeti sınırlayabilecek ölçekte olmayan eylemler olarak nitelendirmek üzere bir tebliğ hazırlığı içindedir.

⁸⁸ UTTON, Michael, **a.g.e.**, s. 1.2.

⁸⁹ VISCUSI, W. Kip/VERNON, John M./HARRINGTON, Joseph E. , **a.g.e.**, s. 39.

⁹⁰ OECD Committee on Competition Law and Policy, **a.g.e.**, s. 28.

uyumunun sağlanması açılarından, bütçelere kongrenin onay vermesi uygun bir mekanizma olarak kabul edilebilir. Aksinin düşünülmesi halinde seçim ile başa gelen Başkanın, büyük bir kısmı düzenleyici kurumların görev alanına giren iktisadi hayatı, halkın tercih ettiği biçimde yönetebilmesi imkansız olacaktır⁹¹. Bu ve benzer kurallar yoluyla ABD başkanları ülkeyi yönettikleri dönemlerin düzenleyici politikalarına kendi damgalarını vurmuşlardır. Bu sebeple denilebilir ki, düzenleyici kurumların kısa dönemli politikaları kendileri tarafından belirlenirken, uzun dönemli politikaların belirlenmesinde kısa dönemli politikalarının başarısızlığıyla doğru orantılı olarak Kongre, Başkan ve düzenlenen sektördeki özellikle büyük firmaların etkisi artmaktadır.

Etki sadece piyasa aktörleri lehine değil, bu aktörler aleyhine de olabilir. Bu etkiyi de yukarıda anlatılan şekilde veya başka yollardan politikacılar yapar. Özellikle şebeke biçimindeki sektörlerin en önemli özellikleri çok büyük batık maliyetleri, kamu hizmeti sayılan ve talep esnekliği düşük mal ve hizmet sunmaları ile toplumun büyük bir kesiminin bu mal ve hizmetlerden yararlanmasıdır. Yararlananların çoğunun aynı zamanda oy verme hakkına sahip olması, özellikle demokrasi geleneğinin pek yerleşmemiş olduğu ülkelerde düzenleyici kurumlara, popülist yaklaşımlarla fiyat regülasyonu konusunda baskı yapılmasına yol açabilir. Ancak bu baskının sonucu oluşan daha yüksek yatırım maliyetleri ve düşük kalite ile zarar görece kitle yine oy kapılmak istenen kitle olacaktır.

Düzenleme tuzağı kuramı, oylarını çoğaltmayı amaç edinen hükümetlerin düzenleyici politikaların güçlü menfaat gruplarının isteklerine uygun bir yapı arz etmesi yönündeki isteklerinden kaynaklanmaktadır. Düzenlenen bir sektörün bu tuzağa düşüp düşmediğini anlayabilmek için, gelişmiş bir sermaye piyasası varsa, düzenlenen sektördeki şirketlerle bu şirketlere eşdeğer düzenlenmeyen bir sektördeki şirketlerin getirilerinin karşılaştırılması gerekir. Düzenlenen şirketlerin getirileri, düzenlenmeyenlere kıyasla belirgin oranda yüksek ise düzenleme tuzağının varlığından söz edilebilir⁹².

Düzenleyicilerin çevrelerinden gelen çeşitli etkilerden olumsuz yönde etkilenmemeleri için; bu kurumlarda karar sürecinin mümkün olduğunca şeffaf hale getirilmesi, kararların kendileri açısından sonuç doğurduğu üretici ve tüketici kesiminin karar alma süreci içinde itiraz ve temyiz olanağı tanınarak yer almalarının sağlanması oldukça faydalı olacaktır.

⁹¹ PELTZMAN, Sam, "Towards a More General Theory of Regulation", Journal of Law and Economics 19 (1976), s. 213.

⁹² GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, **a.g.e.**, s. 36.

Bu teorinin ortaya koyduğu sakıncaları gidermenin olası bir yolu, kanunlarda geçen düzenleyici kuralları ayrıntılı olarak yazmaktır. Örneğin 1996 yılında ABD yasalaşan **Telecommunications Act** adlı yasa, bu yaklaşımın hakim olduğu bir yasa olarak kabul edilebilir. Düzenleyicinin hareket alanı ne kadar sınırlı olursa, sektör aktörleri ile siyasetçilerin etkisinde kalma olasılığı da o oranda zayıflar. Fakat yasanın uygulanması aşamasında etkilenme azalırken, bu kez yasanın hazırlanması aşamasında sektörün büyük aktörlerinin yapacağı lobi çalışmaları ile, ilgili komisyonları etkilemeleri mümkündür⁹³.

Etkilenme riskini azaltıcı yöntemlerden birisi, düzenleyicilerin nihai kararlardaki ağırlığını mahkemelere kaydırılmasıdır. Çünkü mahkemelerin diğer kişi, kurum ve kuruluşlara karşı hem geleneklerden hem de yasalardan kaynaklanan önemli derecede bağımsızlığı söz konusudur. Ancak mahkemelerin de, regülasyon gibi sürekli gözetim gerektiren işleri yapabilmeleri yapıları gereği pek mümkün değildir. Bu sebeple her ülke kendi yasama organları, yargı organları ve sektör aktörlerinin özelliklerine göre kendi tarzını belirlemelidir.

Düzenleyici kurulum, doğrudan veya dolaylı olarak, regülasyona tabi tuttuğu sektörün çıkarlarına hizmet eder duruma düşmeyecek şekilde oluşturulması gerekmektedir. Özellikle teknik özellikleri ağır basan bürokratik yapıların bir süre sonra regülasyona tabi tutmaları gereken firmalarla, işlevlerine uygun olmayan ilişkilere girdikleri gözlenebilmektedir. Düzenleyici kurumların taşınmaları gereken en önemli vasıf güvenilirliktir. Bürokratların mesleki tecrübelerinin israf edilmemesi bakımından bildikleri sektörde çalışmaları, özel ve kamu sektörü arasındaki olumlu etkileşimin aracı da olacağı için, tümüyle olumsuz bir durum olmamakla birlikte, regülasyon sürecinin anlamını yok edecek bu zımnî yolsuzluk kanalına dikkat edilmesi gerekmektedir.

Düzenleyici kurumlarla ilgili ayrıntılı bilgi verildikten sonra, bundan sonraki bölümde elektrik ve telekomünikasyon gibi iki önemli sektörde düzenleyici kurumların nasıl şekillendiği ortaya konmaya çalışılacaktır.

Bu iki sektörün örnek olarak seçilmesinin sebebi, özellikle şebeke yapısı içeren alt bölümleri itibarıyla tipik doğal tekel özellikleri göstermeleri ve doğal tekellerin regülasyonunda yaşanan ve gelecekte muhtemelen yaşanacak süreçler açısından örnek olma niteliğine sahip olmalarıdır. Ayrıca bu sektörler, hem diğer sektörlerin kullanımına önemli girdiler sunmaları hem de kendi kullandıkları girdilerin ekonomi içinde büyük yer tutması açısından önemli sektörlerdir.

⁹³ KERF, Michel/GERADIN, Damien, **a.g.m.**, s. 34.

3.7. ELEKTRİK SEKTÖRÜ VE DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

Doğal tekel koşullarının varolduğu belirlenen sanayilerin diğer temel özelliklerinin yanında, üretimin sermaye yoğun ve belirli bir minimum ölçek gerektiriyor olması, talebin değişken olmasına rağmen ürünün depolanamaması, arz edilen ürünün tüketim bakımından zorunlu ihtiyaç sınıfına girmesi gibi özellikler gözlenmektedir. Bu özellikler, üretimin etkin düzenlenmesi bakımından, belirli bir bölgede tek bir firmanın üretim yapmasını gerektirmektedir. Elektrik, su vb. ürünlerin arzında sözü edilen koşulların büyük ölçüde geçerli olduğu açıktır.

Her ne kadar toplam işgücünün yaklaşık %1'ini istihdam etse de, elektrik sektörü doğal tekel koşullarında üretilen bir mal olduğu gibi, girdisini teşkil ettiği hem üretim faaliyetleri hem de mesken tüketicileri bakımından temel ihtiyaç maddelerinden birisidir. Toparlarsak aşağıda sıralanan özellikleri⁹⁴ ile elektrik sektörü doğal tekeller ve düzenleyici kurumlar açısından ayrıntılı incelenmeye değer bir sektör özelliği göstermektedir.

- Elektrik, çoğu üretim faaliyetinin vazgeçilmez girdisi olmasının yanında, son tüketici için de hayati bir maldır.
- Elektrik stok edilemez.
- Elektrik şebekesi önemli oranda dışsallığı sahiptir.
- Elektriğe yönelik yatırımlar bölümlenemez ve kendine özgü bir karakteri vardır.
- Talep ve arz sürekli olarak dengelenmek zorunda olduğundan, çok yakın koordinasyon gerekir.
- Ölçek ve kapsam ekonomileri oldukça etkindir.
- Elektrik şebekesi inşası oldukça uzun vakit gerektirir.
- Elektrik arz ve talebi büyük dalgalanmalar gösterir.
- Elektrik kullanımına yönelik talebin fiyat esnekliği çok düşüktür.

Elektrik sektöründe, tekel gücünün yukarıdaki nedenler nedeniyle denetimi gerekirken, bu denetimin nasıl yapılacağı daha önceden değinildiği gibi önemli bir sorunu oluşturmaktadır.

⁹⁴ GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, **a.g.e.**, s. 32.

Soruna ilişkin çözümlerden biri, denetleyen ve denetlenenin aynı çatı altında bulundurmak, bir başka ifade ile kamu mülkiyetidir. Diğer bir yöntem ise, doğal tekeli özel sektöre devretmek ve denetimi kamu eliyle yürütmektir. Bu yöntem baştan itibaren ABD’de uygulanmakta ve ABD’de elektrik üretimi ve arzı her zaman özel sektör tarafından yerine getirilmektedir.

ABD dışında, 1980’li yıllarda birçok ülkede elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması gündeme gelmiştir. Üretim teknolojisinin gereklerine paralel olarak, elektrik çoğu ülkede kullanıcılara dikine bütünleşmiş bir tekeli tarafından arz edilmiştir. Kamu kesimi bu tekelin faaliyetlerini, ya doğrudan kendi mülkiyetine alarak, yada imtiyaz verilen özel şirkete regülasyona tabi tutarak kontrol etmiştir.

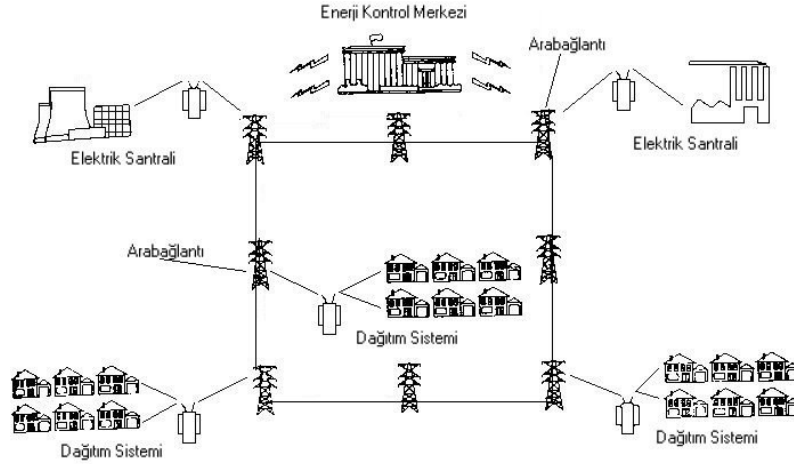
Gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan bu tekeli yapı, ağırlıklı olarak oluştuğu II. Dünya Savaşı sonrası dönemden 1980’li yıllara kadar, sermaye yoğun elektrik yatırımları için finansman kaynağı üretebilmiş, kişi başına önemli ölçüde tüketim artışını reel olarak azalan fiyatlarda sağlayabilmiştir. Fakat 1970’li yılların başından itibaren, bir taraftan petrol krizinin yarattığı maliyet sorunları, diğer taraftan azalan elektrik talebi artış hızları, elektrik fiyatlarının reel olarak artması sonucunu doğurmuştur. Sektör performansından hoşnutsuzluk, devletin görevlerinin artması, özel sektörün verimliliği ve etkinliği, diğer sektörlerde olduğu gibi elektrik sektöründe de reform akımlarını güçlendirmiştir.

Elektrik sektöründe yukarıda sözü edilen bütünleşmiş dikey yapının ilk kademesini üretim kademesi oluşturur. İkinci kademe ise, bir önceki kademe üretilen elektriğin yüksek gerilim hatları vasıtasıyla tüketim merkezlerine ulaştırılmasını sağlayan iletim kademesidir. Bundan sonra, elektriğin yerel olarak nihai tüketiciye ulaştırıldığı dağıtım kademesi gelir⁹⁵. Şekil-7’de bu üçlü yapı oldukça iyi izah edilmiştir.

ABD’de 1990 yılı itibariyle yukarıdaki şekle benzer 3241 sistemin mevcut olduğu tespit edilmiştir. 1992 yılında çıkarılan yasa ile, bu sistemlerden birbirine komşu olmayanların arasında elektrik ticaretinin mümkün kılınabilmesi için, iki sistem arasında kalan sistemler için, elektriğin satın alana iletilmesinde kolaylık gösterme mecburiyeti getirilmiştir.

⁹⁵ ZENGİNOBUZ, Ünal/OĞUR, Serhan, “Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon”, TESEV, adlı makalede, dağıtılan elektriğin nihai tüketiciye satışı ile ilgili faturalama, ölçme ve tahsilat hizmetlerini de dördüncü bir kademe olarak arz kademesi adı altında değerlendirmenin mümkün olacağını belirtmişlerdir.

Şekil-7: Örnek Bir Elektrik Sistemi



İletim kademesi çok gelişmiş bir su borusu şebekesine benzer. Bu şebekede, suyu sağlayan üretim santralleri ile suyu kullanan tüketim birimleri mevcuttur. Merkezi kontrol suyun basıncını sürekli denetleyerek kullanım için uygun olan seviyenin altına düşmesini engeller. Bu amaçla, tüketim noktalarından talep bilgilerini toparlayarak üretim noktalarından basıncı istenen düzeye çıkarabilecek düzeyde sisteme su pompalamalarını talep eder⁹⁶. Şebekeye bağlı bulunan su üretim noktaları yetersiz kaldığında, komşu şebekelere yapılacak irtibat yoluyla su sağlanabilir.

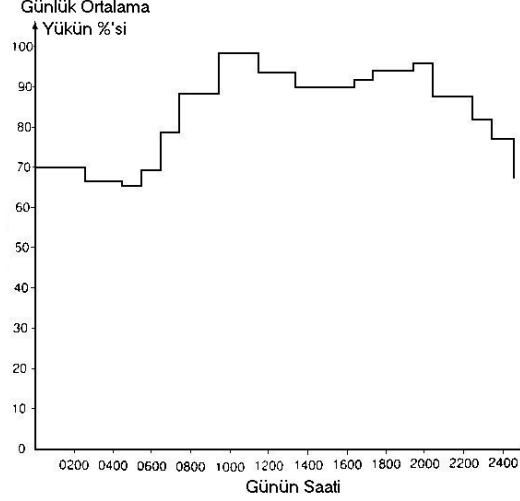
3.7.1. Elektrik Sektöründeki Kademelerin Regülasyon Açısından İncelenmesi

Elektriğin stoklanması çok pahalı, bir başka deyişle iktisadi açıdan imkansızdır. Öte yandan elektriğin gün içinde kullanım miktarları da değişmektedir. Bu sebeple mümkün olan en yüksek talebi karşılayacak düzeyde arz olanağının elde tutulması gerekir⁹⁷. Aşağıdaki şekilde, ABD için ortalama günlük yük dağılımı verilmiştir.

⁹⁶ HOFFMAN, Matthew C., "Power Moves", Reason, Haziran 1994, s. 52.

⁹⁷ VISCUSI, W. Kip/VERNON, John M./HARRINGTON, Joseph E. , a.g.e., s. 396.

Şekil-8: Günlük Ortalama Elektrik Yük Dağılımı



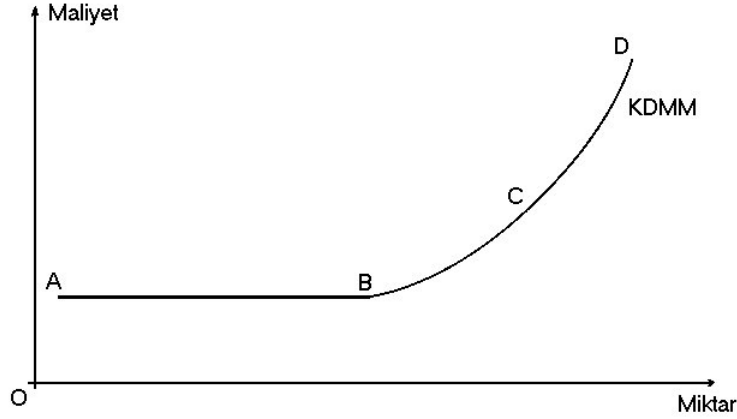
Kaynak: VISCUSI W. Kip-VERNON John M.-HARRINGTON Joseph E., **Economics of Regulation and Antitrust**, MIT Press, 1995, s. 397.

Yukarıdaki şekil günlük dağılımı gösterirken, elektrik tüketiminin haftalık, aylık ve mevsimlik dağılımı da belirli bir kalıp izlemektedir. Elektrik dağıtımının şebeke yapısı göstermesinin yanında, üretimde de stok yapamamadan kaynaklanan büyük atıl kapasite bulundurma gerekliliği, elektrik sağlama hizmetinin doğal tekel niteliğini güçlendirmektedir.

Ancak ikinci sorunun, oluşturulacak çok iyi düzeyde bir merkezi planlama ile kısmen de olsa giderilmesi mümkündür. Bunun için örneğin, elektrik üretimi sabit ve değişken maliyet yapıları farklılık gösteren santral grupları yoluyla sağlanır. Nükleer santrallerin sabit maliyetleri çok yüksek, değişken maliyetleri ise düşüktür. Bu nedenle nükleer santrallerin sürekli üretim yapması için elektrik talebinin değişkenlik göstermeyen asgari düzeyi bu tür santrallerle karşılanır. Hidroelektrik santralleri de bu açıdan nükleer santrallere benzer fakat bu tür santrallerde, mevsimsel etkilere göre kapasite sorunları yaşanabilir. Gaz veya kömüre dayalı termik santrallerde ise sabit maliyetler düşük, değişken maliyetler ise özellikle yakıt maliyetleri nedeniyle yüksektir. Bu nedenle, termik santraller gün içinde talebin yükseldiği dönemlerde devreye alınırlar. Aşağıdaki şekilde, santral tiplerine göre marjinal maliyetlerin izlediği seyir verilmiştir. **AB**, nükleer ve hidroelektrik santrallerin, **BC**, termik santrallerin, **CD**, olağanüstü talep durumlarında devreye giren içten yanmalı

motorlar yoluyla elektrik üreten jeneratörlerin marjinal maliyetlerini göstermektedir.

Şekil-9: Elektrik Üretim Sisteminin Kısa Dönem Marjinal Maliyet Eğrisi



Öte yandan, elektriğin üretim aşamasında ölçeğe göre artan getiri olmasına⁹⁸ rağmen, üretim santrallerinin farklı özel firmalar olarak çalışmalarına, ürettikleri elektriği ileride görüleceği gibi özel iletim hatları veya ortak iletim ağı aracılığıyla müşterilerine (özel veya kamu) fiyat veya diğer ürün özellikleri ile rekabet ederek satmalarına herhangi bir engel yoktur.

Üretimde ölçeğe göre artan getiriden faydalanabilmek için, ülkenin belirli bir noktasında üretilen fazla elektriğin, gereksinim duyulan tüketim noktasına ulaştırılabilmesi, bunun içinde santral ve tüketim noktalarını birbirine bağlayan ortak iletim ağının varlığı gerekir. Bu ağda, üretim noktasından tüketim noktasına kadar elektriğin mümkün olduğunca kayıpsız olarak taşınabilmesi için trafo merkezleri aracılığıyla elektriğin voltajı yükseltilerek, yüksek gerilim hatlarından faydalanılır. Yüksek gerilim hatlarının maliyeti oldukça yüksektir. Ayrıca iletim ağı doğal tekel niteliği gösterdiğinden, üretim ile tüketim arasında bağın karmaşık bir ağ yapısı göstermesinden dolayı ikinci bir ağın yapılıp işletilmesi ekonomik olarak rasyonel değildir. Öte yandan tek bir iletim ağının varlığı, tüketim taleplerinin hangi üretim noktalarından

⁹⁸ Ölçeğe göre artan getiri, talebin zamana ve yere göre çok değişkenlik göstermesine rağmen sürekli karşılanması gerekliliğinden ve elektriğin depolanmasındaki güçlüklerden kaynaklanmaktadır. **Puant güç** denilen ve önceden ne olacağı tam kestirilemeyen maksimum güç talebi ile, bu talebi gerektiğinde tam olarak karşılayabilmek için gereken atıl kapasite miktarı arasındaki fark belirli büyüklükteki santralleri ekonomik kılmaktadır.

karşılacağına karar verecek merkezi bir kontrol biriminin varlığını gerektirmektedir. Bu merkezin görevi, verili bir anda bir talep noktasına ulaşan elektriğin o noktaya ulaşabilecek en ucuz toplam maliyetli elektrik enerjisi olmasını sağlamaktır. İletim kademesinin doğal tekel niteliği arz etmesi nedeniyle, regülasyonun en yoğun yaşanacağı kademe olarak ortaya çıkacağı görüşü doğrudur.

İletimde regülasyona ilişkin belli başlı dört yöntem bulunmaktadır. Birinci yöntemde, iletim ağını kullandırma koşulları ve fiyatlarının tespiti, hiçbir düzenleyicinin müdahalesi olmaksızın, tesislerin sahiplerine bırakılmaktadır.

İkinci yöntemde ise, yerel iletim grupları oluşturulmakta ve oluşan gruplar içindeki şirketlerin karşılıklı anlaşmaları yoluyla iletimin koordinesi sağlanmaktadır. Bu yapıda öncelikle, ortak bir kurulu ağ planı olması, bu plan için bir maliyet modelinin geliştirilmesi ve sabit maliyetlerin üyelere nasıl dağıtılacağı ile birim başına olağan ve ekstra iletim taleplerinin nasıl fiyatlandırılacağı konularında görüş birliğine varılmış olması gerekecektir.

İletim düzenlenmesindeki üçüncü yöntem ise, iletim ağına ulaşım fiyatlarının merkezi olarak belirlenmesi ve iletim tesislerinin sahiplerinin belirlenen fiyatlardan her isteyene ağa ulaşım hakkı tanımalarının zorunlu kılınmasıdır. Ancak bu yöntemde kapasitenin üzerinde iletim talebi olması durumunda, ayrı bir fiyat mekanizması veya kapasiteyi kullanıcılara dağıtacak olan başka bir mekanizmanın geliştirilmesi de gerekecektir⁹⁹.

İletim regülasyonu için kullanılacak son yöntem ise, farklı iletim noktalarında, sisteme yüklenen farklı ek maliyetleri yansıtan, farklı iletim fiyatlarının kullanılmasıdır. Ekonomik etkinliği henüz incelenmemiş olan bu yöntem, pratik bakımdan uygulanması da karmaşık olan bir yöntemdir.

Tüketim noktasına, merkezi kontrol ünitesinin vereceği karar sonucu, üretim biriminden yüksek gerilim hatları vasıtasıyla ulaşan elektrik öncelikle, tüketicinin kullanacağı voltaja açık veya kapalı¹⁰⁰ trafo merkezleri tarafından indirilir. Elektrik enerjisi bu noktadan sonra, yerel dağıtım ağları ile tüketicilere satılırlar. Buradaki dağıtım ağı da ulusal iletim ağına bir mini tipini oluşturduğundan, onun kadar olmasa bile doğal tekel niteliğine sahiptir.

3.7.2. Elektrik Sektöründe Yatırımların Niteliği ve Regülasyon

Bu sektörde yatırımlar büyük miktarda, sermaye yoğun, dayanıklı, sektöre özel ve taşınmaz mahiyettedir. Örneğin, 1000 MW'lik bir nükleer

⁹⁹ ZENGİNOBUZ, Ünal/OĞUR, Serhan, **a.g.e.**, s.12.

¹⁰⁰ Genellikle şehir içlerinde, güvenlik ve yer sorunu nedeniyle kapalı olarak inşa edilen trafo merkezleridir.

santralin maliyeti 3 Milyar Doların üzerindeyken, işletme maliyetleri yakıt giderleri nedeniyle çok yüksek olan orta büyüklükte bir termik santralin maliyet ise 1 Milyar Doları aşmaktadır. Bu sebeple, yatırım yapacak özel kişiler için getirilerini belirli bir sınır içinde garanti altına alacak kurumsal güvencelerin sağlanması çok önemlidir. ZENGİNOBUZ ve OĞUR'a göre; bir ülkenin, elektrik sektöründe yatırım yapmayı düşünen özel yatırımcılara kendilerini güvende hissettirmesi için sahip olması gereken bazı yapısal ve kurumsal özellikler şu şekilde sıralanabilir.

1. İyi ve hızlı işleyen, mülkiyet haklarına saygılı bir yargı sistemi.
2. Düzgün çalışan ve siyasi etkilere açık olmayan bağımsız düzenleyici kurumlar.
3. Sektörde ve ekonominin genelinde yüksek büyüme hızları¹⁰¹.
4. Gelecekte hükümetlerin regülasyon sistemini değiştirme ihtimalinin düşüklüğü.

3.7.3. Elektrik Sektöründe Regülasyon Rejimleri

Dünyada mevcut rejimler incelendiğinde, üç farklı yapının geçerli olduğu gözlenmektedir.

1. Sektörün herhangi bir aşamasında (üretim, iletim, dağıtım) rekabetin tesis edilebileceği dikkate alınmadan, sektörün tamamını kapsayan dikey bütünleşmiş bir imtiyaz tekeline izin verilmesi, ilk rejimin asıl niteliğini oluşturur. Fakat tekel niteliği nedeniyle çok yakından regülasyon gereğinin duyulduğu bir rejim türüdür.

2. İkinci yaklaşımda ise, üretim aşamasında rekabetçi yapıya izin verilirken, diğer iki aşmada dikey bütünleşmiş yapı korunur. Tekel olarak yürütülen iletim ve dağıtım aşamaları yakın regülasyona tabi tutulurken, üretim aşamasının da tekel nitelikli diğer iki aşama ile uyumunun sağlanabilmesi için özellikle piyasaya girişi kapsayan regülasyon faaliyetleri yürütülür.

3. En son geliştirilen ve kaynağını İngiliz uygulamasından alan yaklaşımın esaslı noktasını sektörün dikey olarak ayrıştırılması oluşturur. Bu rejimde, yoğun rekabetin sağlanabileceği üretim aşamasında¹⁰² rekabet teşvik edilirken, iletim ve dağıtım ayrı ayrı regülasyona tabi tutulur. Her ne kadar sistem, elektrik sektöründe reform yapmayı düşünen ülkeler açısından iyi bir

¹⁰¹ Eğer hükümet söz konusu şirketin mallarına el koyacak yada düşük bir bedelle kamulaştırmaya kalkacak olursa, güvenirliliği ve şöhreti ciddi şekilde yara alacak, yüksek büyüme hızı nedeniyle sürekli enerji ihtiyacı duyulacağı ve bu şekilde davranışı sebebiyle yatırımcıları tedirgin edeceğinden, kamulaştırma vb. eylemlerinde çok daha dikkatli olma ihtiyacı hissedecektir.

örnek teşkil etse de, bu rejim hakkında eleştiriler de bulunmaktadır. Bu eleştiriler özellikle, üretim kademesini iletim ve dağıtımdan ayırmanın çok maliyetli olduğu ve üretim kademesine rekabet sokulması ile elde edilecek verim artışının bu maliyeti yüklenmeye değmeyeceği şeklindedir.¹⁰³

3.7.4. Elektrik Sektöründe Regülasyon ve Düzenleyici Kurumlarla İlgili Ülke Deneyimleri

3.7.4.1. A.B.D.

ABD elektrik sektörü GSMH (1994)'nın %3,2'sini üretmektedir. ABD'de 203'ü dikey olarak bütünleşmiş büyük özel sektör şirketi olmak üzere, toplam 3200 şirket elektrik hizmeti vermektedir.

Bu ülkede sektörde en başından beri; özel, belediye ve kamu mülkiyet sistemleri bir arada görülmüştür. Sektör hem eyalet hem de federal düzeyde regülasyona tabidir. Fiyatlar eyalet düzeyinde regülasyona tabi iken, eyaletler arası elektrik ticareti **FERC** (*Federal Energy Regulatory Commission* - Federal Enerji Düzenleme Komisyonu) tarafından regüle edilmektedir¹⁰⁴. Üretim ve dağıtımda baskın model özel mülkiyet olsa da devletin rolü önemlidir. Kurulu kapasitenin %76'sı, üretimin %77'si ve satışların %79'u özel şirketlere aittir¹⁰⁵.

Sektör içinde faaliyet gösteren özel sektör şirketlerinin regülasyon yapısında; dikine bütünleşmiş şirketler tarafından işletilen coğrafi olarak birbirinden ayrılmış imtiyazlı tekeller, tekel karlarını sınırlandırmak amacıyla yapılan fiyat regülasyonu ve müşterilere hizmet sunma mecburiyeti ana başlıkları oluşturmaktadır.

A.B.D' de elektrik fiyatlarının belirlenmesi konusunda II. Dünya Savaşı sonrası dönemde baskın olan model geleneksel getiri oranı modeli olmuştur. 1980'lerden itibaren ise bu yaklaşım yerini daha verimli ve üretimi teşvik edecek fiyat mekanizmalarına bırakmıştır.

Bu ülkede üretimin karma yapısı içinde, kamu kesiminin fiyatlarının özel kesiminkilerden daha düşük olduğu görülmektedir. Bunun sebebi, kamu şirketlerinin vergi vermemesi ve federal hükümetin elindeki hidroelektrik santrallerinin üretiminin çok ucuza bu şirketlere tahsis edilmesidir. Bundan

¹⁰² İngiltere'de elektrik rejimi üretim, iletim ve dağıtıma ilaveten elektriğin ticaretini de kapsayan dört aşamadan oluşur. Bu sebeple üretim yanında rekabete açılacak alanlardan bir diğerini de, İngiltere için elektriğin ticareti oluşturmaktadır.

¹⁰³ ZENGİNOBUZ, Ünal/OĞUR, Serhan, **a.g.e.**, s.8.

¹⁰⁴ OECD, **The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies**, s. 94.

¹⁰⁵ ZENGİNOBUZ, Ünal/OĞUR, Serhan, **a.g.e.**, s.1.

başka, elektrik şirketleri arasında önemli miktarda toptan elektrik ticareti gerçekleşmektedir.

İki çeşit toptan elektrik pazarı mevcuttur. Bunlardan **Garanti güç pazarı**'nda (*firm power market*) satıcı garanti ettiği elektrik miktarını olağanüstü durumlar hariç iletmek ve buna yetecek kurulu gücü hazır tutmak zorundadır. Niteliği gereği bu ticaret genellikle yüksek gerilim hatları ile birbirine doğrudan bağlı komşu şirketler arasında gerçekleşmektedir. **Perakende değişim pazarı** (*economy exchange market*) ise saatlik bazda işlem yapılan, anlaşmaların satıcıyı bağlayıcılık unsuru taşımadığı pazardır. Bu niteliği ile finansal piyasalarda nakit sıkıntısına düşen banka vb. kurumların overnight repo yapmasına benzer. Bu iki tür toptan elektrik ticaretinden; perakende satışlar yerel bazda regülasyona tabi iken, toptan işlemler enterkonekte iletim sistemi üzerinde gerçekleşmesi sebebi ile eyaletler arası işlem sayılmalarından ötürü, federal düzeyde regülasyona tabidir.

Bu ülkede, elektrik sektöründe 1997 yılından itibaren reform arayışları başlamıştır. Söz konusu sürece öncülük yapan eyaletler ise, elektrik fiyatlarının çok yüksek olduğu New York, New Jersey, Massachusetts gibi eyaletlerdir. Reformun içeriği, İngiltere'deki gibi toptan elektrik için bir spot piyasa ve bu piyasalardaki riski azaltmak için, opsiyonlu enerji kontratları piyasaları oluşturmayı kapsamaktadır. Diğer taraftan, iletimin doğal tekel özelliğinin kabul edilmeye devam edileceği ve dağıtım alanını regülasyon dışına çıkarmak ve bu alana rekabeti sokmak çabalarına ağırlık verileceği görülmektedir.

3.7.4.2. İngiltere

İngiltere örneği en son geliştirilen sistem olma özelliği nedeniyle, ayrıntılı bir incelemeyi gerektirmektedir.

İngiltere'de İkinci Dünya Savaşının hemen ertesinde, 1947 yılında elektrik kanunu ile tüm elektrik sanayi kamulaştırılmıştır. İngiliz Elektrik Kurumu (*British Electricity Authority*) ve 12 adet bölgesel elektrik kurumu kurulmuştur. 1980 yılına dek sisteme istikrar getiren bu yeni yapıda, üretim ve iletim işini Merkezi Elektrik Üretim Kurulu olan (*Central Electricity Generating Board - CEGB*) üstlenmiştir. CEGB bu dönemde, ürettiği elektriği toptan satış tarifesine göre 12 yerel kuruma satmış, bu kurumlar ise kendilerinin belirlediği tarifelerle tüketicilere elektriği ulaştırmışlardır.

Bu dönemin kamu yönetiminde, sektörü iyi performans göstermeye zorlayacak bir teşvik mekanizması kurulamamıştır. Bununla ilgili olarak kamu mülkiyeti ve idaresinin ilk zamanlarda yatırımların eşgüdümlü bir genişleme için seferber edilmiş olması bakımından faydalı olduğu söylenebilir. Ancak, özellikle 1965'e kadar merkezi planlamanın yeterince esnek olmaması sebebiyle, talep

olandan az tahmin edilmiş ve elektrik kesintileri gündeme gelmiştir. Bu yıldan sonra ise sistematik olarak tahminler, gerçekleşen rakamların üzerinde kalmıştır.

Nükleer enerji ile ilgili olarak İngiltere'nin yaşadığı deneyim ise, Türkiye'deki tartışmalara ışık tutabilecek niteliktedir. 1973'teki petrol krizi ve yine o dönemdeki madencilerin grevleri, ilgilileri enerji girdilerinin temini konusunda endişeye sevk etmiştir. Bu sıkıntıların giderilmesi amacıyla nükleer program uygulamaya konmuştur. Ancak nükleer santraller planlanandan daha pahalıya mal olmuş, inşaları daha uzun sürmüş ve güvenlik problemleriyle karşılaşmıştır. Ayrıca, nükleer santralleri işletmenin bir birikim gerektirdiği ve bu birikimin henüz İngiltere'nin elinde olmadığı anlaşılmıştır. Nükleer santrallerin, değişken maliyetlerinin diğer santral türlerine oranla düşük çıkması gerekirken, durum bunun aksi yönünde gerçekleşmiştir. Ayrıca, gösterilen tüm kolaylıklara rağmen 1990 yılında uygulanan özelleştirme programında bu santrallerin satışı gerçekleştirilememiştir¹⁰⁶.

1980 sonrası özelleştirme çalışmalarının ardındaki güdü, bazı Avrupa ülkelerinde ve ABD'de bu sektörün özel ellerde gösterdiği başarı ve yaşanan deneyimler sonrası, ülkede hakim olmaya başlayan büyük kamusal teşebbüslerin esneklikten yoksun, bürokratik ve siyasi kontrolün dışında hareket eder nitelikte olmaları ve çok yüksek yatırım ve üretim maliyetleri sonucu bu sektörde oluşan yüksek fiyatlardır. Bu güdülere dayalı reform çalışmalarının ilk ayağını 1989 yılında çıkarılan elektrik kanunu oluşturur. Bu kanun ile CEGB, Ulusal İletim Şirketi - **National Grid Corporation (NGC)**, **PowerGen**, **National Power** ve **Nuclear Electric** olmak üzere dört ayrı şirkete bölünmüştür. Böylece İngiltere'de elektrik sanayindeki dikine bütünleşmiş yapı ayrılmıştır. İngiltere'de sektörün bu şekilde yapılandırılmasında British Gas'in dikey bütünleşmiş olarak özelleştirilmesi sonucunda ortaya çıkan rekabetin sağlanmasıyla ilgili zorluklar da etkili olmuştur¹⁰⁷.

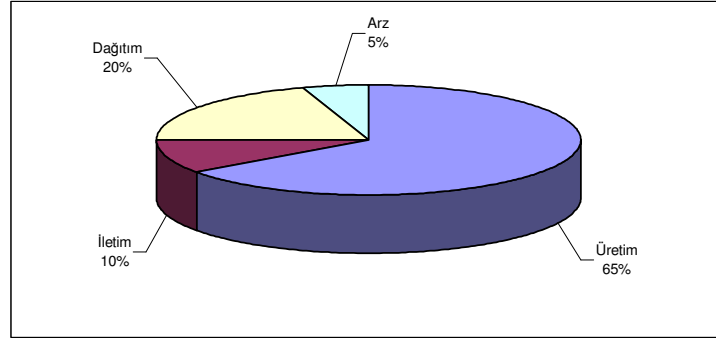
NGC iletimden sorumlu ve regülasyona tabi bir doğal tekel olarak yapılandırılarak 12 tane bölgesel elektrik şirketinin (*Regional Electricity Corporations*) ortak mülkiyetine verilmiştir. Elektrik üretimi ise tamamen özel sektöre açılmıştır. Bu yapı sonucu elektrik hizmetlerini oluşturan faaliyetlerin toplam maliyet içindeki payları Şekil-10'da oluşmuştur.

Elektriğin arzı ise iki kademeli hale gelmiştir: Küçük müşterilere satış (bölgesel elektrik şirketlerinin tekelindedir) ve Büyük müşterilere satış (her özel şirket tarafından yapılabilir).

¹⁰⁶ ZENGİNOBUZ, Ünal/OĞUR, Serhan, **a.g.e.**, s.6.

¹⁰⁷ McCrudden, Christopher, **a.g.e.**, s. 228.

Şekil-10: İngiltere’de Elektrik Hizmetlerinin Toplam Maliyet İçindeki Payları (1997)



Kaynak: OECD, **The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies**, Paris, 1998, s. 140

İngiltere’de reform sonrası iletimin yanında dağıtım da doğal tekel olarak kabul edilmiş ve Elektrik Regülasyon Ofisi - **Office of Electricity Regulation (OFFER)** tarafından regülasyona tabi tutulmuştur.

İngiltere’de elektrik üreticileri, ulusal spot piyasada belirlenen fiyatlardan iletim şirketine satış yaparlar. Bu piyasa, yapılan reformun en can alıcı noktasını oluşturmaktadır. Spot piyasada fiyatların belirlenmesi ise şu şekilde gerçekleşmektedir: Piyasada her sabah üreticiler o gün için hangi üretim tesislerini çalıştırabileceklerini ve fiyatlarını belirlerler. Teklif edilen bu fiyatlar bir üretim taahhüt fiyatı ve üç taneye kadar da üretilecek MWh’a bağlı olarak artan birim başına fiyattan oluşmaktadır. Bundan başka, iletim ağının bütün kullanıcıları bir sonraki günün her yarım saati için her noktadaki talep tahminlerini verirler. Bu verileri kullanarak NGC toplam maliyeti asgariye indirecek programı oluşturur. Bu program ışığında hangi yarım saatlik dilimde hangi tesisin ne kadar üretim yapacağına ilişkin bilgiler üretim şirketlerine ulaştırılır.

Yerel dağıtım şirketleri ihtiyaçları olan elektriği iletim şirketinden, üzerine yalnızca iletimle ilgili birim maliyeti karşılayacak bir bedel eklenen, spot fiyattan satın alırlar. Bu sistemin iyi çalışması üzerine birçok şirket piyasaya girmiş ve sadece 1990-1996 yılları arasında %20’lik üretim kapasitesi artışı sağlamıştır.

Spot piyasada belirlenen fiyatlarda görülebilecek aşırı dalgalanmaları azaltmak üzere, sabit fiyatlı ve uzun vadeli kontratlar imzalamak imkanı da mevcuttur. Hemen hemen elektrik satın alan bütün şirketler, bu tür kontratlar

aracılığıyla risklerini en aza indirmektedirler. Uzun vadeli kontratlar sayesinde yeni şirket girişleri artarken, PowerGen ve National Power adlı özelleştirilen iki üretim şirketi büyüyerek uluslararası enerji üretim devleri haline gelmişlerdir. Özel sektöre ait üretim tesislerinde yaşanan verimlilik¹⁰⁸ artışları sonucunda, bu şirketlerle rekabet edebilmek için, bir kamu şirketi olan Nuclear Electric bile büyük verimlilik artışı sağlamıştır.

İngiltere’de enerji piyasalarındaki son gelişmeler, elektrik ve gaz sektörlerini birleşmeye yöneltmiştir. Örneğin British Gas bugün elektrik de satmakta ve bunun yanı sıra çok sayıda elektrik kökenli şirket de gaz satışı yapmaktadır. Bu değişimlerin bir sonucu olarak, İşçi Partisi hükümeti elektrik ve gaz sektörlerinin düzenleyicilerinin birleştirilmesi gerektiğine karar vermiştir. Şu anda OFGAS’ın birkaç aydır görevde bulunan yeni genel müdürü **Callum McCarty** aynı zamanda elektrik düzenleme kurumu OFFER’in de genel müdürüdür¹⁰⁹.

3.7.4.3. Şili

OECD¹¹⁰ ülkeleri arasında elektrik sektöründe en başarılı reformu gerçekleştiren Şili’nin izlediği yolun ayrıntılı bir şekilde incelenmesi, bu konuda arayış içinde olan Türkiye benzeri ülkeler açısından faydalı olacaktır.

¹⁰⁸ ZENGİNOBUZ ve OĞUR’a göre “elektrik sektöründe verimliliğin üç boyutu bulunmaktadır. Kısa vadede verimlilik, elektriğin ne ölçüde nihai tüketim kademesine en düşük maliyette ulaştırılmasıyla ilgilidir. Yani eldeki tesislerin verimli işletilmesi ve hangi tesisin ne kadar elektrik üretmesi gerektiği kararının, toplam maliyeti asgariye indirecek şekilde verilmesidir. Orta vadede verimlilik sanayinin doğru girdi karışımını kullanmasıdır. Bir başka deyişle, yakıt ve işgücü maliyetini asgari seviyede tutacak bileşimin seçilmesidir. Uzun vadede verimlilik ise, doğru miktarda yatırımın mümkün olan en düşük maliyetle ve doğru yerde yapılması ve en iyi teknolojinin kullanılmasıdır. Bunlar sonucunda, elektrik sanayi gibi sermaye yoğun bir alanda girilen reformun en büyük tesirini yatırım verimliliği, yani uzun vadede verimlilik sahasında göstermesi beklenir.”

Bu sebeple, her ne kadar üretim kademesi rekabete açılabilirse bile, yatırım verimliliğinin sağlanabilmesi için uygun düzeyde regülasyona gerek duyulur. Bu regülasyonun içeriğini ise; piyasaya giriş, üretim yeri ve kapasitesi, kullanılacak yakıt türü vb. kriterler oluşturur.

¹⁰⁹ SYRETT, Keith, **a.g.e.**, s. 10.

¹¹⁰ İngilizce adının (Organization for Economic Cooperation and Development) kısaltılmış biçimiyle OECD olarak anılan Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü, İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda kurulması düşünülen uluslararası iktisadi işbirliğini düzenlemeye çalışan bir örgüttür.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa ekonomik açıdan tam bir çöküntü içindeydi. ABD 1948 yılında kendi ekonomik ve siyasal çıkarları doğrultusunda ve Marshall Planı adı altında Avrupa’nın ekonomik kalkınmasını üstlenince, yapılacak ekonomik yardımın yürütülmesi ve taraflar arasında koordinasyon sağlanabilmesi için bir örgüt gereksinimi ortaya çıktı. İlk aşamada, Avrupa devletleri kendi aralarında “Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü” (Organization for European Economic Cooperation-OECC) adı altında örgütlendiler. Ancak, ilk on yılın uygulaması

Şili’de konuyla ilgili çalışmalar 1978 yılında başlamıştır. Bu yıl öncesinde benzer diğer ülkelerde olduğu gibi Şili’de de elektrik tarifeleri hükümet tarafından belirlenmekteydi.

Şili’de öncelikle, üretim ve iletim yerel elektrik dağıtımından ayrılmıştır. Üretimde devlet elindeki büyük şirketlerin elden çıkarılması halka arz yoluyla gerçekleştirilmiş, 50 MW’tan küçük üretim tesisleri ise, doğrudan düzenlenen ihaleler yoluyla satılmıştır. Özelleştirilen elektrik şirketlerinin hisse senetleri, geniş halk kitlelerince elde tutulmakta ve menkul kıymetler borsasında işlem görmektedir. Piyasanın regülasyonu amacı ile kurulan düzenleyici kurumların istikrarlı yapılarını 1980’lerin başında yaşanan krize rağmen koruyabilmeleri de, büyük oranda emeklilik fonlarının ve halkın önemli elektrik şirketlerinin hisselerini ellerinde tutmalarından kaynaklanmaktadır. Şili’de CNE (*Ulusal Enerji Komisyonu*) ana düzenleyici kuruluştur ve sektörün yatırım plan ve politikalarını geliştirmekten ve regülasyondan sorumludur. CNE’nin fiyat regülasyonu Ekonomi Bakanlığının sınırlı onay yetkisine tabidir. Eğer CNE’nin belirlediği fiyatların uzun vadeli marjinal maliyetlerin çok altında veya üstünde olduğu düşünülüyorsa, ilgili bütün şirketlerin mahkemeye başvurma hakları bulunmaktadır.

CNE’nin bir diğer sorumluluğu ise, birbirine iletim hatları aracılığıyla bağlı değişik üretim, iletim ve dağıtım şirketleri arasındaki eşgüdümü sağlamaktır. CNE, elektrik dağıtım kademesini tavan fiyat uygulaması yöntemiyle regülasyona tabi tutmaktadır. Uygulanan tavan fiyatın uzun vadeli marjinal maliyetlere mümkün olduğu kadar yakın olmasına çaba gösterilmektedir. İzin verilen fiyat ise üç unsurdan oluşmaktadır:

1. Uzun vadeli marjinal enerji ve güç maliyeti
2. Uzun vadeli marjinal iletim maliyeti
3. Dağıtım katma değeri

İletim maliyetleri belirlenirken; dağıtım şirketinin sistem merkezine göre nispi yerine ve iletim sisteminin kapasitesine bakılmaktadır. Öte yandan, iletim ve üretim maliyetlerinin toplamı sistemin belirli bir noktasındaki fiyatı belirlemektedir. Sistemin her bir noktasında uygulanacak fiyat, her altı ayda bir gelecek üç yıl için öngörülen ortalama marjinal maliyetlere eşit olacak şekilde ayarlanır. Ayrıca bu fiyatlar, yakıt ve gereç maliyetleri ile barajlardaki su

sonucunda bu örgütün gereksinimleri karşılanamadığı anlaşıldı ve 1961 yılında ABD ve Kanada’nın da katılımıyla OECD kuruldu.

OECD, günümüzde, ilk kurulduğu zamanlardaki işlevinden çok uzaklaşmış olmasına karşın, özellikle “*Kuzey-Güney Diyalogu*” çerçevesinde pek çok sorunun gündeme geldiği ve tartışıldığı uluslararası bir arena olması açısından önemini korumaktadır.

seviyesi vb. faktörlerde değişiklik olduğunda çeşitli endeksleme formüllerine göre tekrar hesaplanır. Ayrıca sistemin hiçbir noktasında fiyatın, toptan elektrik piyasasında oluşan fiyatla yüzde onundan fazla farklılaşmasına izin verilmez.

Kısaca özetlemek gerekirse Şili’de elektrik fiyatlama sisteminin dayandığı ilkeler; fiyatların marjinal maliyetlere yakın olması, nihai kullanıma göre değişmemesi ve tüketim noktasının yerine bağlı olarak fazla farklılık göstermemesidir.

Bu yapılanma sonrası, fiyatlar uzun vade marjinal maliyetlerle çok yakından ilişkili hale gelmiştir. Hidroelektrik santrallerde dahil olmak üzere, sektörün her dalında özel yatırımlar başlamış ve hala da süregelmektedir. 1989 yılında kurulu kapasitenin 2,902 MW’ı özel sektöre, 586 MW’ı kamu sektörüne ait hale gelmiştir.

3.7.4.4. Uluslararası Elektrik Ticareti

Şili’yi bu şekilde inceledikten sonra, elektriğin uluslararası ticareti ile ilgili olarak açıklama yapmak yerinde olacaktır. Almanya’da firmalar elektriği, fiyatı daha ucuz olan uluslararası sağlayıcılar yerine fiyatları görece olarak yüksek olan bölgesel sağlayıcılardan almak durumundadırlar. Bu problem sadece Almanya’ya özgü değildir. Birçok Avrupa ülkesinde hükümetler elektrik sektöründe tekeli bir yapının olmasını tercih ettiklerinden, Avrupa’da elektrik fiyatları ABD’de kıyasla oldukça yüksektir. Tablo-9’da elektrik üretim maliyetlerinin ülkeler arası karşılaştırmasına yer verilmiştir.

Bu durum başta ABD olmak üzere bir çok ülkedeki doğal gaz şirketlerinin Avrupa’da pazar kazanmalarına yol açmakta ve bu olumsuz durum, doğrudan tüm endüstrilerin üretim maliyetlerini etkilemektedir. Nitekim, elektrik fiyatlarında meydana gelecek %30’luk bir artış; kağıt, metal ürünler, kimyasallar ve cam fiyatlarında %2,5, plastik ürünler, telekomünikasyon ve tekstil ürünleri fiyatlarında ise %1-2’lik bir artışa sebep olmaktadır.

Şimdiye kadar aktarılan ülke örnekleri dışında OECD ülkelerinde elektrik sektörünün iktisadi performansı ve regülasyon yapıları Tablo-10’da özetlenmeye çalışılmıştır.

3.7.5. Türk Elektrik Sektörü

Cumhuriyetin ilanından 1930 yılına dek, ülke genelinde denemeye çalışılan liberal ekonomi politikaları ile uyumlu olarak, elektrik konusunda Cumhuriyet öncesi dönemde başlayan imtiyazlı ortaklık uygulamaları devam etmiştir. 1929 yılından itibaren bütün dünya ekonomilerini sarsmaya başlayan büyük krizin de etkisiyle daha devletçi ekonomik politikalar izlenmeye başlanmış, bu kapsamda 1933 yılında imtiyazlı ortaklıkların bazı muafiyetleri kaldırılmış ve çıkarılan **Belediye Kanunu** ile belediyelere elektrik tesisi kurma ve işletme yetkisi verilmiştir.

Tablo-9: 1995 Yılı İtibariyle Enerji Maliyetleri (cent/kwh)

Ülke	Maliyet
Almanya	11,88
İtalya	10,00
Portekiz	9,65
Belçika	9,12
İspanya	8,50
İngiltere	8,09
İrlanda	7,40
Fransa	7,39
Hollanda	7,27
ABD	7,01
Yunanistan	6,87
Danimarka	5,89
Finlandiya	5,72
Norveç	4,72
İsveç	4,22

Kaynak: GUASCH J. Luis-SPILLER Pablo, **Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story**, World Bank Publishings, 1999, Washington D.C., s. 19.

1938-1944 yılları arasında, ülkedeki tüm yabancı sermayeli ve imtiyazlı yabancı elektrik ortaklıkları devletleştirilmiştir. Bundan sonra, 1950 yılından itibaren ekonomide özel sektöre daha fazla ağırlık vermek isteyen politikalar sonucu, elektrik sektöründe yerli özel sermayeli dört adet anonim şirket kurularak kendilerine bölgesel imtiyaz tanınmıştır. 1950 sonrasında hidroelektrik santrallere önem verilmesi kararlaştırılarak, 1953 yılında bu amaca yönelik çalışmak üzere **Devlet Su İşleri (DSİ)** kurulmuştur. 1960 yılında başlayan planlı kalkınma çabalarının elektrik sektörüne yansımaları daha kamusal politikaların izlenmesi şeklinde olmuştur. Bu kapsamda, enerji politikalarının eşgüdümü ile de sorumlu olmak üzere, 1963 yılında **Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı** kurulmuştur. 1970 yılında ise elektrik sektörünün tüm kademelerinde tekel olarak faaliyet göstermek üzere **Türkiye Elektrik Kurumu (TEK)** Türk idari hayatında yerini almış, ardından elektrik sektöründe merkezi bir yapıya geçişi sağlamak amacıyla Etibank, DSİ, İller Bankası ve belediyelere ait santraller TEK'e devredilmiştir. Böylece imtiyazlı özel elektrik ortaklıkları yoluyla elektrik üretim, iletim, dağıtım ve satışı politikasından vazgeçilmiştir. Ancak ilginçtir ki, bu tarihte faaliyette bulunan imtiyazlı ortaklıkların¹¹¹ varlıklarını korumalarına izin verilmiştir.

¹¹¹ Çukurova Elektrik A.Ş., Kepez Elektrik A.Ş., Kayseri ve Civarı T.A.Ş.

Tablo-10: Elektrik Sektöründe Regülasyon Yapısı ve Ekonomik Performans 1994/1995**

Kaynak: OECD, The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies, Paris, 1998, s. 32.

** **Piyasaya giriş, Fiyat, Girdi:** FR=fiyat regülasyonu, Havuz=rekabet halindeki havuz, TSG=Tüm sağlayıcıların iletim ağına erişimi, YKR=Yeni kapasite regülasyonu, YTR=Yakıt türü regülasyonu

Rekabet: MON=Monopol, REK=Yeni kapasite regülasyonuna dayalı rekabet, TSR=Toptan satış pazarında rekabet, PSR= Perakende satış pazarında rekabet

Türkiye’de 1980 sonrası hakim olan ekonomide liberalleşme politikaları ile özel sektörün enerji alanında katkısını kolaylaştıracak girişimlere başlanmıştır. Bu amaçla, elektrik sektörünün çeşitli kademelerinde hizmet gösteren müesseseleri mümkün olduğu kadar bir araya toplayarak özelleştirilmelerini kolaylaştırmak için, 2705 sayılı kanun ile TEK ve DSI’nin santral kurma konusundaki tekelleri kaldırılmış, böylece özel sektöre elektrik üretim tesisi kurma ve üretilen elektriği TEK’e satma olanağı tanınmıştır.

Şu anda Türk enerji politikasının asıl ihtiyaç duyduğu şey hızla büyüyen talebin zamanında karşılanabilmesidir. Bu da doğal olarak büyük yatırımlar gerektirmektedir. Kamu kesiminin sınırlı finansal desteği ve etkinlik ile karlılığın artırılması için, özel sektörün bu alana çekilmesi gerekmektedir. Bu amaçla 3096 sayılı yasanın 1984 yılında çıkarılması ile, Türk elektrik politikasının, iletim dışındaki diğer elektrik ile ilgili hizmetlerin özelleştirilmesine yönelik politikaları açık seçik ortaya konmuş ve özellikle son dönemde bu konuda büyük adımlar atılmaya başlanmıştır. Nitekim, bir kamu iktisadi kurumu olan TEK 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile; elektrik üretim ve iletim hizmetlerini yapmak üzere **Türkiye Elektrik Üretim, İletim Anonim Şirketi (TEAŞ)** ile elektrik dağıtım hizmetlerini yapmak üzere **Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ)** unvanlı iki ayrı iktisadi Devlet teşekkülüne bölünmüş ve böylece 233 sayılı KHK gereğince elektrik üretim, iletim ve dağıtım faaliyeti tekel nitelikli bir faaliyet olmaktan çıkarılmıştır. Bu Bakanlar Kurulu Kararı ile 1970 yılında kurulan Türkiye Elektrik Kurumu ortadan kaldırılmıştır.

TEAŞ enerji santralleri ile iletim hatlarının inşası, termik ve hidroelektrik santraller yoluyla elektrik üretilmesi, 66 kV ve üzerindeki iletim hatlarının işletilmesi ile görevlidir. TEAŞ elektriği, TEDAŞ ve onun şirketlerine, özel dağıtım şirketlerine ve 66 kV üzerinden ağa bağlı bireysel kullanıcılara satar. 1996 yılında TEDAŞ toplam üretimin %83’ünü gerçekleştirmiştir.

Şu anda TEAŞ, bünyesindeki santralleri YİD ve işletme hakkı devri yoluyla özel sektöre devretmekte fakat iletim fonksiyonunun özelleştirilmesi düşünülmemektedir. Yapılan devirlerden sonra da TEAŞ’ın elinde bazı santraller kalacaktır ancak uzun vadede TEAŞ’ın sadece iletim fonksiyonunu yerine getirmesi planlanmaktadır.

TEDAŞ ise, yedi bölgesel dağıtım şirketi ile beraber 34.5 kV ve altı elektrik enerjisinin dağıtımını ile görevlendirilmiştir. TEDAŞ elektriği TEAŞ ve özel üretici şirketlerden satın alır.

Konuyla ilgili yasal düzenlemelere gelince:

3096 sayılı yasa, YİD modelinin yaşama geçirilmesi için yapılan ilk yasal düzenleme sayılabilir. Bu kanunun çeşitli maddeleri göz önüne

alındığında, adı anılmamakla beraber bir tür Yap-İşlet-Devret modelinin kullanımının kastedildiği anlaşılmaktadır. Bu yasa, yerli ve yabancı özel şirketlerin enerji projelerine mali destek vermelerini, inşa etmelerini ve işletmelerini düzenlemektedir. Bu şirketler ürettikleri enerjiyi TEAŞ/TEDAŞ'a ya da bölgesel dağıtımıcılara belirlenen tarife üzerinden satarlar ve belirli süre işlettikten sonra tesisi işler halde devlete ücretsiz olarak devrederler.

1984 yılında 3096 sayılı yasanın çıkarılmasından sonra, bu yasanın uygulamasını düzenleyen yönetmelikler ardı ardına çıkarılmıştır. İlk yönetmelik 85/9799 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile 1985 yılında çıkarılan ve elektrik enerjisi üretim tesisi kurma ve işletme izni verilmesi esaslarını ayrıntılı bir şekilde düzenleyen yönetmeliktir. Bu yönetmeliğe, otoprodüktörlerle ilgili 1995 yılında çıkarılan yönetmeliğe uygun olarak 1996 yılında otoprodüktörler ve otoprodüktör gruplarıyla ilgili eklemeler yapılmıştır. 85/9799 sayılı yönetmeliğin **Tanımlar** başlığını taşıyan 3. maddesinde otoprodüktör, faaliyet alanlarının enerji ihtiyacını karşılamak üzere ilgili yönetmeliğin 4. maddesinin (g) bendinde belirtilen şartları taşıyan üretim tesisi kurup elektrik üreten tüzel kişiler olarak; otoprodüktör grubu, kendi faaliyet alanlarının enerji ihtiyacını karşılamak üzere ilgili yönetmeliğin 4. maddesinin (g) bendinde belirtilen şartları taşıyan üretim tesisi kurup elektrik üreten tüzel kişiler grubu olarak; ımdat grubu ise, can ve mal kaybını önlemek amacıyla sadece elektrik enerjisi kesilmelerinde kullanılan elektrojen grubu olarak tanımlanmıştır. Bu yöntemin önemli bir faydası, normal enerji santrallerinde kullanılan doğal gaz, kömür gibi kaynakların yanı sıra endüstri atıklarının da değerlendirilebilmesidir.

Bakanlar kurulu, görevlendirme esasları hakkındaki yönetmeliği ise 2 Şubat 1987 tarihinde 87/11488 sayı ile çıkarmıştır. Bu yönetmeliğin amacı 1.madde de belirtildiği üzere, TEAŞ ve TEDAŞ dışındaki yerli ve yabancı sermaye şirketlerine belli bir bölgede elektrik enerjisi üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti görevlerinin tamamını veya bölgedeki tesislerin özelliğine göre bunlardan bazılarını yapma yetkisi verilmesine dair esas ve usulleri belirlemektir.

1985 yılında Bakanlar Kurulunca çıkarılan 85/9800 sayılı yönetmelikte de, TEAŞ ve TEDAŞ dışındaki kuruluşların görevlendirileceği bölgeler belirlenmiştir. Yönetmeliğin 2. maddesi 1997 yılında değiştirilmiş ve (a) bendinde 3096 sayılı yasanın 9. maddesinde yer alan tarife sistemine geçilebilmesi için, bölgesel ulaşım ve teknik zorunluluklar ile enerji tüketimleri dikkate alınarak dağıtım tesisleri ile ilgili görev bölgeleri 29 adet olarak belirlenerek, sıralanmıştır. Yine aynı maddenin (b) bendinde ise 3096 sayılı yasanın 5. maddesinde yer alan mevcut üretim tesislerinin işletme haklarının devrinin sağlanması amacıyla, 21 görev bölgesi, bir başka ifade ile 21 enerji üretim tesisi sıralanmıştır. Maddenin son bendinde, bu bölgelerin günün

koşullarına göre Bakanlar kurulu kararı ile değiştirilebileceği belirtilerek, konuya esneklik getirilirken, göreve talip olacak yatırımcılar açısından soru işaretleri doğmuştur.

YİD projelerinde istenilen sonucun tam anlamıyla elde edilememesi üzerine, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bu modelin daha basit bir uygulaması olan Yİ modelini geliştirmiştir. Bu yeni düzenleme aşağıdaki esasları içermektedir:

- Özel şirketler, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının izni ile hidroelektrik, jeotermal ve nükleer santraller dışında kendi üretim santrallerini inşa edebilecekleridir.
- Şirketler TEAŞ ile bir elektrik uygulama anlaşması yapacak, TEAŞ'ın mali yükümlülükleri için Hazine garantisi verilebilecektir.
- Üreticiler enerjiyi doğrudan TEAŞ'a yada iletim hatları bulunan başka bir şirkete, ya da iletim ve dağıtım maliyetlerini ödeyerek doğrudan kullanıcılara satabileceklerdir.
- 3096 sayılı yasaya göre fizibilite raporları onaylanan ya da anlaşma imzalanan şirketler de Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına başvurarak bu yasal hükümlerden yararlanabileceklerdir.

Yap-İşlet modeli ilgili ilk olarak 4283 sayılı yasa çıkarılmış, bunu yasanın uygulama şeklini gösteren 97/9853 sayılı yönetmelik takip etmiştir. Kanunun "*Tanımlar*" başlıklı 2. maddesinde "*Üretim Şirketi*"; mülkiyeti kendisine ait olmak üzere sadece elektrik enerjisi üretim tesisi kurmak ve işletmek için kurulmuş veya kurulacak yerli ve/veya yabancı sermaye şirketi, olarak tanımlanmaktadır. Bu modelin, YİD modelinden en büyük farkı, üretim tesisinin mülkiyetinin üretim şirketine ait olmasıdır. Bu durum, devretmede ve Türk enerji politikası gereği devredilen bir tesisin tekrar başkalarına işletme hakkı devrinde ortaya çıkması muhtemel sorunları ve ek süreçleri ortadan kaldırmaktadır. Kanunun hazırlanış aşamasında, 3096 sayılı yasa ve uygulamasında ortaya çıkan sorunların dikkate alınmış olduğu görülmektedir. 3096 sayılı yasanın en zayıf taraflarından birisi, teklif alma safhasının ne yasada ne de yasa ile ilgili çıkarılan yönetmelikte kamu vicdanını rahatlatacak ve gerekli şeffaflığı sağlayacak seviyede düzenlenmemiş olmasıdır. Oysa 4283 sayılı yasada, modelin bu evresi ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş ve objektif esaslara kavuşturulmuştur.

4283 sayılı yasanın uygulama şekillerini belirleyen 1 Ağustos 1997 tarih ve 97/9853 sayılı yönetmelik, yasada yer alan hükümlerin ayrıntılarına

değınmektedir. Yap-İşlet modeli, prosedürü daha basit kabul edilen termik santraller için uygulama alanı bulmaktadır. Bu arada kanun koyucunun enerji yatırımlarını hızlandırma amacı güttüğü sezilmektedir.

Bu yasal düzenlemeleri, özellikle yabancı yatırımcılar için önem arz eden uluslararası tahkim ve Danıştay önıncelemesi ile ilgili yasal değışiklikler takip etmiştir. Bu düzenlemelerle, elektrikle ilgili sözleşmelere uluslararası tahkim şartının koyulabilmesi mümkün hale gelirken, Danıştay'ın önınceleme sonucu vereceğı görüşün bağlayıcı değıil tavsiye niteliğinde olacağı hükme bağlanmıştır.

Elektrik sektörü ile ilgili son düzenleme ise halen TBMM'de üzerinde çalışmaların devam ettiğı **Elektrik Piyasası Kanunu Taslağı**'dır. Eğer yasalaşırsa bu kanunun getireceğı en büyük yenilik sektöre özel bir düzenleyici kurumun kurulmasıdır.

Türkiye'nin 1999 yılı rakamlarına göre, 8,3 milyar ton linyit, 1,1 milyar ton taşkömürü, 48,4 milyon ton petrol, 8,8 milyar metreküp doğal gaz, 380 bin ton toryum, 9129 ton tabii uranyum rezervi bulunmaktadır. Türkiye bu rezervler içinde linyit ve toryum yatakları açısından oldukça şanslı bir ülkedir. Türkiye'nin ayrıca yıllık 123,7 milyar kilovatsaat (kwh) hidroelektrik enerji potansiyeli, 124,6 milyar kwh elektrik üretebilecek 35,2 milyon ton petrol eşdeğeri güneş; karada 50, denizde 150 milyar kwh elektrik üretebilecek rüzgar enerjisi potansiyeli bulunmaktadır. Bir diğeri ifade ile, Türkiye sadece su, güneş ve rüzgar potansiyelini kullanarak yılda 448,3 milyar kwh elektrik üretebilecek olanağı sahiptir.

Son yıllarda yaşanan ekonomik kriz nedeniyle Devlet yatırımlarının hız kestiğı 1994 sonrası dönemde, yıllık toplam kurulu güç artış oranlarının toplam üretim ve tüketim artış hızlarının oldukça altında kaldığı gözlenmektedir. Bu da göstermektedir ki, yapılan düzenlemeler yetersiz kalmakta sektörde daha radikal reformların hayata geçirilme gereğı gün geçtikçe artmaktadır.

Türkiye'de şu anda elektrik satış fiyatlarını düzenleyen tarifeler, TEDAŞ yönetim kurulu tarafından belirlenmekte ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın onayı ile yürürlüğe girmektedir. Son yıllarda sektörde YİD, Yİ ve İşletme Hakkı Devri yöntemleri ile yer almaya başlayan özel sektörün ürettiğı elektriğın fiyatlandırılmasında farklı yöntemler kullanılmaktadır. Bunlar için kullanılan fiyatlandırma yöntemi temelde maliyet artı kar yöntemidir. Otoprodüktörler için ise, ihtiyaç fazlası üretimi için görelı fiyat ve tavan fiyat karışımı bir yöntem uygulanmaktadır. YİD, Yİ projeler için fiyatlandırma, imzalanan sözleşmeler sırasında uzun vadeli olarak belirlenmektedir. Tüm bu fiyat tarifeleri Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın onayını müteakip işler hale gelmektedir.

3.7.6. Türk Elektrik Sektörünün Sorunları ve Çözüm Önerileri

Mevcut durum bu şekilde özetlendikten sonra, tezin bu kısmında Türk elektrik sektöründe yaşanan sorunlar ve bu sorunları çözecek mekanizmalar konusunda bilgiler verilecektir

Öncelikle, gelişmekte olan bir ülke olarak tanımlanan Türkiye'nin bu tanıma uygun olarak yüksek GSMH artışlarına ulaşması hedefleniyorsa, ekonominin temel girdisini oluşturan enerji alanında önemli aşamalar kaydetmesi gerekmektedir. Fakat istenen artışın gerçekleştirilebilmesi için gereken yatırım tutarı oldukça yüksektir. Gerekli sermayenin kamu kaynaklarına dayalı olarak sağlanabilmesi imkansızdır. Bu sebeple her türlü yerli veya yabancı sermayenin bu sektöre kanalize olması için gereken çaba gösterilmelidir. Fakat 1999 yılı itibariyle özel sektör katılımının henüz oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Özel sektör katılımını sağlayan YİD, Yİ ve İşletme Hakkı Devri yöntemlerinde, şirketlere uygun rekabetçi ortam yaratılarak yatırıma teşvik sağlanamadığından, TEAŞ tarafından enerji alım garantisi verilmesi ve maliyet artı kar yöntemine dayalı uzun dönemli fiyatlandırma mekanizması özel yatırımcının riskini çok azaltmaktadır. Kamu açısından ilk yatırım maliyetini düşüren bu fiyatlandırma yöntemi, işletme döneminde yatırımcıya ekonomik verimliliği artırıcı yönde herhangi bir teşvik vermemektedir.

Öte yandan, şimdiye kadar özel yatırımcıların elektrik sektöründeki faaliyetlerinde varlığından söz edilebilecek tek rekabet biçimi, ihale aşamasında gerçekleşen "*pazar için rekabet*"tir. Yapılan fiyat ve satın alma garantili sözleşmeler, ihaleyi kazanan şirket için "*pazar içinde rekabet*" gibi bir gerekliliği ortadan kaldırmaktadır¹¹². Bu da iletim ve dağıtımın devlet eliyle yürütülmesi nedeniyle, sadece üretimde özel sektörün bu şartlar altında var olması, aslında üretim aşamasında da devlet varlığının yoğun bir şekilde devam ettiği, dikey bütünleşmiş yapının sanal biçimde ayrılmış olduğu, YİD, Yİ ve İşletme Hakkı Devri yöntemiyle faaliyet gösteren firmaların özel sektörün en önemli niteliği olan kar güdüsü ve riski taşımadıklarından üretimde taşeronluktan öteye gidemedikleri şeklinde bir yargının oluşmasına neden olmuştur. Bu çarpık yapının düzeltilebilmesi için, fiyat ve satın alma garantileri kademeli olarak kaldırılarak elektrik sektöründe ileride girebilecek şirketler için rekabet dezavantajlarının zaman içinde giderilmesi hedeflenmelidir. Nitekim Dünya Bankası da dağıtım şebekeleri için yapılan işletme hakkı devir ihalelerinin iptal edilmeleri gerektiğini bir raporla bildirmiş ve düzenleyici kurumun vakit geçirmeksizin kurulmasını tavsiye etmiştir.

¹¹² ZENGİNOBUZ, Ünal/OĞUR, Serhan, a.g.e., s. 14.

Ayrıca, düzenleyici kurum oluşumlarının, kamu hizmeti imtiyazı dağıtıldıktan ve doğal tekel olarak nitelendirilen alanlar özel sektöre devredildikten sonra gerçekleştirilmeye çalışılması önemli bir eleştiri konusudur. Çünkü, kurumların oluşturulmasının bilinçli veya bilinçsiz olarak geciktirilmesi şirketlere muhtemelen bu süre içinde istedikleri gibi kar sağlama olanağı tanımaktadır¹¹³. Geçmişe dönük uygulama yapamayacak olan düzenleyici kurumların pazar şekillendikten sonra giriştiği düzenleme çabalarının çok işlevsel olamayacağı açıktır.

Halen üretimin %85'ini gerçekleştiren TEAŞ, aynı zamanda iletim fonksiyonunu da yerine getirmektedir. Üretimden devletin çekilmesi gerçekleşinceye dek doğabilecek çapraz sübvansiyon sorunlarının önünü almak için iletim fonksiyonu ayrı bir çatı altında toplanmalıdır.

Tüm bu sorunların çözümlenmesinin en temel gereği uygun düzenleyici yapının oluşturulması, yani şu anda siyasi otoritenin bir parçasını teşkil eden Bakanlığın elindeki regülasyon yetkilerinin bağımsız bir düzenleyici kuruma devridir. Fakat uzun dönemli imzalanmış bulunan ve fiyat ile satın alma garantileri içeren sözleşmelerin varlığı, bu tür bir düzenleyici kurumun müdahale alanını daraltmakta ve sektör için önceki yapıya nazaran daha kötü sonuçlar doğurabilecek bir çift başlılık yaratmaktadır. Özellikle oturmuş bir kurumsal ve hukuki yapı altında, kamunun özel mülkiyet haklarını etkileyebilecek değişiklikler yapması, ancak zarar görecekt tarafların tazmin edilmesiyle mümkün olabilir. Düzenleyici organ kurulmaksızın yapılan özelleştirmeler nedeniyle, bu tür sorunlar yaşanmaktadır. Özelleştirmenin bu şekilde sağlıklı olarak yapılması, istenen verimlilik artışı sağlanamaması nedeniyle daha kapsamlı reform gereğinin ortaya çıkması ve bu reform içinde mutlaka düzenleyici kurumun oluşturulmasının yer alması nedeniyle, kurumsal ve hukuki altyapısı oturmamış ülkemize yönelik yabancı sermaye arzında sorun yaşanacağına yönelik tahminler artmaktadır. Artan bu riskle orantılı aşırı yüksek getiri oranları talep edilecektir.

Yatırımlarda devlet garantisi, üretilecek ürünle ilgili fiyat ve alım garantileri vb. uygulamalar, getiri oranı ile ilgili yatırımcının algıladığı riskleri azaltmaya yönelik olarak ülkelerin üstlenmeleri gereken maliyetler olmaktadır. Fakat, ülkemizde olduğu gibi elektrik yatırımlarında uzun vadeli alım miktarı ve fiyat garantisi verildiğinde, bu durum sektörde oluşturulmak istenen rekabet ortamına ters düşmektedir. Örneğin Şili'de kamu şirketleri, yeni regülasyon sistemi yerine oturduğu ve sektörün yeni dengesinin nasıl olacağı belirginleştiği ölçüde, özelleştirilmişlerdir. Elektrik sektöründe regülasyonun kurumsal ve

¹¹³ SALMAN, E. Banu, **a.g.m.**, s. 27.

hukuki yapısının güven uyandırması, Şili elektrik sektörünün yüksek miktarda özel sermaye yatırımını çekmesiyle sonuçlanmıştır.

Türkiye elektrik sektörünün yeniden yapılanması açısından örnek alınacak modelin bir uçuunda ABD’de büyük ölçüde devam eden dikine tümüyle bütünleşmiş tekel yapısı, diğer uçuunda ise İngiltere’nin dikine tüm kademeleri ayrıştırılmış yapısı yer almaktadır. ABD ve İngiltere’deki uç teşkil eden iki yapıya alternatif ara bir çözüm, yüksek gerilim iletim ağındaki tekeli kamu mülkiyetinde tutarak üretim kademesi ile doğrudan veya dolaylı olarak bütünleştirmektir.

Öte yandan Türkiye’de kamunun elindeki üretim santrallerinin özel sektöre işletme hakkı devri anlaşmaları ile devredilmesi süreci, başlamış ve devam etmektedir. Özel sektöre henüz devredilmemiş santrallerin, bu devir tamamlanıncaya kadar ayrı bir kamu şirketi bünyesinde işletilmeleri gerekecektir. Zaten yüksek gerilim iletim ağıının üretim kademesinden ayrılması yönünde karar alındığı da yetkililerden işitilmektedir. Stratejik olarak kabul edilen bazı santraller ile yakın bir gelecekte kurulması düşünölen nükleer santrallerin de bu kamu üretim şirketine bağılı olarak çalıştırılmaları en doğru çözüm olacaktır. Öte yandan üretim kademesinde uzun bir süre kamu ve özel şirketlerin birlikte yer alacakları anlaşılmaktadır.

İngiltere’de uygulanan sistemin santrallerin yanlış yere kurulmasına engel olamadığı, üretim ile iletimin koordine edilerek sistem maliyetlerinin en aza indirilmesinde sorunlarla karşılaşıldığı gözlenmiştir. Ağıın ne şekilde genişleyeceği ile yeni santrallerin ve tüketicilerin konuşlanacağı yerlerin değerlendirilmesi, nihai tüketiciye yansıtılacak fiyatın içindeki iletim bileşeni açısından önem kazanmaktadır. Merkezi planlamayı olanaklı kılan dikine bütünleşmiş geleneksel yapıyla karşılaştırıldığında, dikine ayrıştırılmış sektör yapısının önemli dezavantajı burada ortaya çıkmaktadır. Bu sorunu gidermenin yolu ise regölasyon yoluyla, üretim aşamasına girişin ve üretim tesislerinin yerlerinin denetlenmesidir.

Üreticilerin büyük tüketicilere iletim ağıını kullanarak satış yapıp yapamayacağı cevaplanması gereken diğer bir konudur. Eğer uygun bir çözüm bulunmaz ise, üretimde kamunun doğrudan veya garantili sözleşmeler aracılığıyla dolaylı varlığının uzun süre devam edecek olması böyle bir piyasanın oluşumunu kısa dönem için gündemden kaldırmaktadır. Ancak, elektriğın toptan alım ve satımı ile görevlendirilecek kamu firmasının, ihale yöntemi ile bu kademeye rekabet getirmeye çalışması düşünölebilir. Ama, garantili sözleşmelerin uzunca bir süre daha alım ve satım kararlarını bağlayacak olması elektriğın toptan ticaretine ihale yoluyla rekabet getirilmesini de kısıtladığı ortadadır.

Türkiye’de ucuz hidroelektrik santralleri (HES) kaynağının %30’u kullanılmış durumdadır. Bundan sonra yapılacak HES’lerin elektrik maliyetleri 11-12 cent/kwh’e geleceği hesaplanmaktadır. Bir doğal gaz dayalı termik santralin elektrik maliyeti ise 4 cent olarak hesaplanmaktadır. Kömür ve hidroelektrik santrallerinin ilk yatırım tutarlarının doğal gaz dayalı santrallere oranla çok yüksek olmasının, elektrik üreticileri arasında rekabet ortamında çok büyük sıkıntılara yol açabileceği belirtilmektedir. Elektrik sektöründe rekabetin sağlanması halinde hiçbir yatırımcının kömür ve hidroelektrik santral yapımına girmeyeceği, doğal gaz dayalı santrallerde bir patlama olacağı tahmin edilmektedir. Bu da yerli kaynakların kullanılmaması ve enerji de büyük oranda dışa bağımlılık anlamına gelmektedir. İşte bu noktada regülasyonun sadece piyasa aksaklıklarını gidermek amacıyla değil, bazı durumlarda ülkelerin stratejik çıkarları için de yapılabileceği ortaya çıkmaktadır. Nitekim, Almanya’da elektrik fiyatları, ülkenin maliyeti çok yüksek kömür rezervlerinin devlet tarafından kullanılmasının zorunlu kılınmasından etkilenmektedir. Bu etki, ilk önceleri iki şekilde ortaya çıkmıştır. İlkinde devlet yerli kömür kullanan santrallere fiyat avantajı sağlamış, ikincisinde ise elektrik üreticilerine kömür üreticilerinden satın alırken sübvansiyon uygulamıştır. Bu iki tür destek 1996 yılında kaldırılırken, yerine yerli kömür fiyatlarının ithal ile aynı düzeye inmesi için federal bütçeden üreticilere doğrudan destek verilmesine başlanmıştır¹¹⁴. Benzer uygulamanın Türkiye’de de yapılması mümkündür. Ancak öncelikle enerji santrallerine kaynak sağlayan piyasaların da düzenlenmesi, mümkün olanların rekabete açılması gerekir.

Ayrıca, elektrik üretimi pazarına giriş aşamasında santral tipi ve yerine bağlı koşullar getirilebilir. Doğal gaz fiyatları konusunda gerekli regülasyon yapılarak, petrolde olduğu gibi doğal gaz kullanımının enerji üretiminden ev ve sanayi kullanımına kayışını sağlayacak vergi düzenlemeleri yapılabilir. Bu düzenlemeler sonucu elde edilen gelirler de ülkenin zengin hidroelektrik ve kömür rezervlerinin dünya fiyatlarıyla kullanılması amacına yönelik sübvansiyonlar yoluyla değerlendirilebilir.

Sonuç olarak Türk elektrik sektöründe, üretim kademesinin rekabete açılarak özel sektör girişine izin verilmesi, yeni piyasaya gireceklerle alım garantili uzun vadeli sözleşme yapılmazken, daha önce yapılmış sözleşmelerin işletme hakkı devri ile yaratılacak kaynaklar yoluyla veya bu sözleşmelere göre alım garantisi verilen fiyat ile hayata geçirilecek piyasada oluşacak fiyat arasındaki negatif farkın fon vb. sübvansiyonlarla sağlanması gerekmektedir. Üretimde kullanılan birincil enerji kaynaklarının da rekabetçi piyasalardan temini de önemlidir. Çünkü üretim aşamasının %80 maliyetini yakıt oluşturmaktadır.

¹¹⁴ OECD, *The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies*, s. 116.

Yüksek gerilim iletiminde ise, üretimin stratejik santraller hariç tamamlanmasına dek kamu tekeli olarak düzenleyici kurumun regülasyonu altında yürütülmesi, daha sonrada İngiltere'ye benzer şekilde bölgesel dağıtım şirketlerine satılması uygun olacaktır.

Dağıtım için ise şu anda benimsenen 29 bölgeye dayalı modelin bölge sayısı düşürülerek (birleşme ve devralmaların teşviki ile) ve düzenleyici kurumun denetimi altında uygulanması en uygun çözüm yolu olacaktır. Dağıtıcıların küçük tüketicilere uygulayacağı fiyatlar regülasyona tabi tutulurken, büyük tüketicilere uygulanan fiyatlar konusunda bir ölçüde serbesti tanınması ve hatta belirli değerler üzerinde talebi olan tüketicilere bir başka dağıtıcı yada doğrudan üreticiden, iletim ve dağıtım maliyetlerini karşılamak kaydıyla elektrik satın almasına izin verilmesi yerinde olacaktır.

3.7.7. Elektrik Sektörü Regülasyonunda Yaşanabilecek Sorunlar

Sektörde regülasyona tabi olan imtiyazlı şirketlerin regülasyona tabi olmayan bağımsız üretim piyasasında iştiraklerinin bulunması durumunda, bu iştirakleri aracılığıyla regülasyona tabi şirketlerin dolaylı olarak pazarda hakim duruma gelmeleri ve bu hakim durumlarını kötüye kullanma tehlikesinin oluşması olasılığı yükselecektir. Buna örnek olarak şirket, iştirakleri aracılığıyla bağımsız piyasadaki fiyatları yüksek tutabilir, ardından da kendi iştiraklerinden elektrik almak suretiyle yüksek karlar elde edebilir¹¹⁵. Bir diğer örnek ise, eğer değişik bölgelerde faaliyet gösteren birden fazla regülasyona tabi imtiyazlı şirket varsa, bu şirketler anlaşıp, birbirlerinin iştiraki olan üretim şirketlerinden yüksek fiyatlarla enerji alabilirler.

Uzun vadeli elektrik alımı için rekabetli ihaleler açılması yönteminden başlangıçta çok şey beklenmiştir. Ancak bu ihalelerin beklenen etkiyi göstermediği, aksine küçük firmalar için pazara giriş engellerini yükselttiği görülmüştür.

Elektrikle ilgili ihale tekliflerinin değerlendirilmesi ve kazanacak teklifi seçecek kriterlerin koyulmasında karşılaşılan zorlukların artması, her ihalenin kendi başına değerlendirildiği bir durum yaratmış, ihale sayılarındaki artışla da birlikte, düzenleyici kurumun müdahale edebileceği daha fazla durum ortaya çıkmıştır.

Elektrik sektörünü özellikle üretim kısmının rekabete açılmasıyla birlikte belirli bazı riskler de ortaya çıkmıştır. Zaten mevcut olan talep

¹¹⁵ ZENGİNOBUZ ve OĞUR'a göre buna olanak tanıyacak regülasyon biçimi maliyetlerin fiyatlara yansıtılabildiği getiri oranı regülasyonudur ve bu durumun önüne herhangi bir türden tavan fiyat regülasyonu uygulanarak geçilebilir.

kısımındaki belirsizliğe, özel kesime geçen üretim nedeniyle üretim şirketlerinin birer özel işletme olmalarından kaynaklanan arz kısmında belirsizlik olgusu da eklenmiştir. Bu belirsizlikleri gidermede ilk akla gelen çözüm yöntemi, özellikle riskin olduğu durumlarda atıl kapasitesiyle devreye girebilecek görevli kamu üretici şirketlerinin elde bulundurulmasıdır. Ayrıca, iktisadi açıdan, sürekli atıl kapasite bulundurmak nedeniyle oluşacak zararların, elektrik arzında riske yol açan şirkete yada kolektif olarak piyasada üretim faaliyeti gösteren tüm şirketlere paylaşılması yönünde mekanizmalar geliştirilmelidir.

Özetlersek; giriş ile ilgili regülasyonlara önem verilmeli, uzun vadeli tekel hakkı tanyan imtiyazlar kaldırılmalı, büyük tüketici ve genel kullanıma yönelik şebekelere olan girişler artırılmalı ve sektör merkezi yapıdan arındırıldıkça, şebekelerin arabağlantılarına yönelik mekanizmalara ve arabağlantı ilişkisinin taraflarına verilen önem artırılmalıdır¹¹⁶.

3.8. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ ve DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

Telekomünikasyon sektörü, OECD ülkeleri için yapılan hesaplamalara göre, toplam istihdamın ortalama %1'ini GSMH'nın da %1,5-3'ünü sağlayan ve tüm diğer sektörler için önemli girdiler ortaya koyan, ekonominin sinir sistemi olarak tanımlanabilecek önemli bir sektördür. Telekomünikasyonun bir diğer özelliği ise, önemli bir istihdam ve teknolojik yenilik kaynağı olan KOBİ'lerin faaliyetine en uygun sektörlerden biri olmasıdır. Büyük ölçekli şirketler açısından ise, 1920'lerde yapılan bir sıralamaya göre, dünyanın en büyük on şirketi içinde tarım ve petrol firmaları önde iken, bu sıralama 1970'lerde otomotiv ve yine petrol firmaları olarak oluşmuş, 1970'lerde tarımın yerini otomotivin aldığı gibi 2000'li yıllarda da otomotivin yerini telekomünikasyon ve bilgisayar, bir başka ifade ile her iki sektörü de kapsayan bilişim sektörü alacaktır. Son günlerde sık telâffuz edilmeye başlanan "*yeni ekonomi*" tabiri de bu yöndeki eğilimin bir işaretidir.

Telekomünikasyonun baştan beri kamu hizmeti olarak kabul edilmesi ve bu sektörde verilmekte olan hizmetlerin büyük bir kısmının çoğu ülkede siyasi olarak hassas alanları oluşturması, devletlerin özellikle tarifeler ve telekomünikasyonun diğer yönlerine müdahalelerde bulunma yönündeki eğilimlerini artırmaktadır. Bu eğilim nedeniyle müdahalenin belirli bir sisteme bağlanabilmesi için düzenleyici kurumların varlığı, bu sistemin özellikle siyasi

¹¹⁶ GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, a.g.e., s. 222.

baskılardan arındırılması için de düzenleyici kurumların bağımsızlığı önem kazanmaktadır¹¹⁷.

3.8.1. Genel Olarak Telekomünikasyon Sektörü

Genel sınıflandırma olarak elektronik sektörü içinde yer alan bir sektördür. Fakat, telekomünikasyon sektöründeki gelişmeler; bu sektörün başlangıçta tamamının, ardında da belirli kısımlarının doğal tekel olarak kabul edilmesi nedeniyle, rekabete açık bir sektör olarak kabul edilen elektronik sektöründe yaşananlardan farklı bir seyir takip etmiş fakat elektronik teknolojisinde yaşanan önemli ilerlemeler de telekomünikasyon sektörünün doğal tekel niteliğini hızla kaybetmesine ve bunun sonucu kısmen rekabetçi bir sektör haline gelmesine sebep olmuştur.

Yakın zamana kadar telekomünikasyon, bir telefon cihazı ve onun ucuna bağlı kablo ağlarından oluşan ses iletişimi ile özdeş sayılmış ve sektörün yapısı regülasyona tabi kamu veya özel tekeller olarak belirlenmiştir. Zamanla iki nokta arasında veri taşınmasına ilişkin taleplerin artmasıyla, özel sektör de bu uzmanlaşmış alana ilgi göstermeye başlamıştır. Sayısal teknolojinin kullanımına başlanmasıyla sesin yanında, metin, resim ve görüntülerin de iletilenmeye başlanması sektörün rekabet koşullarını değiştirmiştir¹¹⁸.

Telekomünikasyon hizmetlerinin atası olan telgrafın 1837 yılında keşfi ile başlayan telli haberleşme sistemleri, günümüze gelinceye kadar birçok aşamadan geçmiştir. Telgrafla haberleşmeyi sesli haberleşme izlemiş, II. Dünya Savaşı'ndan sonra gelişen radyo dalgaları ile ses iletimi, geleneksel havai hatlı sistemlerin ilk rakibi olmuştur.

Elektronik teknolojisindeki gelişmeler bilgisayarların bir yandan boyutunu küçültüp kapasitesini artırırken diğer yandan maliyetini düşürmüş ve günümüzde bilgisayarı her evde kullanılabilecek duruma getirmiştir. Bu alandaki gelişmeler, geleneksel telefon şebekelerini de değiştirmiş ve ağır işleyen, işletme maliyeti yüksek yarı otomatik mekanik santraller yerine özel amaçlı bir bilgisayardan farksız olan, tam otomatik sayısal telefon santrallerini sektörün hizmetine sunmuştur. Otomatik sayısal telefon santralleri sesin yanı sıra yazı, grafik, şekil, resim ve görüntünün birlikte iletimine olanak sağlayarak Bütünleşik Hizmetler Sayısal Şebekesi (*ISDN*) hizmetlerinin sunumunu mümkün kılmıştır. Elektronik sanayiindeki gelişmeler, santral ve tüketici cihazlarında yaşanan gelişmelerin yanı sıra; mobil haberleşme sistemleri ve iletimde uydu

¹¹⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz.: STIGLER, Georges, "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economic Regulation* 3, 1971 ve PELTZMAN, Sam, "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economy* 211, 1976.

¹¹⁸ OECD, *The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies*, s. 46.

sistemlerinin gelişmesine olanak sağlamıştır. Telli iletişimde de teknolojik gelişmeler olmuş, geleneksel havai hatlı iletişim sistemlerinin yerine önceleri koaksiyel kablo ve daha sonra fiber optik kablolu iletişim sistemleriyle; iletişimde hız, miktar, kalite ve güvenilirlik artmış, maliyetler düşmüştür.

Bir tahmine göre yüksek kapasiteli bir fiber optik kabloda bir hattın maliyeti koaksiyel kablo maliyetinin %20'sinin altındadır. Fiber optik kabloların fiyatlarının uygun hale gelmesiyle, mevcut kurulu bir şebekeye sahip elektrik dağıtım ve su dağıtım şirketleri gibi teşebbüsler de, büyük kullanıcıların bilgi iletişimine yönelik olarak, mevcut ana şebekeye paralel şebekeler inşa etme olanağına kavuşmuşlardır. Nitekim Japonya'da elektrik dağıtım şirketlerine bu konuyla ilgili lisanslar verilmektedir. Fakat bu şebekelerin verimli olarak işletilebilmesi için ana şebeke ile ara bağlantılarının mutlaka sağlanması gerekmektedir.

Telekomünikasyon sektöründeki diğer bir teknolojik gelişme de, veri sıkıştırma yöntemlerinin gelişmesiyle veri iletiminde kapasite artışı sağlanması olmuştur. Özellikle sayısal teknoloji ve otomatik santraller, telefon şebekelerinin bakım ve yatırım masraflarını azaltmış, şebeke kurmak veya genişletmek için gerekli sabit maliyetleri düşürmüş, uydu, fiber optik kablolar ve radyo dalgalarının kullanımı sonucu bilgilerin çok az maliyetle çok uzun mesafeler taşınması imkanına kavuşulmuştur. Bu gelişmeler sonucunda uzak mesafe görüşme maliyeti, yerel görüşme maliyetleri seviyelerine inmiştir¹¹⁹.

Telekomünikasyon sektörünün ilginç özelliklerinden birisi, sektörde faaliyet gösteren bir teşebbüsün bu faaliyetini aksaksız olarak yürütebilmesi, ürünlerini tüketicilere ulaştırabilmesi için rakibi ile arabağlantı¹²⁰ anlaşması

¹¹⁹ OECD, **The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies**, s. 46.

¹²⁰ Arabağlantı, bağımsız üreticilerin şebekelere ulaşabilmeleri ve o piyasalarda rekabetin sağlanması için önemli bir ihtiyaçtır. Telefon yada elektrik hatları, doğal gaz boru hatları gibi altyapı sistemlerinin kullanıcıları, bu sistemlere girişlerinin marjinal maliyetleri açısından birbirleriyle karşılıklı bağımlılık halindedirler. Bu durum, sisteme girişin fiyatlandırılması konusunda karmaşık bir sorun oluşturur. Fiyatlandırma özellikle bu altyapı sistemlerinde kullanıcıya daha fazla seçenek sağlanması amacıyla fiyat farklılaştırılmasına gidildiğinde önem kazanır. Şebekeler açısından arabağlantının faydaları aşağıdaki noktalarda toplanmaktadır:

- İlgili olduğu pazarlarda kaynakların (sermaye, tecrübe) artırılması ve bölgesel kaplama alanının genişletilmesi yoluyla şebeke hizmetlerinin arzının artmasını sağlar.
- Piyasada rekabetin gelişmesi ve yoğunlaşması ile sektörde performans artışına sebep olur. Böylece, hizmet maliyetlerinde düşüşe, tüketici ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde hizmet çeşitlerinin artmasına ve yeniliklerin ortaya konmasına yardımcı olur.
- Pozitif tüketici dışsallığı ve ağ trafiğinde yaşanan artış yoluyla, şebekenin değeri ve üretkenliği artırılır.

Arabağlantının önemi ise şu şekilde sıralanabilir:

- Arabağlantı, üretim faaliyeti için önemli hatta firmaların kendilerinin kolaylıkla üretemeyeceği, değişik coğrafi bölgelerdeki elektrik ya da telefon abonelerine ulaşılması gibi kaynaklara ulaşmada kullanılacak dar boğaz niteliğindeki bir girdidir.

yapmak zorunda olmasıdır. Bu sektörün sürekli olarak varolacak bir özelliğidir ve rekabetin sağlanması bu gerekliliği ortadan kaldırmamaktadır¹²¹.

Telekomünikasyon şebeke teknolojilerinin yanı sıra enformasyon teknolojilerinde yaşanan gelişmeler ve telekomünikasyon hizmetleriyle enformasyon hizmetlerinin iç içe girerek bütünleşmesi (*convergence*), telekomünikasyon şebekesi üzerinden sunulan temel hizmetlerin yanı sıra katma değerli hizmetler olarak tanımlanan bilgi yoğun hizmetlerin gelişmesine yol açmıştır.

Telekomünikasyon sektöründe yapının ve bu yapıyla ilgili düzenleyici kurumların anlaşılabilmesi için tüm telekomünikasyon hizmetlerinin dayanağını teşkil eden telekomünikasyon ağları hakkında bilgi verilmesi yerinde olacaktır. Telekomünikasyon ağları ya da şebekeleri; birden fazla kullanıcı ve/veya yer arasında; ses, veri, görüntü ve diğer türden unsurların taşınmasında kullanılan yapıları ifade etmektedir. Herhangi bir ağın içinde mutlaka bulunması gereken üç bileşen; terminal cihazı, yönlendirme sistemi ve dış yapıdır.

Terminal cihazlarından telefonlar, faks ve teleks makineleri, televizyon ve bilgi işlem cihazları anlaşılmalıdır.

Telefon sayısının çok büyük rakamlara ulaşmış olduğu düşünülürse, bir aboneden diğer tüm abonelere ayrı ayrı hatlar çekmenin ekonomik açıdan imkansız olduğu sonucuna ulaşılabilir. Bu sebeple her abonenin yerel düzeyde, bulunduğu bölgedeki diğer abonelerle birlikte **santral** denen bir yönlendirme merkezine bağlanması ve bir aboneden çağrı geldiğinde abonenin bağlı bulunan yerel santral tarafından manuel ya da otomatik olarak çağrının sonlanacağı

- Arabağlantı klasik alım-satım ilişkisinden farklı olarak çoğu zaman rakip olan teşebbüslerin sürekli ilişki halinde bulunmalarını gerektirecek bir faaliyettir.

- Çoğu durumda arabağlantıyı sağlayan ile talep eden arasında, buldukları pazarlar ve hizmet sundukları ağlar açısından büyük farklılıklar bulunur.

Arabağlantı sorununun giderilmesinde uygulanabilecek politikalar ise kısaca aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Hiç bir şey yapmamak (*laissez-faire*).

- Ayrıntıları görüşmeler sonucu belirlenmek üzere arabağlantı hakkı tanınması. Bu hakkın reddi halinde çözümün rekabet kurallarına göre belirlenmesi.

- Görüşülen anlaşma koşullarının yayınlanması, tarafların sonuca ulaşamaması durumunda düzenleyicinin koşulları belirlemesi.

- Düzenleyicinin yada yasa koyucunun koşul ve ücretlendirmeyi, arabağlantı sağlayanın talep edenlere en az kendi alt kuruluşlarına sağladığı kalite düzeyinde hizmet sağlayacak şekilde belirlemesi.

- Arabağlantı sağlayanlara kamu hizmeti yükümlülüğü getirilmesi.

¹²¹ McCRUDDEN Christopher, **a.g.e.**, s. 251.

aboneye ulaştırılması en uygun çözüm olarak ortaya çıkmıştır. Bu sistemde abonelerin ve santralin oluşturduğu yapıya **yerel telefon şebekesi**, abone ile santral arasındaki hatta ise **bağlantı** denilmektedir. Bir şehrin şebekesi kurulurken, etkili bir dağılımın sağlanması için şehir uygun büyüklükteki santral bölgelerine bölünür. Bu bölgelerin santralleri ise şehrin merkezi santraline bağlanır. Şehir santralleri ise uzak mesafe devreleri ile birbirine bağlanırlar. Uluslararası çağrı yapıldığında da uluslararası devreler yoluyla bu çağrı gerçekleştirilir. Yerel, şehirlerarası ve uluslararası devrelerde aynı anda görüşmeye olanak tanımak amacıyla yeterince alternatif hat kapasitesi tutularak çağrının gerçekleşme olasılığı artırılır. Bu amaçla şehirlerarası ve uluslararası görüşmelerde nispeten daha yüksek kapasiteli iletim araçları olan fiber optik kablolar kullanılırken, yerel hatlar arasında genellikle daha sınırlı kapasiteye sahip bakır yada koaksiyel kablolar kullanılmaktadır.

Santrallerde yönlendirme işlemi ilk olarak manuel yöntemlerle gerçekleştirilmiştir. Bu sistemde herhangi bir çağrı geldiğinde, santral operatörü çağrıyı yapan abonenin fişini, aranan abonenin yuvasına sokarak haberleşmeye olanak tanımaktaydı. 1910'dan itibaren yavaş yavaş santral operatörlerinin yerini otomatik elektro-mekanik sistemler almaya başlamıştır. Bu sistemlerden sonraki aşama ise, 1970 ortalarından itibaren sayısal yönlendirme sistemine geçiş ile yaşanmıştır.

Ağ sisteminin üçüncü parçası olan ve terminal cihazı ve santralleri (yönlendirme merkezleri) birbirlerine irtibatlamakta kullanılan çevre birimlerinde ise ilk olarak, kapasitesi iki telden birkaç bin tele kadar olan bakır havai hatlar kullanılmıştır. Uzak mesafeli irtibatlarda ise koaksiyel kablolar bakır hatların yerini almıştır. Teknolojinin hızlı gelişmesi sonucu bugün irtibatlamada fiber optik kablolar ağırlıklı olmak üzere elektronik dalgalar (karasal ve uydu olmak üzere) da yoğun olarak kullanılmaktadır. İletim alanında yaşanan sayısallaşma neticesinde de, sayısal terminal cihazları yoluyla üretilen bilgiler (ses, görüntü vb.) sıkıştırma yordamlarının sayesinde eskiye oranla çok daha kaliteli ve kayıpsız, üstelik çok daha hızlı bir şekilde karşı merkeze taşınabilmektedir.

3.8.2. Telekomünikasyon Sektörünün Yapısı

Dünya ekonomisi daha liberal bir yapıya dönüştükçe bilgiye ve bilgi akışını sağlayan telekomünikasyon hizmetlerine talep giderek artmış ve çeşitlenmiştir. Telekomünikasyon sektöründe yaşanan teknolojik gelişmeler de hem telekomünikasyon hizmetlerinin hem de dünya ekonomisinin globalleşmesinde önemli rol oynamıştır. Öte yandan telekomünikasyon hizmetleri ülke kaynaklarının daha etkin dağılımında en önemli araçlardan biri olan turizm ve ulaştırma hizmetlerinin ayrılmaz bir parçası olduğu gibi, üretici,

toptancı, perakendeci ve tüketici zincirinde bilgi akışını sağlayarak her türlü mal ve hizmet piyasalarının arz ve talepteki değişimlere uyum içinde ve etkin bir şekilde işleyebilmesi için en önemli araçlardan biri haline gelmiştir¹²².

Bilgi edinme ihtiyacı firmaların telekomünikasyon hizmetlerine olan talebini ve bu hizmetlerin firma ihtiyaçlarına göre dizayn edilmiş olmasının, etkin ve ucuz bir şekilde sunulmuş olmasının önemini artırmaktadır. Hizmet kalitesinin düşük olması veya hizmetin pahalı sunulması firmaların globalleşen dünya piyasalarında rekabet gücünü azaltmaktadır. Firmaların rekabet gücünün zarar görmesi ise sonuçta ülke ekonomisinin rekabet gücünün zayıflamasına neden olur.

Önceleri şebeke niteliği göstermesi ve ölçek ekonomileri nedeniyle şebeke niteliği göstermeyen hizmetlerin de diğerleriyle beraber sunulması gerekliliği, telekomünikasyon sektöründe gözlenen yüksek performanslı teknolojik gelişmelerin rolüyle, gittikçe ortadan kalkmaktadır. Bu sebeple, hem dünya ekonomisindeki hem de telekomünikasyon teknolojilerindeki eğilimleri zamanında gören ülkeler, 1980'li yılların başlarından itibaren önemli reformlara yönelmişler, doğal tekel olarak nitelendirilen çoğu hizmetleri rekabete açarak bu konuda geri kalan ülkelere önemli üstünlükler sağlamışlardır.

Teknolojik gelişmenin sadece telekomünikasyon ile sınırlı kalmaması, bunun yanı sıra bilişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler ve telekomünikasyon hizmetleri ile enformasyon hizmetlerinin iç içe girerek bütünleşmesi, telekomünikasyon şebekesi üzerinden sunulan temel hizmetlerin¹²³ yanı sıra katma değerli hizmetler¹²⁴ olarak tanımlanan bilgi yoğun hizmetlerin gelişmesine ve bu alanı düzenleyen kurumların görevlerinin karmaşıklaşarak ağırlaşmasına sebep olmuştur. Günümüzde bu sektör başlıca üç alt gruba ayrılmaktadır:

¹²² ÇAKAL, Recep, **a.g.t.**, s. 38.

¹²³ Temel telekomünikasyon hizmetleri, bir telekomünikasyon devresi üzerinden sadece taşıma kapasitesi sağlayan ve tüketicinin sağladığı bilgi ile karşılıklı etkileşim yönünden kolaylıkla anlaşılabilir durumda olan hizmetler, olarak tanımlanabilir. Telefon, telgraf gibi hizmetler bu kapsamdadır.

¹²⁴ Katma değerli telekomünikasyon hizmetleri; temel hizmeti biçim, içerik, protokol veya diğer yönleriyle bir işleme tabi tutan, bilgisayar uygulamaları ile birleştiren veya aboneye ilave, farklı veya yeniden şekillendirilmiş bilgi sunan ya da abone ile stoklanmış bilgi kaynağı arasında karşılıklı ilişkiyi sağlayan bilgi yoğun hizmetlerdir.

Günümüzde yoğun olarak kullanılan mobil telefon, çağrı cihazı, elektronik posta ve veri iletimi gibi hizmetler, katma değerli hizmetler olarak değerlendirilmektedir. Katma değerli hizmetler, temel hizmetlerle aynı ya da farklı telekomünikasyon şebekesi üzerinden sunulabilir.

1. Telekomünikasyon cihazları alt sektörü (uydu ve kablolar gibi iletim cihazları, santraller, telefon cihazları)
2. Temel telekomünikasyon hizmetleri alt sektörü (yerel görüşme-uzak mesafe görüşmesi-uluslararası görüşme)
3. Katma değerli hizmetler alt sektörü

Günümüzde telekomünikasyonla ilgili üzerinde önemle durulan konular, temel ve katma değerli hizmet alanları ve bu hizmetlerin sunulduğu altyapıda oluşturulacak piyasa yapısının belirlenmesi oluşturmaktadır.

Temel hizmetler kapsamında yer alan yerel hizmetlerin sunulduğu şebekeler; telekomünikasyon şebekesi ile tüm temel ve katma değerli telekomünikasyon hizmetlerinin bel kemiğini oluşturmaktadır. Bu şebekedeki hatlar düşük kapasiteli ancak çok yaygın bir yapıya sahip olduğundan; yatırım, bakım ve işletme maliyetleri yüksektir. Bu sebeple en önemli fakat, ana işletmeciler için uygulanan evrensel hizmet zorunluluğu vb. yükümlülükler nedeniyle, en az kar potansiyeli olan segmenti oluşturur. Ayrıca doğal tekel niteliğinin en ağır bastığı telekomünikasyon alt sektörüdür. Uzak mesafe ve uluslararası hizmetler ise yüksek kapasiteli kablo yada uydu iletim sistemlerinden oluşmakta ve hat başına yatırım, bakım ve işletme maliyetleri yerel hizmetlere kıyasla düşük gerçekleşmektedir.

3.8.3. Telekomünikasyon Sektöründe Reform Çalışmaları

Telekomünikasyon hizmetleri, 1980'li yılların ortalarına kadar birçok ülkede kamu hizmeti olarak değerlendirilmiş ve doğrudan devlet aracılığıyla tekel olarak yürütülmüştür. Bunun sebeplerinin başında yukarıda da izah edildiği gibi, hizmete başlanabilmesi için belirli büyüklükte bir şebekenin inşasının zorunlu olmasından kaynaklanan, yüksek miktarda batık maliyet ve büyük ölçek ekonomisi gerekliliğidir.

Ulusal ağı uzak bölgelere kadar genişletilmesi, hizmetin herkesin yararlanabileceği uygun bir fiyattan sağlanması gerekliliği gibi evrensel hizmet zorunluluklarıyla beraber, soğuk savaş döneminin getirdiği ulusal güvenlikle ilgili endişeler de hizmetin doğrudan devlet eliyle yürütülmesinde etkin olmuştur. Öte yandan telekomünikasyon hizmetlerinde talep elastikiyetinin düşük olması da devletleri bu hizmetleri tekel olarak yürütüp gelir kazanmaya da yöneltmiştir.

Telekomünikasyon hizmetlerinin devletler tarafından tekel olarak yürütülmesinin yanı sıra, kapsam ekonomisi gerekçesiyle genellikle posta hizmetleri ile birleştirilmiş ve dikey entegrasyonun sağlanması amacıyla telekomünikasyon cihazları üretimi ve pazarlaması da ulusal tekeller tarafından

yürütülmüştür. Ancak 1970'li yıllarda başlayıp 1980'li yılların başında şekillenen ABD'deki yapısal değişimleri, 1980'lerin ortalarında İngiltere ve Japonya'da ulusal telekomünikasyon kuruluşlarının özelleştirilmesi ve sektörün yeniden yapılandırılması izlemiştir. Bu ülkeleri takiben, OECD ülkelerinde, telekomünikasyon cihazları piyasası ve katma değerli hizmetlerde geniş kapsamlı reformlar yapılmıştır.

Telekomünikasyon hizmetlerinde yeniden yapılanma ve özelleştirmenin ilk adımı olarak, kapsam ekonomisine sahip olmadığı ortaya çıkan posta ve telekomünikasyon hizmetleri ayrılmıştır. Nitekim posta hizmetlerinde bölünme sonrası performansın arttığı gözlenmiştir.

AB'de ise, telekomünikasyonun ekonomik entegrasyonda taşıdığı önem¹²⁵ dikkate alınarak, bu konuda çalışmalar başlatılmış ve belirlenen ortak politikalar 1987 yılında Green Paper¹²⁶ olarak yayınlanmıştır. Fakat, AB ülkeleri diğer OECD ülkeleri ve birçok gelişmekte olan ülkede uygulanan radikal reformları uygulamakta ağır kalmışlardır. Bu sebeple, katma değerli hizmetlerin serbestleştirilmesi Avrupalı ulusal telekomünikasyon tekellerini, tamamı özel sektörün bir parçası olan ABD'li şirketlerin yoğun rekabeti ile baş başa bırakmış ve bu nedenle temel telekomünikasyon şirketlerinin özelleştirilmesinde, özelleştirilen şirketler ABD'deki gibi bölünmeyerek rekabette denge sağlanmaya çalışılmıştır.

Bu alanda gelişmekte olan ülkeler de küçük ölçekli işletmelerden başlayan özelleştirmelerin ardından, diğer doğal tekel piyasalarında olduğu gibi telekomünikasyonda da büyük özelleştirmelere başlamışlardır¹²⁷.

Eski doğu bloğu ülkelerinde de telekomünikasyon sektöründe reform çalışmaları hızla sürmektedir. Birçok ülkede liberalleşme tamamlanmış, özelleştirme yolunda önemli mesafeler kat edilmiştir.

Ülke örneklerine geçmeden önce, telekomünikasyon sektöründe rekabeti olanaklı kılmak ve korumak ve/veya telekomünikasyon operatörlerinin pazar güçlerini kötüye kullanmalarını önlemek için iki tür kurala ihtiyaç olduğunu

¹²⁵ 1988 yılında AB komisyonu tarafından yapılan bir araştırmaya göre üye ülkelerin aktedmiş olduğu kamu hizmeti anlaşmalarının sadece %2-5'i üye ülkeler arasında gerçekleştirilirken, libere edilmiş telekomünikasyon hizmetlerinin de bu oran % 50 olarak tespit edilmiştir.

¹²⁶ Green Paper (Yeşil Kitap), AB Komisyonunun herhangi bir düzenleme yapmadan önce, o düzenlemeyle ilgili kesimlerin katkılarını sağlamak amacıyla konuya ilişkin kendi yayınları arasında yer verdiği ve kapağının rengi nedeniyle bu adla anılan bildirilerdir.

¹²⁷ ÇAKAL, Recep, **a.g.t.** , s. 46.

belirtelim. Bunlardan ilki, genel rekabet kuralları diğeri ise telekomünikasyon sektörüne özgü kurallardır¹²⁸.

3.8.3.1. ABD

1994 yılı itibariyle telekomünikasyon sektörü, ABD GSMH'nın %3'ünü üretmiştir. Bu sektörünün cirosu 150 milyar ABD dolarına ulaşmıştır. 1996 yılı rakamları ile 1,2 milyon kişi bu sektörde istihdam edilmektedir¹²⁹.

1876 yılında kurulan **American Telegraph and Telephone (AT&T)** şirketi, 20. Yüzyılın başlarında yerel düzeyde faaliyet gösteren telefon şirketlerinin birçoğunu satın alarak uzun yıllar tekeli¹³⁰ konumunu korumuştur. Sektöre özel düzenleyici kurum **Federal Communications Commission (Federal Haberleşme Komisyonu - FCC)**, 1934 yılında kurulmasından itibaren sektörde hakim olan AT&T'nin tarifelerini "maliyet artı" yöntemine göre regüle etmeye başlamış ve bu regülasyon yöntemi 1980'li yılların sonuna kadar devam etmiştir.

Bu arada AT&T, telekomünikasyon cihazları üretiminde **Western Electric**, Ar-Ge faaliyetlerinde ise **Bell Laboratories** ile dikey entegrasyon sağlamış, cihaz ve sistem tasarımından hizmetin tüketiciye ulaştırılmasına kadar, piyasanın hakimi haline gelmiştir. Bu konumunu korumasında, kendilerine yerel telefon hizmeti sunulan müşterilerin her zaman en çok abonesi olan şebekeyi seçme yönündeki eğilimlerinin, mevcut şebekeye rakip başka bir şebekenin inşasının etkinlikten uzak ve masraflı kılacağı, benzer şekilde birden fazla uzak mesafe bağlantısı sağlayan operatörün de maliyetleri gereksiz yere yükseltip sakınca yaratacağı, ayrıca karşılıklı bağımlılığa dayanan şebeke içinde uygun olmayan cihazların kullanımının tüm şebekeyi etkileyeceği gibi argümanların o yıllarda etkili olması nedeniyle, dikey olarak tam entegre olmuş bir teşebbüsün regülasyona tabi tutulmasının yeterli görülmesi etkili olmuştur.

Fakat, AT&T'nin tüketicilerin yakınmalarına cevap vermemesi, laboratuvarlarında bulduğu yenilikleri çok yavaş devreye sokması, uyguladığı fiyat sisteminin adaletsiz ve aşırı çapraz sübvansiyona yol açması, çok büyüyen

¹²⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz.: NIHOUL, Paul, "Convergence in European Telecommunications-A case Study on the Relationship Between Regulation and Competition", *International Journal of Communications Law and Policy* 1, 1998/99.

¹²⁹ OECD, **The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies**, s. 94.

¹³⁰ 19.yy'nin sonları ile 20.yy'nin başlarında, yerel telefon hizmetlerinde rekabet başlamıştır. Çoğu şehirde iki yada daha fazla operatör (bunlardan birisi çoğunlukla bir Bell şirketi olurdu) rekabet halinde idi. Ancak bu operatörlerin büyük çoğunluğunun birbirleriyle arabağlantısı bulunmuyordu. Bu durum müşterileri çok daha fazla olan yerel Bell şirketlerine büyük avantaj sağlıyordu. Buna ilaveten Bell şirketi tarafından yerel hatların birbirine bağlantısını sağlamak üzere kurulan AT&T'nin diğer yerel operatörlerin uzak mesafe arabağlantı talepleri reddetmesi sağlanarak bağımsız yerel operatörlerin tamamı ele geçirilmiştir.

şirketin artık düzenleyiciyi ve rekabet otoritelerini etkiler hale gelmesi, dikkatlerin AT&T üzerine çevrilmesine sebep olmuştur.

1950 yılında AT&T bünyesinden Western Electric adlı cihaz üreticisinin ayrılmasına ilişkin rekabet otoriteleri harekete geçti ise de bu talep mahkeme tarafından kabul edilmemiştir.

1956 yılında AT&T'nin bilgisayar sektörüne girişi yasaklanmıştır. Bundan sonraki dönemde hem teknolojinin hem de mahkeme kararlarının ABD'de reformu şekillendirdiği gözlenmiştir. FCC serbest ekonominin beşiği ABD'de, AT&T'nin söz konusu tekel gücünü azaltmaya yönelik bir dizi çaba başlatmış bu amaçla, 1959 yılında bir kısım radyo frekansını, AT&T'nin büyük itirazlarına rağmen, kendi radyo dalga sistemlerini kurmak amacıyla üçüncü kişilere tahsis etmiş, ancak bu kişilerin sadece kendi işlerinde bu sistemi kullanabilmelerine izin vermiştir.

1963 yılında ise **Microwave Communications International (MCI)** adlı şirkete, başkalarından kiralama hakkıyla beraber radyo dalga sistemi kurma lisansı verilmiştir. 1969 yılında MCI açılan davaları da kazanarak AT&T'nin işlettiği yerel telefon hizmetlerine arabağlantı yoluyla ulaşmayı başarmış ve böylece uzak mesafe hizmetleri rekabete açılmıştır. MCI tarafından kazanılan zafer sayesinde, birçok firma sektörün bu alt bölümüne girme şansı yakalamıştır. 1968 yılında da FCC, AT&T'nin rakipleri tarafından üretilen telekomünikasyon cihazlarını sistemlerinde kullanılmasını sebepsiz yere reddetmesini yasaklamış ve 1975 yılından itibaren de FCC cihaz tip onayı vermeye başlamıştır. 1972 yılında **“açık semalar”** (*open skies*) politikası ile, yeterliliğe sahip tüm firmaların yurtiçinde uydu faaliyetlerine izin vermiştir.

Bu gelişmeler üzerine, AT&T özellikle yerel telefon hizmetlerindeki tekel gücünü kullanarak, kendisine diğer alanlarda rakip olan şirketlerin hizmetlerini tamamlaması için gerek duyduğu erişimi engelleme, geciktirme veya daha düşük kaliteli hizmetlerle rakiplerin rekabet olanaklarını sınırlamaya çalışmıştır¹³¹. Bu eylemleri nedeniyle AT&T şikayet edilmiş ve 1982 yılında 22 yerel telefon şirketinin AT&T'den ayrılması ve AT&T'nin sadece uzak mesafe hizmetleri ile yan kuruluşu olan Western Electric şirketi aracılığıyla cihaz üretimine devam etmesi kararlaştırılmıştır.

Bu kararın AT&T tarafından kabul edilmesinde 1956 yılından itibaren uygulanan bilgisayar sektörüne giriş yasağının kaldırılması önemli rol oynamıştır. Ayrılan 22 yerel telefon şirketi ise 7 ayrı bölgesel işletim şirketi - **Regional Bell Operating Companies** (*“RBOC” ya da “Baby Bells”*) olarak örgütlenmiştir.

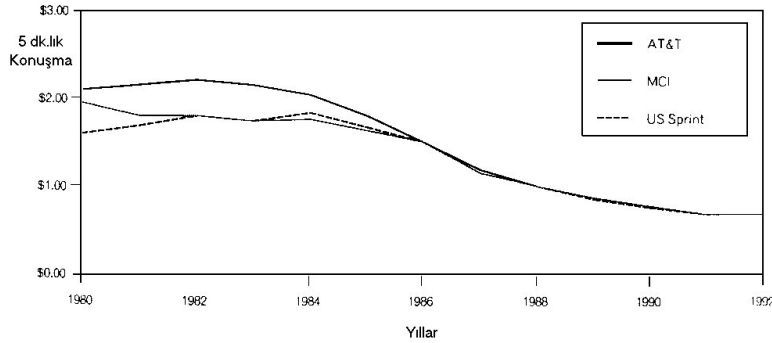
¹³¹ ÇAKAL, Recep, a.g.t., s. 48.

Bölünme sonrası 155 milyar dolar olan toplam AT&T aktifleri 43 milyar dolara gerilemiştir. Ayrılma sonrası AT&T'nin uzak mesafe ve milletler arası görüşmelerdeki hakim durumu korunmuş olsa da, artık yerel hizmetler bünyesinden çıktığı için, arabağlantı ve yerel şirketlerin cihaz satın almaları konusunda rekabetçi bir ortam sağlanmıştır.

Görüldüğü gibi ABD'de reformlara, içinde teknik ilerlemelerin regüle edilen ve edilmeyen sektörler arasındaki sınırların ayırt edilmesinin gittikçe güçleşmesi konusunda ortak görüşlerin yer aldığı bir dizi mahkeme kararı sebep olmuştur¹³².

Uzak mesafe hizmetlerinin rekabete açılması sonucu, rekabet giderek artmış AT&T'nin 1982 yılında %84 olan bu alt sektördeki payı 1992 yılında %60'a düşmüştür. Aynı dönemde uzak mesafe hizmetlerinin fiyatlarında %60'lık bir reel azalma sağlanmıştır. Halen uzak mesafe görüşmelerinde AT&T, Sprint ve MCI ile beraber çok sayıda yeniden satıcı¹³³ faaliyet göstermektedir. Uzak mesafe görüşmelerinde yaşanan deregülasyon sonrası fiyatların seyri aşağıdaki grafikteki¹³⁴ gibi olmuştur.

Şekil-11: ABD'de Uzak Mesafe Telefon Görüşmeleri Ücretlerindeki Gelişmeler



Kaynak: GUASCH J. Luis-SPILLER Pablo, *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story*, World Bank Publishings, 1999, Washington D.C., s. 17.

¹³² UTTON, Michael, *a.g.e.*, s. 39.

¹³³ Bunlar diğer şirketlerden hat kiralayıp, bu hatları değişik tüketici gruplarının hizmetine sunarlar.

¹³⁴ GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, *a.g.e.*, s. 17.

Elektrik sektörüne benzer şekilde, büyük işyerleri ile uzak mesafe hizmetleri veren şirketler arasında yerel telefon şebekesini kullanmadan bağlantı sağlayan özel şebekelerin kurulmasına izin verilmesi, bölgesel telefon şirketlerinin tekeli bir ölçüde kırmıştır. Bunun yanında, bölgesel telefon şirketlerine alternatif hizmet sunan özel şebekelerin, yerel şebekelere enterkonekte edilmesi (arabağlantı sağlanması) zorunluluğu getirilmiştir.

Sektörde sağlanan teknolojik gelişmenin de etkisiyle 1991 yılında Federal Mahkeme, 7 bölgesel telefon tekelinin regüle edilmeyen piyasalara girişlerine ilişkin kısıtlamaları kısmen kaldırmış ve katma değerli bazı hizmetleri yürütmelerine izin vermiştir.

Bölgesel telefon şirketleri, mevcut şebeke üzerinden kablo TV¹³⁵ şirketlerinin sunduğu hizmetlere benzer görüntü hizmetleri verebilecekleri düşünüldüğünden, kablo TV şirketlerine en yakın rakip olarak görülmektedirler. Buna karşılık kablo TV imtiyazına sahip şirketler de yerel telekomünikasyon hizmeti sunabilme yeteneğine sahiptirler. Bu yapı tam anlamıyla sağlandığında, doğal tekeli niteliğinin en ağır bastığı telekomünikasyon alt sektörü olan yerel hizmetlerin, belirli ölçüde rekabete açılacağı kabul edilmektedir. Bu konuda diğer bir adım ise kiralık hatların üçüncü kişilere satışının serbestleştirilmesidir.

1996'da çıkarılan **Communication Act** adlı yasa ile, yerel firmaların uzak ve milletlerarası telefon görüşmeleri pazarına girişleriyle ilgili engeller tamamen kaldırılmıştır. Böylece ABD'de tekrar dikey bütünleşmiş yapıya doğru bir geçiş süreci başlamıştır¹³⁶. Ancak, bu geçişin sağlanabilmesi için arabağlantı koşullarının belirlenmesi ve yerel telefon hizmetleri pazarına giriş ile ilgili fiili engellerin giderilmesi gerekmektedir.

1996'da çıkarılan yasanın amacı telekomünikasyon sektöründe rekabetin sağlanmasına zorlaştıran tüm engellerin kaldırılmasıdır. Bu amaçla; yerel telefon pazarına giriş ile ilgili tüm yasal, ekonomik ve operasyonel engellerin kaldırılması, yerel Bell şirketlerinin belirli şartlar altında (eğer kendi pazarına gireceklere arabağlantı sağlamayı kabul ederse - *carrot approach*) uzak mesafe

¹³⁵ Kablo TV, öncelikle çok sayıda analog televizyon yayınının abonelere tek bir kablo (fiber optik, koaksiyel) üzerinden iletimini sağlamak amacıyla kurulan ancak, teknolojik gelişmeler sonucunda, gerekli donanım ve yazılım ilaveleri ile sayısal televizyon ve radyo yayınlarıyla çeşitli etkileşimli hizmetlerin de verilmesini de mümkün hale getiren bir altyapı ağıdır. Yerel telefon görüşmelerinin iletimi için bakır veya koaksiyel kablo yeterli iken, TV yayınlarının iletimi için daha üstün vasıflı fiber optik kabloların kullanılması ihtiyacı doğmuştur. Fiber optik kablo ile taşınabilecek bilgilerin, sıkıştırma ve TV yayıncılığındaki sayısallaşma neticesinde, yerel telefon şebekelerine kıyasla çok daha fazla olması, kablo TV şebekesini yerel telefon şebekesine en büyük rakip haline getirmiştir. Çünkü mevcut teknoloji sayesinde, kablo TV şebekesi üzerinden aynı anda, TV yayıncılığı, etkileşimli hizmetler, hızlı İnternet erişimi, data hizmetleri, telefon görüşmesi yapmak mümkündür.

¹³⁶ OECD, **The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies**, s. 49.

telefon hizmetleri pazarına girişlerine izin verilmesi, kablo TV ve yerel telefon şirketlerinin birbirlerinin faaliyet alanlarına girişlerine yönelik yasağın kaldırılması, zorunlu arabağlantı sisteminin getirilmesi¹³⁷ ve yeni bir evrensel hizmet sisteminin devreye sokulması öngörülmüştür¹³⁸. Bu yasa ile 1934 tarihli Telecommunications Act'in pratikte uygulanmasını oldukça sınırlayan, yargıç Green'in 1982 yılında AT&T'ye kabul ettirilen constant decree'nin uygulanmasının denetimi hakkında kendisini yetkili görmesi ve sonucunda rekabet kurallarının telekomünikasyon sektöründe uygulanmasında önemli bir konuma gelmesi¹³⁹ şeklindeki durumu da gidermeye çalışmış, bu sebeple düzenleyicilere verilen yetkiler artırılmıştır. Böylece, ekonomik regülasyon görevi fiilen tekrar kongreye karşı sorumlu organ olan FCC'ye verilirken, mahkemelerin görevi FCC kararlarının yasallık denetimi ile sınırlandırılmıştır.

Yerel Bell şirketlerinin uzak mesafe telefon hizmetleri pazarına girişleriyle ilgili olarak, 1996 tarihli kanunun ilgili maddelerinde koşullar belirtilmiş ayrıca FCC'ye kamu yararının bulunduğu durumlarda iki hizmetin ayrı tüzel kişilik altında yapılması zorunluluğu gibi koşullar getirebilme hakkı tanınmıştır. Liberal yaklaşımlar sergileyen bu yasada sadece kablo TV ile yerel telefon şirketlerinin birbirlerinin pazarlarında faaliyet gösteren şirketlerle birleşmesi, ortak girişimde bulunması veya %10 hissesinden fazlasını devralması yasaklanmaktadır.

ABD'de özellikle uzak mesafe ve katma değerli hizmetlerde artan rekabet, şirketlerin sadece ülke içinde değil; Latin Amerika, Avrupa ve Asya telekomünikasyon pazarlarından da pay kapmasına ve buralarda önemli yatırımlar gerçekleştirmesine olanak sağlamıştır. Özellikle yerel hizmet sunan Bell'lerin regülasyonunda tam başarı sağlanamaması ve bunlardan bazılarının birleşerek büyümeleri sonucu, elde ettikleri tekeli kullanarak ve telekomünikasyonun globalleşmeye en yatkın sektör olmasından da yararlanarak, uluslararası düzeyde bir çok şirketi satın almayı başarmışlardır. Bu durumdan tedirginlik duyan AB reform hareketleri hızlandırmıştır.

ABD'de telekomünikasyon sektörü federal, eyalet ve yerel düzeyde regüle edilmektedir. Ayrıca tüm regülasyonlarda olduğu gibi federal mahkemenin içtihatları ile regülasyon faaliyetlerine yön verdiği görülmektedir. FCC federal düzenleyici kurum olarak; eyaletlerarası ve uluslararası hizmetlerin regülasyonu, frekansların tahsisi, hizmet standartlarının oluşturulması¹⁴⁰ gibi

¹³⁷ Bu sistem 4052 sayılı kanun sonrasında Türkiye'de de yürürlüğe girmiştir.

¹³⁸ KERF, Michel/GERADIN, Damien, **a.g.m.**, s. 16.

¹³⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz.: CATE, Fred H., "The National Information Structure: Policymaking and Policymakers", *Stanford Law & Policy Review* 43, 1994.

¹⁴⁰ FCC'nin gerek hizmetler ve gerekse cihazlarla ilgili belirlediği standartlar dünya tarafından en çok kabul gören standartlardır.

görevleri yürütmektedir. Telekomünikasyonla ilgili eyalet düzeyindeki regülasyon kurumları ise, kapsam olarak eyalet içi hizmetlerin regülasyonu ile meşguldürler.

Tarifelerle ilgili olarak 1980'li yıllara kadar "maliyet artı" yöntemi uygulanmış, British Telecom'un özelleştirilmesiyle birlikte tavan fiyat regülasyonunun daha başarılı olduğunun görülmesi üzerine; 1989'da uzak mesafe, 1991 yılında da bölgesel telefon şirketlerinin eyaletler arası hizmetlerinde tavan fiyat regülasyonuna geçilmiştir.

ABD'de sektörün her alanında artan rekabet sonucu sektörde tarife regülasyonunun zamanla kaldırılabilceği düşünülse bile, sektörde bütünlüğün sağlanması için şebekelerin enterkonnekte olması zorunluluğu ve bu teknolojik yapıdan kaynaklanan uyum ve gelir bölüşümü sorunları nedeniyle, asgari düzeyde de olsa bir regülasyonun sürdürülmesi gerektiği kabul edilmektedir¹⁴¹.

Bu ülkede FCC adlı düzenleyici kurumun ağırlığı fazla da olsa, son dönemlerde, sektördeki teknolojik gelişimin gittikçe hızlanması ve telekomünikasyon ile diğer sektörler arasındaki ince sınırların hiçbir ülkede olmadığı kadar belirsizleşmeye başlaması ("*telectric*" adı verilen gaz ve elektrik dağıtım şirketlerinin kendi altyapıları için kullandıkları alanlardan fiber optik kablolar geçirerek şehirlerarası yüksek hızlı veri ve video hizmetleri vermeye başlamaları) üzerine birden fazla sektörü kapsayan düzenleme işlevini yerine getirecek kurum arayışları başlamış, eyalet düzeyindeki uygulamaya benzer uygulamaların federal düzeye yaygınlaştırılması düşüncesi taraftarları artmıştır¹⁴².

3.8.3.2. İngiltere

Bu ülkede 1979 yılında iktidarın muhafazakarların eline geçmesiyle, ülke ekonomisinin daha sağlıklı gelişebilmesi için rekabetin artırılması, ekonomik faaliyetlerin özel kesime devri ve sermayenin tabana yayılması amaçlarıyla çok büyük bir özelleştirme programı başlatılmıştır. Küçük ölçekli özelleştirmelerle başlatılan bu program, 1984 yılında **British Telecom**'un (*BT*) özelleştirilmesiyle ölçek değiştirmiştir. Bu özelleştirmenin ardında, aynen AT&T'nin 1984 döneminde olduğu gibi kamu şirketi olan BT'nin hizmetlerinden duyulan memnuniyetsizlik yatmaktadır¹⁴³.

1984 yılında ilk olarak, telekomünikasyon sektöründe izlenecek politikaların çerçevesini oluşturan yeni bir kanun çıkarılarak BT'nin statüsü özel

¹⁴¹ ÇAKAL, Recep, **a.g.t.**, s. 53.

¹⁴² Ayrıntılı bilgi için bkz.: LIPSCHITZ, Benjamin, "Regulatory Treatment of Network Convergence: Opportunities and Challenges in the Digital Era", **Media and Policy Law** 14, 1998.

¹⁴³ UTTON, Michael, **a.g.e.**, s. 43.

limited şirket olarak değiştirilmiştir. BT'nin özelleştirmesinde şirketin bölgesel tekellere bölünmesi alternatifi de değerlendirilmiş, fakat BT'nin ancak ABD'deki bölgesel tekeller büyüklüğünde olduğu düşüncesiyle bölünmenin etkin olmayacağı ve hem bölünme hem de özelleştirmenin aynı anda yürütülmesinin sorun yaratacağı gerekçesiyle, bölünme alternatifi kabul görmemiştir¹⁴⁴.

Daha sonra BT'nin %50,4 hissesi, halka satılmış (arzun dört katı talep sonucu), 2 milyonun üzerinde bireysel yatırımcı hissedar olmuştur. Kalan hisselerden %24'ü 1991 yılında, %25,2'si de 1993 yılında halka arz edilerek, BT içinde hemen hemen hiç devlet payı kalmamıştır.

1984 yılında çıkarılan kanunla (1991 ve 1999'da revize edilmiştir) BT'nin telekomünikasyon sektöründeki tekeline son verilmiştir. Bu kanunla, sektörün rekabete açılmayan alanlarında etkinliği teşvik edecek bir regülasyon sisteminin oluşturulması ve ayrıca rekabete açılan alanlarda rekabetin korunması amacıyla özerk bir düzenleyici kurum olarak **Office of the Director General of Telecommunications** (*Telekomünikasyon Dairesi - OFTEL*) kurularak faaliyete geçmiştir.

Bugün İngiltere'de, tüm telekomünikasyon hizmetleriyle ilgili olarak özel sektöre lisans verilebilmektedir. Temel şebekede, belirli aralıklarla gözden geçirilmek üzere, duopol¹⁴⁵ yapı oluşturulması benimsenmiş ve BT'ye rakip olarak **Mercury Communications Ltd.**'a lisans verilmiştir. Bu şirketin piyasaya girişi için uygun ortamın yaratılması amacıyla BT'a birçok hizmet yükümlülüğü getirilmiş, 1985 yılında BT ile Mercury arasında arabağlantı sözleşmesi imzalanarak Mercury'ye yerel telekomünikasyon hizmeti vermediği alanlarda BT'un abonelerine ulaşabilme olanağı sağlanmıştır. Yerel hizmetlerde rekabet göz önünde bulundurularak BT ve Mercury lisanslarında kablo TV hizmeti ayrı tutulmuş ve bu piyasa BT ve Mercury dışındaki bağımsız şirketlere açılmıştır. Duopol yapının belirli bir süre için tercih edilmesinin sebebi, Mercury'nin BT ile rekabet edebilecek büyüklüğü ulaşmasını temin etmek ve yeni özelleştirilen BT'nin rekabet ortamına uyumunu sağlamaktır¹⁴⁶.

Özetle 1984 yılında çıkarılan kanunun karakteristik özelliği, ilgili bakan tarafından başkanı atanan OFTEL adlı bağımsız bir düzenleyici kurumun kurulması ile telekomünikasyon sektöründe faaliyet göstermek için artık OFTEL'in görüşü alınarak bakan tarafından verilen bir lisansa ihtiyaç

¹⁴⁴ ÇAKAL, Recep, **a.g.t.**, s. 55.

¹⁴⁵ Duopol, bir malın yalnızca iki satıcısının bulunduğu piyasa yapısıdır. Duopolde, firmalar arasında ortak bir fiyat belirlemek, üretimi sınırlandırmak veya piyasaları bölüştürmek yönünde güçlü bir eğilim olduğu söylenebilir.

¹⁴⁶ McCRUDDEN, Christopher, **a.g.e.**, s. 228.

duyulmasıdır. Ayrıca OFTEL'e kamu yararının görüldüğünde, önüne gelen sorunları Tekeller ve Birleşmeler Komisyonuna - **Monopolies and Mergers Commission** (MMC, yeni adıyla Competition Commisision) iletme yetkisi tanınmıştır.

OFTEL fiyat regülasyonu konusunda yetkili kılınmıştır. Su sağlama (OFWAT) ve elektrik (OFFER) sektörlerinin özelleştirilmelerinde de benzer ilkeler takip edilmiştir¹⁴⁷.

1991 yılında piyasaya yeni teşebbüslerin girişine izin verilerek yasal duopol dönemine son verilmiştir. Yeni girenlerden örneğin **Energis** (Elektrik iletim şirketinin bir bağlı ortaklığı) ile ABD'den AT&T'ye sabit telefon hatları üzerinde hizmet sunmaya yönelik lisans verilmiştir. Bundan başka teknolojinin de ilerlemesiyle, sabit telefonlarla yakın ikamesi olan cep telefonu ve kablo TV ile bilgisayara dayalı telekomünikasyon hizmetlerinden elektronik posta ve Internet iki ana operatörü zorlayacak rakipler haline gelmeye başlamışlardır. Her ne kadar 1991 yılından bugüne dek piyasadaki teşebbüs sayısı artmış, teknoloji gelişmiş olsa da, BT'nin pazardaki ağırlıklı konumu, evlerden yapılan görüşmelerin % 95'ini ve işyerlerinden yapılan görüşmelerin %79'unu kapsayacak şekilde devam etmiştir. Fakat uzun dönemde kablo TV şirketlerinin veri iletişimi, televizyon ve Internet hizmetleri gibi rekabetçi hizmet paketleri yoluyla BT'nin pazar payını kemirmeye başlayacakları öngörülmektedir. Sektörün cep telefonu tarafında ise önemli bir rekabet yaşanmaktadır¹⁴⁸. Çoklu ortam ağırlıklı üçüncü nesil cep telefon sistemlerine ilişkin Dünyada ilk ihale toplam 35 Milyar ABD doları karşılığı 2000 yılında İngiltere'de gerçekleştirilmiştir.

Sektöre özel düzenleyici kurum OFTEL'in görevleri arasında evrensel hizmetin sağlanması, tüketicinin fiyat ve hizmet kalitesi açısından korunması birinci önceliktedir. Bu kurumun diğer öncelikli görevi ise rekabetin teşvik edilmesidir. OFTEL'in BT ve diğer lisans alanlarla ilgili olarak, bu lisanslarla sağlanan hak ve yükümlülüklerin gözetilmesi ve denetlenmesi görevi bulunmaktadır. Lisans şartlarına uyulmaması durumunda, gerekirse cezai müeyyideleri içeren direktifler verebilir. OFTEL ayrıca, gerekli gördüğünde belli prosedürleri izleyerek, rekabetin mümkün olduğu alanlarda eşit rekabet şartlarını oluşturmak ve pazar gücünün kötüye kullanılmasını engellemek amacıyla lisans koşullarında değişiklik yapabilir.

¹⁴⁷ MCELDOWNEY, John, **a.g.e.**, s. 412.

¹⁴⁸ 1999 yılı itibariyle İngiltere cep telefonu pazarı, abone sayısı ve üretilen katma değer açısından Avrupa'da birinci sıradadır.

OFTEL kendisine gelen şikayetleri soruşturmakla da yükümlüdür. OFTEL'in kararlarına karşı taraflar mahkemeye başvurabilirler. OFTEL parlamentoya karşı sorumlu olan bir kurumdur.

Her ne kadar lisans koşulları ilgili Bakan tarafından belirlense de, İngiliz yönetim anlayışının geleneklere olan bağlılığı nedeniyle bu koşullar arasında OFTEL'in muhalif olduğu bir hükmün yer alması pek muhtemel değildir. Ayrıca, lisans verildikten sonra bakanın etkisi tamamen sona erer ve değişiklikler ile lisans şartlarına uyum konusunda tek yetkili organ düzenleyici kurum olan OFTEL olur. Ancak bakanın sektörde uygulanacak politikalar ile ilgili OFTEL'e genel direktifler verme hakkı her zaman saklıdır.

Sektörde bakanın görevleri şu şekilde sıralanabilir¹⁴⁹:

- Hükümetin genel politikalarını telekomünikasyon sektörüne uyarlamak.
- Sektör politikalarını düzenleyici yapıyla uyumlu hale getirmek.
- Lisans veya imtiyazları vermek.
- Tüketici veya bölgesel odaklı sübvansiyonları belirlemek.
- Regülasyon performansını izlemek.
- Ulusal güvenlikle ilgili konularla ilgilenmek.

OFTEL'in görevleri ise şu şekilde özetlenebilir:

- Rekabetin mümkün olmadığı durumlarda ücret tarifelerini ve piyasaya giriş koşullarını belirlemek ve bunlara uyulup uyulmadığını denetlemek.
- İmzalanan lisans vb. sözleşmelere uyulup uyulmadığını denetlemek.
- Hizmet sunan operatörlerin mali yapılarını kontrol altında tutmak.
- Hizmetlerin kalite standartlarını belirlemek ve takip etmek.
- Operatörler arasında çıkan uyuşmazlıklarda arabuluculuk yapmak.
- Operatör ve tüketiciler arasında arabuluculuk yapmak.

¹⁴⁹ GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, a.g.e., s. 53.

- Regüle edilen teşebbüslerin maliyet ve gelirleri hakkında bilgi toplamak.
- Bakanlığa bilgi sağlamak ve tavsiyelerde bulunmak, kamuyu aydınlatmak.

ABD’de uzun yıllar uygulanan “maliyet artı” yönteminin ekonomik etkinliği sağlayamadığı ve tüketiciyi korumada yetersiz kaldığı düşünülerek tavan fiyat (price cap), yeni bir tarife regülasyonu yöntemi olarak geliştirilmiş ve ilk kez BT’un özelleştirilmesi öncesinde uygulanmaya başlanmıştır. Tavan fiyatla ilgili formül 1989 yılında gözen geçirilmiş ve BT’un karının artması nedeniyle, aşırı karı önlemek ve BT’u daha etkin olmaya zorlamak amacıyla, 1990-91 yılları için fiyat uygulaması kapsamındaki hizmet türleri genişletilmiş ve formül TÜFE-4,5 olarak düzenlenmiştir. Bu tür değişiklikler daha sonra da yapılmaya devam etmiştir. Bu şekilde belirlenen tavan fiyat kapsamındaki fiyatlar da tamamen OFTEL’in kontrolü dışında değildir¹⁵⁰. BT dışındaki şirketlerin tarifeleri regüle edilmemektedir. Ancak, kamu telekomünikasyon işleticisi statüsü olan diğer şirketler (örneğin kablo TV işleticileri) de hizmet tarifeleri konusunda OFTEL’i bilgilendirmekle yükümlüdürler.

İngiltere’de telekomünikasyon cihazlarının tip onayı başlangıçta Bakanlık tarafından yürütülmüş daha sonra yine bir özerk kurum olan **British Approval for Telecommunications**’a devredilmiştir.

İngiltere’de OFTEL’in telekomünikasyon sektöründe sağlıklı rekabet şartları sağlama yönündeki çabaları ve sektörde sağlanan liberalizasyon sonucu bu ülke ABD’den sonra en rekabetçi sektör yapısına sahip ülke haline gelmiştir. Her ne kadar ana işletici BT pazar payını korumuş olsa da, diğer şirketlerin varlığı ile oluşan potansiyel rekabet, BT üzerinde baskı oluşturarak onu daha etkin çalışmaya zorlamakta ve rekabetten beklenen fayda bu şekilde sağlanmaktadır.

ABD ve İngiltere dışındaki ülkelerde de önemli gelişmeler olmuştur. Örneğin Japonya’da gerçekleşen yeniden yapılanma ve sektörün tüm segmentlerinin rekabete açılması sonucu İngiltere’den daha ileri bir piyasa yapısı yakalanmıştır. 1988 yılı sonunda 45 firmanın Tip-I (kendi kurulu şebekeleri yoluyla hizmet sağlayanlar), 693 firmanın ise Tip-II (Tip-I şirketlerine ait tesisler üzerinden hizmet sunanlar) türünden hizmet sunduğu saptanmıştır¹⁵¹.

Özellikle ABD uygulamasının başarısı ve AB ülkelerinde hem hizmet çeşit ve kalitesinde hem de rekabet gücü açısından ABD’den geri düşülmesi, bu sektörde yeni arayışların başlamasına sebep olmuştur. AB ülkelerinde temel

¹⁵⁰ ÇAKAL, Recep, a.g.t., s. 60.

¹⁵¹ OECD, **Regulatory Reform, Privatisation and Competition Policy**, s. 26.

telekomünikasyon hizmetlerinin rekabete açılmasıyla ilgili olarak 1 Ocak 1998 nihai tarih olarak belirlenmiş, ancak beş ülkeye bu tarihle ilgili ayrıcalık tanınmıştır. Bu tarih İspanya için 2003 olarak belirlenmiştir. Ancak, İspanya AB ile yaptığı görüşmeler sonucu bu tarihi Aralık 1998'e geri çekmiştir¹⁵².

AB ayrıca, ortak pazarın hayata geçirilmesi ve birliğin uluslararası rekabet gücünün artırılması amacıyla, AB telekomünikasyon piyasasında liberalizasyonun vakit geçirilmeksizin sağlanabilmesine yönelik olarak, yürütme organı komisyonun ülke uygulamaları konusunda baskıları gün geçtikçe artmaktadır. Nitekim, komisyon 21.05.2000 tarihinde İngiltere'nin düzenleyici kurumu OFTEL'e resmi bir mektup göndererek, pazara giriş izinlerinin verilmesinde ortaya çıkan gecikmelerin gerekçelerini sormuştur. Yine komisyon, Mart 2000'de telekomünikasyon sektöründe liberalizasyon uygulamaları ile ilgili olarak Belçika, Fransa, Avusturya, İtalya, Hollanda ve Finlandiya hakkında yasal işlem başlatmıştır. Bu yasal işlemin konusunu ise, bu ülkelerin müşterilerin operatör değişikliği halinde eski numaralarını yeni operatöre taşıyabilmeleri¹⁵³ konusunda yeterli yasal düzenlemeyi yapmamaları oluşturmaktadır.

AB'nin bu sektörün liberalizasyonu konusunda şu anda en çok üzerinde durduğu konu, Internet erişimi ve onunla bağlantılı olarak elektronik ticaretin gelişmesi yönünde atılacak adımlardır. Bu yönde kat edilecek mesafenin büyük bölümü ise temel telekomünikasyon hizmetlerinin iyileştirilmesine ve dolayısıyla bu alanda rekabetin sağlanmasıyla ilgilidir. Bu sebeplerle, AB üyeliğine aday olan Türkiye'nin bu sektörün düzenlenmesinde mutlaka AB direktiflerini göz önünde bulundurması gerekmektedir.

Telekomünikasyon sektöründe rekabet otoriteleri ile düzenleyiciler ayrı olsa bile, sektörle ilgili diğer kurum ve kuruluşların yerine getirdiği önemli fonksiyonlarda belirgin bir değişiklik olmamaktadır. Örneğin, siyasi otoriteler lisans verilmesi ve geri alınması, fiyat rejimlerinin düzenlenmesi gibi belli konularda son karar merci olabilirler. Bazı sistemlerde (bu ülkeler genellikle anglo-sakson hukuk sistemini uygulayan ABD ve Yeni Zelanda gibi ülkelerdir) ise rekabet otoriteleri delilleri toplayıp dosyayı bir savcı gibi hazırlayarak mahkemelere sunmaktadırlar. Bu tür ülkelerde yine iki ayrı yöntem izlenebilmektedir. İlkinde mahkemeler rekabet otoritelerinin verdiği kararları sadece yasal mevzuatta gösterilen usul kurallarına göre verilip verilmediğini incelerken, diğer yöntemde ise esasa da girmekte ve gerekirse rekabet otoritesinin yerine geçerek karar verebilmektedirler¹⁵⁴.

¹⁵² OECD, **The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies**, s. 167.

¹⁵³ Numara taşınabilirlik (number portability), arabağlantıdan sonra sektörde rekabetin sağlanması ve özellikle olumsuz şebeke etkisinin giderilmesinde kullanılabilecek en önemli enstrümandır.

¹⁵⁴ KERF, Michel/GERADIN, Damien, **a.g.e.**, s. 7.

Telekomünikasyon sektöründe görevli bir düzenleyici kurumun yapmakla görevli olacağı işlerden bazıları aşağıda sıralanmıştır¹⁵⁵:

- Yeni operatörlerin seçilmesi,
- Lisansların hazırlanması ve verilmesi,
- Tarifelerin regülasyonu,
- Teknik ve kalite standartlarının belirlenmesi ve uygulanması,
- Frekans tahsisi ve numara taşınabilirlikle ilgili konuların idaresi,
- Arabağlantı politikasının belirlenmesi ve uygulanması,
- Operatörler arasında ve operatörler ile tüketiciler arasındaki uyumsuzlukların çözümlenmesi,
- Operatörlerin faaliyetlerinin takip edilerek; muhasebe sisteminin ayrılması, fiyat ve kalite kurallarına uyum, evrensel hizmet yükümlülüğü gibi konuların denetim altında tutulması,
- Operatörlerin kurallara uymadığı bazı durumlarda yaptırım uygulanması.

Tablo-11’de bazı OECD ülkeleri telekomünikasyon sektörlerinin yapıları hakkında özet bilgilere yer verilmiştir.

Ülkelerin regülasyon yoluyla yaptıkları reformlar sonucu fiyatların düştüğü bir gerçektir¹⁵⁶. Ancak bu düşüşün ne kadarının teknolojik gelişme sonucu elde edildiğinin tespiti ise pek mümkün değildir.

3.8.4. Telekomünikasyon Sektöründe Reform Aşamaları

Tüm bu ülke uygulamalarından, telekomünikasyon sektöründe reform çabalarının geçirdiği aşamaların, aşağıdaki gibi sıralanabileceği sonucu çıkmaktadır:

1. Posta ve Telekomünikasyon Hizmetlerinin Ayrılması

Başlangıçta kapsam ekonomisine sahip oldukları gerekçesiyle bütünleştirilen posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin, zaman içinde farklı teknolojik yapıya sahip olmaları dolayısıyla kapsam ekonomisine sahip olmadığının anlaşılması üzerine, birbirinden ayrılması düşüncesi hakim olmuştur.

¹⁵⁵ KERF, Michel/GERADIN, Damien, **a.g.e.**, s. 8.

¹⁵⁶ Örneğin İngiltere ve Japonya’da özelleştirme sonrasında fiyatlar %60 oranında düşmüştür. ABD’de ise AT&T’nin bölünmesi sonrası eyaletler arası görüşme ücretlerinde keskin bir düşüş yaşanırken, eyalet içi görüşmelerde düşüş daha az olmuş, doğal tekel olarak kalan yerel görüşmelerde ise ücretler az da olsa biraz artmıştır.

Kaynak: OECD, The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies, Paris, 1998, s. 47.

2. Telekomünikasyon Cihazlarında Liberalizasyon

Hemen hemen tüm dünya ülkelerinde telekomünikasyon cihazları liberalize edilmiş ve bu cihazların test ve onay işlemleri ana işletici dışındaki bir organ eliyle yapılmaya başlanmıştır.

3. Düzenleme İşlevi

Kamu tekellerinin özelleştirilmesi veya özerkleştirilmesi aşamasında, sektöre ilişkin politikaların belirlenmesi ve regülasyonu işlevi, bu tekellerin bünyesinden ayrılarak ayrı ve genellikle bağımsız düzenleyici organlar eliyle görülmeye başlanmıştır.

4. Temel ve Katma Değerli Hizmetler

Temel hizmetler alanını rekabete açan birçok ülkede, başlangıçta kiralık özel hatlar üzerinden üçüncü şahıslara temel hizmet verilmesi yasaklanmıştır. Bunun amacı, bu tür hizmet verenlerin en karlı alanlara yönelmeleri ile, evrensel hizmet vermek durumunda olan şirketlerin gelir kaynaklarını tüketme tehlikesidir¹⁵⁷. Fakat bu yasak daha sonra yavaş yavaş kaldırılmıştır. Temel hizmetlerde sayısal sistemlerin, maliyetleri, mesafeye bağlı olmaktan çıkarması ve dağılımda etkinliği artırmak amacıyla yerel hizmetlerin uzak mesafeli hizmetlerden çapraz sübvansiyon yoluyla desteklenmesi politikasından yavaş yavaş vazgeçilmesi üzerine, yerel ve uzak mesafe hizmet tarifelerinin yeniden dengelenmesi yönünde görüşler ağırlık kazanmıştır. Katma değerli hizmetlerde ise, ana işletici dahil, hizmet sunanların tarifeleri regülasyon kapsamı dışında tutulmakta ve sağlıklı rekabet ortamının tesisi amacı ile, ana işleticinin şebeke gücünü kullanarak rekabeti engelleyici davranışlarını önlemeye yönelik düzenlemeler yapılmaktadır.

Aşağıdaki tabloda; ABD, Japonya, Almanya, Fransa ve İngiltere’de yapılan reformlar sonucu sağlanan gelişmeler 1995 itibariyle özetlenmektedir.

Tablo-12’de ABD, Japonya, Almanya, Fransa ve İngiltere’de yapılan reformlar sonucu sağlanan gelişmeler 1995 itibariyle özetlenmektedir.

Telekomünikasyon sektöründe yapılacak regülasyonun şeklinin belirlenmesinde cevap verilmesi gereken altı kriter bulunmaktadır:

1. Regülasyon sistemi rekabetçi bir pazar yapısı kurmaya yönelik olarak mı tasarlanmış?
2. Regülasyon sistemi, telekomünikasyon sektörünün özel gereksinimlerini karşılarken, regülasyon kararlarının diğer sektörlerle uyumunu öngörüyor mu?

¹⁵⁷ ÇAKAL, Recep, a.g.t., s. 77.

Tablo-12: Telekomünikasyon Sektörünün Regülasyonuna İlişkin Yapılan Reformların Etkileri

	ABD	Japonya	Almanya	Fransa	İngiltere
Performans Göstergeleri					
Marjinler*					
Brüt İşletme Geliri	17,2	8,8	28,0	18,5	21,5
Net İşletme Geliri	10,6	3,5	8,0	6,2	13,8
İşgücü Verimliliği					
Çalışan Başına Gelir (OECD=100)	114,2	142,6	81,1	73,5	99,4
Endeks** (ABD=100)	100,0	96,0	72,0	veri yok	veri yok
Sermaye Verimliliği					
Hat Başına Gelir (OECD=100)	119,9	98,3	86,3	64,0	98,0
Konuşulan Dakika Başına Gelir	100,0	46,0	98,0	veri yok	veri yok
Telekomünikasyonla İlgili Patent					
US Patents Office - 1980	3999	1066	377	267	236
- 1995	8812	6134	608	463	394
European Patent Office - 1980	225	79	224	141	44
- 1991	1005	861	443	281	186
Reformun Potansiyel Etkileri (%)					
İşgücü Verimliliği Artışı	%10	%15	%30	%40	%20
Sermaye Verimliliği Artışı	%10	%40	%40	%50	%20
İşgücü Ücretlerinde Artış	%0	%0	%0	%0	%0
Karlarda Artış	-%15	%0	-%15	-%10	-%25
Girdi Maliyetlerinde Artış	%0	%0	-%10	-%10	%0
Ürün Fiyatlarında Artış	-%6	-%16	-%23	-%30	-%13

Kaynak: OECD, **The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies**, Paris, 1998, s. 49.

3. Regülasyon sistemi, esneklik ile tutarlılık arasındaki hassas dengeyi sağlayabiliyor mu?
4. Regülasyon sistemi, kuralların uygulanması aşamasında yeterli düzeyde otonomiye sahip mi? Teknik olarak yeterli donanımı var mı? Regüle edilenlerin regülasyon prosesine katkıda bulunmaları mümkün mü?

* Toplam ciro içinde işletme gelirlerinin oranıdır. ABD için 11 büyük şirketin ortalaması alınırken, diğer ülkeler için hakim şirketin değeri verilmiştir.

** %85'i hat başına çalışan, %15'i konuşma dakikası başına çalışan olarak oluşturulan bir endekstir.

5. Regülasyon sistemi, regülasyon maliyetlerini arzu edilen düzeyde tutabiliyor mu?
6. Regülasyon sistemi, yükümlülüklerin, ilgili organlar arasında uygun bir şekilde dağıtılmasına olanak tanıyor mu?

3.8.5. Türk Telekomünikasyon Sektörü ve Reform Çalışmaları

Türkiye’de telekomünikasyonun da içinde yer aldığı haberleşme sektöründe ilk gelişmeler Osmanlı döneminde, 1840 yılında **Posta Nezareti**’nin kurulması ile başlar. Bunu 1855 yılında **Telgraf Nezareti**’nin kurulması takip eder. 1871’de Posta ve Telgraf nezaretleri birleştirilerek, **Posta ve Telgraf Nezareti** kurulmuştur. İkinci Meşrutiyetin ilanını müteakip 1911 yılında telefon altyapısının kurulması ve işletilmesi için **American Western Electric** şirketine 30 yıllık bir imtiyaz verilerek **Dersaadet Telefon Anonim Şirketi** kurulmuştur. I. Dünya savaşında şirkete el konmasına rağmen, şirket 1935’e kadar İstanbul ve civarında telefon hizmetlerini yürütmüş, İstanbul dışındaki telefon hatları ise ancak Cumhuriyetten sonra kurulabilmiştir. 1919’da **PTT Umum Müdürlüğü** kurulmuş, bu yıllar aynı zamanda posta hizmetinde, ulusal tekelin başladığı yıllar olmuştur. Lozan’da **Uluslararası Telgraf Sözleşmesi**, **Dünya Posta Birliği**’ne ait sözleşme ve anlaşmalar ile **Uluslararası Telgraf Konferansı Yönetmelik ve Tarifeleri** kabul edilmiştir.

Cumhuriyetin ilanından itibaren haberleşme, yeni kurulan devletin merkezileşmesi açısından önem kazanmış, uzun süre yabancı uzmanlardan yararlanılmış ve haberleşme sistemi ıslah edilmeye çalışılmıştır. 21 Şubat 1924 tarihinde kabul edilen **406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu**, Osmanlı devletinden devralınan ve asıl olarak özel şirketlerin elinde bulunan telgraf ve telefon iletişimini düzenlemeyi amaçlamaktadır. 1936’da çıkarılan 2290 sayılı kanunla **Posta ve Telgraf ve Telefon İdaresi**’nin (*PTT*) kurumsal yapısı ve görevleri tanımlanmıştır. PTT idaresi, 1939’da 3613 sayılı kanunla Ulaştırma Bakanlığı’na bağlanmış, 1953 yılında ise 6145 sayılı yasayla iktisadi devlet teşekkülü olarak yeniden yapılandırılmıştır. 1980’li yıllara kadar PTT’nin amaç ve faaliyetleri, 5584 sayılı **Posta Kanunu** ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu hükümlerine göre yürütülmüştür.

Telekomünikasyon sektöründe, 1924 yılında çıkarılan 406 sayılı kanun, her ne kadar tüm elektronik iletişimi kapsadığı vurgusunu taşısa da, gelişen teknoloji nedeniyle yetersiz kalmış, kanunun eksiklikleri ve belirsizlikleri Bakanlar Kurulu’na çıkarılan yönetmeliklerle kapatılmaya çalışılmıştır.

Türkiye’de 1980 sonrası dışa açık büyüme modelinin seçilmesiyle piyasa ekonomisine geçilmiştir. Bu tercih, piyasa ekonomisini destekleyecek bir

haberleşme altyapısının kurulmasını gerekli kılmıştır. Bu sebeple, Türkiye, 1980 yılından sonra dünya ekonomisinde gözlenen liberalleşme eğilimlerini izlediği gibi, telekomünikasyon sektöründe de dünyada yaşanan eğilimleri büyük ölçüde takip etmiştir.

1983 yılından sonra devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması politikası çerçevesinde, kamu kesiminin imalat sanayii yatırımları kısılmış, başta haberleşme olmak üzere enerji ve ulaştırma gibi altyapı yatırımlarına önem ve öncelik verilmiştir.

Nitekim bu hamle başlamadan önce, 1983 yılı itibarıyla Türkiye dar bir alanı kapsayan az gelişmiş bir telefon şebekesine sahipti. 1,67 milyon abone sayısı, %3,5 penetrasyon oranı¹⁵⁸ ile 1.830.000 hat bekleme sayısı ile ortalama hat bekleme süresi 7 yıldır. Mevcut olan telefonların 1/5'i otomatik olmayan santrallere bağlı iken, mevcut olan santrallerin hiçbirisi sayısal değildi. Kırsal alanda köylerin %70'inden fazlası telefon bağlantısına sahip değildi.

İzlenen politikalar gereği, telekomünikasyon sektöründe, özellikle 1980 sonrası, hizmetlerin tüm ülke sathına yayılması ve mevcut hizmet kalitesinin artırılmasına yönelik büyük bir yatırım atağına geçilmiştir. 1982-1992 döneminde ITU¹⁵⁹ üyesi Avrupalı ülkeler arasında ana hat sayısı artışında en yüksek gelişme hızını gösteren ülke Türkiye olmuştur. Ocak 2000 itibarıyla mevcut hat kapasitesi 19,9 milyona, abone sayısı 18,1 milyona, penetrasyon oranı da %27,92'ye ulaşırken, hat bekleyenlerin sayısı 481.330'da kalmıştır. Telekomünikasyon yatırımlarının diğer ülkelerden nispeten geç başlaması, sayısallaşma yönünden Türkiye'nin avantajına olmuş, santraller ve iletim hatları ilk kez kurulduğundan analogdan dijital geçiş sorunu yaşanmamış, gelişmiş teknoloji aynen uygulanabilmiştir. Bu nedenle, Türk telekomünikasyon sektörü sayısallaşma¹⁶⁰ açısından Avrupa'nın sayılı sektörleri arasına girmiştir. Ocak 2000 itibarıyla Türkiye de santrallerin %84,21'i iletim hatlarının da %96,41'i sayısal hale getirilmiştir. Sayılaşmanın getirdiği avantajlardan da yararlanılarak Türkiye'de mevcut 40.000'nin üzerinde köyün tamamı telefon şebekesine bağlanmıştır. Ancak kırsal bölgelerde %13 olan telefon yoğunluğu kentsel kesimde %30 rakamının oldukça altındadır.

¹⁵⁸ 100 kişi başına hat sayısı.

¹⁵⁹ ITU (*International Telecommunications Union - Uluslararası Telekomünikasyon Birliği*), Birleşmiş Milletler kapsamında kurulan ve halen 170'in üstünde üyesi bulunan merkezi Cenevre olan uluslararası bir kuruluştur. Bu kuruluşun son genel kurulu Haziran 2000'de İstanbul'da düzenlenmiştir. Bu genel kurulun özelliği ilk kez Cenevre dışında düzenlenen genel kurul olması ve 3. kuşak cep telefonu sistemleri için frekans tahsislerinin bu genel kurulda yapılmasıdır.

¹⁶⁰ Sayısallaşma; hizmetin kalitesi, ekonomik olarak sunumu, bakım giderlerinin düşük olması ve en önemlisi katma değerli hizmetlerin sunulmasında büyük kolaylık sağlaması nedeniyle, telekomünikasyon sektörü açısından önemli bir evreyi oluşturmaktadır.

Tüm bu yatırımlar PTT'nin izlediği tekeli fiyatlandırma politikası sonucu artan gelirleri ve bu gelirlerin harcanması konusunda siyasi çevrelerin yönetimi serbest bırakması sayesinde yapılabilmektedir. Fakat genel giderlerdeki yüksek artışlar ve rekabet dışı satın almalardan kaynaklanan maliyetleri de, tüketiciler üstlenmek zorunda kalmıştır.

Tüketiciler, PTT'nin rekabet baskısı veya denetim olmadan yürüttüğü hizmetlerin maliyetini diğer alanlarda da üstlenmek zorunda kalmışlardır. Araç telefonu bunun bir örneğidir. PTT ile Nokia'nın işbirliği sonucu hizmete sokulan araç telefonunda, Nokia tarafından dünyada hiçbir uygulaması olmayan 410 Mhz¹⁶¹ bandında çalışan bir sistem kurulmuştur. Tüketiciler, Türkiye dışında uygulaması bulunmayan bu frekans bandının seçilmesi nedeniyle sadece Türkiye'ye özgü olarak üretilen pahalı cihazları satın almak durumunda kalmışlardır¹⁶².

Türkiye telekomünikasyon cihazları piyasasını birçok OECD ülkesinden önce liberalize etmiş ve PTT'nin iştirakleri olan cihaz üreticisi şirketleri özelleştirerek sektörü rekabete açmıştır. Telekomünikasyon cihazları üreticisi firmalarda PTT'nin ortaklığının kalmaması ve tip onayı alan telekomünikasyon cihazlarının şebekeye bağlanabilmesi imkanının sağlanması, diğer telekomünikasyon cihazları üretici firmalarını da piyasaya girişine olanak sağlamıştır. Bu alanda Türkiye'de üretim yapan şirketler; **NETAŞ, ALCATEL, SIEMENS ve ASELSAN'dır**. Bunlardan ASELSAN mobil cep telefonları da üretmektedir. Bu şirketlerin yıllık hat üretim kapasitesi 2.000.000'u aşmıştır. Bu şirketlerin de dahil olduğu yaklaşık on kadar Türk şirketi, yurtdışında da önemli işler yürütmektedirler.

Tüm bu yaşanan olumsuzluklar ve kamu yatırımları üzerinde kaynak sıkıntısı nedeniyle artan baskılar ile dünya da temel altyapıda özel sektörün varlığının artırılması yönündeki eğilim, Türkiye'nin bu sektör ile ilgili yeniden yapılanma hareketine başlamasına sebep olmuştur.

Bu konuda ilk adım, 1 Temmuz 1994 tarihine kadar, T.C. Posta, Telgraf ve Telefon İşletmesi Genel Müdürlüğü (*PTT*) tarafından tekel olarak yürütülen telekomünikasyon hizmetlerinin, 4000 sayılı kanunla posta ve telgraf hizmetlerinden ayrılarak, telekomünikasyon hizmetlerini yürütmek üzere **Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi (TTAŞ)** kurulmasıyla atılmıştır. Kanunda TTAŞ hisselerinin %49'unun satılmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi

¹⁶¹ Dünyada kabul gören frekans 450 MHz iken, Türkiye'de bu frekansın bazı kamu kuruluşları ile TSK'ne tahsis edilmiş olması nedeniyle kullanılması mümkün olmamıştır. Halbuki, bağımsız bir düzenleyici kurum o dönemde mevcut olsaydı, frekans planlaması rasyonel bir şekilde yenilenerek bu olumsuz durum giderilebilirdi.

¹⁶² ÇAKAL, Recep, **a.g.t.**, s. 112.

hususunda Ulaştırma Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Bakanlık ayrıca; mobil telefon, çağrı cihazı, data şebekesi, akıllı şebeke, kablo TV, ankesörlü telefon, uydu sistemleri, rehber basım ve benzeri katma değerli hizmetler konularında, sermaye şirketlerine, tekel oluşturmayacak koşulları da dikkate almak suretiyle, işletme lisans ve ruhsatı verilmesi konusunda yetkili kılınmıştır.

Nitekim bundan sonra, toplumun uzmanlaşmış telekomünikasyon hizmetlerine olan talebinin de gittikçe artması ve eldeki olanaklarla katma değerli hizmetlerin tam anlamıyla karşılanamaması üzerine, TTAŞ önce bu hizmetlerin önemli bir bölümünü gelir ortaklığı anlaşmalarıyla özel kesime devretmiştir. Daha sonra bu kapsamda yürütülen GSM cep telefonu operatörlüğü hizmetinde, gelir ortakları **Turkcell** ve **Telsim**'e Nisan 1998'de lisans verilmiş ve TTAŞ elde ettiği büyük bir gelirden yoksun kalırken, lisans alanlar kararlarını kendilerinin belirlemesinin sağladığı dinamizm ile bu alt sektörde büyük bir patlama yaşanmasını sağlamışlardır. Böylece yeniden yapılanmada ikinci adım olan katma değerli hizmetlerin liberalizasyonu konusunda, yasal mevzuat oluşturularak ilk uygulamalar hayata geçirilmiştir.

Katma değerli hizmetler, telekomünikasyon sektörünün doğal tekel özellikleri taşımayan ve rekabete açılmaya en uygun olan kısımdır. Bu açıdan, yasal düzenlemelerle kartel oluşturmadığı sürece tekelleşme eğilimi azdır. Katma değerli hizmetleri rekabete açmakta karşılaşılabilecek en büyük sorun hakim telekomünikasyon şirketinin rekabeti engelleyici davranışlarıdır. Çünkü katma değerli hizmetlerin hemen hemen tamamı, hizmetin aşamalarından bir veya birkaçında temel telekomünikasyon alt yapısının hizmetlerinden yararlanırlar. Bu sebeple, yeniden yapılanmada üçüncü adımı bu ve benzeri sorunları çözmeyi görev edinecek sektöre özel düzenleyici kurumun kurulması oluşturur. Bu konu ayrı bir başlık altında inceleneceğinden bir sonraki adımı teşkil eden temel telekomünikasyon hizmetlerinin rekabete açılması ve bu kapsamda ana işletmeci TTAŞ'nin özelleştirilmesi üzerinde durulması yerinde olacaktır.

1980'lerde devleti üretim faaliyetlerinden çekmeye ve altyapı yatırımlarına yöneltmeye dayanan özelleştirme politikalarının, 1990'larda kapsamı genişletilerek telekomünikasyon ve elektrik sektörlerinin özelleştirilmesi de kapsama dahil edilmiştir. Bu amaçla yapılan yasal düzenlemelerin ilki 3911 sayılı yetki yasasına dayanılarak çıkarılan 509 sayılı kanun hükmünde kararnamedir. Bu KHK ile PTT'den posta ve telgraf hizmetleri dışındaki haberleşme hizmetleri ayrılarak, telekomünikasyon hizmetlerini yürütmek üzere **Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi (TTAŞ)** kurulmakta ve şirketin yapısı tanımlanmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi, 21.10.1993 tarih ve 1993/40-1 sayılı kararı ile 509 sayılı KHK'nin yürürlüğünü durdurmuş ve 1993/40-2 sayılı kararı ile de dayanağı olan 3911 sayılı yetki yasasının iptali nedeniyle, 509 sayılı kanun hükmünde kararnameyi iptal etmiştir. Bu gelişme

üzerine, iptal gerekçeleri dikkate alınarak hazırlanan ve önceki bölümlerde de adı geçen 4000 sayılı kanun 10.06.1994 tarihinde kabul edilmiştir. Bu yasa da, 509 sayılı KHK gibi PTT'yi iki ayrı kuruma bölmüş ve ayrıca, TTAŞ'ı 233 sayılı KHK, Türk Ticaret Kanunu ve özel hukuk hükümlerine tabi kılmıştır. Kanunun Ek 17 ve 18'de de TTAŞ'nin özelleştirilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Fakat bu yasa hakkında da Anayasa Mahkemesi'ne iptal başvurusu yapılmış ve Mahkeme 16.08.1994 tarih ve 1994/65-1 sayılı kararı ile yürütmeyi durdurmuş; 22.12.1994 tarih ve 94/65-3 sayılı kararı ile de Ek 17. maddenin tamamının ve Ek 18. maddenin de işletme lisans ve ruhsatı gelirlerinden TTAŞ'a ayrılacak payın Ulaştırma Bakanlığı'nca belirlenmesi yetkisinin kullanımına ilişkin esasları düzenleyen 2. ve 3. fıkralarının iptaline karar vermiştir.

Böylece, 4000 sayılı yasa ile TTAŞ ve **Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü** kurulmuş, katma değerli hizmetlerin işletme lisansı ve ruhsat verilmek sureti ile özel sermayeye devredilmesi hükmüne bağlanmış, ancak TTAŞ'nin hisselerinin satışı engellenmiştir. 4000 sayılı yasa yerine çıkarılan 3.5.1995 tarih ve 4107 sayılı yasa ile, daha önce Ulaştırma Bakanlığı'na verilen özelleştirme yetkileri ÖİB ve Özelleştirme Yüksek Kurulu'na verilmiş ve satışın ilkeleri belirlenmiştir. 4000 sayılı yasadaki olduğu gibi yine TTAŞ hisselerinin %49'unun satılabilmesi, bunun %10'unun Posta İşletmeleri Genel Müdürlüğü'ne bedelsiz verilmesi, %5'inin PTT çalışanları ve küçük tasarruf sahiplerine, %34'ünün de gerçek ve tüzel kişilere satılması öngörülmüştür. Ancak, Anayasa Mahkemesi 24.05.1996 tarihinde yayınlanan gerekçeli kararı ile özelleştirme konusunda Özelleştirme Yüksek Kurulu ve ÖİB'nin yetkilendirilmesini Anayasaya aykırı bularak 4107 sayılı yasanın bazı maddelerini iptal etmiştir. Bu iptal kararında, "*Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun anayasal konumunu ve Türk yönetsel örgütlenmesi içindeki yerinin belirsiz olduğu*" ve verilen yetkilerin önemi vurgulanmaktadır.

Telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirmesine yönelik 4 üncü yasa 5.8.1996 tarih ve 4161 sayılı Yasadır. Bu Kanun ile TTAŞ hisselerinin %34'lük kısmının satış şekline Bakanlar Kurulu karar vermesi ve değer tespiti için kamu kurumlarının uzmanlarından oluşan bir değer tespit komisyonu kurulması öngörülmüştür. ÖİB temsilcisi başkanlığında, Ulaştırma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Sermaye Kurulu Başkanlığı ve TTAŞ temsilcilerinden oluşan Değer Tespit Komisyonu, şirket değerlemesi ve satış stratejisine ilişkin çalışmalarını Bakanlar Kurulu onayına sunmuştur. Bu rapor üzerine, Bakanlar Kurulu 98/10794 ve 98/11472 sayılı kararları ile "*şirket hisselerinin %20'ye kadar olan kısmının, altyapı sahibi uluslararası temel telekomünikasyon işletmecisi veya en az bir tanesi altyapı sahibi uluslararası temel telekomünikasyon işletmecisi olmak üzere telekomünikasyon işletmecilerinden müteşekkil stratejik bir ortaklık ya da altyapı sahibi uluslararası böyle bir*

işletmecinin ağırlıkta bulunduğu yerli ve yabancı sermayedarları da içine alan bir ortaklığa, uygun yönetsel hak verilerek, blok olarak satılması, geri kalan kısmın ise, blok satışla eşanlı veya müteakiben, TTAŞ özelleştirme sürecinin ikinci aşaması olan satış ve ihale sürecinde kurulan İhale Komisyonunun tavsiye edeceği süre içerisinde, yurt içi ve dışı piyasalarda halka arz yöntemiyle satılması”nın uygun olacağını belirterek, ikinci aşama olan satış işlemlerini gerçekleştirmek üzere Değer Tespit Komisyonu ile aynı yapıda, beş kurumun temsilcilerinden oluşan İhale Komisyonunun kurularak çalışmalarına başlamasını istemiştir.

Temel hizmetlerde, altyapı ve/veya hizmette rekabete ne şekilde izin verileceği, yeni bir telekomünikasyon politikasında dikkate alınacak önemli konulardan biridir. 1980'lere kadar altyapı ve hizmette tekellerin hakim olduğu telekomünikasyon sektöründe, her iki alan da rekabete açılmaya başlanmıştır.

TTAŞ'ın bölgesel tekellere veya yerel hizmet/uzak mesafe hizmeti bazında bölünerek özelleştirilmesinin uygun olmayacağı düşünülmektedir. Türkiye'nin bölgeler arası gelişmişlik farkları dikkate alındığında, bölgesel tekellere ayrılmış şirketin geri kalmış bölgelerde olan kısımlarının özelleştirilmesi mümkün olmayabilir. Kaldı ki, özelleştirme mümkün olsa dahi, bu bölgelerde talebin düşük olması nedeniyle evrensel hizmeti devam ettirecek düzeyde gelir sağlanamaz. Yerel hizmet-uzak mesafe hizmetlerinde bölünme, hem TTAŞ'nin gelirlerini azaltarak mali yapısını olumsuz etkileyeceği, hem de TTAŞ'nin uzak mesafe hizmetlerinde uzmanlaşmasını önleyerek uluslararası telekomünikasyon piyasasına girişini güçleştireceği için uygun olmayacaktır.

AB Komisyonu kararına göre, 1998 yılı itibarıyla, bir kaç istisna dışında telekomünikasyon tekellerini kaldıran AB ülkeleri, özelleştirmenin yanı sıra, İngiltere örneğinde olduğu gibi rakip telekomünikasyon şebekeleri kurmak üzere yeni girişlere izin vermeye başlamıştır.

Şebeke altyapısında rekabet kadar önem taşıyan bir diğer konu da temel hizmetlerde kiralık hatlar üzerinden rekabete ne ölçüde izin verileceği ve bunun takvimidir. Burada, üçüncü şahıslara satışın karlı alanlara yöneleceği ve bunun TTAŞ'nin karını azaltarak evrensel hizmet yükümlülüğünü güçleştireceği gerekçesiyle rekabeti engellemek, optimal bir çözüm değildir. Özelleştirme sonrasında TTAŞ hizmet maliyetlerini tam olarak belirleyebileceği bir maliyet muhasebesi sistemini kurduktan sonra rekabete izin verilmeli, ancak yine sınırlı bir süre TTAŞ'nin evrensel hizmetlerine destek sağlayacak bir kira bedeli veya hizmeti sunanın cirosundan belli bir pay alınmalıdır.

Evrensel hizmet politikası ile yükümlü olan ana telekomünikasyon şirketinin, bu yükümlülüğü hizmetler arası çapraz sübvansiyondan kaynak sağlayarak yerine getirmesinin de bir takvime bağlanması uygun olacaktır. Bu

süre sonunda, çapraz sübvansiyon yerine gerekiyorsa hedef gruplar belirlenerek, tarım sektöründe yapılması düşünülen sisteme benzer şekilde, tüketicilerin doğrudan sübvansiyonu sağlanmalıdır.

Duopol yapının yanında, sektörün belirli kesimlerinde (yerel-uzak mesafe-milletlerarası görüşmeler) rekabetin sağlanabilmesi için değişik yöntemler kullanılabilir. Uzak mesafe ve milletlerarası görüşmeleri rekabete açmak, yerel görüşmeleri rekabete açmaktan daha kolaydır. Doğal tekel niteliği ağır basan yerel görüşmeleri rekabete açmak ile ilgili ilk akla gelen yöntem kablo TV sisteminden yararlanmaktır. Bu amaçla, TTAŞ ve temel telekomünikasyon hizmetlerinde duopol yapıya geçiş için verilecek ikinci lisansı alacak olan operatörlerle kablo TV görev sözleşmesinin imzalanmaması ve böylece bu iki operatörün, kendilerine yerel telefon hizmetleri konusunda rakip olabilecek aktörler arasında yer almamaları sağlanmalıdır. Bu amaçla öncelikle blok satış öncesinde, TTAŞ bünyesindeki kablo TV şebekesinin ayrılarak varlıkların satışı yöntemiyle, birkaç bölge halinde, Ulaştırma Bakanlığı tarafından lisans verilerek satılması uygun olacaktır. Bölgelerin kaç adet olacağı ile nereleri kapsayacağı konusunda karar verilirken, ölçek ekonomileri üzerinde dikkatle durulmalıdır.

3.8.6. Türk Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum

Telekomünikasyon sektörü ile ilgili son fakat en önemli düzenleme, 29 Ocak 2000 tarih ve 4502 sayılı Kanundur. Kanunun telekomünikasyon sektörü ile ilgili kanunlarda (Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu, Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun) değişiklik yapan bir kanun olması nedeniyle bütünlük arz etmemesi ve kanunun hazırlık aşamasında konuyla ilgili tüm çevrelerin görüşünün alınmamasına rağmen, özellikle sektörde özelleştirme öncesi bir düzenleyici kurum kurması, TTAŞ'nin özelleştirmesi ile ilgili son düzenlemeleri içermesi, temel telekomünikasyon hizmetlerinde tekeli yapının, geç bir tarih olarak belirlenmiş olsa da, 2004 yılı itibarıyla kaldırılmasını öngörmesi nedeniyle Türk Telekomünikasyon sektörü açısından önemli bir aşamayı temsil etmektedir.

Yukarıda değinilen ülke örneklerinde olduğu gibi, telekomünikasyon sektöründe rekabetin tesisi için işletici ve düzenleyici kurum ve kuruluşların, işleticinin piyasa koşullarına göre bağımsız hareketinin sağlanabilmesi amacıyla birbirlerinden ayrılmaları gerekmektedir.

27.01.2000 tarih ve 4502 sayılı kanunun çıkarılmasına kadar, ilgili pazardaki temel telekomünikasyon işleticisi olarak faaliyet gösteren TTAŞ'nin kararlarının büyük bir kısmı Ulaştırma Bakanlığı'nın onayına tabi

bulunmaktaydı. Ulaştırma Bakanlığı ayrıca TTAŞ dışında, özellikle belirli bir büyüklüğe ulaşmış olan GSM alt pazarı da dahil, tüm telekomünikasyon sektörünün regülasyonu görevini yürütmekteydi. Yerli ve yabancı yatırımcılar ile telekomünikasyon hizmetlerinden yararlanan tüm üretici ve tüketicilerin, bağımsız bir düzenleyici kurum bulunmaması nedeniyle, Bakanlığın aldığı regülasyon niteliğindeki kararların siyasi etkiden uzak kalamayacağı şeklinde tereddütlere düşmesi sonucu, ilgili pazarda rekabet sağlanması zorlaşmaktaydı. Bu ve benzer sorunların giderilmesi amacıyla sektörü düzenleyen çeşitli yasalarda değişiklik yapan 4502 sayılı kanunun çıkarılması ile, sektördeki düzenleyici işlemler Bakanlık ile bu yasa uyarınca kurulan Telekomünikasyon Kurumu arasında paylaştırılmış ve TTAŞ bağımsız karar alabilen Türk Ticaret Kanunu'na tabi bir anonim şirket haline getirilmiştir.

4502 sayılı yasa ile kurulan Telekomünikasyon Kurumunun karar organı bir kurul başkanı ve dört üyeden oluşan Telekomünikasyon Kuruludur. Kurul başkanı teklifi üzerine üyelere birini ikinci başkan olarak seçer. Kurul başkanı, telsiz hizmetlerini temsil eden üye ve telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden üye Ulaştırma Bakanı'nın göstereceği ikişer aday arasından atanır. Telekomünikasyon sektörünü temsil eden üye ise, Türkiye'de telekomünikasyon cihaz ve sistem imalatı, telekomünikasyon hizmeti yürütmekte ya da altyapı işletmekte olan ilgili telekomünikasyon piyasasında Türkiye çapında en az %10'luk pazar payına sahip olan işletmecilerin göstereceği birer aday arasından atanır. Tüketicileri temsil eden üye ise, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin göstereceği ikişer aday arasından atanır. Tüm bu atamaları Bakanlar Kurulu gerçekleştirir. Ancak kurulun ilk üyeleri, geçici madde gereğince, Ulaştırma Bakanı'nın göstereceği adaylar arasından seçilmiştir. Üyelik süresi 5 yıldır. Ancak, görevi biten Kurul Başkanı ve üyelerin yeniden aynı göreve atanmaları mümkündür.

Kurul başkanı ve üyeler ancak ciddi bir hastalık veya rahatsızlık nedeni ile iş görememe, görevi kötüye kullanma veya yüz kızartıcı bir suç ile mahkum olma halinde, Bakanlar Kurulu tarafından süresi dolmadan görevden alınabilir. Kurul üyelerinin özel bir yasa hükmü olmaksızın resmi ya da özel hiçbir görev alamayacakları, ticaret ve serbest meslek faaliyeti ile uğraşamayacakları belirtilirken, *"Özellikle herhangi bir telekomünikasyon şirketinde hissedar ve yönetici olamazlar"* hükmü getirilmiştir. Telekomünikasyon sektörünü temsil eden üyenin, varsa şirketlerle olan tüm ilişkilerini kesmesi ve görevden ayrıldıktan sonraki iki yıl boyunca da söz konusu şirketlerle çalışma, danışmanlık veya hissedarlık ilişkisi kuramayacağı öngörülmektedir.

Kurul üyeleri ve kurum personeli işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar açısından devlet memuru statüsündedirler. Kurumun gelirleri; imtiyaz sözleşmesi ve telekomünikasyon ruhsatı alan işletmecilerden alınacak ücretlerin

on binde 5'i; amatör telsiz belgesi, operatör ehliyetnamesi için katılanlardan alınacak sınav ücreti; evrak, form ve yayınlardan, müşavirlik hizmetlerinden elde edilecek gelirler, uygulanacak para cezaları, her türlü bağış ve yardım kalemlerinden oluşmaktadır. Özel bütçeli olan bu kurumun gelir ve harcamalarına ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir. Ayrıca kurumun, Sayıştay tarafından denetimi öngörülmüştür.

Kurumun belli başlı görevleri ise şu şekilde sıralanabilir:

- Telsiz haberleşmesi ve telekomünikasyon alanında gerekli planları yapmak.
- Her türlü kayıtları yapıp, yasa hükümlerine uymayanlar hakkında gerekli teknik ve idari işlemleri yapmak.
- İmtiyaz sözleşme ve telekomünikasyon ruhsatlarına ilişkin görüş bildirip, bunların uygulanmasını denetlemek ve gerekli önlemleri almak.
- Ücret tarifeleri ve sözleşme hükümlerine, teknik konulara ilişkin genel ölçütleri belirlemek, tarifeleri incelemek, gerekenleri onaylamak, bunların uygulanmasını izlemek.
- Rekabet ortamı için teşvik edici önlemler almak.
- Telsiz haberleşme ve telekomünikasyon alanında üretim ve kullanıma esas teşkil eden performans standartlarını belirleyip, bunları uygulamak.
- Arabağlantı veya roaming ile ilgili şirketlerin kendi aralarında yaptıkları görüşmelerden sonuç elde edememeleri halinde, nihai kararı vermek.
- Hizmetler ve altyapıyla ilgili yönetmelik çıkarmak, bunlara uyumu sağlamak.
- Bazı hizmetlerin maliyetinin başka hizmetlerden karşılanmasının zorunlu olması, fiili tekel ve coğrafi veya hizmet piyasasında hakim şirket olması, ücretlerin kurum düzenlemelerine aykırı belirlenmesi durumunda, hat ve devre kiralari da dahil ücretlerin hesaplama yöntemlerini ve üst sınırlarını belirleyebilmek.

Bankacılık sektörüne ilişkin düzenlemeden sonra sektöre özel ilk düzenleyici kurumu kuran 4502 sayılı yasanın iyi taraflarının yanında eleştirilmesi gereken yönleri de bulunmaktadır.

Öncelikle söz konusu kanuna genel düzenleyici otorite ve sektöre özel düzenleyici otoriteler arasındaki ilişkiler yönünden bakalım. 4054 sayılı

Rekabetin Korunması Hakkında Kanun doğrultusunda serbest rekabeti engelleyici sonuçlara yol açmayacak tedbirlerin alınması, bu Kanunun yürütülmesi ile yetkili olan Rekabet Kurumunun görevidir. Rekabet Kurumu bu görevini yerine getirirken hiçbir sektörü Kanunun uygulanmasından muaf tutmaz. Bu durum ilk bakışta özel kanunlarla regüle edilen ve düzenleyici otoritelerin denetiminde bulunan sektörler için hukuki bir sorun gibi görünse de, aslında düzenleyici otoritelerin varlığı Rekabet Kurumlarının daha hızlı ve sağlıklı işleyebilmeleri için çok önemlidir. Çünkü düzenleyici otoriteler sektörün sorunlarına ve işleyişine daha yakın oldukları için, yaşanabilecek herhangi bir sorundan çok kısa sürede haberdar olup, siyasi otoritelerden de bağımsız olarak aynı çabuklukla hareket etme yeteneğine sahiptir. Ayrıca bu kurumların çalışanlarının, sektörle ilgili bilgileri doğal olarak çok fazladır. Bu da onların sektörü çok daha rahatlıkla takip edebilmelerini sağlar. Ancak bu kurumların, başlı başına bir uzmanlık konusu olan rekabet hukuku ve uygulamalarını rekabet otoriteleri gibi yürütmeleri beklenemez. Bu nedenle bu kurumlarla rekabet otoriteleri arasında sektörde etkin rekabetin sağlanabilmesi ve rekabet ihlallerinin önüne geçilebilmesi amacıyla çok yakın işbirliğinin sağlanması ve bir görev paylaşımının yapılması zorunludur.

Bunun yanı sıra Kanun genel olarak incelendiğinde, sektörde düzenleme açısından Ulaştırma Bakanlığı'nın oldukça geniş yetkiler verildiği, Telekomünikasyon Kurumunun ise daha çok istişari yetkilerinin bulunduğu görülmektedir. Bu durumun bazı açılardan sorunlara yol açacağı düşünülmektedir. Şöyle ki, bu sektörde bir düzenleyici otoritenin kurulmasının temel amacı sektörde rekabetin tesisinin güvence altına alınmasıdır. Bu amaca ulaşabilmek için düzenleyici otoritenin idari ve mali özerkliğinin bulunması “*olmazsa olmaz*” koşuldur. Kanunda bu koşulun sağlandığını görmek memnuniyet vericidir.

Ancak, sadece bu özerklik Kurumun faaliyetleri açısından yeterli bulunmamaktadır. İşletmecilerle ve TTAŞ'la imzalanacak sözleşmeler ve çıkarılacak olan yönetmelikler de dahil olmak üzere sektörde düzenleme yapma yetkisi öncelikle Kurumda bulunmalıdır. Bu hususlarda Bakanlığın ancak planlama ve görüş bildirme yetkisinin bulunması hem sektörün stabilitesi hem de yerli ve yabancı yatırımcılar açısından daha sağlıklı olacaktır.

Ayrıca Telekomünikasyon Kurumunun idari ve mali özerkliği, faaliyetleri açısından sağlanmış gibi görünse de Kurulun oluşumu açısından süreklilik arz edecek olan üyelerinin siyasi otoritenin bir parçası olan Ulaştırma Bakanlığı ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından, telekomünikasyon sektöründen sorumlu diğer üyenin, dünyadaki uygulamaların aksine, sektör temsilcileri tarafından aday gösterilecek olması Kurumunun bağımsızlığını zedeleyici bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Son olarak Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye ile ilgili olarak hazırlanmış olan 1999 İlerleme Raporu'nda telekomünikasyonla ilgili yasanın AB yönetmelikleriyle uyumsuz olduğu ifade edilmektedir.

Nitekim incelenen çeşitli ülke mevzuatlarında bu konuyla ilgili olarak yapılan düzenlemelere aşağıda yer verilmiştir.

Düzenleyici kurumlar lisans sözleşmelerinin koşulları, bu konuda çıkarılan mevzuat gibi sektörde birebir uygulanacak düzenlemeleri bizzat kendileri hazırladıkları ve sektörü çok yakından takip ettikleri için, bir çok ülkede özellikle fiyat regülasyonu da dahil olmak üzere lisansların verilmesi, frekans tahsisi gibi konularda yetkili organ olarak faaliyet göstermektedirler. Ayrıca bir çok ülkede rekabet otoriteleriyle düzenleyici kurumlar arası ilişkilere özel önem verilmekte ve ayrıntılı olarak düzenlenmektedir.

Örneğin İtalya'da düzenleyici kurum ile rekabet otoritesi yakın işbirliği içerisinde çalışmakta ve düzenleyici kurum kendi kontrol yetkisi dahilinde olan şirketlerin gerçekleştirdikleri rekabet ihlallerini rekabet otoritesine bildirmekle yükümlüdür. Ayrıca sektöre özel düzenlemelerin temel amacının rekabeti sağlamak olması nedeniyle, sektörde herhangi bir yapısal değişikliğe yol açacak (yeni lisans tahsisi, yeni bir fiyat regülasyonu gibi) değişiklikler olduğunda, düzenleyici kurumların, rekabet otoritelerinin konuya ilişkin görüşlerine başvurularının bir gereklilik olduğu düşünülmektedir.

Çok ayrıntılı olarak düzenlenmiş Almanya Telekomünikasyon yasasında düzenleyici kuruma rekabet otoritesi benzeri ayrıntılı yetkiler verilmiş, ancak buna rağmen rekabet kanunu hükümleri saklı tutulmuştur. Ayrıca lisansa bağlanan sektörler tespit edilmiş, lisans başvurusunun reddine ilişkin sebepler ayrıntılı olarak belirtilmiş, lisans alanın ortaklık yapısında ortaya çıkabilecek her türlü değişikliğin rekabet kurumuna hemen bildirilmesi, onayının alınması öngörülmüş, sınırlı lisans verilecek alanlarda uygulanacak ihale yöntemi ayrıntılı olarak düzenlenmiş, telekomünikasyon sektörü dışında bir sektörde Rekabet Kanununa göre hakim durumda olan bir teşebbüsün lisans alması durumunda, bu lisans ile ilgili faaliyetlerin ayrı bir tüzel kişilik altında yürütülmesi zorunluluğu getirilmiş, Kanunda geçen ciro hesaplarının Rekabet Kanununda belirtilen esaslara göre hesaplanacağı belirtilmiş, fiyat regülasyonunda Rekabet Kanununa göre hakim durumda olan teşebbüslerin tekel karı elde etmelerinin engellenmesi öngörülmüş, düzenleyici kuruma hakim durumdaki teşebbüslerin eylemlerini, rekabeti sınırlayan arabağlantı sözleşmelerini yasaklama, mesai saatleri içinde yerinde inceleme yapma ve bilgi isteme ve bu tür idari eylemlerinin engellenmesi durumunda 1 milyon DM'ya kadar idari para cezası verme, geçici tedbir alma yetkileri verilmiş ve kanunda düzenlenmeyen usul sorunlarının Rekabet Kanununa göre çözümlenmesi öngörülmüştür.

Rekabet Kurumu ile ilişkiler ise ayrıca düzenlenmiştir. Buna göre Kurumun; lisans ihalesi şartlarının, ilgili ürün ve coğrafi pazar ile hakim durumun belirlenmesinde **Federal Kartel Ofisi (FKO)** ile birlikte karar alması, fiyat regülasyonu ve arabağlantı ile ilgili konularda FKO'nin görüşünü alması, buna karşılık FKO'nin sektörle ilgili işlemlerinde düzenleyici kurumunun görüşüne başvurması gerekmektedir. Genel olarak her iki kurum da birbirlerini ilgilendiren konularda diğer tarafı haberdar etme yükümlülüğü altındadır.

Fransa'da yetkiler ilgili Bakanlık ve düzenleyici kurum arasında paylaştırılmıştır. Ancak rekabet kurallarının sektörde uygulanması açısından, düzenleyici kurumun başkanı hakim durumun kötüye kullanılması veya herhangi başka bir rekabet ihlalini derhal Rekabet Konseyine bildirmekle ve aynı şekilde Rekabet Konseyi de telekomünikasyonla ilgili kendi işlemlerini düzenleyici kuruma bildirmekle yükümlüdür. Ayrıca rekabet ile ilgili her konuda kurum Rekabet Konseyinin görüşüne başvurabilmektedir.

Avustralya'da telekomünikasyon sektörünün rekabete açılmasıyla birlikte yürürlüğe giren mevzuat doğrultusunda bir telekomünikasyon otoritesi kurulmuş ve sektörle ilgili teknik düzenleme yapma yetkisi (frekans tahsisi, lisans verilmesi, vs.) bu otoriteye verilmiştir. Ancak rekabet kurallarını uygulama yetkisi Avustralya rekabet otoritesine bırakılmıştır. Rekabet otoritesinin içerisinde 30 kişilik özel bir telekomünikasyon sektöründen sorumlu ekip bulunmaktadır. Ayrıca konuların birbirine yakın olması nedeniyle rekabet otoritesi ve telekomünikasyon otoritesi arasında çok yakın bir ilişki kurularak, birbirine çok yakın olan çalışma alanlarında alınan kararların birbiriyle uyumsuz olması ve sürecin yavaş işlemesi engellenmiştir. Bu ilişki dahilinde her iki kuruluşun birer üyesi ortaktır.

Dördüncü Bölüm

TÜRKİYE İÇİN

DÜZENLEYİCİ KURUM MODELİ

Önceki bölümlerde ayrıntılarıyla anlatılan bilgiler ve bu bilgilere dayalı olarak ortaya konan rasyonel gerçekler ışığında, Türkiye'ye uygulanması en uygun düzenleyici kural ve kurum modeli ve bu modelin ortaya konmasında kullanılacak hukuksal mekanizmalar bu bölümün konusunu oluşturmaktadır.

Öncelikle, düzenleyici kurulun niteliği ve işlevi konusunda karar verilmesi gerekecek hususların belirlenmesinde yarar görülmektedir:

1. Düzenleyici kurumların karar organlarının oluşturan kurullar teknik özellikleri ağır basan kişilerden mi, yoksa siyasi gücü olan politikacılar veya bunların atadıkları kişilerden mi oluşmalıdır?
2. Düzenleyici kurul üyelerini kim atamalıdır?
3. Düzenleyici kurul ne kadar ve kimlerden bağımsız olmalıdır?
4. Düzenleyici kurulun yetkilerini kötüye kullanmasını engelleyecek kontrol mekanizmaları neler olmalıdır?
5. Düzenleyici kurul danışma kurulu niteliğinde mi, yoksa nihai karar yetkisi olan bir kurul mu olmalıdır?
6. Sektör için ayrı bir düzenleyici kurum oluşturulması yerine bütün sanayideki regülasyondan sorumlu Rekabet Kurumu mu regülasyondan sorumlu olmalıdır?

Bu soruların cevaplarının yanı sıra; gerek üyelerin seçiminde ve gerekse kurulun karar verme sürecinde daha geniş siyasi katılımı sağlayacak düzenlemeler düşünülmelidir¹.

¹ ZENGİNOBUZ, Ünal/OĞUR, Serhan, **a.g.e.**, s. 2.

4.1. HUKUKSAL YAPILARI ve İDARİ YAPILANMA İÇİNDEKİ YERLERİ

4.1.1. Anayasal Konum

Anayasanın 123. maddesine² göre, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasları dışında bir idari yapılanma mümkün olamayacağından, düzenleyici kurumları idari teşkilatlanma içinde yerinden yönetim kuruluşları sınıfına dahil etmek en akılcı çözüm olacaktır.

Merkezi idare, yerel idare ve kamu kurumları biçiminde örgütlenmiş olan Türkiye'nin idari yapısında, düzenleyici kurumlar tanımlanmamaktadır. Bu durumun bir eleştirisi olarak, düzenleyici kurumların varlığının Anayasal bir ilke olan idarenin bütünlüğü ilkesine aykırılık oluşturduğu ileri sürülebilir. Fakat Anayasa, idarenin vesayet yetkisini sadece yerel yönetimler için öngörmüştür. Yerel yönetimler dışında yerinden yönetim kuruluşları olan hizmet yerinden yönetim kuruluşları için ise Anayasa “devletin gözetimi ve denetiminden” ve “devletin idari ve mali denetiminden” bahsetmektedir. Düzenleyici kurumların ülke için önemi dikkate alındığında, devletin gözetim ve denetiminden yargısal denetimi anlamak ve devletin idari ve mali denetim yetkisinin ise genel bir gözetim yetkisi anlamına geldiğini kabul etmek yerinde olacaktır. Ki hizmet yerinden yönetim kuruluşları için bile devletin idari ve mali denetiminin sınırlarının çok geniş olamayacağı, Anayasanın, bir yerinden yönetim kuruluşu olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının seçilmiş organlarının görevlerine, geçici tedbir durumu hariç, merkezi idarece son verilemeyeceğinin hüküm (Anayasa m. 136) altına alınmasından anlaşılabilir³.

Nitekim Fransız idare hukukunda, yapılan yeni yasal düzenlemelerle, vesayet yetkisi tamamen kimlik değiştirmiş ve merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki tüm görevden uzaklaştırma, iptal, onay, izin ve değiştirme yetkileri ortadan kaldırılmıştır. Merkezi idareye sadece hukuka aykırı gördüğü yerinden yönetim kuruluşu işlemlerini yargıya götürebilme yetkisi tanınmış ve bazı önemli konularda yargıya götürülen işlemlerin yürürlüğünün bir ay için otomatik durması öngörülmüştür.

Düzenleyici kurumların yönetmelik çıkarmayı da kapsayan düzenleme, denetleme ve kısmen yargı yetkisine sahip olması “kuvvetler ayrılığı” ilkesi açısından da tartışma konusu olarak görülmektedir. Parlâmenter sistemin

² TC. Anayasanın 123. maddesi şu şekildedir:

“İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.”

³ ULUSOY, Ali, a.g.m., s.13.

özünde, yürütmenin yasama önünde hesap vermesi yer almaktadır. Kurumlara, bazı konularda yasama alanına giren düzenleme yapma olanakları verilirken, bunların denetlenmesi için de her türlü yetki tanınmaktadır. Denetim sonucunda ise kurumların, yargı alanına girerek, önemli cezai yaptırımlar uygulama hakkı bulunmaktadır.

Öte yandan idare, düzenleyici kurumların ilk oluşturulması ve karar organlarının üyelerinin aday gösterilmesinde ve seçilmelerinde aktif olarak yer almakta, demokrasinin bir gereği olarak, kendilerini seçen seçmenlerin tercihleri yönünde uygulayacakları politikaları, bu şekilde düzenleyici kurumlara yansıtmaktadır.

Düzenleyici kurumların idare içinde nerede yer alacaklarına ilişkin sorunun çözümü, idarenin bütünlüğü ilkesi açısından kalan tereddütleri ortadan kaldıracaktır. Bu konuyla ilgili olarak, şu anda kurulmuş olan düzenleyici kurumların tümünde yer alan ilişkili bakanlık terimi her ne kadar zorlama sonucu kanun metinlerine girmiş olsa da, sorunun çözümünde önemli bir kavram olarak yer tutmaktadır. Çünkü, bu ilişkinin adı geçen bakanlıklara bir takım idari yetkiler sağlayacağını da kabul etmek gerekir. Bu yetkilerden bazıları zaten düzenleyici kurumun kanunlarında da yer almaktadır.

Bunlardan başka ilişkinin bakanlıklara, bu kurumların hukuka aykırı gördükleri işlemlerinin iptali için idari yargıya başvurabilme yetkisini de kapsadığını kabul etmek gerekir. Aksinin iddia edilmesi belki bireysel zarar doğurmadığı için bireylerce yargıya götürülemeyen, fakat toplumun geneli açısından hukuka aykırı bir düzenleyici kurum işleminin, hukuka aykırılığının saptanamaması ve geçerliliğinin sürmesi sonucunu doğuracaktır⁴.

Türkiye’de, düzenleyici kurumların anayasal konumuna ilişkin problemlerin yanı sıra, hangi kurumların bahsedilen anlamda düzenleyici kurum olduğuna yönelik tereddütler de sürmektedir.

Örneğin statüsü, karar organı üyelerinin seçimindeki siyasi etkiler nedeniyle, tartışmalara neden olan RTÜK’ün, regülasyon işlevi (daha çok idari ve teknik regülasyon) yürütmekte olduğuna ilişkin herhangi bir kuşku bulunmamaktadır. Zira, kanun hem Kurumun “*radio ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla*” kurulduğunu belirtmekte (m.5), hem de Kuruma verilen görev ve yetkiler arasında radyo ve televizyon alanındaki her türlü organizasyon ve denetim konuları sayılmaktadır (m. 6).

Yine, bağımsızlıkla ilgili durumuna ileride değinilecek olan Sermaye Piyasası Kurulunun işlevinin sermaye piyasası faaliyetlerini düzenlemek ve

⁴ ULUSOY Ali, a.g.m., s.14.

denetlemek olduğu Kanununda belirtilmiş ve bu işlevi ile ilgili görevleri 22. maddede sayılmıştır.

4.1.2. Özel Yasal Düzenleme İhtiyacı

Düzenleyici kurumları, kararlarında bağımsız kılan kanun maddeleri nedeniyle, tam olarak merkezi idarenin vesayet denetimi altında bulunan hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak kabul etmek hatalı olacaktır. Çünkü düzenleyici reformun vazgeçilmez şartı, kararların bağımsız alınabilmesidir. Bu durumda, düzenleyici kurumların, yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının yanında üçüncü bir yerinden yönetim kuruluşu kategorisini oluşturduklarını söylemek uygun olacaktır. Şu anda sayısı az olduğundan bu sonuç belki zorlama bir çözüm olarak görülebilir. Ancak, gelişmiş ülkelerdeki düzenleyici kurum sayıları ve ekonomi içindeki etkinliklerine bakıldığında, Türkiye'nin bu ülkeler seviyesine gelebilmesi için, aynı kurum ve kurallarla ilgili ev ödevini en kısa zamanda bitirmesi ve bunlarla ilgili idari yapılanma içinde, bizim yaptığımıza benzer bir alan açması kaçınılmaz olacaktır. Bu alanın açılması sırasında veya sonrasında ise tüm düzenleyici kurumların ortak özelliklerinin esasa bağlanacağı bir kanunun çıkarılması ihtiyacının ortaya çıkacağı düşünülmektedir, hazırlıklara şimdiden başlanmalı ve aşağıda da değinileceği gibi, düzenleyici kurumların çoğalması sonucu ortaya çıkabilecek yetki ve sorumluluk çakışma ve çatışmalarının önüne geçilmesi sağlanmalıdır.

Bu konuda bir başka çözüm ise, Anayasanın merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasları dışından bir idari yapılanmaya izin vermemesinden kaynaklanan sorunun çözümü, düzenleyici kurumların yerinden yönetim içinde yer aldığına ilişkin genel ve özel nitelikli yasalar çıkarmak yerine, Anayasa değişikliği yoluyla yeni bir idari yapılanma şeklinin Türk hukukuna kazandırılması ve düzenleyici kurumların anayasal esasa dayandırılması olabilir.

4.1.3. Düzenleyici Kurumların Yürütmeye Karşı Konumu

Ekonomik regülasyon alanındaki kurumların çoğunluğunu bağımsız kurumlar oluşturur. Bu kurumlar; yasal işlem başlatmanın yanında, teşebbüslerin davranışlarına yön gösterecek tebliğ, yönetmelik vb. adlarda düzenleyici metinler çıkarırlar. Bu tür metinler düzenleyici kurumu bağımsız kılan kanunlara dayalı çıkarıldığından yürütmenin onayına tabi değildir. Bazı düzenleyici kurumlar ise yürütme içinde yer alırlar. Bunlar genellikle kendilerine verilen yetkiye dayalı olarak düzenleyici mevzuat oluşturmakla görevlidirler.

Düzenleyici kurumlar ile yürütme arasındaki ilişkiyi, ilgili alandan sorumlu bakanlık ile düzenleyici kurum arasındaki ilişkiye indirirsek, bu ilişki ile ilgili karşıt görüşlerin mevcut olduğunu görürüz. Özellikle bürokratlar,

bilhassa ekonomik konuların çıkar bağlantılarını içinde barındırması nedeniyle, bu konuların düzenleyici kurumlar tarafından bakanlıkların yetki alanından çıkarılmasına olumlu bakmaktadır.

Son dönemlerde ülkemizde, siyasi baskılarla yapılan işlerin sonrasında, altında imzası bulunan bürokratlar hakkında soruşturmaların yoğunlaşması, kamu görevlilerinin bu tür işlerden mümkün oldukça uzak durmaya çalışmasına neden olmaktadır. Öte yandan, düzenleyici kurul üyelerine tanınan yetkiler, "*O zaman bakanlıklar niye var?*" sorusunu gündeme getirmektedir. Bu kapsamda bazı bakanlıkların ve teşkilat yapılarının değiştirilmesine yönelik hazırlıklar yapılmaya başlanmıştır. Nitekim mevcut hükümetin Turizm Bakanının bakanlığın lağvedilmesini talep etmesi de bu durumun en uç örneğini oluşturmaktadır. Halen bu bakanlığın müsteşarlık düzeyine indirilmesine yönelik bir yasa çalışması yürütülmektedir⁵.

4.2. DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN İDARİ ve MALİ BAĞIMSIZLIĞI

Düzenleyici kurumların ortaya çıkışının en önemli nedeni, düzenleyici kurumun ilgili olduğu alanın, politikanın ve politikacıların etkisinden kurtarılması isteğidir⁶.

Düzenleyici kurumlar; rekabet ihlalleri, finans, iletişim sektörleri gibi hassas alanların, hem çıkar gruplarının, hem de politikacıların müdahalelerinden ve ihlallerinden korunması görevini üstlenmişlerdir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için düzenleyici kurumların politikacılar dahil çeşitli menfaat gruplarının müdahalelerinden izole edilmeleri gerektiği açıktır. Bunu sağlayacak mekanizma ise, düzenleyici kurumlar etrafına uygun miktarda idari ve mali bağımsızlıkla ilgili hükümlerden oluşan koruyucu bir duvar örülmesidir.

4.2.1. İdari Bağımsızlık

Düzenleyici kurumların bağımsızlığı, faaliyetlerini yürütürken karar alan organın bağımsızlığı ile, aldığı kararlar üzerinde bir başka idari organının denetiminin bulunmamasıdır. Bir başka ifade ile hem organları ve hem de işlevleri üzerinde siyasi iktidarın ve diğer idari mercilerin denetiminin olmaması anlamına gelmektedir⁷.

⁵ SALMAN, E. Banu, **a.g.m.**, s. 24.

⁶ ULUSOY, Ali, **a.g.m.** de, bağımsız idari kurum genel tanımı içine aldığı düzenleyici kurumları, hem politikacıların hem de hükümetin müdahalelerinden arındırılmış *adacıklar* olarak gündeme girdiğini ve *Weber*'in klasik teorisine, yani idarenin siyasi iktidara tabi olması kuralına son vererek, siyasi otoriteyle İdarenin birbirinden bağımsızlaşmasına öncülük ettiğini ifade etmiştir.

⁷ ULUSOY, Ali, **a.g.m.**, s. 3.

Karar organlarının bağımsızlığı için öncelikle, bu organı oluşturanların, belirli ve çok kısa olmayan bir süre için seçilmeleri gerekir. Bu süre genellikle siyasi iktidarın görev süresinden uzun olarak belirlenir. Örneğin Rekabet Kurulu üyeleri ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyeleri için bu süre 6 yıldır. Bundan başka, üyeler belirlenen süre bitmeden olağanüstü durumlar hariç görevden alınmazlar. Ayrıca, üyelerin siyasi iktidar tarafından cezalandırılmalarını önlemek için bazı ülkelerde üyelikten önceki veya dengi görevlerine dönebilmeleri esasa bağlanmıştır. Belirlenen görev süresinin bitiminde bu sürenin yenilenememesi ise, kendilerine sağlanan güvencelerin bir karşılığı veya bedeli ve tekrar seçilme beklentisinin tarafsızlıklarını siyasi iktidar lehine bozmamasına karşı bir önlem olarak düşünülmelidir⁸. Ancak şu anda Türkiye’de mevcut düzenleyici otoriteler için bu kural öngörülmemiş, yeniden seçilebilme hakkı üyelere tanınmıştır. Bu tercih, söz konusu alanlarda tecrübe kazanmış kişilerin bu tecrübelerinden yararlanmaya yönelik olduğu gerekçesi çerçevesinde kabul edilebilir. Ayrıca ABD’de Merkez Bankası Başkanı, Türkiye’de ise siyasetçilerin uzun dönemli hizmetleri de bu tercihi haklı çıkarabilecek gerekçeleri oluşturabilir.

Teorik olarak özerkliğe sahip ve üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmeyen yerinden yönetim kuruluşlarının, uygulamada, sanki merkezi idare ile aralarında hiyerarşik bir bağ varmış gibi, onun rıza ve talimatı aksine eylem ve işlem yapmamaları, bu kuruluşların karar organlarının, düzenleyici kurumlardakinin aksine, merkezi idarenin takdir yetkisi çerçevesinde istenildiğinde görevden alınabilmelerinin bir neticesidir⁹.

Düzenleyici kurumların idari bağımsızlığının diğer yönü ise, işlevsel bağımsızlıklarıdır. İşlevsel bağımsızlık, düzenleyici kurumların işlem ve eylemleri üzerinde, yürütme organına dahil birimlerin, bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuracak hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmamaları anlamına gelmektedir. Ancak, devletin bütünlüğü ilkesi gereğince, bu işlemler yargısal denetime doğal olarak tabi olurlar. Bunun yanında üyelerinin siyasi otoriteler tarafından atanması (çeşitli kurumların gösterdiği adaylar arasından olmak şartıyla) ile bütçe ve harcamalarının denetimi bu kuralın doğal istisnalarını oluşturmaktadır.

Düzenleyici kurumların merkezi hükümet yapısından bağımsızlığı onlara personel alma ve belli becerileri geliştirme konusunda bir serbestlik sağlamaktadır¹⁰. Ayrıca kurumların diğer personelinin atanması, kadro tahsisi ve

⁸ ULUSOY, Ali, **a.g.m.**, s. 3.

⁹ ULUSOY, Ali, **a.g.m.**, s. 3.

¹⁰ SYRETT, Keith, **a.g.e.**, s.4.

kaldırılması da kurulun yetkileri arasındadır¹¹. Bu şekilde düzenleyici kurumlarda, o günün şartlarına uygun olarak çok sayıda ekonomist, hukukçu, işletmeci, mühendis çalıştırılması mümkündür. Ayrıca sektöre özel düzenleyici kurumlarda, bu görevlere atanan kişilerin yalnızca belli bir sektördeki düzenlemeler üzerinde yoğunlaşmaları onlara, merkezi hükümet bakanlıkları içinde gerçekleştirmelerine olanak olmayan uzmanlık becerisini geliştirme fırsatı sunmaktadır.

Modern parlâmenter sistemin son tahlilde atanmış memurların seçilmişler tarafından denetlenmesini gerektirmesi, düzenleyici kurumun idari bağımsızlığı açısından önemli bir çelişkiyi de beraberinde getirmektedir. Düzenleyici kurumun idari bağımsızlığını çok ileri seviyelere taşımak bu açıdan bakıldığında, hükümetin bir kısım idari faaliyetlere ilişkin olarak yasama önünde sorumluluğunun bulunmaması anlamına gelecektir. Bu sebeple düzenleyici kuruma tanınacak bağımsızlığın derecesi belirlenirken, seçilmişlerin, halk tarafından kabul görüp seçim neticesinde onaylanan programlarını uygulamalarına da olanak tanıyacak bir yol izlenmelidir. Nitekim Kolombiya'da düzenleyici kurumlara tanınacak bağımsızlığın ne düzeyde olması gerektiği yasama organında tartışılmıştır. Hükümetin tasarısında kurumların ABD'deki kurumlar gibi bağımsız olması öngörülmüştür. Fakat bazı bakanlar ve milletvekilleri, düzenleyici kurumların daha katılımcı yani daha az otonomiye sahip olması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Bu görüştekiler, ücret tarifesi belirleme gibi büyük siyasi etkileri bulunan bir işlemin sadece teknokratların sorumluluğuna bırakılamayacağını, çünkü bu konuda alınacak hatalı kararlardan hükümetin sorumlu tutulacağını ifade etmişlerdir. Bazıları ise, aşırı bağımsız düzenleyici kurumların kendi içlerine kapanarak tüketicilerin isteklerine, bölgesel farklılıklar nedeniyle ortaya çıkan dengesizliklere duyarsız

¹¹ Nitekim 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un **Kurum Personelinin Statüsü** başlıklı 34. maddesinde

"Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum emrinde yeteri kadar uzman meslek personeli ile kariyer dışı ihtisas personeli çalıştırılabilir.

Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir. Kurul, ihtiyaca uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbesttir. Kadroların iptali ve ihdası Kurulca yapılır.

Geçicilik veya belli bir ihtisas gerektiren nitelikteki hizmetler Başkanlıkça tespit olunur. Bu işlerde çalışacak personel hakkında vekalet veya istisna akdi hükümleri uygulanır. Bu fıkraya göre istihdam edileceklerden sosyal güvenlik kuruluşlarından almakta oldukları aylıkları kesilmez.

Yabancı uzmanlar da Başkanlığın hazırlayıp Kurulum onayı ile yürürlüğe konacak yönetmelik esaslarına göre istihdam edilebilir."

ifadesine yer verilmektedir.

kalmalarından korkmuşlardır. Bu düşüncelerin de katkısıyla düzenleyicilerin yarı bağımsız bir yapıya kavuşturulmalarına karar verilmiştir¹².

Bununla beraber düzenleyici kurumların bağımsız hareket ettikleri alan, siyasi müdahaleden tamamen arındırılmalı, nasıl yargı erkinin hareket alanının seçimler ile bir bağlantısı yok ise düzenleyici kurumların da idareden bağımsız davrandıkları alanlar için bu serbesti onlara tanınmalıdır. Zaten bu yaklaşım nedeniyle bazı bilim adamları tarafından düzenleyici kurumlara yarı yargısal kurumlar adı verilmektedir. ABD’de bu denge çok iyi bir şekilde sağlanmış hem yönetime gelen başkanların kendi regülasyon politikaları ile görev dönemlerine damgalarını vurmaları temin edilmiş ve hem de düzenleyici kurumların kendi alanlarında bağımsız hareket etmelerine olanak tanınmıştır. Böylece sağlanan denge yoluyla, görünürde siyasi iktidarın elinde olmayan güçlerin makro seviyede¹³ siyasi iktidarla uyumlu hareket etmesi temin edilerek demokrasinin zedelenmesi engellenmiştir.

Düzenleyici kurumlara ilişkin kanunlarda yer alan “ilişki” deyiminin doğru olarak yorumlanması, yürütmenin siyasi sorumluluğunun düzenleyici kurumlar yönünden de gerçekleşmesi sonucunu doğurur ve böylece, bu kurumlar için en önemli eleştiri konularından biri olan, bunların görev alanların ilişkin olarak idari bir faaliyetin siyasi sorumluluğunun bulunmayacağından kaynaklanan parlamenter sistemin esasına yönelik bir uyumsuzluk sorunu da, bir yönüyle çözüme kavuşturulmuş olur¹⁴.

Öte yandan, Danıştay bir kararında¹⁵ “*Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişisi olarak kurulan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu...*” ifadesine yer vererek, bu kurum hakkındaki düşüncesini ortaya koymuştur.

Nitekim, 20.4.1994 tarihli resmi gazetede yayınlanan 3984 sayılı **Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun**’la kurulan oluşturulan **Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)**, hem üyeleri görev süresince görevden alınamadıkları için (m.10/4) organik bağımsızlığa, hem de “*özerk ve tarafsız*” bir kamu tüzel kişiliğine (m.5) sahip olması ve merkezi

¹² GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, **a.g.e.**, s. 52.

¹³ Türkiye için bu makro hedeflere “*enflasyonla*” mücadele örnek verilebilir. İdari ve mali bağımsızlığa sahip olmalarına rağmen düzenleyici kurumların çalışmalarında bu hedefi göz önüne almamaları düşünülemez. Aksi takdirde bu kurumların bağımsızlıklarını tehdit edecek nitelikte kanun değişikliklerine meşru gerekçeler oluşturulmuş olur.

¹⁴ ULUSOY, Ali, **a.g.m.**, s.14.

¹⁵ 10. Daire, 22.10.1997, E. 1997/3666, K. 1997/4005.

idarenin kararları üzerinde doğrudan bir yetkisi bulunmamasından dolayı, idari bağımsızlığa sahiptir¹⁶.

Sermaye Piyasası Kurulu¹⁷, idari bağımsızlık şartını tam olarak yerine getirememektedir. Kanunda belirtilen kurum ve kuruluşların göstereceği adaylar arasından Bakanlar Kurulunca seçilen ve kararname ile atanan Kurul üyeleri, “kanunla verilen görevlerin yerine getirilmesinde kusur ve ihmalleri sabit olduğu takdirde süreleri dolmadan Bakanlar Kurulunca görevden alınurlar” (m. 19). Kanunun Kurula çok geniş ve yoğun bir görev alanı belirlemesi sebebiyle (m. 22), bu görev alanına küçük ve tali bir konuda nispi bir kusur veya ihmalin tespiti zor olmayabilir.

Ayrıca Kanun, Maliye Bakanlığının “Kurulun yıllık hesapları ile her türlü işlemlerini denetlemeye ve gerekli gördüğü tedbirleri almaya” yetkili olduğunu hüküm altına almakta ve bu bakanlığı Kurulun “ilgili olduğu bakanlık” olarak belirlemektedir. Bu ve benzer hükümler ne Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda ne de diğer bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili kanunlarda da yer almaktadır. Bunun yanında, kanuna göre “denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemler ve alınan tedbirleri gösterir bir rapor Kurulun yıllık faaliyet raporu ile birlikte Maliye Bakanlığı tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur.” Bu ifadelerle bakarak, Sermaye Piyasası Kurulu’nun RTÜK ve RK’dan ayrı olarak yerinden yönetim kuruluşlarına benzediğini söyleyebiliriz. Zira bir ilgili¹⁸ bakanlığın belirlenmesi ve bu bakanlığın Kurulun her türlü işlemini denetleyebilmesi, merkezi idarenin hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki vesayet denetimine benzemektedir.

Bu nedenlerle denebilir ki, SPK hakkında, Rekabet Kurulu ve RTÜK için öngörülen derecede bir bağımsızlıktan söz etmek güçtür.

¹⁶ ULUSOY, Ali, **a.g.m.**, s. 6.

¹⁷ Sermaye Piyasası Kurumunun tabi olduğu mevzuat 28.07.1981 tarih ve 2499 sayılı Kanundur. Bu kanunda daha sonra, sırasıyla 2391 sayılı Kanun, 311 sayılı KHK, 3794 sayılı Kanun, 558 sayılı KHK ve 4487 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmıştır.

¹⁸ Rekabet Korunması Hakkındaki Kanun’un 20. maddesinde ise Kurumun Sanayi ve Ticaret Bakanlığıyla olan bağlantısı **ilişkili** terimiyle ifade edilmiştir. Fakat, Kurumun Kanun içinde Bakanlıkla ilişkisini ortaya koyan tek hüküm, 9.maddenin ilk fıkrasında ihbar, resen ve şikayet dışında Bakanlığın talebi ile de harekete geçebileceği şeklindedir. RTÜK’ün ise herhangi bir bakanlık ile bağlantısı bulunmaz iken, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu için kanun uygulanması sırasında **ilgili** bakan teriminde “Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanı”nın anlaşılması gerektiği belirtilmiş ve Rekabet Kurumuna kıyasla çok daha fazla madde içinde ilgili bakandan bahsedilmiştir. Telekomünikasyon Kurumu için ise seçilen model nedeniyle Ulaştırma Bakanlığı’nın yetki ve görevleri ağır basmaktadır.

4.2.2. Mali Bağımsızlık

Düzenleyici kurumların bağımsızlığıyla ilgili ikinci parametreyi mali bağımsızlık oluşturur. Mali bağımsızlık, düzenleyici kurumların görevlerini yürütürken kullanacakları kaynakların yürütmenin hazırladığı bütçe kaynaklarına bağımlı olmaması, daha açık bir ifadeyle düzenleyici kurumların yürütmenin mali kısıtlarına tabi olmaması anlamındadır.

ABD’de federal düzeyde düzenleyici kurumların bütçelerinin kongre onayına tabi olması, bu ülkede geçerli hukuk sistemi, demokrasi geleneği, federal yapı ve bu kurumların düzenlemekte oldukları sektörlerin çok büyük ölçekte olmaları gibi sebeplerle uygun görülebilir. Ancak, yukarıdaki kriterlere göre yapılacak değerlendirmeler; özellikle kara Avrupa hukuk sistemini uygulayan Türkiye vb. ülkelerde, idari bağımsızlığın ancak bütçe kısıtlarına tabi olmama şartı yoluyla gerçekleştirilebileceğini göstermektedir.

Nitekim, çoğu Avrupa ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de düzenleyici kurumların gelirlerinin büyük bir kısmının düzenledikleri sektörlerde gerçekleşen işlemlerinin belirli bir tutarından oluştuğu, bu kurumların kestiği idari para cezalarının belirli bir oranının kurumlar için gelir oluşturduğu, bu gelirlerin yetmemesi durumunda ise bütçe kaynaklarına başvurulabileceği öngörülmüştür. Bu yaklaşım, ekonomik darboğaz dönemlerinde, ülke ekonomisinin tekrar düzleşme çabalarında başvurulacak yöntemlerden birisi olan bütçe kısıtları yoluyla tasarrufa gidilmesinin, ekonominin geneli üzerinde büyük etkileri bulunan düzenleyici kurumların görevlerini yerine getirmede mali kaynak sıkıntısına düşmemesini de sağlayacaktır.

Türkiye’de halen mevcut düzenleyici kurumlardan Rekabet Kurumunun gelirleri 4054 sayılı Kanunun 39. maddesinde belirtilen “a)Bakanlık bütçesine konacak ödenek, Kurulca bu Kanunun 16 ve 17 nci maddelerine göre verilen cezaların yüzde yirmi beşi, Yayın ve sair gelirler” kalemleri ile 4077 sayılı **Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun**’un 29. maddesindeki “Yeni kurulacak ve sermayeleri en az yüz milyon Lira ve daha yukarıda olan anonim ve limited şirket statüsündeki tüm ortaklıkların sermayelerinin ve sermaye artırımını halinde artan kısmın binde ikisi nispetinde yapılacak ödemeler, T.C. Merkez Bankası nezrinde açılacak bir hesapta toplanır. Bu hesapta toplanan paraların yüzde beşi bu Kanunun uygulanmasında görev alan kuruluşlar tarafından, yüzde doksan beşi ise 4054 sayılı Kanunla kurulan “Rekabet Kurumu” tarafından kullanılır.” hükmünde geçen gelir kaleminden oluşur.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun gelirleri ise; 4389 sayılı Kanun’un 6. maddesinin (3) nolu bendinde “3. Kurumun giderleri Kurul kararıyla yürürlüğe giren yıllık bütçeye göre yapılır. Kurumun bütçe yılı takvim

yılıdır. Bütçe, bütçe yılından önce gelen otuz gün içinde hazırlanır ve giderler bir önceki yıl sonu bilanço toplamalarına göre bankalarca bütçenin yürürlüğe girmesinden önce Kuruma yapılacak ödemelerle karşılanır. Giderlere katılma payı olarak tahsil olunacak tutar bankaların bilanço toplamalarının on binde üçünü geçemez. Belirtilen süre içerisinde ödenmeyen gider payları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilir. Kurulun bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin Yıllık Malî Raporu ve Bütçe Kesin Hesabı, Bakanlar Kurulu kararıyla ibra edilir.” şeklinde ifade edilmiştir.

Telekomünikasyon Kurumunun gelirleri 4502 sayılı kanunda

- “a) 27 nci maddeye göre alınacak ücretler,
- b) 4.2.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu çerçevesinde imtiyaz sözleşmesi imzalayan ya da telekomünikasyon ruhsatı alan işletmecilerden aynı Kanunun ek 19 uncu maddesi çerçevesinde alınacak ücretlerin %005’i (on binde beşi) ve ilgili imtiyaz sözleşmesi veya telekomünikasyon ruhsatında gösterilmiş olması kaydıyla işletmecilerden Kurum masraflarına katkı amacıyla alınacak diğer ücretler,
- c) Kurumun, amatör telsizcilik belgesi ve operatör ehliyetnamesi vermek üzere açacağı sınavlara katılanlardan alınacak sınav ücretleri,
- d) Her türlü basılı evrak, form ve yayınlardan elde edilecek gelirler,
- e) Müşavirlik hizmetlerinden elde edilecek gelirler,
- f) Kurs, toplantı, seminer ve eğitim faaliyetlerinden sağlanacak gelirler,
- g) Genel Bütçeden gerektiğinde yapılacak yardımlar,
- h) Kurum lehine takdir edilen ve dağıtımına tâbi tutulan bölüm dışında kalan vekalet ücretleri,
- ı) Kurum tarafından uygulanacak idari para cezaları,
- j) Yapılacak her türlü bağış, yardım ve diğer gelirler.”

şeklinde sıralanmıştır.

RTÜK’ün gelirleri de 3984 sayılı kanununun 12. maddesinde;

“Üst Kurulun gelirleri, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu ve tüm özel radyo televizyon kuruluşlarınca elde edilen brüt reklam gelirlerinden kesilecek %5 pay ile bu Kanun gereğince alınan yayın izni ve lisans ücretleri ile

gerektiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinin transfer tertibinde yer alan ödenekten oluşur.”

şeklinde ifade edilmiştir.

Yukarıdaki yer alan kurumlara ait gelir kalemleri incelendiğinde en rasyonel yaklaşımın Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu için benimsendiği görülmektedir. Zaten bu kurumu kuran 4389 sayılı kanunun diğer hükümleri de örnek teşkil eder niteliktedir. Bu kanunda, diğer kurumlarda olduğu gibi gelirlerin bir havuzda toplanması öngörülmemiş, Kurum bütçesi hazırlanması ve bu bütçe ile sınırlı olarak gelir kalemlerinden desteklenmesi sistemi benimsenmiştir. Diğer kurumlarda ise, çoğu zaman giderden çok gelir olduğundan, bu durum uzun dönemdir genel bütçe açığı ile yüz yüze bulunan Türkiye’yi yönetenlerin gözlerini bu fazlalığa dikmelerine sebep olmakta ve bu sebeple düzenleyici kurumların harcamaları, personeline verilen ücretler vb. konular üzerinde gereksiz baskılar oluşmaktadır.

Düzenleyici kurumların mali bağımsızlığı konusunda, gelir kalemlerinin ağırlık olarak genel bütçe dışından karşılanma gerekliliğinin yanında, bu gelirlerin harcanmasına yönelik denetim mekanizmasının da iyi oturtulması gerekir.

Bu mekanizmada, kurum içi denetim ilk aşamayı oluşturur. Bundan sonraki aşama ise kurum bütçe ve harcamalarının Sayıştay gibi bir kuruluş tarafından denetlenmesidir. Denetim konusunda en önemli husus, bu konuyla ilgili olarak yürütmenin herhangi bir ağırlığının bulunmamasıdır. Türkiye’de Rekabet Kurumu ve Telekomünikasyon Kurumu Sayıştay’ın denetimine tabi iken; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ile ilgili olarak 4389 sayılı yasanın 3. maddesinin (2) nolu bendinde *“İlgili Bakan, Fon dahil olmak üzere Kurumun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini Sayıştay denetçisi, Başbakanlık müfettişi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyona denetletir; denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alır. Denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösterir bir rapor, Kurumun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur.”* ifadesine yer verilmiştir. Burada adı geçen denetim yapısı, düzenleyici kurumların bağımsızlığı açısından uygun bir yapı olmayıp, siyasi müdahale olasılığı oldukça fazladır. Yine RTÜK’ün hesaplarının TBMM denetimine tabi olması da yukarıda verilen bilgiler ışığında eleştiriye açık bir durumdur.

Aşağıdaki tabloda bazı ülkelerin düzenleyici kurumlarında çalışan sayısı, bütçe rakamları ve gelir kaynakları hakkında bilgi verilmektedir.

Tablo-13: Bazı Ükelere Ait Düzenleyicilerde Çalışan Sayısı, Bütçe ve Gelir Kaynağı Bilgileri

ÜLKE	KURUM	ÇALIŞAN SAYISI	BÜTÇE (MİLYON ABD \$)	GELİR KAYNAKLARI
Kanada	NEB Gaz ve Elektrik	343	37,1	Vergiler
	RTC Telekomünikasyon, Radyo, TV	423	35,6 (1992)	Regüle edilen teşebbüslerden
İngiltere	OFGASS Elektrik	228	16,0 (1994)	Regüle edilen teşebbüslerden
	OFGASS Gaz	31	6,7 (1994)	Regüle edilen teşebbüslerden
	OFTEL Telekomünikasyon	151	12,7 (1994)	Regüle edilen teşebbüslerden
	OFWAT Su	138	13,1 (1994)	Regüle edilen teşebbüslerden
A.B.D.	FERC Elektrik ve gaz	1472	140 (1992)	Vergiler ve başvuru ücretleri
	FCC Telekomünikasyon	1783	126,3 (1992)	Vergiler ve başvuru ücretleri
Arjantin	ENRE Elektrik	85	15,6 (1995)	Regüle edilen teşebbüslerden
	ENERGAS Gaz	86	22,6 (1995)	Regüle edilen teşebbüslerden
	CNTF Demiryolları	74	9,4 (1995)	Regüle edilen teşebbüslerden alınan imtiyaz ücretlerinden
	CNT Telekomünikasyon	400	22,1 (1995)	Sektör gelirlerinin %0,5'i ve frekans tahsis ücretlerinden
	ETOSS Su	72	15,7 (1995)	Tüketici fatura bedellerinin %2,67'si
Kolombiya	CREG Elektrik ve Gaz	35	3,9 (1995)	Sektör harcamalarının %1'i
Peru	OSIPEL Telekomünikasyon	65	6,0 (1995)	Sektör brüt gelirlerinin %0,5'i
	SNSS Su	45	2,5 (1995)	Sektör brüt gelirlerinin %2'si
Venezuela	CONATEL Telekomünikasyon	80	2,9 (1992)	Regüle edilen teşebbüslerin gelirlerinin %0,5'i

Kaynak: GUASCH J. Luis-SPILLER Pablo, **Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story**, World Bank Publishings, 1999, Washington D.C., s. 56.

4.3. DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN YARGISAL DENETİMİ

Düzenleyicilerin belli bir şekilde davranmasını emreden kuralların sayısı sınırlıdır, buna karşılık düzenleyiciye, yetkilerini kullanırken hedeflerin gerçekleştirilmesi bakımından en uygun yolu tercih edebilmesini sağlayacak geniş özgürlükler verilmiştir. Ancak hedeflerin pek çoğunun birbiriyle çatışması ve kimi çıkarların bundan zarar görmesi kaçınılmazdır. Bu durumda gerekli olan şey, bir kişinin kendisine verilen geniş takdir yetkisini kötüye kullanmasını önleyecek etkili bir denetim mekanizmasının yaratılmasıdır¹⁹.

Demokratik devletlerde idarenin tüm faaliyeti hukuka bağlı olup, yargının denetimi altındadır. Hukuk devleti “*insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyan, toplum yaşamında adalete ve eşitliğe uyan bir hukuk düzeni kuran ve bu düzeni sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün davranışlarında hukuk kuralları ve Anayasaya uyan, işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan*” devlettir²⁰.

Ancak, uygulamada idarenin hangi hukuka bağlı olacağı ve hangi yargı yerince denetleneceği sorusuna, çeşitli ülkelerin buldukları çözümlerin farklı olduğu görülmektedir. Bu açıdan ülkeler iki değişik grupta toplanabilir: Biri, idareyi idare hukuku denilen özel bir hukuka ve idari yargı denilen ayrı bir yargı düzeninin denetimine tabi tutan **Kara Avrupa Hukuk Sistemi**, diğeri ise idareye özgü ve kendi içinde bütünlük taşıyan ayrı bir hukuk ve yargı düzenine sahip olmayan **Anglo-Amerikan Sistemidir**²¹.

Bizim de uyguladığımız, Kara Avrupa Hukuk Sisteminde, idare ve idari faaliyetler için özel hukuktan ayrı, kendi kendine yeten ilke ve kurallardan oluşan bağımsız bir hukuk (idare hukuku) ve bu hukuku tatbik ederek uyumsuzlukları çözen ayrı bir yargı düzeni (idari yargı) bulunmaktadır. İşte buna **idari rejim** adı verilmektedir. Ayrıca, kamu yönetimine, kural olarak, kamu hukukunun bir parçası olan “*yönetim hukuku*” ya da “*idare hukuku*” dediğimiz hukuk dalı uygulanır. İdare hukuku, kamu yönetimine özgü hukuk kurallarının oluşturduğu özel hukuktan ayrı bir hukuk dalıdır. İdare hukuku, kamu yönetimine özgü kuruluşları, bu kuruluşların işleyişlerini, kişilerle olan ilişkilerini ve sorumluluklarını düzenler. Kamu kuruluşlarının yargısal denetimi de, idare hukukunun konusu içine girer.

¹⁹ SYRETT Keith, **İngiltere’de Özelleştirme: Siyasal ve Hukuksal Temelleri**, 12 Mayıs 2000 tarihinde A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesinde yapılan aynı adlı seminer, s. 11.

²⁰ Anayasa Mahkemesi, *1.3.1984, E. 984/1-K. 984/2, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, sayı:20, s.161.

²¹ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/TAN, Turgut, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Turhan Yayınevi, Ankara, 1998, s. 13.

Öte yandan TAN **Ekonomik Kamu Hukuku** adlı çalışmasında “İdarenin ekonomik alana el atması, ekonomik nitelikli kamu kuruluşlarının çoğalması, yönetime özel hukuk kurallarının uygulanmasını gerekli kılmakta, idare hukukunun özel hukuk doğrultusunda gelişmesine neden olmaktadır. Devletin görev alanındaki gelişme, ekonomik sorunları idari sorun durumuna getirmektedir.” ifadesine yer vererek, idare hukukundaki gelişmeyi tasvir etmeye çalışmıştır.

İşte Türkiye’de düzenleyici kurumlar idarenin birer parçası olarak kabul edildiklerinden idari yargı sisteminin denetimine tabidirler.

Yine Fransa da, denetime ve özellikle yargısal kontrole tabi olmayan bir kurumlar kategorisinin varlığı bireyler için güvencesiz bir durum yaratacağı için, sırf bu kurumları yargısal denetime tabi tutma amacının, bunların yürütme erkine dahil edilmelerini zorunlu kıldığı da kabul edilmiştir.

Fransız idari yargısının, rekabet kurumu gibi idari kurumların kararları üzerinde esasa ilişkin olarak prensipte sınırlı bir denetim yaptığı ve bu kurumların belli teknik alanlarda uzmanlaşmış olmaları sebebiyle, kararlarında sadece bariz değerlendirme hatası söz konusuysa esasa girdiği ve sadece temel hak ve özgürlükleri doğrudan ilgilendiren durumlarda tam bir esas incelemesi yaptığı söylenebilir. Ancak, AB içinde ATAD’ın AB rekabet politikalarına yaptığı katkı düşünüldüğünde, rekabet otoritelerinin verdiği kararlar üzerinde sadece usul denetimi yapacak bir yargısal denetim sistemi kurmanın pek rasyonel olmayacağı görüşü savunulabilir. Fakat, işin esasına girerek yargısal denetim yapacak bir organın da ilgili alana yönelik detaylı donanımına sahip olması gerekir²².

Türkiye, idari sistemini örnek aldığı Fransa’nın izlediği yolu izlemiş ve düzenleyici kurumlar Türkiye’de de idarenin bir parçası olarak ortaya çıkmış ve bunun sonucunda idari yargı denetimine tabi kılınmıştır. Danıştay yargısal denetim yaparken bu kurumları sıradan bir idari mercii olarak görmekte ve inceleme yöntemi ve yargısal denetimim açısından bu kurumlara herhangi bir ayrıcalık tanımamaktadır.

Anglo-Amerikan Hukuk Sistemini benimsemiş İngiltere’de, ayrı bir idari yargı mekanizması kullanılmamakta ve ayrıca düzenleyicilerle ilgili davalara bakacak mahkemelerin herhangi bir uzmanlığı bulunmamaktadır. Öte yandan düzenlemenin ilk on yılında, mahkemelerde yalnızca iki davanın açıldığı

²² Bu sebeplerle, Danıştay içinde düzenleyici kurumlarla ilgili bir dairenin kurulması, burada görev alacakların yetiştirilmelerine yönelik çabalara ağırlık verilmesi, bu amaçla Rekabet Kurulu ve sektöre özel düzenleyici kurumların da desteği ile bir üniversite bünyesinde regülasyona yönelik lisansüstü eğitim verecek ve bilimsel çalışmalar yapacak bir enstitünün kurulması, Türkiye’de İktisadi Hukuk (Law & Economics) alanının gelişimi açısından çok yerinde olacaktır.

görülmüştür. Bunun sebebi sistemin daha çok ABD’de olduğu gibi uzlaşmaya dayanması olabilir. Ayrıca yargıçlar bu alanı teknik uzmanlık gerektiren bir alan olarak değerlendirmekte ve bu nedenle bu konularda karar vermekte isteksiz davranmaktadırlar. Bir şekilde böyle bir davaya bakmak durumunda kaldıklarında da, kararın esas yönünden yeterliliğinden çok, düzenleyicinin kararı alırken izlediği süreç sorgulanmaktadır²³. Netice olarak ABD ve AT Adalet Divanı’nın aksine İngiltere’de düzenlemeye ışık tutacak yargı içtihatları oluşmamıştır.

İçlerinde Türkiye’nin de bulunduğu birçok Avrupa ülkesinde, Danıştay (*Council of State*) olarak adlandırılan ve kanun tasarıları ile ikincil mevzuatın hukuki niteliklerini ayrıntılarıyla inceleyerek görüş bildiren bağımsız organlar bulunmaktadır. Bu organlar ayrıca, idari yargı sisteminin en üst kademesini teşkil etmektedir. Bunların işlevleri genellikle anayasalarda tanımlanmaktadır²⁴. Görüşlerinin bağlayıcılığı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, genel bir etkinliği bulunmaktadır. Bu tür organlara sahip ülkelerin, düzenleyici kuralların birbirleriyle uyumu, düzenleyici kurumların yapıları ve birbirleriyle ilişkileri konularında tutarlı bir politika izleme şansları mevcuttur. Dolayısıyla, bu tür organların kendilerini regülasyon ve düzenleyici kurumlar yönünden geliştirmeleri, düzenleyici kurumların kararlarının yargısal denetiminde etkin bir şekilde yer almaları gerekir.

Fransız Anayasa Konseyi, ekonomik ve ticari alanda faaliyet gösteren düzenleyici kurumların bazı kararlarının idari yargıda, bazılarının ise adli yargıda denetlenmesini anayasaya aykırı bulmamıştır. Yüksek Mahkemeye göre adli yargı denetimine verilen düzenleyici kurum kararları tipik özel hukuk uyuşmazlıklarıdır (örn. telekomünikasyon sektöründe operatörler arasındaki ara bağlantı sözleşmelerinden çıkan uyuşmazlıklar.) Bu uyuşmazlıklarla ilgili olarak tarafların Ticaret Mahkemelerine veya Rekabet Konseyine başvurmaları imkan dahilindedir. Bu durumda, aynı konuya ilişkin değişik uyuşmazlıkların Yargıtay’ın nihai kontrolünde denetlenmesi, içtihat birliğinin ve adaletin sağlanması için daha uygun olacaktır .

Fransa’da özellikle idari yargı mercilerinin teknik ve ekonomik yönü ağır basan düzenleyici kurum kararlarının yargısal denetiminde, minimum bir denetimi tercih ettikleri yani sadece bariz değerlendirme hatası varsa esas denetimi yaptıkları gözlemlenmektedir .

²³ SYRETT, Keith, a.g.e., s.12.

²⁴ OECD, *The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies*, s. 211.

Türk hukukunda ise yüksek yargı makamlarının düzenleyici kurumları herhangi bir idari kuruluştan farklı görmedikleri²⁵ ve kararlarının yargısal denetiminde diğer idari birimlerin kararlarının denetimine göre herhangi bir değişiklik olduğunun söylenemeyeceği iddia edilebilir²⁶.

Öte yandan Danıştay'ın bazı yeni kararlarında, düzenleyici kurum kararlarının detaylı bir esas denetimine tabi tutulması konusunda pek de istekli olmadığının işaretlerinin verildiği söylenebilir.

Örneğin Rekabet Kurumu tarafından verilen bir kararın Danıştay 10. Dairesince yürütülmesinin durdurulmasına yapılan itirazı inceleyen **İdari Davalar Genel Kurulu (İDGK)**, piyasadaki hakim durumun kötüye kullanılmasına yönelik değerlendirmelerde tek otoritenin Rekabet Kurumu olduğunu belirleyerek, Rekabet Kurumunun bu yöndeki kararına minimum bir denetim uygulamayı uygun bulmuştur²⁷.

Ancak daha önce de belirtildiği üzere bu yaklaşımın, henüz regülasyon konusunda yeterince yetişmiş personel donanımına sahip olunmadığı ve konuyla ilgili özel bir dairenin bulunmadığı için benimsenmiş olduğu ümit edilmekte ve Danıştay'ın Türk regülasyon politikalarına yapacağı potansiyel katkılar sabırsızlıkla beklenmektedir.

4.4. DÜZENLEYİCİ KURUMLAR REKABET KURUMU İLİŞKİLERİ

Bu ilişkilere daha önceki bölümlerde ülke örnekleriyle değinilmiştir. Bu başlık altında ise ulaşılan sonuçların Türk hukuk sistemine nasıl aktarılması gerektiği üzerinde durulacaktır.

Ekonomik organizasyon ve denetimin, toplumsal ve bireysel gündelik hayat ile her geçen gün biraz daha iç içe geçtiği günümüzde, genel düzenleyici olarak tanımlanabilecek Rekabet Kurumunun, son dönemde ekonomik, hukuksal

²⁵ Örn. Uyuşmazlık Mahkemesi, 27.11.1989, E. 89/24, K. 89/30, SPK (RG. 24.12.1989, S. 20382; D. 10.d, 25.3.1999, E. 1996/9449, K. 1999/1275; 23.12.1998, E. 1996/943, K. 1998/6950). Danıştay'ın regülasyon kurumlarını idare içinde özel yapıdaki kurumlar olarak öngörmediğinin kanıtı olarak gösterilebilecek bir kararı da, Rekabet Kurumu kararlarının yargısal denetimini ilk derece mahkemesi olarak kendisine veren yasa hükmünü Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine götürmüş olmasıdır. (10.d., E. 1998/5735, Futbol Federasyonu/ Rekabet Kurulu). Danıştay'ın bu anayasaya aykırılık itirazı Anayasa Mahkemesince yerinde görülmemiştir (AYM, 22.12.1998, E. 98/48, K. 98/85, RG. 31.3.2000, S. 24006, s.39).

²⁶ Örn. Danıştay 10.Daire, 24.2.1999, E. 99/282, K. 99/663, DTV/RTÜK.

²⁷ Danıştay, İDGK, 22.3.1999, itiraz no: 1999/113, Futbol Federasyonu/Rekabet Kurumu (CINE 5).

ve yönetsel aktörlerin oluşturduğu kesimin gündemine girmesi ve önemli bir yer edinmesi olağan bir gelişmedir²⁸.

Rekabeti korumak ve geliştirmek, düzenleyici kurumların açık görevlerinden biri olarak belirlenmelidir. Rekabet kurumu, sektörlerdeki uygulamaları zaten kendi işinin gereği izleyecek ve değerlendirecektir. Ancak rekabet denetiminin piyasaların oluşumundan sonra devreye girmesi hatalı olacaktır. Düzenleyici kuruluşun yapı ve davranış regülasyonuna ilişkin tasarrufları hayata geçirmeden önce rekabet kurumunun görüşü alınmalıdır.

ABD’de hem eyalet hem de federal düzeyde birçok düzenleyici kurumun bulunması bu kurumlar arasında eşgüdümün sağlanması ve özellikle bu kurumların kural koyarken diğer kurumların görev alanlarına müdahalesinin engellenmesi amacıyla ayrı bir kuruma, düzenleyici kurumlar arası organizasyonu sağlama görevinin verilmesi ihtiyacı duyulmuş ve bu görev **Office of Management and Budget (OMB)**’a verilmiştir. OMB, düzenleyici kurumların sektörlerine ilişkin düzenleyici mevzuat çıkarmaları aşamasında devreye girerek gelecekte doğabilecek yetki çatışmalarını önlemeye çalışır. Düzenleyici kurumlar belirli aralıklarla OMB’ye rapor sunarlar. OMB, mevzuat konusunda eşgüdümü çeşitli aşamalar yoluyla sağlar.

Bu denetime rağmen, sağlanan uyumlu ilişkiler yoluyla, OMB tarafından geri çevrilen düzenleme miktarı oldukça düşüktür. Örneğin, 1989 yılında tüm regülasyonların %2,7’si düzenleyici kurumlar tarafından geri çekilirken, %1,3’ü de tekrar incelenmek üzere geri gönderilmiştir.

Sağlıklı düzenleyici-rekabet kurumu ilişkisine örnek olarak İngiltere verilebilir. Bu ülkede Anglosakson hukuk sistemi gereği ABD’de olduğu gibi rekabet kurallarını uygulamakla (veya mahkemeler önüne götürmekle) ile ilgili iki organ bulunmaktadır. CC ve FTO adlı bu iki organ ile düzenleyici kurumlar arasındaki ilişki oldukça üst düzeydedir. Örneğin, 1988’de doğal gaz sektörünü regüle etmekle görevli olan OFFGAS, British Gas adlı teşebbüsün tekel konumunu kötüye kullandığına ilişkin MMC’ye bildirimde bulunmuş, MMC durumu inceleyerek ilgili piyasada rekabetin artırılması gerektiği görüşüne ulaşmıştır. MMC tarafından, gaz fiyatları ile ihale koşullarına, üçüncü kişilerin British Gas tarafından işletilen gaz iletim sistemine nasıl ulaşabileceğine ve gaz tarifelerinin şeffaflığına ilişkin uzun bir tavsiyeler listesi oluşturularak ilgili birimlere sunulmuştur²⁹.

Özetlersek, piyasa aksaklıklarının en iyi ikinci çözüm yolu olarak devlet müdahalesi ve bilhassa düzenleyici kural ve kurumlar yoluyla giderilebilmesi

²⁸ ULUSOY, Ali, *Türk İdare Sisteminde rekabet Kurumunun Yeri*, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Ankara, 4 Kasım 1999.

²⁹ MCELDOWNEY, John, *a.g.e.*, s. 415.

için, bu kurumların görev ve yetkileri ile aralarındaki ilişkilerin kullandığımız hukuk sistemi sebebiyle bağlayıcı mevzuat yoluyla belirlenmesi yerinde olacaktır. Bu kapsamda, rekabet otoritesinin genel düzenleyici organ olması ve sektöre özel düzenleyicilerin ilgili oldukları sektörlerde yaşanacak teknolojik gelişmeler vb. nedenlerle ileride ortadan kalma olasılıklarının her zaman bulunması sebebiyle, düzenleyici kurumlar arasında iktisadi düzenlemeler konusunda tutarlılığın ve eşgüdümüne dayalı bir ortak politikanın oluşturulmasına yönelik hükümlerin rekabet otoritesi ile ilgili mevzuat içinde yer alması doğru olacaktır. Bu yöntem, Türkiye için Dünya Bankası tarafından da önerilen yöntemdir.

4.5. OPTİMAL DÜZENLEYİCİ KURUM ORGANİZASYONU

Tüm bu verilen bilgiler ışığında Türkiye için uygun düzenleyici kurum modelinin ne olması gerektiği, bu başlık altında anlatılacakların konusunu oluşturmaktadır.

4.5.1. Birincil Mekanizmalar

Düzenleme işlevinde istikrar ve güvenilirliğin sağlanabilmesi için üç koşulun yerine getirilmesi gerekmektedir:

1. İlk olarak, regülasyonun hedefini aşmaması için oluşturulan sistem içinde çeşitli oto kontrol ve sınırlamaların yer alması gerekir.
2. İkincisi, yürütmenin regülasyon sistemini gereksiz yere sık sık değiştirmesinin önüne geçilebilmesi için resmi veya gayri resmi sınırlamalar getirilmelidir.
3. Son olarak, düzenleyici kurumların verdikleri kararlar ile uyguladıkları usullerin sağlıklı bir şekilde denetlenebilmesi gerekir.

Bu koşulların yerine getirilmesinde kullanılacak üç çeşit mekanizma bulunmaktadır. Bunlar; regülasyon ile ilgili ayrıntılı yasal düzenlemeler yapmak, regülasyon işlevini imzalanacak sözleşmeler yoluyla gerçekleştirmek ve idari prosedürler yoluyla gerçekleştirmek.

Bunlardan ilkinde ilişkin değerlendirme yapacak olursak; bir parlâmenter sistem düşünelim. Hükümet parlâmentoda çoğunlukta olacak ve etkisi altında tuttuğu parlâmento yoluyla ayrıntılı olarak hazırlanmış regülasyon mevzuatında sık sık değişiklik yapma olanağını bulacaktır. Bu sebeple, ayrıntılı regülasyon kuralları bu alanda gerekli istikrarı sağlamakta yetersiz kalacaktır. Ayrıntılı

regülasyon kuralları, yürütmenin yasamayı etkisi altında kolaylıkla tutamadığı tam anlamıyla kuvvetler ayrılığı olan rejimlerde verimli olur.

Ayrıntılı regülasyon kurallarına dayalı bir düzenleme yapısı ilk koşulu sağlarken, iki ve üçüncü koşulların istenen düzeyde sağlanabilmesi o ülkenin siyasi geleneklerinin ahlaki düzeyine bağlıdır. Eğer kurumsal gelenekler oturmuşsa ve sivil toplum örgütleri gelişmişse, yürütmenin düzenleyici kuralları popülist yaklaşımlar ile sıkça değiştirmesi mümkün olmayacaktır³⁰.

Yargının yeterince bağımsız olmadığı durumlarda da, ayrıntılı düzenleyici kurallar yoluyla regülasyon görevinin yerine getirilmesi uygun değildir. Çünkü böyle durumlarda yürütme, kuralları değiştirmede daha cesaretli davranır ve üçüncü koşulun yerine getirilmesi zorlaşır. Ayrıntılı düzenlemenin bir tercih olarak kabul edildiği durumlarda, düzenleyici kuralların hiç değişmeyecek ve diğer kurallara kaynaklık edecek kısımlarının anayasalar içinde yer almaları sağlanmalıdır.

Sonuç olarak bu yöntem, yasama faaliyetlerinin toplumun tüm kesimlerinin ortak çıkarlarını yansıtmada başarılı olduğu, yargının tam bağımsız olarak faaliyet yürüttüğü ülkelerde başarı şansına sahiptir. Ancak bu tür ülkelerde, ayrıntılı bir düzenleyici yasanın çıkarılması yukarıda da ifade edildiği gibi, önemli derecede siyasal konsensüs gerektirdiğinden zordur.

Koşulların sağlanmasında kullanılacak alternatiflerden ikincisinin sözleşmeler yoluyla regülasyon gerçekleştirmek olduğu ifade edilmişti. Bu yöntem özellikle, kamu hizmetlerinde gerekli düzenleyici kuralların devlet tarafından süratle oluşturulamadığı durumlarda kullanılmaktadır. Böyle durumlarda firmaların uyacakları düzenleyici kurallar ve yapılara, onlarla imzalanacak işletme lisans sözleşmeleri içinde yer verilir. Lisanslar uygulanacak düzenleyici yapının sınırlarını çizerken, bu yapıya devletin gereksiz müdahaleleri yargı organlarınca engellenir³¹. Bu mekanizmanın kötü tarafı, şartların değişmesi durumunda lisans sözleşmesinde yapılması gereken değişiklikler için firmanın ikna edilmesi gerekliliğinin bulunmasıdır. Bu durum düzenleyici yapının esnekliğini oldukça kısıtlar.

Sözleşmeye dayalı sistemde, birinci koşulun sağlanabilmesi için, sözleşme metni içinde yer alacak düzenleyici kuralların ayrıntılı olması ve böylece düzenleyicinin neler yapabileceğinin sınırlarını iyi çizmesi gerekir. Aksi takdirde, düzenleyici yapıyı ayrıntılarıyla ortaya koyamayan, idareye geniş yetkiler tanıyan bir sözleşme, keyfi uygulamalara yol açabilir. Bu da düzenleyici kurum ve kuralların güvenilirliğini olumsuz yönde etkiler. İkinci koşulun sağlanıp

³⁰ GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, **a.g.e.**, s. 44.

³¹ GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, **a.g.e.**, s. 45.

sağlanamayacağı ise, mahkemelerin sözleşmeleri bağlayıcı metinler kabul edip etmeyeceğine bağlıdır.

Ayrıca bu sisteme dayalı uygulamalarda devletlerin, öngörülemeyen değişiklik ihtiyacının ortaya çıkması gibi durumlarda firmaların bu nedenle oluşacak zararlarını ödediği görülmektedir. Örneğin İngiltere’de bu durum şimdiye kadar bir kez gerçekleşmiş ve 1926 yılında elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması ihtiyacı ortaya çıktığında, şirketlerin mağduriyetinin önlenmesi amacıyla onlara geçiş dönemine özgü haklar tanınmıştır³².

Son alternatif ise regülasyon amaçlarına iyi idari prosedürler yoluyla ulaşmaktır. Bu alternatifte, düzenleyici kurallar ayrıntılı olarak düzenlenmez ve düzenleyici kurumlara bu kuralları uygularken belirgin bir serbesti tanınır. Ancak bu serbestinin sınırlarının aşılmamasına yönelik olarak ayrıntılı idari prosedürler yürürlüğe konulur. Bu alternatifin kullanılabilmesi için idari kural ve yargının gelişmiş olması gerekmektedir. Türkiye için de uygun olan seçeneğin bu olduğu düşünülmektedir.

Bu seçenekle ilgili olarak örneğin ABD’de, düzenleyicilerin nasıl karar alacağı ve bu kararların yargısal denetimi ayrıntılı idari prosedürler olarak ortaya konmuştur. ABD’de düzenleyici kurumların uyumsuzluklarla ilgili olarak yapılacak duruşmaları önceden kamuya ilan etmesi, bu duruşmaları kamuya açık yapması, kararlarını ayrıntılı bir şekilde gerekçelendirmesi bu idari prosedürler gereğidir. Böylece, düzenleyici kurumların işlemlerinde şeffaflık sağlanarak, geniş takdir yetkilerinin kötüye kullanılması önlenmeye çalışılmaktadır.

Özetlersek, bir ülkede yetkin bir regülasyon sisteminin kurulması önündeki engellerin ortaya konmasında değerlendirilmesi gereken üç yapısal unsur; yeterince bağımsız bir yargı sisteminin bulunup bulunmadığı, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler ve popülist yaklaşımları engelleyecek genel kabul görmüş gayri resmi normların bulunup bulunmadığıdır.

Sözleşmeler dahil hangi alternatif seçilirse seçilsin, regülasyonun gözlenmesi ve/veya uygulanmasıyla görevli olacak bir düzenleyici kuruma ihtiyaç olacaktır. Çünkü regülasyon, kararlar ile öngörülebilir ve öngörülemeyen olaylar arasında uyum sağlanmasına yönelik ince ayarların yapıldığı dinamik bir faaliyettir. Bu sebeple düzenleyici kurumun kararları, ekonomik aktörlerin geleceğe yönelik planlama yapmaları ve uyum sağlamalarına olanak tanıyacak kadar tutarlı, sektörün değişen şartlarına uyum sağlayacak kadar esnek olması gerekir.

³² GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, **a.g.e.**, s. 46.

4.5.2. İkincil Mekanizmalar

Uygun regülasyon yapısının oluşturulmasında ikincil mekanizmaları; ilgili pazarın doğal tekel niteliği arz eden kesimlerinin tekeldi gücün kötüye kullanılmasının engellenmesi amacıyla iktisadi regülasyona tabi tutulmasını içerir. İkincil mekanizma olarak üç değişik araç ya da karar değişkeni kullanılır bunlar:

- Fiyatlar
- Miktar
- Firma sayısı

Az olmakla beraber hizmet kalitesi, hizmetin sunulma zamanı ve yatırım şartları da bu amaçla kullanılmaktadır. Daha açık bir ifade ile bu anlamda regülasyon genellikle aşağıdaki faaliyetlerden oluşur:

- Piyasa aktörlerine veya görevlilere lisans verilmesi,
- Aktörlerin uygulayacağı ücret tarifelerinin belirlenmesi,
- Teknik standartların belirlenmesi,
- Aktörlerce sağlanan hizmetlerin kalitesinin izlenmesi ve gerektiğinde düzeltici müdahalelerde bulunulması,
- Aktörlerin inşa programları ile sermaye yatırımlarının onaylanması,
- Değişik aktörlere ait şebekelerin birbirine bağlanmasıyla ilgili arabağlantıların finansal, idari ve teknik koşullarının belirlenmesi,
- Tüketici tarafından şebekeye ulaşmada kullanılacak cihazların türlerinin belirlenmesi ve onaylarının gerçekleştirilmesi,
- Aktörler hakkında tüketicilerin yapmış olduğu şikayetlerin incelenmesi,
- Pazar ve maliyet bilgilerinin toplanması ve aktörlerin faaliyetleriyle ilgili teknik bilgilerin elde edilmesi,
- Aktörler arasındaki uyumsuzluklarda bağlayıcı hakemlik görevi yapılması.

Tabi ki bu değişkenlerin hepsi birden regüle edilmez. Düzenleyici işlev ve düzenlenen değişkenlerin neler olacağı büyük ölçüde o ülkenin regülasyonla ilgili politikalarına, düzenlenen sektörün özelliklerine ve o sektörün rekabet

yapısına bağlıdır. Örneğin Yeni Zelanda'da tüketicilere uygulanan fiyat tarifeleriyle ilgili herhangi bir fiyat regülasyonu uygulanmazken, Hong Kong'da tüketicilerin şebeke yapısının mevcut olduğu sektörlerde, şebekeye bağlanırken kullanacakları cihazlar konusunda herhangi bir regülasyon bulunmamaktadır³³.

Türkiye için de, bu değişkenlerin her birinin söz konusu sektörün özellikleri ışığında değerlendirilmesi ve şimdiye kadar sunulan ve her birinde en uygun olanının belirtildiği alternatifler arasından seçimin yapılması gerekmektedir. Zaten, elektrik ve telekomünikasyon için nasıl hareket edilmesi gerektiği önceki bölümlerde belirtilmiştir.

4.5.3. Tasarım Sorunları ve Çözüm Yolları

Düzenleyici kurum çatısının oluşturulması sırasında iki muhtemel sorun ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki, tasarım prensiplerini sıkı sıkıya uygulama taahhüdü pek güvenilirliği olmayan bir taahhüttür ve piyasa aktörlerinin iktisadi getirisini etkileyen değişimlere bağlı olarak ihlal edilmeye açıktır. İkinci olarak, tasarımla ortaya konan regülasyon yapısında yer alan yüksek derecede hareket serbestisi, oldukça hassastır ve çıkar grupları tarafından etkilenmeye ve kullanılmaya açıktır.

Bu problemlerin doğuracağı olumsuzlukları en aza indirmek için düzenleyici kurumun yönetsel özerkliğe, siyasi otonomiye, açıklık, kurum içi yetki sorumluluk dengesine ve iyi bir motivasyon sistemine sahip olması gerekir. Şimdi sırasıyla bunları inceleyelim:

4.5.3.1. Yönetmelik Özerklik

Bu özerklik, yönetsel motivasyonun yaratılması ve teknik yeterliliğin sağlanmasına yöneliktir ve işe alma şartlarının serbestçe tespit edilebilmesini de içerir. Özellikle bu husus, iyi bir performansın anahtarıdır. Çünkü düzenleyici kurumlar, teknik açıdan yeterli ve yeterince motive olmuş profesyonel bir kadroyu istihdam etmek durumundadırlar. Bunu sağlamak için de, düzenleyici kurum içinde profesyonel bir kariyer yapısının oluşturulması ve uygun liyakat sisteminin yaratılması gerekir. Bu amaçla, çalışanlara uygun ücretlerin verilmesi kaçınılmazdır. Türkiye'de Rekabet Kurumu ve Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu için sağlıklı bir kariyer yapısı planlanmış iken, Telekomünikasyon Kurumu için bunun yapılmamış olması önemli bir eksikliktir. Örneğin Rekabet Kurulması Hakkında Kanun'un 22. maddesinin 3. fıkrasında geçen "*Rekabet Kurulunca gösterilecek adayların en az yarısının Rekabet Kurumunun uzmanlık sıfatını kazanmış meslek personeli arasından*

³³ GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, **a.g.e.**, s. 70.

seçilmesi zorunludur.” ifadesi karar organında Rekabet Kurumu içinde kariyer yapmış profesyonellerin bulunmasını öngörmektedir.

4.5.3.2. Siyasi Otonomi

Yargı organlarına benzer şekilde, düzenleyici kurumların yürütmenin diğer organlarının ve çıkar gruplarının baskılarından izole edilmesi gerekmektedir. Yönetmelik yoluyla sağlanmış teknik yeterlilikle beraber sağlanacak siyasi otonomi neticesinde, düzenleyici kurum daha yetkin ve adaletli kararlar alabilecektir. Bu, düzenleyici kurum sisteminden beklenen kalitede çıktı alınabilmesini mümkün kılmaktadır. Ancak siyasi otonomi kurumun çalışmalarının ve bu çalışmalar sonucu ortaya çıkan faydanın teknik kalitesiyle doğru orantılı olarak artacaktır. Düzenleyici kurumlar, ilgili oldukları sektörlerdeki ihlallerin önüne etkin bir şekilde geçerek toplumun yaşam kalitesine katkıda bulunduğunu onlara hissettirebildiği sürece kendisini kabul ettirecektir.

4.5.3.3. Açıklık

Düzenleyici kurumlar, mevzuatlarında tanımlanan amaçlara ulaşmaya çalışmalıdır. Düzenleyici kurumları yürütmenin özel bir bölümü olarak kabul edersek, kurumların bu amaçlara ne ölçüde ulaştığını ve gelecekte izleyeceği politikaları, düzenli aralıklarla kamuoyuna sunması uygun olacaktır. Ayrıca, düzenleyici kurumların, diğer kurum ve kuruluşlarla olan ilişkilerini sürekli olarak gözden geçirmesi ve gerekli uyumu sağlaması (doğrudan ilişkisi bulunan kurum ve kuruluşlarla ilişkilerini düzenlemek amacıyla protokoller yapması) çok önemli bir konudur. Bu açıdan düzenleyici kurumların tüm eylem ve işlemlerinin tam bir şeffaflık içinde gerçekleştirilmesi gerekir. Bu ilke; şeffaflık, açıklık, kurallar konması, proseslerin rasyonel olması ve tutarlılık göstermesi, kararların gerekçeli olması, işlemlerin yazılı olması gibi esasları kapsar. Şeffaflığı sağlamanın en basit yolu, düzenleyicilerin kararlarını ve görüşlerini mümkün olduğunca fazla yazılı olarak yayınlamaları, tartışmaya açmalarıdır.

4.5.3.4. Yetki ve Sorumluluk Dengesi

Düzenleyici kurum içinde yetki ve sorumlulukların dengeli bir şekilde tahsisi ile organizasyon içinde kişilerin gerektiğinden fazla öne çıkmasının önlenmesi veya kurumsallaşmanın sağlanması mümkün olur. Böylece, kararlarda tutarlılık ve sürat sağlanır, rüşvet ve iltimasın da önüne geçilir. Bununla ilgili olarak, karar organlarının nasıl atanacağını ve kararların kimler tarafından nasıl alınacağını, çok ayrıntılı bir şekilde tanımlanması gerekir. İngiltere’de düzenleyici kurumların karar organları tek bir kişiden oluşurken,

diğer ülkelerde yukarıda sıralanan amaçlara ulaşılması için kurul şeklinde yapılanma tercih edilmiştir.

4.5.3.5. Motivasyon

Düzenleyici kurum içinde gösterilen performansın ödüllendirilmesine veya cezalandırılmasına yönelik bir motivasyon sisteminin bulunması gerekir. Bu sistem içinde mali veya diğer araçlar kullanılabilir. Mali araçlar içinde, çalışanlara özel sektör düzeyinde ücret ödenmesi ve meslek içinde yükselme olanaklarının sağlanması önem taşır. Bu araçlar ile kaliteli kişilerin istihdamı ile bunların işlerine yeterince motive olmaları sağlanır ve düzenleme tuzağı tehlikesi de bir ölçüde bertaraf edilir.

Bunlardan başka, düzenleyici kurumları yaşayan bir organizma olarak kabul edersek, bu kurumlarda taze kan girişinin ve personel devriminin uygun düzeyde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Örneğin, Peru’da başarılı performansı ile kendisini kanıtlamış **INDECOPI** adlı düzenleyici kurumda çalışanların yaş ortalaması 34’tür. Çalışanların yaklaşık yarısı özel sektör kaynaklı olup herhangi bir politik geçmişi veya tecrübesi olmayan teknokratlardan oluşmaktadır. Türkiye’de Rekabet Kurumu çalışanlarının yaş gruplarına göre dağılımı ise, aşağıdaki tabloda verilmiştir:

Tablo-14: Rekabet Kurumu Çalışanları Yaş Grupları Dağılımı

Yaş Grubu	Çalışan Sayısı
18 - 23	28
24 - 29	149
30 - 35	61
36 - 41	29
42 - 47	15
48 - 53	9
54 - 59	3
60 - 65	2

4.5.4. Uygun Düzenleyici Kurum Yapısı

Yukarıdaki açıklamalar ışığında etkili bir regülasyon yapısının kurulabilmesi için, ilgili düzenleyici kurumun bağımsız ve kendi mali kaynaklarına sahip olması uygun olur.

Düzenleyici kurumun büyüklüğü yürütmekte olduğu göreve uygun olmalıdır. Örneğin, yaptığı işe oranla büyük olan bir düzenleyici kurum o sektörde bürokrasiyi artıracak ve piyasa aksaklığına gereğinden fazla müdahale

riski nedeniyle, regülasyondan beklenen fayda ile regülasyon maliyeti arasındaki denge bozulacaktır.

Öte yandan karar organının kurul olarak yapılandırılması İngiltere dışındaki ülkelerde kabul görmüştür. Tek kişilik karar organı; kararlarda sürat, ekonomiklik ve tutarlılık sağlamanın yanında karar organı atamaları da kolaylaştırır. Politik yapının bölünmüşlük arz ettiği ülkelerde, kurul şeklindeki karar organlarının atanmaları sırasında her politik grubun kendisine yakın kişilerin atanmasını isteyebileceğinden dolayı, kurula mesleki ağırlıklı üyelerin girişi zorlaşacak, kurulların siyasi ağırlığı artacak, politik yapıdaki bölünmüşlük muhtemelen karar organı içine taşınarak, karar alma sürecinde zorluklar çıkabilecektir.

Nitekim, İngiltere’de düzenleme ileri derecede kişiselleştirilmiş bir görünüme sahiptir. Düzenleyici kurumların başkanları (genel müdür olarak adlandırılırlar) ilgili sektörle ilgili bakan tarafından atanır. Bakanın yetkilerinin diğer ülke örneklerine oranla daha ağırlıklı olması nedeniyle düzenleyici kurum içinde karar organı olarak bir kurul oluşturmak yerine tek kişilik bir yönetimin seçilmesi sonucu, genel müdürün tarzı ve kişiliği özelleştirme sonrasında regüle edilen sektörlerin şekillenmesinde önemli rol oynamıştır. Medya ve halkın büyük bir bölümü düzenleyici olarak kurumu değil, onun genel müdürünü görmektedir ve çoğu zaman bu kişi efsaneleşmiş bir kahraman portresi çizmektedir. Tek kişilik yönetimi oluşturan genel müdürün düzenlemeyle ilgili hedefleri gerçekleştirebilmesi için, görevlerini yerine getirirken geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır³⁴. Tek adam olmak bazı durumlarda avantaj sağlamıştır. Nitekim İngiltere’de British Gas’ın yanlış politikalar sonucu bölünmeden özelleştirilmesinin ardından OFGAS’ın başına gelen James MC KINNON, durumundaki açık zayıflığa rağmen çok etkili bir düzenleyici olmuştur. MC KINNON, ana hedef olarak rekabeti teşvik etmeyi öngörmüş ancak 1986 yasasının kendisine verdiği yetkilerle doğrudan bu hedefe ulaşamayacağı için, “**temsili rakip**” (*surrogate competitor*) rolünü üstlenerek, gücünün yettiği her konuda British Gas’e meydan okumuştur. OFGAS, 1988 yılına MMC’ye başvurarak British Gas’in tekel konumunu kötüye kullanmasını şikayet etmiştir. MMC OFGAS’ın görüşünü benimsemiş ve şirketin tekelci konumunu azaltması yönünde öneriler yapmıştır. İkinci bir inceleme 1991 yılında OFT tarafından yapılmış ve hazırlanan raporda British Gas’in piyasadaki hakim durumunun devam etmesi eleştirilerek, şirketin biri boru hatları ya da iletim, diğeri gaz sağlama ve satış işlevlerini üstlenecek iki ayrı şirkete bölünmesi kararlaştırılmıştır.

³⁴ SYRETT, Keith, **a.g.e.**, s. 5.

Kişisel ağırlığın kararlarda tutarlılığın sağlanamaması, çeşitli çevrelerin menfaatlerinin düzenleyici içinde temsilinin imkansız oluşu, iktisadi düzenleme gibi kritik bir alanın belirli bir süre tek bir kişiye bırakılması sonucu bu kişinin karakterinden kaynaklanacak risklerin varlığı gibi sebepler İngiltere’de sistemin tekrar gözden geçirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. İşçi Partisi’nin bu konudaki düşünceleri, genel müdürün başkanlığında bu kurumları yönetecek üçer kişilik yürütme kurullarını oluşturulmasıdır.

Ayrıca, kurul şeklindeki karar organlarının; kişisel düşüncelere karşı direncinin yüksek olması, uygun olmayan siyasi ve sektörel baskıları kolaylıkla göğüsleyebilmesi, konulara değişik perspektiflerden bakılmasını sağlaması, belirli bir hükümete yakın bulunmaması gibi avantajları bulunmaktadır. Bu konudaki seçim ise; düzenleyici kuruma verilen görevlerin kapsam ve niteliğine, ülke veya sektörün özelliklerine bağlıdır. Ama sonuçta düzenleyici kurumun performansını, karar organını oluşturan insanların kalitesi ve yeterliliği belirleyecektir³⁵.

Türkiye’nin şartları düşünüldüğünde kurul şeklinde yapılanmanın doğru olduğu söylenebilir. Ancak kurulda kaç üyenin bulunacağı ise ilgili sektörün yapısına ve kurul üyelerine verilecek görevlere göre tayin edilmelidir.

Tasarımla ilgili bir diğer konu ise, düzenleyici kurumun ne kadar sektöre özel olacağıdır. Teorik olarak, düzenleyici kurum ne kadar sektöre özel olursa, o kadar profesyonel olur. Fakat, birçok ülkenin idari nitelikleri zayıftır ve bunun sonucunda sektöre özel düzenleyici kurumlarda görev alacak nitelikte insan gücünün bulunması zordur. Bu yüzden, yeterli insan gücü kaynağının bulunmadığı ülkelerde basit ve etkili bir düzenleyici yapının oluşturulması için yeteri kadar profesyonelin görev yaptığı tek bir düzenleyici kurumun (tüm sektörleri gözetin) kurulması yerinde olacaktır. Bu tür ülkelerde, sektörlerin pek gelişmemiş olmasından dolayı karşılaşılan problemler ve getirilen çözüm yolları benzer olduğundan sinerji yaratılabilir ve ölçek ekonomilerinden yararlanılarak idare maliyetleri düşürülebilir. Böylece örneğin tek bir hukuk müşavirliği ile tüm sektörlerin bu hizmeti sağlanabilir. Bu tür yapılanmada sektörler arası koordinasyon kolaylaşır ve sektörlerle uygulanacak politikalarda tutarlılık sağlanır. Düzenleme tuzağı riski azalır. Tek bir düzenleyici kurumun tüm sektörleri regüle etmesine örnek olarak Bolivya ulusal düzenleyici kurumu verilebilir³⁶.

Öte yandan, merkezi yapının zayıf olduğu, sektörlerin gelişmiş olduğu ve yeterince insan kaynağının bulunduğu ülkelerde ise, sektöre özel düzenleyici kurumların sayılarının artırılması gereksinimi duyulur. Düzenleyici kurumların

³⁵ GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, **a.g.e.**, s. 52.

³⁶ GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, **a.g.e.**, s. 53.

kurulacağı sektörlerin belirlenmesinde ise öncelik; doğal tekel niteliği gereği ağır piyasa aksaklıklarının bulunduğu, şebeke yapısı arz eden, temel kamu hizmeti niteliğindeki mal ve hizmetlerin üretildiği, sektörlerle verilir.

Mevcut sektörlerin yapıları incelendiğinde Türkiye’de bankacılık, elektrik ve telekomünikasyon sektörleri dışında, sektöre özel düzenleyici kurumların kurulması kaynak israfına ve ekonomi yönetiminde çok başlılığa yol açabilir.

Bir düzenleyici kurumun mali kaynaklarının temini için en uygun yol düzenleyicinin kendisine genel bütçeden kaynak sağlanması yerine, kendi gelirlerini kendisi yaratmasıdır. Böylece, düzenleyici kurumun siyasi baskılara olan direnci artar ve düzenleyici kurumun işlemlerinden yararlananların bunu finanse etmeleri sağlanabilir. Bu ise iki şekilde gerçekleştirilebilir. Birincisinde başvurular için bir harç talep edilebilir. Ancak, piyasa aksaklığının giderilmesi bir kamu görevi olduğundan ve bu harcın başvuruları caydırma tehlikesi bulunduğu için pek tercih edilmez. İkinci ve daha uygun yöntem ise, sektörde faaliyet gösteren tüm teşebbüslerin ekonomik güçleriyle orantılı bir katkıda bulunmalarıdır. Bu yöntem için en uygun yol sermaye artırımlarından veya pazara giriş sırasında alınacak lisans vb. ücretlerinden düzenleyici kurumlara kaynak sağlanmasıdır. Bu açıdan Türkiye’de benimsenen yöntemlerin uygun olduğu düşünülmektedir.

Öte yandan, oluşturulan kurumların günümüz şartlarına uygun olması, çok önem arz eden bir husustur. Çünkü, liberal ekonomik sistemin tam rekabetçi koşulları içerisinde, ekonomik ilişkiler sürekli değişim göstermektedir. Bu nedenle, başarıyı elde etmek isteyen ülkeler, değişimin gerekli kıldığı yapılanmayı kurmak zorundadırlar. Zaten değişim kavramı niteliği itibarıyla statik oluşumların karşısındadır. Bundan dolayı, meydana getirilecek yapılanma ekonomik konjonktürün gidişatına ayak uydurabilecek³⁷, yani ihtiyaçları karşılayabilecek bir yapılanma olmalıdır³⁸.

Zaten bu değişim rüzgarları sonucunda, düzenleyici kurumların düzenleme ve denetim görevlerini yerine getirebilmesinde klasik idari yapılanma ve yöntemlerin yetersiz kaldığı veya başarısız olduğu tespit edildiğinden, bu işlevi yerine getirmeye daha elverişli bir idari yapılanma türü olan **bağımsız idari kurumlar** ortaya çıkmıştır.

³⁷ Türkiye’de mevcut düzenleyici kurumlara kadro tahsis yetkisi verilmiş olduğundan, yapılarını değişen durumlara göre reorganize etme şansları bulunmaktadır. Örneğin Rekabet Kurumu, yaşanan tecrübeler sonucu sektörel yapıya geçişte kendisine tanınan bu esnekliği çok iyi bir biçimde değerlendirmiştir.

³⁸ UÇAR, Özge P./KARATEPE Ahmet, **OECD Ülkelerindeki Rekabet Otoriteleri Örgütlenişlerinin Karşılaştırılması**, Ankara, 1999, s. 3.

Düzenleyici kurumların düzenlemeye veya karar almaya ilişkin yetkileri, İdare Hukuku açısından idari işlem³⁹ tesis edebilmeleri anlamına gelir. Kontrol yetkileri ise, bir konuya ilişkin olarak bilgi isteme, araştırma inceleme ve soruşturma yapma, yaptırım uygulayabilme ve yargıyı harekete geçirme yetkileridir. Bu iki sınıf genel yetki dışında ise, düzenleyici kurumların kendine özgü (sui generis) yetkileri bulunmaktadır. Düzenleyici kurumun ilgili olduğu ekonomik alana göre değişiklik gösteren bu yetkilerden bazıları; özel kişilere emir ve talimat verebilme ve görev alanına ilişkin olarak kamuoyunu rapor, bildiri, uyarı gibi yollarla ve basın ve medya aracılığıyla bilgilendirme şeklindedir⁴⁰.

Türkiye'deki ilk bağımsız düzenleyici kurumun kurulması yolunda başlangıç adımı 13 Aralık 1994 tarihinde 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un çıkarılması ile atılmış ve 1997 yılında kurulun oluşturulmasını müteakip, kurum yayınladığı tebliğ ile göreve başlamıştır. Batılı örneklerine uygun bir yapılanma tercih edildiğinden Rekabet Kurumunun yapılanması diğer düzenleyici kurumlar açısından da örnek teşkil etmektedir. Rekabet Kurumunun teşkilat şeması Şekil-12'de gösterilmektedir.

Şemada yer alan hiyerarşik basamaklar içinde en üst sıradaki Rekabet Kurulu; kanunda belirtilen yetkileri çerçevesinde rekabetin engellenmesi veya sınırlandırılmasının yahut hakim durumun kötüye kullanılmasının önlenmesi için gerekli işlem ve düzenlemeleri yapma yetkisine sahiptir. Hukuk müşavirliği birimi; hukuki danışmanlık, inceleme ve araştırma yapmak ve uyuşmazlık hallerinde kurumu temsil etmek yükümlülük ve yetkilerine sahiptir.

³⁹ İdare görevlerini yerine getirirken çeşitli hukuksal işlemlerde ve eylemlerde bulunur. Ele alınan konunun özelliğine göre, kamu kuruluşları, ya özel hukuk işlemlerinde, yada idare hukukunca düzenlenen işlemlerde bulunurlar. İdare hukuku alanında, yönetimin tek yanlı irade açıklaması ile hukuksal sonuç yaratan, başka bir deyişle, hukuk düzeninde değişiklik yaratan işlemlere "*idari işlemler*" denir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz.: GÖZÜBÜYÜK A. Şeref - TAN Turgut, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Turhan Yayınevi, Ankara, 1998, s. 314 vd.

⁴⁰ ULUSOY, Ali, **a.g.m.**, s. 4.

Şekil-12: Rekabet Kurumu Teşkilat Şeması

1, 2, 3, 4 numaralı daireler ise alt sektörlere ayrılmıştır⁴¹. Bu daireler ilgili oldukları alanlarda kurula görüş bildirmek yetkisi ve yükümlülüklerine sahiptir. Araştırma Dairesi Başkanlığı; rekabetin korunması için yurt içinde ve dışındaki kurum ve kuruluşlarla sürekli irtibat halinde bulunmak, önerilerini kurula sunmak, piyasa sektör araştırmaları yapmak, rekabetin korunmasıyla ilgili gelişmeleri takip etmek ve değerlendirmek, kurum kütüphanesini ve dokümantasyonunu oluşturmak, görev ve yetkilerine sahiptir. Bilgi İşlem, İstatistik ve Enformasyon Dairesi Başkanlığı; kurum içi ve dışı iletişimin sağlıklı bir şekilde cereyan etmesini sağlamak, ilgili kurum ve kuruluşlardan gelen bilgi ve belgeleri arşivlemek ve bunlara yönelik istatistiki veriler hazırlamak ve ilgili olduğu konularda danışmanlık yapmak yetkisi ve yükümlülüklerine sahiptir.

Rekabet otoriteleri İtalya ve Türkiye’de özerk, İngiltere’de sanayi bakanlığına, Fransa’da maliye, endüstri ve ticaret bakanlığına, ABD’de ise adalet bakanlığına bağlıdır.

Rekabet Kurumunun yapısı ve görev alanı tanımı diğer düzenleyici kurumlar açısından örnek alınabileceği belirtilmişti. Ancak, bu kurumun görev alanı içinde, devlet yardımları ile kamunun KİT’lere yaptığı desteklerin bulunmaması eleştirilebilir. Özellikle halen ekonomisinin (özellikle finans sektörünün hem üretici hem de tüketici tarafında) büyük bir kısmının devlet elinde olduğu Türkiye gibi ülkelerde, devlet yardımlarının rekabet kurallarına tabi olmaması, bu kurallara uymak durumunda olan teşebbüsler açısından adaletsizlik yaratmaktadır. Çünkü mülkiyet, ister özel isterse kamu sektörüne ait olsun, her iki tür teşebbüste aynı pazarda faaliyet göstermekte ve çoğu durumda kamuya ait teşebbüsler pazarın darboğaz olarak nitelendirilebilecek kritik noktalarında konumlanmış durumdadır. Bu sebeple, siyasi otoriteden bağımsız olarak faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar aracılığıyla istenen amaca ulaşılabilmesi ve devlet ile ekonomi aktörleri arasındaki ilişkilerin objektif ve şeffaf olabilmesi için, devlet yardımları konusunda düzenleyici kurumlara belirli yetkilerin verilmesi gerekir.

⁴¹ I. Dairenin görev alanına giren sektörler: Kimya ve kimyasal ürünler, petrokimya, petrol ürünleri, gübre, plastik ve kauçuk ürünler, cam ve cam ürünleri, pişmiş kil ve seramik, inşaat, çimento ve diğer inşaat malzemeleri, elektrik, gaz, su, maden ve madencilik, demir-çelik, demir dışı metaller.

II. Dairenin görev alanına giren sektörler: Telekomünikasyon, basın ve yayın, plak, kaset vb. kayıtlı medyanın çoğaltılması, kağıt hamuru, kağıt ve kağıt ürünleri, elektrik-elektronik sanayii, büro makineleri ve bilgisayar, tıbbi aletler, hassas ve optik aletler.

III. Dairenin görev alanına giren sektörler: Gıda ürünleri ve içecekler, tekstil ve hazır giyim, deri ve deri ürünleri, makine ve teçhizat imalatı, mobilya ve beyaz eşya, oyuncak, spor malzemeleri, müzik aletleri, kuyumculuk, tarım ve hayvancılık, orman ürünleri, su ürünleri, tütün ürünleri.

IV. Dairenin görev alanına giren sektörler: Ulaştırma, turizm, finansal hizmetler (bankacılık, sigortacılık ve diğer mali kuruluşlar), kara, hava, deniz ve demiryolu taşıtları, sağlık, eğitim, spor, diğer hizmetler ve serbest meslek faaliyetleri, Diğer.

Konunun, ülkemizde yaşanan cumhuriyet tarihinin en büyük ekonomik daralmasının (%6,5) başlıca sebeplerinden olan Asya Krizi ile ilgisi üzerine değişik bir değerlendirme yapılabilir⁴². Bu krizin etkilediği ülkelerin büyük bir çoğunluğunda, teşebbüs davranışlarının şeffaflığı ve güvenilirliği yatırımcıları tatmin edecek düzeyde değildir. Bir başka ortak nokta ise rekabet kurallarının gerçek anlamda iyi işlememesidir. Çünkü bazı ülkelerde, görünürde mevcut kuralların çok üst düzeyde olduğu, halbuki bu kuralların uygulama aşamasında etkinlik sağlanamadığı için; siyasi müdahaleler, teşebbüslere ayrımcılık gözetilerek yapılan devlet destekleri gibi hususların gizlenebildiği tespit edilmiştir. Krizin doğduğu ülkelerde ayrıca çok sayıda mülkiyeti devlete ait tekelin ve kendisine tekel hakkı tanınmış özel teşebbüslerin bulunduğu görülmüştür. Ayrıca, yabancıların yerli şirketleri devralmaları sınırlandırılmıştır. İthalat üzerinde sınırlandırmalar yapıldığı ve özel sektör kartellerine resmi ve/veya gayri resmi olarak izin verildiği de, yapılan eleştiriler arasındadır.

Öte yandan rekabetçi pazarlarda, yüksek fiyatlar ve karlar genellikle iyi iş ve yatırım fırsatlarının işareti iken, bazı gelişmekte olan ülkelerde ve endüstrilerde bu parametrelerin sanılanın aksine tekeli karlardan kaynaklandığı tespit edilmiştir. Buradan, rekabetçi olmayan pazarların bazı durumlarda sanal yatırım talebi yarattığı sonucuna ulaşılabilir. Fakat bu sanal talebi oluşturan yatırımcıların, gerçeklerle yüz yüze kalmaları durumunda, o ülkeye geldiklerinden çok daha hızlı bir şekilde çıkmaları büyük krizlerin doğurucu etkeni olmaktadır.

Bu sebeple, uygun düzenleyici kurum ve kural yapısının oluşturulması yeterli olmamakta, bu kurumların gerçekten başarılı olup olmadıkları ekonominin makro hedeflerine ulaşmasında yaptıkları katkıya bakılarak anlaşılmaktadır.

Bir kamu hizmetinin nasıl regüle edileceği ile ilgili bir çok soru işareti bulunmaktadır. Bunlar arasında; bir pazarın rekabete açılması için hangi adımların atılması gerekir, rekabetin sağlanması için nasıl bir özelleştirme politikası izlenmelidir gibi sorular yer almaktadır. Bu tür sorunlar genellikle düzenleyicilerin pek yoğun olarak üzerinde durmadıkları alanlara ilişkin olduğundan, özellikle OECD ülkelerinde; kanun koyucu, bakanlık gibi mevkilerin bu tür sorunların çözümünde rekabet otoritelerinin uzmanlığından yararlanılması gerektiği vurgulanmaktadır⁴³. Örneğin özelleştirme öncesi, rekabetçi pazar veya pazarların yaratılması için dikey bütünleşmiş bir kamu teşebbüsünün ölçek ekonomilerini sağlayacak şekilde nasıl bölünebileceği konusunda kendisini kanıtlamış bir rekabet otoritesinin, mutlaka görüşlerine

⁴² SHELTON, Joanna R., a.g.e., s.4.

⁴³ SHELTON, Joanna R., a.g.e., s. 7.

başvurulmalıdır. Çünkü özelleştirme ile ilgili makamlar doğal olarak sektörde rekabetin sağlanmasından önce, özelleştirme geliri gibi kısa vadeli görüşlerin etkisi altında olacaktır. Ancak, devlet elindeki teşebbüsler tarafından göreceli olarak yüksek fiyattan ürün sunulması; çoğu durumda gerekli düzenleme yapılmadan yapılan özelleştirmeler sonucu ortaya çıkacak özel tekelin ilgili pazara ve ekonominin geneline vereceği zararlara kıyasla çok daha tercih edilir olacaktır. Bu konuda Türkiye'de durum oldukça olumludur. Çünkü Özelleştirme İdaresi ile Rekabet Kurumu arasında iyi bir diyalog mevcuttur.

Düzenleyici kurumların yarı yargısal yetkilerle donatılmış olmaları hem konuyla ilgili olarak ortaya çıkan uyuşmazlıklar nedeniyle yargı organlarının işgücünü azaltmakta hem de kanunla getirilen oldukça kısa süreler⁴⁴ nedeniyle gecikmemiş adaletin sağlanmasında ön ayak olmaktadır.

İngiltere özelleştirme alanında belki dünyaya öncülük etmiştir, ancak İngiliz hukuk sistemi ve özellikle yönetim hukuku ilkeleri, özelleştirmenin ortaya çıkardığı sonuçları kavrayamamış ve yirminci yüzyılın sonunda devletin değişen niteliğinin ortaya çıkardığı güçlüklerle yanıt vermede İsveç, Yeni Zelanda ve ABD gibi ülkelerin çok gerisinde kalmıştır. Bu noktada Türkiye'de Telekomünikasyon Kurumu'nu kuran 4502 sayılı yasanın İngiliz örneği ele alınarak hazırlanması isabetsiz olmuştur. Hatta bu yasanın AB rekabet kurallarının uyum amacıyla 1998 yılında çıkarılan Competition Act adlı yasa ve düzenleyici-rekabet otoritesi ilişkileri ile regülasyon konusunda bakanların yetkilerinin fazlalığı konusundaki yoğun eleştiriler dikkate alınmadan çıkarılması büyük bir talihsizliktir. Ayrıca, model olarak kullandığımız Kara Avrupa hukuk sistemimizden tamamen farklı bir hukuk sistemi uygulayan İngiltere'nin örnek alınması, çok yeni ve çağın gereklerine uygun 1996 Alman telekomünikasyon kanunu gibi kanunların değerlendirilmemesi, 4502 sayılı kanunun hazırlık aşamasında benimsenecek modelde bakanlık ağırlığının çok olmasının birincil kriter olduğu ihtimalini akla getirmektedir. Tabii bu durum Dünya Bankası tarafından eleştirildiği gibi, AB'ne uyum sürecinde kanunun baştan hazırlanmasını ve gerçek anlamıyla bağımsız bir düzenleyici kurumun, telekomünikasyon gibi kritik bir sektörde oluşturulmasını gerektirecektir.

Düzenleyici kurumların toplumsal açıdan gözetmek zorunda oldukları birkaç menfaat bulunmaktadır. Bunlardan ilki evrensel hizmet yükümlülüğüdür. İkincisi ise tüketicinin korunmasıdır. Ancak burada tüketicinin çıkarlarının yalnızca fiyat regülasyonu yoluyla sağlanabileceği düşünülmemelidir. Tüketiciler için düzenleyiciler firmalardan örneğin; değişik ödeme yöntemleri

⁴⁴ Örneğin Rekabet Kanunda önaraştırmalar ile birleşme ve devralmaların 30 gün, soruşturmaların ise en fazla 12 ay içinde sonuçlandırılmaları öngörülmüştür. Bu durum hem şikayetçiler ve ihlalden zarar görenleri hem de haksız yere zan altında kalanları koruyucu niteliktedir.

geliştirmelerini, şikayet düzenekleri oluşturmalarını ya da yaşlı kişilerin, hastaların ve bedensel özürliülerin çıkarlarını özel olarak göz önünde bulundurmalarını isteyebilir. Üçüncü olarak bu sektörlerin büyük bir bölümüyle ilgili çevresel sorunlarla, güvelik sorunlarına yönelik tedbirler alınabilir. Ancak, görüleceği üzere bu hedefler arasında önemli boyutlarda bir çatışma potansiyeli bulunmaktadır. Örneğin, çevre ve güvenlikle ilgili kaygıların, hizmeti pahalılaştırabileceği göz önünde bulundurulduğunda, firmaların kendi faaliyetlerini eksiksiz olarak finanse etmeleri güçleşecektir. Bu gibi durumlarda düzenleyicinin görevi, sahip olduğu takdir yetkisini çeşitli hedefler arasında sürekli ve tutarlı bir dengeyi sağlayacak ve sektördeki firmaları ve tüketicileri hoşnut kılacak bir biçimde kullanmak olacaktır⁴⁵.

Teori ve uygulamadan çıkan sonuç, her ne kadar teknolojik gelişmeler kamu hizmeti niteliğindeki şebeke türü sektörlerin birçok altbölümünde rekabetin daha esnek bir şekilde uygulanmasını olanaklı kılarken, bu sektörlerin doğrudan regülasyona tabi olması gerekliliğini tam olarak kaldırmamıştır. Bu sebeple benimsenmesi gereken genel prensip; özellikle rekabetin olmadığı bu tür durumlarda nihai olarak tüketicinin korunması amacıyla hakim durumun kötüye kullanılmasının önlenmesi, esaslı faaliyet nedeniyle oluşabilecek darboğazlar neticesinde pazarın rekabetçi altbölümlerine girişin engellenmesi şeklindeki davranışların önüne geçilmesidir. Bununla paralel olarak teknolojik gelişmenin ve yeni girişlerin hakim durumdaki teşebbüslerin pazar paylarını aşındıracağı (devletin de bu yönde aldığı tedbirlerle beraber) ve bu şekilde pazarda rekabetin sağlanabileceği, ekonomik regülasyondan rekabetin korunmasına geçilebileceği, potansiyel pazar aktörlerinin teknolojik gelişmenin yarattığı fırsatlardan tam anlamıyla yararlanabilmeleri için, büyük ölçekli deregülasyon çabalarına girişilebileceği göz önünde tutulmalıdır.

İtinalı bir şekilde tasarlanmış regülasyon politikaları ve uygun regülasyon araç ve rejimlerinin seçilmesi ile ulaşılabilecek sonuçlar şu şekilde sıralanabilir⁴⁶:

- Ülkenin sınırlı kaynaklarının daha etkin kullanımı,
- Regülasyonun tutarlılığı konusunda, yatırımcılar açısından güvenli bir ortam yaratılması,
- Politik, endüstriyel ve tüketici gruplarının düzenleyici kurumları düzenleme tuzaklarına düşürmelerinin önüne geçilmesi,
- Gerekli yatırımların yapılmasına yönelik sermayenin, daha kolay sektöre çekilebilmesi,
- ve bunlar sonucunda daha istikrarlı bir ekonomik büyüme ve refah artışı.

⁴⁵ SYRETT, Keith, **a.g.e.**, s. 8.

⁴⁶ GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, **a.g.e.**, s. 302.

SONUÇ ve ÖNERİLER

OECD'nin yayınladığı “*Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation*” adlı çalışmada¹, 21 OECD ülkesinde piyasa düzenleme ile istihdamı koruyucu görevleri olan düzenleyicilerin belli başlı göstergelerinden oluşan bir veritabanı oluşturulmuştur. Amaç ise, bu veritabanından yola çıkarak düzenleyicilerin piyasa mekanizmalarına ne kadar uyumlu olduğu konusunda kıyaslamalı değerlendirmelerde bulunmaktır. Uyumluluğun; yatırımları, verimliliği, rekabet gücünü, istihdamı ve yaratılan katma değeri artırdığı görülmektedir. Çalışmada kullanılan ekonomik göstergeler; piyasalara erişim, girdi kullanımı, ürün seçimi, fiyatlama, dış ticaret ve yatırım konularındaki kısıtlayıcı ve özendiricilerdir. İdari göstergeler ise; ekonomi yönetimi ile ekonomide oyuncular arasındaki ortak düzen etkinliğine ilişkindir.

Çalışma sonucu elde edilen bulgulara göre, Türkiye'nin mevcut düzenleyicileri ürün piyasaları mekanizmaları ile uyumlu değildir. Devlet kontrolü açısından, 21 ülke arasında Türkiye 17. durumdadır. Girişimciliği teşvikte ise ülkemiz sonuncudur. Uluslararası ticaret ve yatırımda 16., genel idari düzenleyici değerlendirmesinde ise 20. durumdadır. Buradan şu sonucu çıkarmak mümkündür: Türkiye'nin dünyanın sayılı ülkeleri arasına girebilmesi için mevcut düzenleyici kurum ve kurallarını süratle ve rasyonel bir şekilde yenilemesi gerekmektedir. Düzenleyici işlevlerin uygun şekilde yerine getirilebilmesi için, Türkiye'nin öncelikle düzenleyicileri ile düzenlenenler arasındaki asimetriyi ortadan kaldırması uygun olacaktır. Bu asimetrinin varlığının en önemli nedeni ise, düzenleyen devletin aynı zamanda düzenlenen piyasalarda baş aktör olarak varlığıdır. Devlet özellikle piyasalara kan akışını sağlayan mali sektör ile reel sektördeki ağırlığını diğer gelişmiş ülkeler düzeyine çekmeli, düzenleme işlevini ise uzun vadeli politikalar oluşturarak tekrar elden geçirmelidir.

Yukarıda verilen bilgilerden de anlaşılacağı üzere, bir ülkenin düzenleyici kurumlarla ilgili organizasyonunun oluşturulması sırasında birçok dengenin beraber gözetilmesi gereği bulunmaktadır. Bu nedenle, neyin nasıl düzenleneceğinin seçilmesi sırasında üzerinde dikkatle durulması gereken konuları şu şekilde sıralayabiliriz:

¹ www.oecd.org

1) Regülasyon bir karar teorisi problemi değil, karşılıklı stratejilerin geliştirildiği, menfaat çatışmasına dayalı bir oyun teorisi problemidir.

2) Regülasyonun yarattığı faydalar ile regülasyon sonucu ortaya çıkan olumsuz durumlar çok iyi tahlil edilmelidir. Tereddüt olduğunda, pazar mekanizmalarına dayalı rekabete güvenilmeli, düzenlemeye belirgin ihtiyacın duyulduğu durumlarda ise düzenleyici kurum ve kuralların etkili olduğu alan, mümkün olduğunca dar tutulmaya çalışılmalıdır.

3) Regülasyonun etkili olabilmesi için, regüle edilenler açısından güvenilir bir yapının mevcut olması gerekir. Güvenilirlik sözcüğünden; olağanüstü durumlar hariç, düzenleyici kurum ve kurallarda anormal değişiklik olmayacağına ilişkin yaygın inanç anlaşılmalıdır. Regülasyonda güvenilirliğin sağlanması için, düzenleyici kuralların kolayca değiştirilemeyecek hukuk normlarına bağlanması çok önemlidir.

4) Ülkenin regülasyon yapısı, kurumsal yapısı ile uyum sağlayacak şekilde oluşturulmalıdır.

5) Düzenleyici kurumlar, yürütme ve idareden kalın çizgilerle ayrılmalı, yürütmenin düzenleyici kurumlar üzerinde baskı kurması engellenmeli, genel bütçeden bağımsız kaynaklara dayalı kendi özel bütçesi bulunmalıdır. Bunların sağlanması için ise;

- Yönetmelik bağımsızlık sağlanmalı (örn. kalifiye personelin istihdamı, düzenleme tuzağının önlenmesi vb. sebeplerle devletin genel ücret politikasından ayrı özlük hakları uygulanabilmeli.)
- Siyasi ve mali bağımsızlık sağlanmalı.
- Sektör açısından kritik kararların alındığı düzenleyici kurumlarda çalışanların yetki ve sorumlulukları en ince ayrıntılarına kadar ikincil mevzuat ile düzenlenmeli.

6) Düzenleyici kurumların kararlarında bağımsız olabilmesi için, bu kararlara tüketiciler, sektörde faaliyet gösteren teşebbüsler ve akademisyenlerin katkıları sağlanmalıdır. Bu amaçla, düzenleyici kurumların karar ve görüşleri kamuya açıklanmalı ve gelecek eleştiri ve katkılar da dikkate alınarak düzenleyici politikalar oluşturulmalıdır. Bu noktada genel bürokratik yapının olumsuz taraflarından birisi olan aşırı gizlilik eğiliminden kurtulunmalı ve görüşlerin çeşitli kesimler tarafından olumsuz karşılanacağı, ağır eleştirilere maruz kalınacağı yönündeki kaygılara kulak asılmamalıdır. Çünkü bağımsız düzenleyici kurumlara sağlanan özgürlük, yasalar çiğnenmediği sürece onu bu tür baskılardan koruyacaktır.

7) Özelleştirme ve bunun gereği olarak bağımsız düzenleyici kurumlar siyasi olarak kabul edildikten sonra, İngiltere'de olduğu gibi siyasi otorite ile düzenleyici kurumlar arasında yetki dengesi siyasi otorite ağırlıklı değil, bağımsız düzenleyici kurum ağırlıklı olmalıdır.

8) Doğal tekel niteliği gösteren sektörlerin nispeten küçük olduğu, kaynakların kısıtlı bulunduğu sektörlerde ayrı düzenleyici kurumlar kurmak yerine, birbirleriyle ilişkili doğal gaz ve elektrik sektörleri gibi sektörleri tek bir düzenleyici kurum ile regüle etmek veya bu görevi rekabet otoriteleri tarafından yerine getirmek uygun çözüm olacaktır.

9) Düzenleyici kurumlar ile rekabet otoriteleri arasındaki ilişkiler çok önemlidir. Çünkü piyasa aksaklığı sebebi ile rekabetin sağlanmadığı sektörlerde düzenleyici kurumlar, regülasyon görevini o sektörlerde sürekli olarak veya teknoloji vb. etmenler sonucu rekabetin sağlanmasına dek, rekabet otoriteleri ile beraber yürütürler. Rekabetin sağlanabileceğinin anlaşılması halinde, sektörde deregülasyon yine bu iki tür organ eliyle gerçekleştirilir ve ardından regülasyon sadece rekabet otoritesi tarafından yapılmaya başlar. Bu sebeple, bu iki tür organın çok sağlıklı ilişkiler içinde bulunması, yetki çatışmasının mutlaka engellenmesi ve bu amaçla yetki ve sorumluluk alanlarını düzenleyen kuralların mümkünse rekabet kanunlarında yer alması ve ayrıntılı düzenlemenin ise bu iki tür organ arasında yapılacak görüşmeler sonucunda oluşturulacak ikincil mevzuat yoluyla yapılması yerinde olacaktır.

10) Özelleştirme ve imtiyaz verme politikalarında bütçeye katkı sağlanması ile regülasyonun etkinliğinin sağlanması arasındaki denge iyi kurulmalı, bütçeye katkının sadece o yıl için geçerli olacağı, fakat diğerinin tüm ekonomi üzerinde uzun yıllar etkisinin devam edeceği unutulmamalıdır. Bu konuyla ilgili olarak sektörde liberalizasyon öncesi, özelleştirilecek teşebbüslerin gerekirse rekabetçi alt pazarda faaliyet yürütebilecek bölümlerinin ayrılarak özelleştirilmesi seçeneği mutlaka gözönünde bulundurulmalıdır. Bu karara yönelik siyasi baskılara kanunla tanınan bağımsızlık ve kamuoyu katkısı ile direnilmelidir.

11) Fiyat regülasyonu yöntemi olarak tavan fiyat yönteminin ülke şartlarına uygun bir şekli benimsenmelidir, sektörün fiyat regülasyonuna tabi bu bölümleri sürekli gözden geçirilerek, fiyat regülasyonunun gereksiz görüldüğü anda kaldırılması sağlanmalıdır.

12) Sektörde fiziksel şebekeler üzerinden hizmet sunulup sunulmadığına, bununla bağlantılı olarak arabağlantı konularına ve hizmet kalitesi ile evrensel hizmet gereklerine çok dikkat edilmelidir. Özellikle, ilgili sektörün rekabetçi alt pazarlarına girişin doğal tekel niteliğindeki alt pazarlarda üretilen darboğaz niteliğindeki mal ve hizmetlerden faydalanma şartına

bağlandığı durumlarda, arabağlantı ve alıcılar arasında ayrımcılık üzerinde, dikkatle durulmalıdır.

13) Türkiye'de oluşturulmuş ve halen oluşturulmakta olan düzenleyici kurumlarla ilgili olarak, üyelerin seçiminden, görevde kalış sürelerine, yetkilerinden denetimlerine kadar belirli prensipler henüz ortaya konamamıştır. Gerek güvenilirlik ve gerekse yargısal denetimin kolaylaştırılması açısından, tüm bu tezde anlatılanlar ışığında, Türkiye'nin bir düzenleyici kurum politikasını ve bu politikayı hayata geçirecek bir üst mevzuatı, vakit geçirmeksizin yürürlüğe koyması gerekmektedir.

14) Kurumsal ve hukuki yapının tam oturmadığı bir ortamda, regülasyon uygulamalarının istenen sonuçları vermesi için uygulama sırasında ortaya çıkması kaçınılmaz olan (gelir dağılımı bakımından) paylaşım çatışmalarının siyasi olarak etkili bir biçimde çözecek mekanizmaların bulunması şarttır.

15) İncelenen sektörlerin çeşitli kademelerinin özel sektörün rekabetine açılmasının etkinlik artışı sağlayacağı düşünülmektedir. Ancak bazı kademelerdeki doğal tekel koşulları regülasyonu zorunlu kılmakta, tekel koşullarının zorunlu olarak yaratacağı ekonomik rantların nihai olarak nasıl paylaşılacağı da sektöre getirilen yapı ve regülasyon biçimi tarafından çok büyük ölçüde belirlenmektedir. Bağımsız düzenleyici kurumların yapacağı regülasyonlar ile rant paylaşım savaşının ekonomik etkinlikte daha az çeliştiği bir durum yaratılmaya çalışılmalıdır.

16) Teşebbüslere yönelik regülasyonlarda "*emir ve komuta*" sistemi yerine "*güdüleme*" sisteminin kullanılması ile, regüle edilen sektörlerde dahi teşebbüs davranışlarının asgari düzeyde sınırlandırılması piyasa aksaklıklarını pazar aktörlerinin kendi davranışları ile gidermeleri yolunda önemli bir adımı oluşturacaktır. Bununla ilgili örnek olarak, fabrikaların kullanması gereken filtre sisteminin empoze edilmesi yerine, kabul edilebilir kirlilik düzeyi belirtilerek (kirlilik düzeyine bağlı vergilendirme vb. yöntemlerle) bu seviyenin tutturulması için yapılacakları teşebbüslerin bağımsız kararlarına bırakmak, modern regülasyon yaklaşımının bir gereğidir.

17) Piyasa ekonomisini tercih eden ve rekabetin sağlayacağı yararlardan maksimum düzeyde yararlanmak isteyen ülkelerin güçlü rekabet kuralları ile bu kuralları uygulayacak bağımsız ve yetkin otoritelere sahip olması mutlak bir ihtiyaçtır. Özelleştirme yapılırken ve doğal tekelerin regülasyonu ile ilgili kural koyma ve kaldırma ile mevcut kuralların değiştirilmesi aşamalarında bu otoriteye danışılması, uygun rekabet ve regülasyon politikasının oluşturularak, nihayetinde tüketici yararının sağlanması açısından yerinde olacaktır. İstenen düzeyde rekabetin tesisi, ancak iktisadi ve politik

yoğunlaşmaların rasyonel düzeyde tutulması ile sağlanabilir. Ancak bu şekilde, daha fazla kişinin yeteneklerini, girişimcilik güdülerini kullanabilme olanağına kavuşması ve sonucunda daha büyük ekonomik büyüme ile daha fazla istihdamın yaratılması sağlanabilir.

18) Düzenleyici kurum ve kurallar açısından maksimum katılım çok önemli bir gereksinimdir. Böylece, tüm yük bağımsızlıkları var denerek düzenleyiciler üzerinde bırakılmamış olur. Ayrıca, düzenleyici kurumların halk oyları ile seçilmiş temsilcilerden bağımsız hareket etmeleri nedeniyle yapılacak eleştirilere, toplumun tüm kesimlerinin katılımı yoluyla oluşturulan politikalar aracılığıyla cevap verilebilir. Bu amaçla düzenleyici kurumlar karar ve bilhassa görüşlerini resmi gazetede yayınlamaya, haftalık (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu gibi) bülten, aylık dergi gibi yayınlar yoluyla konuyla ilgilenenlere ulaşmaya ve onlardan **feedback** (*geribesleme*) almaya çalışmalıdır. AB komisyonunun uygulamakta olduğu *White Paper*, *Green Paper* yöntemleri de, bu amaçla kullanılabilecek uygun alternatifleri oluşturmaktadır.

19) Düzenleyicilerin karmaşık regülasyonlar çıkarmak konusunda bir eğilimleri söz konusudur. Bu karmaşıklık, bürokrat ve hukukçuların daha güçlü konuma gelmelerine yol açar. Ayrıca, normal vatandaşların regülasyon uygulamalarını anlamaları zorlaşır. Bu sebeple, düzenleyici kuralları açık, anlaşılır hale getirmek ve böylece oluşacak şeffaf ortam sayesinde bu alanda oluşabilecek yozlaşmaları önlemek önemli bir konuyu oluşturur.

20) Özelleştirme faaliyetleri iktisadi düzenleyicilerin katılımı eşliğinde yürütülürken, devlet yardımları ile KİT'lere yapılan sübvansiyonlar konusunda iktisadi düzenleyicilerin herhangi bir rolünün bulunmaması Türkiye açısından büyük bir çelişkiyi gündeme getirmektedir.

21) İç talebin çok üst düzeyde olduğu ABD gibi ülkeler hariç, günümüzde çoğu ülkenin kalkınma politikası ihracat gücüne dayanmaktadır. Bunun için, gümrük tarifelerinin ve korumacılığın gittikçe azaldığı ve bu nedenle girdi maliyetlerinin doğrudan uluslararası rekabet gücünü etkilediği bir ortamda, istenilen ihracat rakamlarına ulaşılabilmesi için temel endüstriyel girdi kalemleri olan elektrik, ulaşım, telekomünikasyon vb. altyapı hizmetleri fiyatlarının rakiplerinkinden düşük veya en azından onlar seviyesinde olmasının sağlanması gerekmektedir. Bu hedefe ulaşmanın yolu ise bu sektörlerin iyi tahlil edilmeleri ve mümkün olduğunca rekabete açılmalarıdır. Rekabete açılmayacak türden doğal tekel niteliğindeki sektör veya alt sektörlerde ise etkin bir regülasyon sistemi kurulmalıdır.

Son olarak diyebiliriz ki; yasa, mevzuat, bürokrasi ve kurumların kalitesini artırmak, ulusal ekonomilerin verimini sağlamak ve rekabet edebilirliğini sürdürebilmek için “*düzenleyici reformların*” yapılması

gerekmektedir. Enerji, telekomünikasyon, sağlık, eğitim gibi birçok alanda, mal ve hizmet üretim ve satışııı düzenleyen yasa, mevzuat, bürokrasi ve kurumlarda yapılacak bu reformların, doğrudan tüketici yararına olacağı ve doğru gerçekleştirildikleri takdirde, tüketicinin mal ve hizmetlerin daha iyisini, daha kalitelisini elde edebileceği muhakkaktır. “*Düzenleyici Kural ve Kurumlara*” gereksinme yukarıda sayılan alanlarla sınırlı değildir. Piyasadaki rekabet, iş yapma esasları, işçi-işveren ilişkileri, işçi piyasaları, tüketicinin korunması, kamusal sağlık ve çevre gibi birçok alanda düzenleme ihtiyacı duyulmaktadır.

Tüm bu alanlarda düzenleyiciler adil, verimliliği artırıcı ve rekabetçi bir ortam için gerekli oyun kurallarını oluşturmali fakat teşebbüsler için zorlayıcı ve boğucu olmamaya özen göstermelidir.

ÖZET

1990'lı yıllarda, başta gelişmekte olan ülkeler olmak üzere çoğu ülkede, özellikle kamu hizmeti niteliğindeki mal ve hizmetlerle ilgili sektörlerde, bir düzenleme furyası içine girilmiştir. Bunun nedenleri arasında kamu hizmetlerinde özelleştirme; düzenlemenin gerekliliği ve bu düzenlemenin yararlarının anlaşılmaya başlanması, özel kesim işletmecilerinin hakim durumlarını kötüye kullanmalarına ilişkin yerel endişeler ve devletlerin yabancıların sektördeki çıkarlarını ve yabancı yatırımları zorlaştıracak oportünist tutumlarının kısıtlanması arzusu sayılabilir. Girişilen iş aslında hiç de kolay değildir. Etkin bir düzenleme sisteminin kurulması ve işletilmesinin zorluğu ve bir öğrenme sürecini gerektirmesi bir tarafa; Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde bu anlamda düzenleme geleneğinin bulunmaması, uzmanlığın mevcut olmaması, özel çıkarları koruyan normların yetersiz ve etkisiz olması, karşılaşılan zorluklardan sadece bir kaçıdır.

Sektörlerde rekabetin sağlanması, özelleştirmeden elde edilecek gelirin artırılması, artan yatırım talepleri, temel hizmetlerin hızla yayılması, hizmet fiyatlandırmasında dağıtım faktörleri ve devletin sektörün kontrolünü elden bırakmaktaki isteksizliği gibi birbiriyle çatışan pek çok amaç, etkin bir düzenleme sistemi kurmanın zorluğunu iyice artırmaktadır. Hükümetler düzenlemeyi kısa dönemli politik amaçlara ulaşmak için bir araç olarak görmekte ve etkinlik, yatırımcılar açısından ortaya çıkacak sorunlar ve maliyet ve performansla ilişkin enformasyon asimetrisine gereken önemi vermeden düzenleme faaliyetine girişmekte; bunun sonucunda da düzenleme sistemi hükümetlerin etkisi altında gelişerek güvenilirliği ve sistemin toplumsal refaha katkısını azalmaktadır. Enformasyon ve sorumluluk problemleri en iyi niyetli düzenleyicilerin gayretlerini bile boşa çıkarabilmektedir.

Bu nedenlerle, üzerinde çok tartışılması gereken bir konu olan doğal tekeller ve düzenleyici kurumların, ülkenin öncelikli gündem maddelerinden birisi haline getirilmesi ve kalkınmadaki öneminin kavranması için bu alana yönelik bilgi birikiminin acilen artırılması gerekmektedir. İşte bu tezin amacı da, söz konusu bilgi birikiminin oluşturulmasına yukarıda değinilen konu ve sorunlara yönelik bir katkıda bulunmaktır.

ABSTRACT

Since 1990s there has been an extraordinary flurry of regulatory activity in most countries, but particularly in developing countries, and especially in the utilities sector. This has occurred mostly as a result of privatization in the utilities sector. The increased awareness of the need for and benefits of such regulation, and the recognition of the need both to domestic concerns about monopolistic abuses by private operators, and to restrict government's opportunistic behavior that would hamper foreign interest and investment in the sector. The challenge is considerable, not only because the establishment and operation of an effective regulatory system is a complex undertaking and requires a learning process, but also because of the lack of a regulatory tradition and track record, scarcity of expertise, and weak formal and informal norms protecting private rights, all so prevalent in developing countries such as Turkey.

Moreover, the difficulty of establishment of an effective regulatory regime is exacerbated by conflicting objectives, such as ensuring sector competition, high revenues from concession/privatization for fiscal reasons, ambitious investment demands, rapid expansion of basic services; distributional factors in the pricing of services; and the reluctance of most governments to relinquish control of the sector. Governments are tempted to use regulation to advance short-term political goals. With inappropriate regard for efficiency or implications for investors, and information asymmetries in costs and performance that favor the operators, make the regulatory system vulnerable to capture, thus diminishing credibility and overall welfare. Information and commitment problems can undermine the efforts of even the most well-intentioned regulators.

In connection with the aforesaid it is necessary to enhance knowledge in this area to make the issue of natural monopolies and regulatory bodies, on which a considerable amount of debate should go on, one of the most popular items of the agenda and to make its importance for development recognized. Aim of this thesis is to contribute for enhancing knowledge in this area by touching upon the above mentioned subjects and problems.

KAYNAKÇA

ABD Office of Management and Budget, Regulatory Program, 1994.

AİHM, 23 Haziran 1981, Le Compte, Van Leuven ve De Meyere c/Belçika; 16 Şubat 1983, Albert Le Compte c/Belçika.

AKTAN, Coşkun Can, **Anayasal İktisat**, İz Yayıncılık, İstanbul, 1997.

AKTAN, Coşkun Can, **Değişim ve Devlet**, TİSK İnceleme Yayınları-22, İstanbul, 1998.

ALLPORT, Peter, *Natural Monopoly Regulation in New Zealand*, Institute of Public Affairs Deregulation Conference, Melbourne, 24 Temmuz 1998.

Anayasa Mahkemesi, *1.3.1984, E.984/1-K.984/2*, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, sayı:20.

ASLAN, İ. Yılmaz (çev.), **Avrupa Topluluğu Rekabet Hukuku Mevzuatı**, Rekabet Kurumu Yayınları No: 16, Ankara, 1998.

ATİYAS, İzak, *Ne İçin ve Nasıl Regülasyon*, “Devletin Düzenleyici Görevleri” adlı Konferans, İstanbul, 10 Aralık 1999.

BAUMOL, W. J./PANZAR, J. C./WILLIG, R. D., **Contestable Markets and the Theory of Industry Structure**, Harcourt, Brace, Jovanovich, 1982.

BEESELEY, Michael/LITTLECHILD, Stephen, “Privatization: Principles, Problems, and Priorities”, *Privatization & Economic Performance* (ed.: BISHOP, Matthew/KAY, John/MAYER, Colin), Londra, 1992.

BEZARD, Pierre, “Le pouvoir de sanction financière directe de la Commission des opérations de Bourse”, LPA, 17.1.1990.

BISHOP, Matthew/KAY John/MAYER, Colin, “Introduction: Privatization in Performance”, *Privatization&Economic Performance* (ed.: Aynı kişiler), Londra, 1992.

BRISSON, Jean-François, “Les pouvoirs de sanction des autorités de régulation et l’article 6&1 de la Convention européenne des droits de l’homme”, AJDA, 1999.

CATE, Fred H., "The National Information Structure: Policymaking and Policymakers", Stanford Law&Policy Review, Vol. 43.

COSTELLO, Kenneth W., "Electing Regulators: The Case of Public Utility Commissioners", Yale Journal on Regulation, No.2, 1984.

ÇAKAL, Recep, *Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon*, DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayın No: 2455, Ankara, 1996.

DEMSETZ, Harold, "Why Regulate Utilities", Journal of Law and Economics, 1968.

DOMBERGER, Simon/PIGGOT, John, "Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey", *Privatization&Economic Performance* (ed.: BISHOP, Matthew/KAY, John/MAYER, Colin), Londra, 1992.

DRUCKER, Peter, **Değişim Çağını Yönetimi**, Türk Henkel Dergisi Yayınları, İstanbul, 1998.

Fransız Parlamenterler G. Larcher ve G. Sarre'ın raporları: JO déb. AN 1996.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/TAN, Turgut, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Turhan Yayınevi, Ankara, 1998.

GUASCH, J. Luis/SPILLER, Pablo, **Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story**, World Bank Publishings, Washington D.C., 1999.

GUEDON Marie-José, "Les autorités administratives indépendantes", LGDJ, Paris, 1991.

HELM, Dieter/JENKINSON, Tim, "The Assessment: Introducing Competition into Regulatory Industries", OERP, Vol. 13, No. 1.

HILMER Raporu, **National Competition Policy**, Australian Government Publishing Service, Canberra, Ağustos 1993.

HOFFMAN, Matthew C., "Power Moves", Reason, Haziran 1994.

JOSKOW, Paul J., *Regulatory Policies for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries*, Dünya Bankası Gelişen Ekonomiler Yıllık Konferansı, Washington DC, Nisan 1998.

KARAKELLE, İsmail Hakkı, *Rekabet Politikası ve Türkiye Deneyimi*, II. Uluslararası Rekabet Sempozyumu, Mart 2000, İstanbul.

KERF, Michael/GERADIN, Damien, "Controlling Market Power in Telecommunications: Antitrust vs. Sector-Specific Regulation", Berkeley Technology Law Journal, Aralık, 1999.

LIPSCHITZ, Benjamin, “Regulatory Treatment of Network Convergence: Opportunities and Challenges in the Digital Era”, Media and Policy Law 14, 1998.

LITTLECHILD, S.C., **Regulation of British Telecommunications Profitability**, Endüstri Bakanlığı, 1983.

MAJONE, G. (ed.), **Deregulation or Reregulation? Regulatory Reform in Europe and the United States**, 1990.

McCRUDDEN, Christopher (ed.), **Regulation and Deregulation**, Clarendon Press, Oxford, 1999.

MCELDOWNEY, John, **Law and Regulation: Current Issues and Future Directions**, Londra, 1992.

MÜFTÜOĞLU, Tamer, **İşletme İktisadı**, Turhan Yayınevi, Ankara.

NIHOUL, Paul, “Convergence in European Telecommunications-A case Study on the Relationship Between Regulation and Competition”, International Journal of Communications Law and Policy No.1, 1998/99.

OECD Committee on Competition Law and Policy, *Relationship Between Regulators and Competition Authorities*, Paris, 1999.

OECD, *Regulatory Reform, Privatisation and Competition Policy*, Paris, 1992

OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform*, Paris, 1999.

OECD, *The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies*, Paris, 1998.

PELTZMAN, Sam, “Towards a More General Theory of Regulation”, Journal of Law and Economics, No.19, (1976).

POSNER, Richard A., **Natural Monopoly And Its Regulation**, Cato Institute, Washington, 1999.

Proceeding of a Workshop by the OECD and the Fair Trade Commission of Japan, *The Role of the Competition Agency in Regulatory Reform*, 3 Aralık 1996.

SALMAN, E. Banu, “Türkiye Kurullara Teslim”, *Ekonom Dergisi*, Sayı: 15, Nisan 2000.

SHELTON, Joanna R., *Regulatory Reform, Demonopolisation, and Privatisation: how to ensure consistency with competition*, Pre-unctad X

Seminar on the role of competition policy for development in globalizing world markets, İsviçre, 1999.

SINGLETON, E. Susan, **EC Competition Law and Telecommunications**, Monitor Press, 1999.

STIGLER, Georges, “The Theory of Economic Regulation”, Bell Journal of Economic Regulation 3, 1971.

STONE, Alan, **Regulation and Its Alternatives**, (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1982).

SYRETT, Keith, *Düzenleyici Kurumlar: Yapıları ve Sorunları*, 15 Mayıs 2000 tarihinde A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesinde yapılan aynı adlı seminer.

SYRETT, Keith, *İngiltere’de Özelleştirme: Siyasal ve Hukuksal Temelleri*, 12 Mayıs 2000 tarihinde A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesinde yapılan aynı adlı seminer.

UÇAR, Özge P./KARATEPE, Ahmet, **OECD Ülkelerindeki Rekabet Otoriteleri Örgütlenişlerinin Karşılaştırılması**, Ankara, 1999.

ULUSOY Ali, *Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme*, 11-12 Mayıs 2000 tarihli Danıştay Kuruluş Yıldönümü Sempozyumu.

ULUSOY, Ali, *Türk İdare Sisteminde rekabet Kurumunun Yeri*, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, Ankara, 4 Kasım 1999.

UTTON, Michael, **The Likely Impact of Deregulation on Industrial Structures and Competition in the Community**, Office for Official Publications of European Communities, Luxembourg, 1987.

VICKERS, John, “Regulation, Competition and the Structure of Prices”, OERP, Vol 13, No. 1.

VISCUSI, W. Kip/VERNON, John M./HARRINGTON Joseph E., **Economics of Regulation and Antitrust**, MIT Press, 1995.

ZENGİNOBUZ, Ünal/OĞUR, Serhan, *Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon*, www.tesev.org.tr.

YARARLANILAN İNTERNET SİTELERİ

europa.eu.int/cj/	AB Adalet Divanı
europa.eu.int/comm/dg04/	AB Komisyonu Rekabet Genel Müdürlüğü
europa.eu.int/comm/information_society/	AB Komisyonu Bilgi Toplumu Genel Müdürlüğü
mevzuat.basbakanlik.gov.tr	Başbakanlık Mevzuat Bankası
wueconb.wustl.edu/econfaq/	İktisatla İlgili Kaynaklar
www.aba.gov.au	Avustralya Basın ve Yayın Otoritesi
www.abanet.org/antitrust/	ABD Barolar Birliği Antitekel Sayfası
www.aca.gov.au	Avustralya Rekabet Otoritesi
www.agcm.gov.it	İtalya Rekabet Otoritesi
www.anatel.gov.br	Brezilya Telekomünikasyon Sektörü Düzenleyici Kurumu
www.ankara.edu.tr/political/iktisat/	A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Bölümü
www.apeccp.org	Rekabet Hukuku ve Politikaları Veritabanı
www.art-telecom.fr	Fransa Telekomünikasyon Sektörü Düzenleyici Kurumu
www.basbakanlik.gov.tr	Başbakanlık
www.botas.gov.tr	Boru Hatları ile Taşıma Anonim Şirketi
www.bundeskartellamt.de	Almanya Rekabet Otoritesi
www.business.reuters.com	Reuters Haber Ajansı
www.byegm.gov.tr	Başbakanlık Basın Yayın Enformasyon Merkezi
www.clubi.ie/competition/	Rekabet Politikaları ile İlgili Haberler
www.cnc.gov.tr	Arjantin Rekabet Otoritesi
www.comcom.govt.nz	Yeni Zelanda Rekabet Komisyonu

www.danistay.gov.tr

www.die.gov.tr

www.dpt.gov.tr

www.dunya-gazete.com.tr

www.eto.dk

www.etsi.org

www.fcc.gov

www.ftc.gov

www.gsmworld.com

www.hurriyet.com.tr

www.itu.int

www.ilacomp.org

www.kobinet.org.tr/kosgebabm/

www.kosgeb.gov.tr

www.maliye.gov.tr

www.menr.gov.tr

www.mmc.gov.uk

www.mpt.go.jp

www.nrc.gov

www.oecd.org

www.ofgas.gov.uk

www.offt.gov.uk

www.oftel.gov.uk

Danıştay

Devlet İstatistik Enstitüsü

Devlet Planlama Teşkilatı

Dünya Gazetesi

Avrupa Telekomünikasyon Ofisi

Avrupa Telekomünikasyon
Standartları Enstitüsü

ABD Telekomünikasyon Sektörü
Düzenleyici Kurumu

Federal Ticaret Komisyonu

GSM Cep Telefonları Sistemleri ile
İlgili bir Site

Hürriyet Gazetesi

Uluslararası Telekomünikasyon
Birliği

Latin Amerika Rekabet Politikaları
Bülteni

KOSGEB AB Merkezi

Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi
Geliştirme ve Destekleme İdaresi

Maliye Bakanlığı

Enerji ve Tabii Kaynaklar
Bakanlığı

İngiltere Rekabet Otoritesi

Japonya Posta Ve
Telekomünikasyon Bakanlığı

ABD Nükleer Enerji Düzenleyici
Kurumu

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği
Örgütü

İngiltere Doğal Gaz Sektörü
Düzenleyici Kurumu

İngiltere Adil Ticaret Ofisi

İngiltere Telekomünikasyon
Sektörü Düzenleyici Kurumu

www.oib.gov.tr

www.orierc.org

www.regtp.de

www.rekabet.gov.tr

www.sanayi.gov.tr

www.spk.gov.tr

www.tbmm.gov

www.telekom.gov.tr

www.tesev.org.tr

www.treasury.gov.tr

www.tubitak.gov.tr

www.ubak.gov.tr

www.usdoj.gov/atr/

www.worldbank.org

www.worldenergysource.com

www.wto.org

www.yargitay.gov.tr

www.yok.gov.tr

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

Hindistan Elektrik Sektörü
Düzenleyici Kurumu

Almanya Telekomünikasyon
Sektörü Düzenleyici Kurumu

Türkiye Rekabet Otoritesi

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı

Sermaye Piyasası Kurumu

Türkiye Büyük Millet Meclisi

Türk Telekomünikasyon A.Ş.

Türkiye Ekonomik ve Sosyal
Etütler Vakfı

Hazine Müsteşarlığı

Türkiye Bilimsel ve Teknik
Araştırma Kurumu

Ulaştırma Bakanlığı

ABD Adalet Bakanlığı Antitekel
Bürosu

Dünya Bankası

Dünya Enerji Kaynakları ile İlgili
Site

Dünya Ticaret Örgütü

Yargıtay

Yüksek Öğretim Kurumu