



Bilkent Plaza B3 Blok
Bilkent / ANKARA

www.rekabet.gov.tr

ISBN 978-6055479077



3. REKABET EKONOMİSİ VE POLİTİKASI SEMPOZYUMU

REPS
3 REKABET
EKONOMİSİ ve
POLİTİKASI
SEMPOZYUMU
8 - 9 Ekim 2010
Denizli



REKABET EKONOMİSİ VE POLİTİKASI SEMPOZYUMU-III

**Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Rekabet Kurumu**

Değerlendirme Kurulu Üyeleri

Prof. Dr. Erol KATIRCIOĞLU - Prof. Dr. Celal KÜÇÜKER
Prof. Dr. Erdal TÜRKKAN - Prof. Dr. Ünal ZENGİNOBUZ
Doç. Dr. İzak ATİYAS - Doç. Dr. Burak GÜNALP
Doç. Dr. Fuat OĞUZ - Yrd. Doç. Dr. Fırat İNCEOĞLU
Dr. Murat Şahin ÖCAL

Yürütme Kurulu Üyeleri

Prof. Dr. İnan ÖZER- Prof. Dr. Ali İhsan KARAALP
Yrd. Doç. Dr. Abdulvahap ÖZCAN- Ali İhsan ÇAĞLAYAN

8-9 Ekim 2010
DENİZLİ

Sayfa Düzeni ve Yayına Hazırlama
Zerşin AKSU ÜLKER

Basıldığı Yer
Pelin Ofset

İvedik Organize Sanayi Bölgesi
Matbaacılar Sitesi, 558. Sok. No:28-30
Yenimahalle/ANKARA

ISBN 978-605-5479-07-7

YAYIN NO

0266

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

AÇILIŞ KONUŞMALARİ.....3

I. OTURUM

İNGİLTERE’DE PİYASA ARAŞTIRMALARI VE
SORUŞTURMALARI

Prof. Dr. Celal KÜÇÜKER (Oturum Başkanı)

Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Sophia BHATTI

OFT MARKET STUDIES19

Peter BARRON

COMPETITION COMMISSION MARKET INVESTIGATIONS35

SORU ve CEVAPLAR.....49

Peter BARRON

THE UK COMPETITION COMMISSION’S GROCERIES MARKET
INVESTIGATION AND REMEDIES.....57

SORU ve CEVAPLAR.....81

II. OTURUM

SEKTÖR ARAŞTIRMALARININ
REKABET HUKUKUNDAKİ YERİ
TÜRKİYE UYGULAMASI

Erdal TÜKKAN (Oturum Başkanı)

Emekli Öğretim Üyesi

Çiğdem ÜNAL, Sinan BOZKUŞ	
SEKTÖR ARAŞTIRMALARININ REKABET HUKUKUNDAKİ YERİ TÜRKİYE UYGULAMASI	89
SORU ve CEVAPLAR	119
PANEL	
SEKTÖR ARAŞTIRMALARI	
Doç. Dr. İzak ATİYAS (Panel Başkanı) Sabancı Üniversitesi Öğretim Üyesi	
SORU ve CEVAPLAR	131
III. OTURUM	
DERECEYE GİREN TEBLİĞLER	
Reşit GÜRPINAR (Oturum Başkanı) Rekabet Kurulu Üyesi	
Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ Ali Fuat KOÇ	
KREDİ KARTLARI PİYASASINDA TAKAS KOMİSYONUNUN KAMU DÜZENLEMESİNE TABİ TUTULMASI	153
SORU ve CEVAPLAR	211
Ayhan TÖZER	
GENİŞBANT İNTERNET HİZMETLERİ PİYASASINDA DÜZENLEME, PLATFORM İÇİ VE PLATFORMLARARASI REKABET POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRMESİ.....	215
SORU ve CEVAPLAR	279
Dr. Gülden BÖLÜK	
TÜRKİYE ELEKTRİK PİYASASINDA DÜZENLEYİCİ REFORM VE PERFORMANS.....	285
SORU ve CEVAPLAR	317
KAPANIŞ KONUŞMALARI	321
ÖZGEÇMİŞLER	325

**REKABET EKONOMİSİ VE POLİTİKASI
SEMPOZYUMU-III**

*8-9 Ekim 2010
DENİZLİ*

AÇILIŞ KONUŞMALARI

Müjdat KEÇECİ

Denizli Sanayi Odası Başkanı

Sayın Rektörüm, Rekabet Kurumunun saygıdeğer üyeleri, sevgili hocalar, sevgili öğrenciler, basınımızın güzide temsilcileri; hepinize günaydın.

Pamukkale Üniversitemiz ile Rekabet Kurumunun birlikte düzenlediği ve bu sene üçüncüsünü yapmakta olduğumuz bu sempozyum, esasında üzerinde hassasiyetle durulması gereken önemli toplantılardan biri.

Bizler, sanayileşmek ve küresel ekonomiyi algılamak, sanayiciler olarak dünya içinde var olmak için rekabetimizi yapmaya çalışmaktayız. Yapılan işlemlerin, yapılan işlerin her şeyden önce bir rekabet olduğu ve rekabetin içerisinde var olma savaşı verdiğimiz tartışılmaz. Bugün hepimizin en çok üzerinde durduğu konu; biz sivil toplum örgütleri ve liderleri, siyasi iktidarımıza, bize rekabet edebilme şansını, verimli olabilme şansını tanımak için imkânlar vermesini ve bu imkânların da neler olması gerektiğini detaylı bir şekilde her platformda söylüyoruz. Bütün hedef, bütün çıktı, bütün varılması gereken yer, rekabet. Önce kendi içimizde, aynı coğrafyada aynı işi üreten veya benzer işi üretenlerle birlikte yapılan bu rekabet daha sonra uluslararası bir platforma dönüşüyor; uluslararası platforma dönüştüğünde ise, bu iş tüm dünyanın dikkati üzerinde oluyor.

Rekabet, pazarlama ve satış, bunların üçünü aynı fasit dairenin içerisinde algılamakta biz zorlanmıyoruz. Bunlardan birinin olmaması, her şeyden önce bunu kullanan kullanıcıların, insanların haksız rekabetine ya da daha kötü malı veya daha pahalı malı kullanmasına sebep oluyor. Dolayısıyla, küreselleşen dünyada ve bizim tabirimizle, azgın rekabetin olduğu bir yerde mutlak surette bu rekabetin düzenlenmesi ve bir plan ve program içerisinde yapılması gerekiyor. O nedenle, bütün uluslararası platformlarda bu konu daima öne çıkıyor.

Her ne kadar ülkemizde Rekabet Kurumu ve Kurulunun çalışmaları ancak son zamanlarda etkin olmaya ve kendisinin sesini duyurmaya başladıysa da, sanayinin içerisinde Rekabet Kurumunun varlığını hissetmemiz hâlâ uzakta. Dolayısıyla, üreticiler olarak her şeyden önce, Türkiyemiz’de Rekabet Kurumu’nun fonksiyonlarının, gerçekten ihtiyacını duyduğumuz rekabetin belirli koşullarda yapılması gerektiğinin ve bunun bir düzenleme içinde yapılacağı bilincinde olmalıyız. Gelişmekte ve sanayileşmekte olan bir ülkenin sanayicisi olarak rahatlıkla söyleyebiliyorum ki, çevremizdeki insanlara, kültür düzeylerindeki rekabetin ne kadar sınırsız ve ne kadar sahipsiz olduğunun bilincini aşılama çalışıyorsak da, onlarda bu heyecana, bu bilince rastlamakta

zorlanmaktayız. Bu nedenle bizler, sanayinin önderleri, sanayinin liderleri, sanayiye temsil eden sivil toplumlar olarak bu sempozyumlarda, başka türlü aktivitelerde Rekabet Kurumuyla el ele, birlikte, sanayimize, üreticimize ve ülkemizdeki tüm çalışanlara, bu işin bir düzen içinde yapılmasını, rekabetin prensiplerinin olmasını ve üretimin bu prensipler manzumesi içerisinde yapılabilmesi gerektiğini anlatmak zorundayız diye düşünüyorum; bu da ulusal bir görev. Dolayısıyla, aramızda yabancı konuşmacıların da bulunduğu bu sempozyumun önemi gerçekten çok büyük.

Bu sempozyuma konuşmacı olarak katılanlara, bizlerle bildirimlerini paylaşan hocalarımıza ve bu konudaki etkin, yetkin insanlara buraya kadar geldikleri için teşekkür ediyorum. Ama her şeyden önce, bu sempozyumun 3 yıldan beri devamını sağlayan Pamukkale Üniversitemizin Sayın Rektörüne, tüm hocalarımıza, tüm dekanlarımıza ayrı ayrı teşekkür ediyorum.

Bu sempozyumun özellikle Türk sanayisi ve Türk üreticileri için de bir şans olduğunu düşünerek hepinize iyi çalışmalar diliyorum. Saygılarımla.

İsmail Hakkı KARAKELLE

Rekabet Kurulu Üyesi

Hanımefendiler, beyefendiler hepinize hoş geldiniz diyorum, saygılar sunuyorum.

Bu açış konuşmasını Rekabet Kurumunun Başkanı Sayın Prof. Dr. Nurettin Kaldırımcı Bey yapacaklardı, kapanış konuşmasını da İkinci Başkanımız Sayın Doç. Dr. Mustafa Ateş Bey yapacaklardı, fakat her ikisi de, programlarında olmayan önemli gelişmeler nedeniyle buraya gelemediler ve açılış ve kapanış konuşmalarını benim yapmamı istediler.

Pamukkale Üniversitesiyle Rekabet Kurumu olarak bu sempozyum da 3'üncü yılımıza ulaştık ve daha nice yıllara gitmeyi diliyoruz.

Bu işi 3 yıldır Celal Hocalarla yürüten bizim Kurumda iktisat işlerimizin başındaki Başuzman arkadaşımız Ali İhsan Çağlayan Bey geçtiğimiz ay dairesine geri döndü ve iktisat işlerini bir diğer kıdemli Başuzman arkadaşımız Sayın Dr. Ekrem Kalkan'a devretti. Dolayısıyla, Kurumda İktisat işlerimizde bayrak değişimi oldu. Bu nedenle, değerli katılımcılar izninizle bir küçük değişiklik yaparak, Kurumun iktisat işlerini devreden arkadaşımız Ali İhsan'dan açış konuşmasını yapmasını rica ettim O da sağ olsun kabul etti. Ekrem de şimdi duyuyor, kapanış konuşmasını da Ekrem'den hepinizin adına rica etmiş olacağım.

Sempozyumumuzun nice yıllara gitmesini diliyorum. Emeği geçen herkese ayrı ayrı teşekkür ediyor, saygılar sunuyorum. Sağ olun. Ali İhsan, söz sende.

Ali İhsan ÇAĞLAYAN

Rekabet Kurumu Başkanmanı

Çok değerli konuklar öncelikle hepinizi saygıyla selamlıyor ve hoş geldiniz diyorum.

Biz Kurumda iki-üç sene önce iktisat işlerine başlarken, dünyada bu işler nasıl oluyor, neler yapabiliriz diye bir tarama yaptım. Bunlara baktığımız zaman benim birkaç şey dikkatimi çekti. Sizlerle hem bunları paylaşmak istiyorum, hem de, 2 senedir biz bu sempozyumlar da neyi amaçladık, neler yapabildik, kısmen neler başarabildik, onlardan kısa bir özet geçeceğim.

Özellikle benim dikkatimi çeken; 2000’li yıllardan itibaren tüm rekabet otoritelerinde iktisat ayağının farkedilir ölçüde güçlendirildiğini görüyoruz. Örneğin ayrı iktisat birimlerinin kurulması, başiktisatçı ofisinin kurulması gibi. İktisadın, sadece kararların daha çok iktisadi temele dayanması değil, yani özellikle birleşme ve devralmalarda, hâkim durum analizlerinde artan kullanımı yanında, özellikle hesap verebilirlik, şeffaflık, kurum performansını ölçme, önceliklendirme gibi karar süreçlerinde de kullanıldığını çok net bir şekilde görüyoruz.

İkinci bir konu. Amerika’ya, İngiltere’ye veya diğer ülkelere bakarsanız, oradaki iktisatçıların üniversite dünyasıyla çok canlı bir ilişkisi var, örneğin iki-üç sene rekabet otoritesinde çalışmış, sonra ayrılıp tekrar üniversiteye dönmüş çok akademisyen var. Ben bu kadar canlı ilişkiyi başka birimlerde, başka kurumlarda çok görmedim açıkçası. Rekabet teorisinin ya da sanayi iktisadının daha çok pratiğe dayanmasının bir nedeni de, bunun pratiğini zaten rekabet otoritelerinin yaptığı işlerin oluşturması. Bizim iki-üç sene önce böyle bir sempozyuma başlamamızın belki böyle bir önemi de var, böyle bir kısmi göstergesi de var. Rekabet Kurumunun özellikle iktisat bakımından üniversitelerle iç içe olması lazım.

Burada olanlar hatırlar, ilk sene (2008’de) FTC’den Mark Frankena gelmişti. Kendisi uzun yıllar FTC’de yönetici olarak çalışmış, daha sonra özel sektöre geçmiş, sonra tekrar FTC’ye dönmüştü; şimdi tekrar özel sektöre geçti. Kendisi, ilk sempozyum olması nedeniyle, “iktisatçılar Rekabet Kurumunda ne yapar, iktisatçılar ne işe yarar” gibi, bence çok önemli ve kendi engin tecrübesiyle çok güzel çıkarımlarda bulunmuştu, bize de ufuk açıcı birtakım değerlendirmelerde bulunmuştu. İzin verirseniz onun değerlendirmesine değeneceğim. İktisatçılar ne işe yarar sorusuna Mark şu cevabı vermiş: “İktisatçılar, piyasa yapısı, piyasa analizi, bunlardan anlarlar. Bir kamu

otoritesi karar verdiği zaman bunun fiyatlara etkisi ne olacak, tüketicici refahına etkisi ne olacak, kaliteye etkisi ne olacak, bunlardan kısmen anlarlar. Biraz da iktisatçıların teknik yönü vardır; istatistikten, ekonometriden de anlarlar, dolayısıyla bunu sayısallaştırabilirler, ölçülebilir hâle getirirler.”

Hatırlarsanız geçen sene de OFT’den Paolo gelmişti. Kendisi, OFT’nin iktisatçıları nasıl kullandığını, süreçlerde nasıl yararlandıklarını ve bir de “Cardiff Bus” vakasını, yerel bir otobüs firmasının rekabetle ilgili sorununu anlatmıştı. Konuşmasının bir yerinde şöyle bir ifadesi var: “Biz Kurumda iktisatçıları, sadece simülasyon yapısın, birleşme ve devralmada model kursun, yani sadece teknik anlamda kullanmayız, onları öncelik sıralamasında, değerlendirme yapmakta, tüm karar süreçlerinde kullanırız.” Bazen iktisatçılara düz teknisyen nazarıyla bakılıyor, halbuki öyle değil. Benim anladığım kadarıyla, iktisatçı, çevreden bilgiyi toplar, yorumlar ve bunun çıkarsamasını yapar. Hatırlarız, Damien Neven’in geçmiş senelerde özellikle rekabet iktisatçıları için, “onlar sadece sayılarla birtakım modeller yapmaz, aynı zamanda yorum getirirler, analiz getirirler” gibi ifadeleri vardı.

Biz son 2 seneden beri, “iktisattan nasıl yararlanabiliriz” diye üzerinde durmuştuk ama, artık bu seneden itibaren, belki daha tematik konular üzerinde durmaya gerek var diye düşünüyoruz. Bu seneden itibaren, her sene bir tematik konu olabilir; mesela bu sene sektör araştırmalarından başladık. Onun için bugün, OFT’den Sophia, Competition Commission’dan da Peter aramızda. Şimdi onların sunumları olacak; öğleden sonra da Kurumdan arkadaşlar sektör araştırmalarının Türkiye’de nasıl yapıldığını anlatacaklar.

İnşallah bu tür sempozyumlarla, bu tür aktivitelerle, iktisadın önemi konusunda, hem Kurum içinde, hem de rekabet dünyasında, Kurum dışında bir farkındalık oluşmuştur. İnşallah bu farkındalık giderek artar, her konuda artar ve iktisattan daha fazla yararlanırız, onun bize sunduğu imkânlardan daha fazla faydalanma imkânı buluruz diye düşünüyorum.

Bu süreç boyunca, -Celal Hoca burada, Üniversiteden arkadaşlar burada- elimizden gelen gayreti göstermeye çalıştık. Ben özellikle Değerlendirme Kuruluna, buradaki ilgili arkadaşlara, hepsine ayrı ayrı çok teşekkür ediyorum. Bizi burada yalnız bırakmayan, Değerlendirme Kurulundan İzak Hocaya, Erdal Hocaya özellikle teşekkür etmek gerekiyor. Bugün burada bulunanlar bence fedakârlık yaparak, bir şeylerden vazgeçerek geldiler diye düşünüyorum. Ama bu fedakârlık da boşu boşuna değil muhakkak.

Ben herkese çok teşekkür ediyorum. Özellikle bundan sonra bu süreci devam ettirecek Ekrem arkadaşımıza da kolaylıklar, başarılar diliyorum. Çok teşekkür ediyorum. Çok sağ olun.

Prof. Dr. Fazıl Necdet ARDIÇ

Pamukkale Üniversitesi Rektörü

Sayın Valim, Sayın Başkanım, Rekabet Kurumunun değerli üyeleri, Sayın Sanayi Odası Başkanım, Sayın Dekan, değerli öğretim üyeleri, sevgili öğrenciler; Rekabet Ekonomisi ve Politikası Sempozyumunun üçüncüsüne hepiniz hoş geldiniz.

Pamukkale Üniversitesi olarak bu sempozyuma ev sahipliği yapmaktan çok mutluyuz. Üniversitemiz de rekabetin içinde; biz de bölgemizdeki üniversitelerle, ülkemizdeki üniversitelerle, dünyadaki üniversitelerle rekabet ediyoruz. Bu rekabetin bütün şartlarını kullanıyoruz; iş birliği yapıyoruz, birbirimizin görmediği alanlarda gelişmeye çalışıyoruz ve bunun adil olması için de elimizden geleni yapıyoruz, ama her zaman adil olduğunu da düşünmüyorum. Özellikle vakıf üniversiteleriyle devlet üniversiteleri arasında çok eşitsiz bir rekabet şartı var, ama içimizden şimdiye kadar hiç şikâyet eden olmadı, belki bundan sonra çıkabilir.

Üniversitemizin, Uluslararası Araştırma Üniversitesi olma vizyonu ile hareket etmesinden dolayı bu sempozyumları, kongreleri önemle desteklediğini hepinizin bildiğini düşünüyorum. Üniversitemizin rekabet kapasitesi son 7-8 yılda çok yükseldi. Gerek araştırma projelerinde, gerek yayınladığımız makalelerde, gerek eğitim yapımızda, öğrenci sayımızda hakikaten Türkiye'nin önemli Üniversitelerinden biri olma yolundayız. Aynı zamanda Orta Doğu ve Balkanlar'da, Orta Asya'da yarattığımız iş birlikleriyle rekabet alanında da iyi bir Üniversite olacağız. Bu sempozyumun ülkemizdeki rekabet alanındaki yeniliklere önemli bilgiler katmasını ve hepinize yararlı olmasını diliyorum.

Katılımcılara da geldikleri için çok teşekkür ediyorum. Saygılar sunuyorum.

Halil İbrahim ERTEKİN

Denizli Vali Yardımcısı

Çok değerli Rektörüm, Belediye Başkan Vekilim, Sanayi Odamızın değerli Başkanı, değerli Dekanımız, hocalarımız, kıymetli konuklar, değerli öğrenciler, çok değerli basın mensupları; Denizli olarak böylesine anlamlı bir sempozyumun üçüncüsüne ev sahipliği yapmaktan gurur duymaktayız, memnuniyet duymaktayız.

Denizli deyince zaten akla; üreten, sanayi kenti, gayretli müteşebbis insanların olduğu ve de gerçekten çok dinamik Üniversitesinin olduğu bir kent akla geliyor. Sağ olsun, değerli Rektörümüzün ve ekiplerinin katkılarıyla Üniversitemiz artık birçok uluslararası, ulusal kongrelere ev sahipliği yapıyor. Bu da, Ege’de Pamukkale Üniversitesini artık farklı bir konuma getirdi. Gerçekten bölgesinde uluslararası anlamda itibarı olan, aynı zamanda etkinliği olan bir Üniversite hâline geldi.

Üniversitemiz son dönemde anlamlı bir çalışmayla ilgili iş birliği hâlinde; bu da “sanayi ve üniversite iş birliği.” Belki bilmeyen arkadaşlarımız da vardır; son dönemde kümelenme üzerinde çalışıyoruz. Bu “kümelenme”den kastımız; firmalarımızın, rekabet öncesi iş birliği yaparak, artık gelişen dünyadaki zor şartlarda daha güçlü kılınması yönünde örneğin tekstil ve tekstil ürünleri kümesi, mermer ve mermer ürünleri kümesi gibi çalışmalarımız var. Bu projeyi, Üniversitemizin, değerli hocalarımızın yoğun desteği ve iş birliğiyle yürütüyoruz. Kentimiz için gerçekten Rekabet Kurumu Başkanına, Kurul üyelerine içten teşekkür ediyorum. Böylesine anlamlı bir sempozyumun kentimizde üçüncü defa, artık geleneksel olarak yapılması önemli bir gelişme.

Belki bizim bir eksikimiz var; sanayicilerimizin, iş adamlarımızın artık bu salonlarda daha çok yer alması gerektiğini düşünüyorum. İnsanlarımız buraya yurt dışından-yurt içinden yoğun zamanlarından fedakârlık yaparak geliyorlar. Yarın, sıkıntılı bir duruma, zor duruma düştüğümüz zaman, “bizler için bir şey yapılmıyor” anlayışı olmamalı. Gerçekten son dönemde, firmalarımızın rekabetinin arttırılması anlamında, onların verimliliklerinin daha iyi gelişmesi anlamında yoğun çalışmalar var. Denizlimizdeki firmalarımızın artık her anlamda güçlendiğini düşünüyorum, geliştiğini düşünüyorum, bu anlamda kendilerini geliştirdiklerini düşünüyorum. Bu tür şeylerden daha çok istifade ederek hep beraber daha iyi günlere gideceğimizi düşünüyorum. Sempozyumumuzun kentimize, Üniversitemize, sanayicilerimize hayırlı, uğurlu olması dileğiyle hepimize en içten sevgi ve saygılar sunuyorum.

Rekabet Kurumu Başkanı
Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI'nın
Sempozyum Mesajı

“Sayın Hocam, Pamukkale Üniversitesi ve Rekabet Kurumu, Rekabet Ekonomisi ve Politikası Sempozyum gibi, anlamlı, önemli ve örnek bir iş birliği projesini sürekli kılmak adına samimi çabasını sürdürmektedir. Bu çabanın kurumsallaşması ve ülkemiz için başarılı sonuçlar doğurması en büyük dileğimdir.

Bu sempozyuma yurtdışından katılan değerli misafirlerimize de katılımlarından dolayı çok teşekkür ediyor, saygılarımı sunuyorum.

Üniversite yönetiminizin, şansınızın, arkadaşlarınızın ve Rekabet Kurumu mensuplarının gayretini minnetle karşılıyorum. Yine bu çerçevede, rekabet ailesi içerisinde telakki ettiğimiz diğer hocalarımızın katkılarına da ne kadar teşekkür etsek azdır.

Aranızda bulunamamızın mahcubiyetini ifade ederken bütün katılımcılara saygı ve sevgilerimi, başarı dileklerimi sunuyorum.”

**REKABET EKONOMİSİ VE POLİTİKASI
SEMPOZYUMU-III**

*8-9 Ekim 2010
DENİZLİ*

I. OTURUM

**İNGİLTERE'DE PİYASA ARAŞTIRMALARI VE
SORUŞTIRMALARI**

*Oturum Başkanı
Prof. Dr. Celal KÜÇÜKER*

Prof. Dr. Celal KÜÇÜKER

Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Bu oturumda iki tane konuğumuz var; ikisi de İngiltere'den geliyor. Sağımda Bayan Sophia Bhatti, sol tarafımda da Sayın Peter Barron oturuyor.

Sophia Bhatti İngiltere Adil Ticaret Ofisinden geliyor. Kendileri Strateji ve Planlama Direktör Yardımcısı. Peter Barron ise, İngiltere'de Rekabet Komisyonunda kıdemli Danışman konumunda çalışıyorlar. Bugün sizlere sunuşlarını yapacaklar.

Şimdi, OFT'den Bayan Sophia Bhatti'yi konuşmasını yapmak için kürsüye davet ediyorum.

OFT MARKET STUDIES

Sophia BHATTI

İngiltere Adil Ticaret Ofisi Strateji ve Planlama Direktör Yardımcısı

Roles of the OFT and CC

OFT:

- enforces consumer protection legislation
- enforces competition legislation
- conducts Phase 1 merger investigations
- carries out market studies
- may refer markets to the CC for investigation

CC:

- performs phase 2 merger investigations
- undertakes market investigations following references by OFT or sectoral regulators
- conducts regulatory investigations for licence modifications
- acts as appeal body for energy code modification and Communications Act appeals

Öncelikle sizlere Adil Ticaret Ofisi ve Rekabet Komisyonunun çalışmalarından kısaca bahsedeceğim. Ardından piyasa araştırmalarını çok spesifik olarak ele alacağım. Daha sonra da Peter devam edecek ve piyasa soruşturmaları hakkında konuşacak.

İlk olarak, Peter ve beni davet ettiğiniz için sizlere teşekkürlerimi sunuyorum. Burada bulunmak ve sizlerle Adil Ticaret Ofisi ve Rekabet Komisyonunun çalışmalarını paylaşmak bizim için büyük bir onurdur. Öncelikle sizlere bağlamı tanıtmak istiyorum. Bu amaçla ilk olarak Adil Ticaret Ofisi ve Rekabet Komisyonunun üstlendiği rollerden bahsedeceğim. Birleşik Krallık'ta rekabet alanından sorumlu iki kurum bulunmaktadır: Adil Ticaret Ofisi ve Rekabet Komisyonu. Bazılarınız bu kurumları tanıyor olabilir, ancak içinde bu kurumları tanımayanlar da olabilir. Bu nedende bu iki kurumun rollerini çok kısaca açıklayacağım ve daha sonra sunumuma devam edeceğim.

Öncelikle benim çalıştığım kurum olan Adil Ticaret Ofisinden (OFT) bahsedeceğim. Adil Ticaret Ofisinin iki fonksiyonu bulunmaktadır. Biz hem bir tüketici hem de bir rekabet kurumuyuz. Bu nedenle tüketici mevzuatı ve tüketicinin korunmasından sorumluyuz. Ayrıca Birleşik Krallık'ta rekabet mevzuatını biz uyguluyoruz. Adil Ticaret Ofisi birleşmeler için ilk başvuru mercidir. Birleşik Krallık'ta iki başvuru süreci bulunmaktadır. Bu sunumun temelini oluşturan piyasa araştırmalarını biz gerçekleştiriyoruz. Bu nedenle bu konuya daha sonra ayrıntılı olacak değineceğim ve piyasa araştırmalarının ne olduğu ve Birleşik Krallık'ta nasıl çalıştığını açıklayacağım. Daha da önemlisi biz

Rekabet Komisyonuna piyasa soruşturması yapılması için başvuruda bulunabiliyoruz.

Rekabet Komisyonu Birleşik Krallık'taki ikinci başvuru mercidir ve ikinci başvuru aşamasındaki birleşme soruşturmalarını yürütür. Rekabet Komisyonu ilk başvuru merci olan Adil Ticaret Ofisinin veya daha da önemlisi telekom, enerji, su veya demiryolu gibi düzenlenen sektörlerdeki herhangi bir başka düzenleyicinin başvurusu üzerine piyasa soruşturmalarını üstlenir. Bu düzenleyicilerden herhangi birisi de Rekabet Komisyonuna başvuruda bulunabilir. Rekabet Komisyonu bunun yanı sıra lisans değişikliğine yönelik düzenleyici soruşturmalardan da sorumludur ve enerji piyasasındaki değişiklikler ve Rekabet Kanunu başvuruları için de başvuru merci olarak görev yapmaktadır. Bu bilgilerin sizlere iki kurum hakkında genel bilgi sağladığımı umuyorum.

Key changes to markets regime introduced by Enterprise Act 2002

- **independence of competition authorities from Ministers – under previous legislation Ministers had:**
 - made references to CC based on advice from OFT
 - made final decision on remedies based on advice from CC
- **replacement of broad 'public interest' test by more focussed competition test**
- **move from 'monopoly/complex monopoly' to 'features of the market'**
- **gave the CC powers to directly remedy adverse effects on competition**

Burada önemli olan mevzuatımızın Adil Ticaret Ofisinin ve Rekabet Komisyonunun çalışmalarını desteklemesidir. 2002 Teşebbüsler Hakkındaki Kanun bizim için büyük önem taşımaktadır. Burada öne çıkan dört noktaya değinmek istiyorum. İlk olarak, Rekabet Kurumları bakanlardan bağımsızdır. Önceki rejimde bakanların sorumluluğu daha fazlaydı. Bakanlar, Adil Ticaret Ofisinin tavsiyesi üzerine Rekabet Komisyonuna başvuruda bulunabiliyordu. Ayrıca çözümlere ilişkin nihai kararı da bakanlar verebiliyordu. Yeni rejimde, bakanların böyle bir rolü bulunmamaktadır. Başvurular Adil Ticaret Ofisi veya sektör düzenleyicileri tarafından yapılmaktadır. Rekabet Komisyonu çözümleri getirmektedir. Teşebbüsler Hakkındaki Kanuna ilişkin diğer bir husus, kamu yararı testinin daha odaklanmış bir rekabet testi ile değiştirilmesidir. Bir diğer ilgi çekici konu da tekel/karmaşık tekelden piyasa özellikleri yaklaşımına geçmiş olmamızdır. Bu konuda Adil Ticaret Ofisindeki ekonomist arkadaşlarıma danıştım. Ben ekonomist değilim. Ekonomist arkadaşlarıma bu değişikliğin uygulamada ve gerçek hayatta ne anlama geldiğini sordum. Bu iki testin arasındaki fark nispeten sınırlıdır. Buna karşın, bu konu burada bulunan rekabet avukatları için ilginç bir çalışma konusu olabilir. Son olarak, Kanun Rekabet Komisyonuna rekabet üzerindeki olumsuz etkileri doğrudan çözme yetkisi

vermektedir. Böylece Rekabet Komisyonu uygulanabilecek çözümler konusunda bakanlara tavsiyede bulunmak yerine kendi çözümlerini uygulama yetkisine sahip olmaktadır.

Features of the UK markets regime

- **OFT market studies may consider consumer as well as competition issues**
- **outcomes from market studies are either:**
 - action by OFT itself
 - recommendations (non-binding) to others
- **market investigations by the CC consider whether any feature or combination of features in a market prevents, restricts or distorts competition, thus constituting an adverse effect on competition (AEC)**
- **where CC finds an AEC, it can impose legally binding behavioural or structural remedies**

(Compare with EU sector inquiries, which are primarily information-gathering and analysis exercises, which may be followed by antitrust enforcement action, but otherwise have no direct outcome/remedies)

Adil Ticaret Ofisi (OFT) piyasa araştırmaları (market studies) için ilk başvuru mercidir (Phase 1 Authority), tavsiyelerini empoze etme gücüne sahip değildir. Ancak daha önemlisi Rekabet Komisyonu'na (CC) piyasa soruşturması (market investigation) yapılması için başvurabilir. Rekabet Komisyonu tarafından yapılan soruşturmada, piyasada bulunan herhangi bir özelliğin veya özelliklerin birleşiminin rekabeti önleyip önlemediği, kısıtlayıp kısıtlamadığı veya rekabete zarar verip vermediği dikkate alınır. Ve buradaki görev daha ziyade söz konusu unsurların rekabet üzerinde olumsuz etkiye sebep olup olmadıklarını araştırmaktır. Dolayısıyla burada atıfta bulunduğumuz AEC (*adverse effect on competition*)'dir.

Eğer, Rekabet Komisyonu piyasada rekabet üzerinde olumsuz bir etki (AEC) olduğunu tespit ederse, yasal olarak bağlayıcı bir düzenleme getirebilir ve bu piyasanın rejimi, gücü, kapasitesi ve kabiliyeti bakımından son derece önemlidir. Komisyon taraflara yasal olarak bağlayıcı nitelikte davranışsal veya yapısal çözümler ihdas edebilir.

Dolayısıyla bağlam budur, bu oldukça yüksek bir seviyedir. Piyasa araştırmalarını, rejimin birinci aşamasını ele alarak anlatmaya başlayacağım.

What is a market study?

- **an examination of the way a market is working, leading to proposals as to how it might be made to work better**
 - not defined in law
 - no formal powers of investigation or remedy (section 5 of Enterprise Act requires OFT to obtain, compile and keep under review information about matters relating to the general carrying out of its functions)
- **market studies can be used to address:**
 - obvious consumer harm with less obvious causes and remedies
 - competition problems where there is no explicit anti-competitive behaviour/breach of prohibitions
 - restrictions on competition arising from government actions

Şimdi, piyasa araştırması nedir? Bizim için piyasa araştırması piyasanın ne şekilde çalıştığının araştırılmasıdır, bu bir değerlendirmedir. Böylelikle piyasa mekaniklerinin nasıl çalıştığını, bu piyasanın gerçek dünyada ne şekilde işlediğini tam olarak anlayabilmek için piyasayı, piyasadaki tarafların kimler olduğuna ilişkin tüm detayları, tüketicilerin birbirlerini ne şekilde etkilediklerini, örneğin başka bir üründen diğer ürüne geçiş seviyeleri, vs. gibi görebiliriz. Ancak ilginç olan, bir piyasa araştırmasının ne şekilde üstlenildiğinin ve yapıldığının kanunda tanımlanmamış olmasıdır. Dolayısıyla, başlangıçta 1998 tarihli Rekabet Kanunu'nda önemli değişiklikler yapan 2002 Teşebbüsler Hakkındaki Kanundan (Enterprise Act) söz etmek istiyorum.

Key changes to markets regime introduced by Enterprise Act 2002

- **independence of competition authorities from Ministers – under previous legislation Ministers had:**
 - made references to CC based on advice from OFT
 - made final decision on remedies based on advice from CC
- **replacement of broad 'public interest' test by more focussed competition test**
- **move from 'monopoly/complex monopoly' to 'features of the market'**
- **gave the CC powers to directly remedy adverse effects on competition**

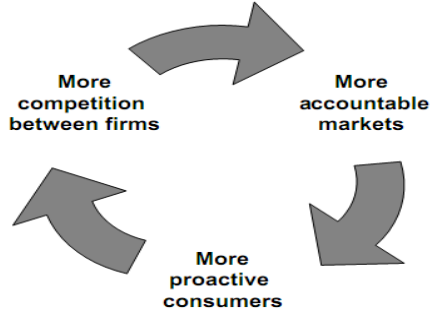
2002 tarihli Kanunda bir piyasa araştırmasının ne olduğuna dair satır satır bir tanımlama öngörülmemiştir. Ayrıca, önemli bir husus da OFT'nin yaptığı piyasa araştırmasının, bir başka deyişle, piyasa rejiminin birinci aşamasının, resmi soruşturma yetkisine sahip olmamasıdır. Dolayısıyla, bu bir piyasa çalışmasıdır ancak tarafları bize katılmaları yönünde zorlayamayız, tarafları bizle

bilgi paylaşımları için zorlayamayız ve aynı şekilde piyasa araştırması çözümler (remedies) empoze etme yetkisine de sahip değildir. Bununla birlikte piyasa araştırması gene de son derece faydalı bir araçtır. Tüketicinin zarar gördüğü ancak sebeplerinin çok açık olmadığı bazı problemlere değinmek için kullanılabilir. Aynı zamanda rekabet sorunlarının bizzat kendilerinin fiilen sarıh bir şekilde rekabeti ihlal etmedikleri ancak rekabeti kısıtlayan davranışların yasaklama ihlallerinin sarıh bir açıklamasının olmadığı durumlarda problemin ele alınmasında da yararlı bir araçtır.

Belki de en önemlisi, tavsiyelerin devlete yönelik olduğu, piyasadaki sınırlamaların fiilen devletin tutum ve davranışlarından veya eylemlerinden kaynaklandığı durumlarla alakalıdır.

Changing markets for the better

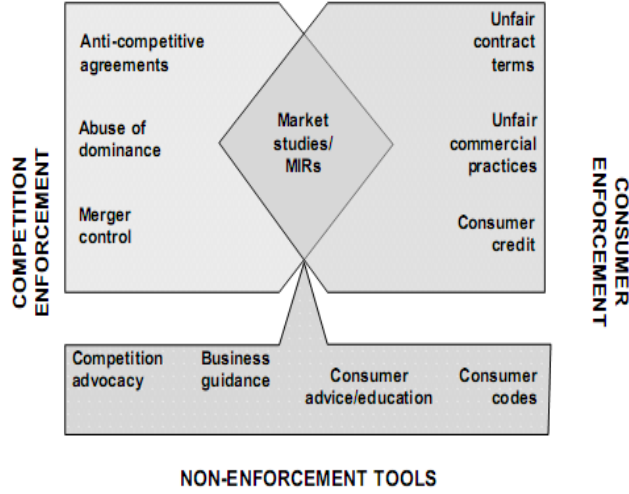
- Helps to drive a virtuous circle
- Our work shines a light on the market
- Making it more accountable to consumers
- Encouraging consumers to be more proactive
- Driving competition between firms



Yukarıdaki şekil, bu salonda bulunan rekabet konusundaki uzmanların veya ekonomistlerin pek çoğunun bildiği gibi verimli bir döngüdür (*virtuous circle*). Piyasa rejimini bir bütün olarak tarif ettiğimiz her durumda verimli bir döngüyü tarif ettiğimizi söyleyebilirim. Daha sorumlu bir piyasaya daha proaktif tüketiciye yönelik olarak firmalar arasındaki rekabetle başladığında, tüketicileriniz ne kadar proaktifse piyasanın o denli rekabetçi olduğuna dair bir inanış vardır ve döngü böylece devam eder.

Ancak OFT'nin araç kitinde piyasa araştırması aracının yeri nedir? Şimdi aşağıdaki şemada örneklerle bir açıklama verilmektedir. Bir yanda, rekabeti hukukunu uygulamaya koyan araçlar bulunmaktadır ki, rekabeti kısıtlayan anlaşmaları, hâkim durumun kötüye kullanılmasını, yoğunlaşmaların kontrolünü ele almamızı sağlayan araçlar gibi çok güçlü araçlardır. Tümü kırmızı çizgi suçları olarak tanımlanabilen; gerçek anlamda açık ve net suçlar ve bu suçları ele alan açık ve seçik araçlar.

Market studies - fit with other OFT tools



Diğer yanda ise tüketicilerle ilgili uygulama araçları bulunmaktadır. Çok benzer olarak bunlarda da kırmızı çizgilerle tanımlanabilecek ihlaller vardır. Adil olmayan sözleşme şartları, adil olmayan ticari uygulamalar ve adil olmayan tüketici kredileri. OFT aynı zamanda tüketici kredilerinin koşullarını da düzenlemektedir.

Ancak rekabet ve tüketici uygulamalarının tam ortasında, ihlallerin daha az tanımlanır hale geldiği, belirgin olmadığı, piyasanın da etkin bir şekilde işlemediğini görmekteyiz. Bu nokta piyasa araştırmalarının yararlı olduğu bir alandır. Açık bir şekilde rekabet ihlali göremeyiz ama piyasanın bir özelliğinin de daha iyi olabileceğini düşünürüz. Ve piyasa araştırmalarımızın büyük bir kısmında kullandığımız araçlar, rekabet savunuculuğu benzeri konulardaki araçlardır. Örneğin devlete rekabet savunuculuğunun yapılması, yönlendirmelerin ve talimatların nasıl daha az rekabetçi bir ortama yol açacağına anlaşılması ve kavranmasına yönelik olarak tarafların eğitilmesi ve rekabetçi yaklaşımı benimsemeleri halinde piyasanın nasıl daha iyi işleyebileceği gibi.

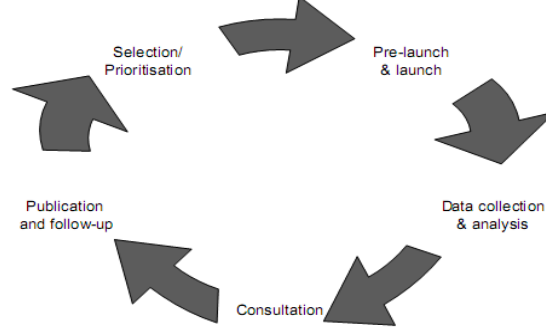
Market studies v enforcement

- **where there is a clear case of a breach of competition or consumer protection law by an individual business, taking enforcement action will usually be preferred over a market-wide approach**
- **but enforcement action may not address the root cause of the problem, or behaviour across the whole market**
- **a market study can look at the issues more widely and propose remedies which will make the market as a whole work better**

Piyasa araştırmalarını fiilen ne zaman kullandığımıza bakacak olursak, eğer uygulamaya (enforcement) y6nelik g6c6l6 araçlarınız varsa ve ihlaller oluyorsa, yapılacak olanın yalnızca bu araçları kullanmak olduğu ileri s6r6lebilir, dolayısıyla “ortada neden b6yle bir boşluk olsun” sorusu akla gelebilir. Evet, İngiltere’de biz de ilk olarak rekabet ve t6keticici koruma kanunları konusunda aēık ve net bir ihlal olduğu izlenimi elde ettiğimizde, rekabet ve t6keticici kanunlarının uygulanmasına y6nelik olarak elimizde bulunan mevcut uygulama araçlarını kullanıyoruz. Ancak, kanunun uygulanması her zaman problemin temel sebeplerine değinmeyebiliyor ve hiē ř6phesiz piyasanın tamamının davranışını ele alacak şekilde uygulamaya konmayabilir. Dolayısıyla da rekabet yasası ihlaline karşı aldığımız bir tedbirin yalnızca belirli sayıda tarafı kapsadığını biliyorsunuz. Piyasa araştırmaları bizim s6z konusu sekt6r6n tamamına bakabilmemizi sağlamaktadır ve aynı zamanda piyasa araştırmaları, konulara daha geniş bir perspektiften bakmak istediğimizde ve yalnızca m6nferit bir iki taraf iēin değil piyasanın tamamını iyileştirmeye y6nelik c6z6mler empoze etmek istediğimizde yararlı olmaktadır.

şimdi bir piyasa araştırmasını nasıl yaptığımıza ve y6r6tt6đ6m6ze bakacak olursak. Esas olarak fikirlerin yer aldığı c6k geniş bir listeye işe başlıyoruz ve ardından bu listeden seēim yaparak 6ncelik sırasına koyuyoruz ve şimdi size bunu nasıl yaptığımızı anlatacağım.

Market study stages



Çok uzun bir listeden en önemli olduğunu düşündüğümüz bir veya iki düşünceyi öncelik sırasına koyuyoruz. Bunlar soruşturma yaptığımız takdirde tüketiciler ve piyasalar için en iyi sonuçları vereceğine inandığımız düşünceler. Bu işlemler proje yönetimine katkı sağlamak üzere piyasaya sürmeden önceki (ön lansman) dönemde yapılıyor, bu dönemi sorunları daha iyi anlamaya çalıştığımız kapsam belirleme süresi olarak adlandırabiliriz, ardında da piyasaya sürüyoruz. Ve daha da önemlisi, piyasa araştırmasını kamuyu açık olarak başlatıyoruz, bütün dünyaya bu piyasa araştırmasını yaptığımızı söylüyoruz.

Daha sonra OFT’de kendimiz veri toplayarak analiz ediyoruz. Zaman zaman danışmanlık almak üzere ve araştırmaların yapılmasında dışarıdan danışmanlara müracaat ediyoruz. Sonra kamuya açık danışmanlık dönemimiz söz konusu. Bu, ilgili tarafları, tüketici kuruluşlarını ve söz konusu piyasayla ilgili olan kişileri OFT’ye gelmeleri ve piyasa hakkındaki görüşlerini paylaşmaları, söz konusu piyasa üzerindeki etkileri değerlendirirken ve ilgili piyasanın sağlığı hakkında değerlendirmeler yaparken dikkate almamız gerektiğini düşündükleri, piyasayla ilgili her türlü bilgilerini aktarmaları için davet ettiğimiz dönem.

Son olarak da analizlerimizi tamamladığımızda hazırladığımız raporu yayınlıyoruz. Bu kamuya açık bir yayın ve genellikle bir basın bülteninin eşliğinde duyuruluyor ve rapor sıklıkla kamuda tartışılıyor ve piyasayla ilgili soruna bağlı olarak olumlu karşılandığı gibi zaman zaman da daha az destek görebiliyor. Dolayısıyla, bizim piyasa araştırmasını nasıl yürüttüğümüze dair genel açıklama bu şekilde.

Where do the ideas come from?

- **complaints from businesses and trade associations**
- **complaints from consumer bodies**
- **suggestions from other government departments**
- **monitoring of complaints data**
- **issues arising from enforcement work**
- **internal research**

Fikirlerin toplandığı ilk aşamadan başlayacak olursak, normal olarak üzerinde çalışma yaptığımız piyasaya ilişkin elimizde oldukça büyük bir liste vardır. Ancak bu fikirler nereden geliyor? Potansiyel olarak ulaşabildiğimiz her türlü alanı kapsayan çok çeşitli kaynaktan. Örneğin, işletmelerden gelen, tüketici kuruluşlarından gelen şikâyetlere bakıyoruz, devlet kurumları ile görüşebiliyoruz, bu kurumlar bize özellikle kendileri için çalışmadığını düşündükleri alanları tavsiye edebiliyorlar. Kendi şikâyet verilerimizi izliyoruz ve hatta denetime (enforcement) yönelik faaliyetlerimizden kaynaklanan hususlara da bakıyoruz ve nadiren de olsa tek başına dahili bir araştırma yapabiliyoruz. Ancak bunun daha az bağımsız olduğunu söylemeliyim. Dahili araştırmayı genellikle yukarıda sıraladığım diğer hususlardan birisinin birinci derecede ilgimizi çekmesi nedeniyle yapıyoruz.

Düşüncelerden oluşan uzun listemizi hazırladıktan sonra, örneğin üzerinde çalışma yapabileceğimiz 10 fikir geldiğini düşünün. Kaynakları kısıtlı olan bir kamu kuruluşu olduğumuzdan, bunların arasından paramızı harcadığımıza değeceğine inandığımız en etkili olanlarını seçmemiz gerekiyor. Dolayısıyla da OFT'nin önceliklendirme sürecini kullanıyoruz. Eminim ki pek çoğumuz, bilinçsizce de olsa kendi bunu kuruluşlarımızda da yapmaktayız. Yönetim bunu işin olağan seyri çerçevesinde yapmaktadır. Biz OFT'de, bir çerçeve kullanıyoruz, bu kamuya karşı sorumluluk çerçevesi. Bu çerçeveyi yayınlıyoruz. İnsanlar eğer bu çerçeveyi gereği gibi uygulamadığımızı hissedерlerse bizi reddedebilirler. Elimizde olan fikirlere herhangi birisini alıyoruz, daha önce sözünü ettiğim farazi 10 taneden herhangi birisini ve bu fikri tüketiciler ve ekonomi üzerinde var olduğuna inandığımız doğrudan veya dolaylı etkisine göre değerlendiriyoruz.

OFT prioritisation principles play a part in selection of market studies

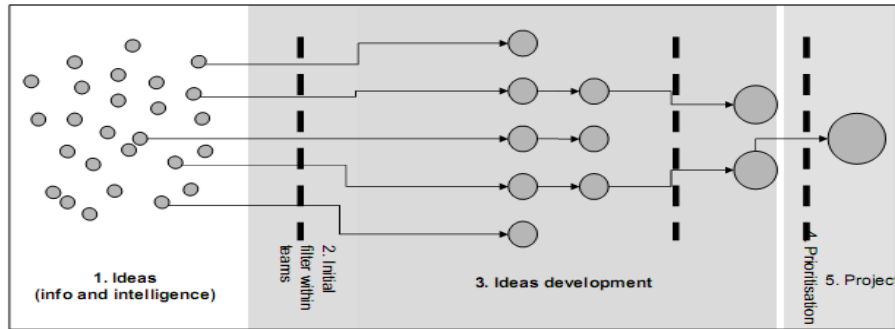
Balance of four factors:

- **IMPACT** – direct and indirect impact on consumer welfare and the economy
- **SIGNIFICANCE** – strategic impact, innovation, precedent setting, capacity building
- **RISK** – expected risk at outset of project, risk if we do not act
- **RESOURCES** – staff and monetary resources required

Söz konusu olan bu araştırmanın önemi. Örneğin, geçmişte değerlendirmedığımız ancak stratejik öneme sahip olacak olan ekonomik bir alan mı olacak? Böylece ekonominin bu bölümünü daha iyi anlamamıza yardımcı olacaksa anlamlı. Aynı zamanda riske de bakıyoruz. Yalnızca işin yapılış riskine değil daha da önemlisi, işin yapılmamasının yarattığı riske de bakıyoruz. Bu çalışmayı yapmadığımız takdirde ne olur? Ekonomistlerin deyimleriyle “karşı olgusal” (counterfactual) durumunu, yani olmayan bir şeyin varmış gibi gösterildiği gerçekdışı koşulları dikkate almaya çalışıyoruz.

Son olarak kaynaklar. Pragmatik açıdan zaman zaman belirli bir meseleyi incelemek ve ne miktarda araca ihtiyaç olduğuna ve etkin bir şekilde kaynak sağlayıp sağlayamayacağımıza bakmamız gerekiyor. Aşağıdaki şemada 10, 20 veya daha fazla sayıda fikir ile işe başladığımızı varsaydığımızda, danışma, önceliklendirme aşamalarından sonra nihai olarak, yalnızca bir veya iki fikir piyasa araştırmasına taşınabilmektedir.

Filtering ideas



Bir piyasa araştırmasına başlamadan önce bir kapsam belirleme dönemi geçiriyoruz ki bir projeye başlamadan önce herkes bunu yapar.

Before the launch

- **scoping, initial information-gathering**
- **develop hypotheses and key questions, determine what needs to be done to answer them**
- **identify stakeholders, develop stakeholder management and communications strategy**

Piyasanın bizzat kendisini anlamak için elimizde bazı ön bilgiler mevcut. Ve hipotezler geliştireyoruz ve bu piyasayı incelerken ve analizler yaparken ele almak ve cevaplandırmak istediğimiz kilit soruların neler olabileceğini anlamaya çalışıyoruz. Ayrıca kilit paydaşlara da bakıyoruz. Bu bizim operasyon stratejimizin nihai noktası açısından son derece önemli zira, daha önce de belirttiğim gibi, piyasa araştırmasının çözümleri empoze etme, tarafları bilgi paylaşmaya zorlama gücü yok. Dolayısıyla, bu sektörde tarafların kimler olduğunu kavramak ve bu taraflarla doğru dürüst bir ilişki ve etkin bir iletişim kurabilmek için, en azından söz konusu tarafların bizim piyasayı neden incelediğimizi ve her ne sonuca varırsak varalım bu sonuçların neden son derece önemli olduklarını, tarafların katkısı olmaksızın çalışmanın etkisinin ve gerçek faydasının olamayacağını, anlamaları gerekiyor. Kişisel olarak, bu kısmı son derece önemli buluyorum.

Information-gathering and analysis

- **information-gathering**
 - **information requests**
 - **surveys**
 - **mystery shopping**
 - **consumer research**
 - **international comparisons**
- **analysis**
 - **internal analysis, testing of hypotheses**
 - **external research eg economic consultancy**

Şimdi de bilgi toplama ve analiz aşamalarına bakacak olursak. Akademik çalışma için var olan mevcut her türlü bilgi toplama tekniğini kullanabilirsiniz. Söylediğim gibi, bizim kanunumuzda piyasa araştırması tanımlanmamıştır dolayısıyla bilgi toplamak için kullanılacak olan araçlar belirtilmemiştir. Aktif olarak bilgi talebinde bulunabiliriz ki, bu nokta itibarıyla piyasadaki ana oyuncuların kimler olduğunu biliriz. Dolayısıyla bu oyunculara bir araştırma

yürütmekte olduğumuzu bildirerek ellerinde bizimle paylaşacak bilgileri olup olmadığını sorabiliriz. Anketler yapabiliriz, bu çalışmalarla örneğin tüketiciler açısından banka sisteminin ne kadar rekabetçi olduğunu öğrenmeye çalışabiliriz, tüketicinin bakış açısını anlamaya çalışabiliriz. Dolayısıyla, tüketici davranışları, algılaması ve tüketici bakış açısına yönelik, örneğin tüketicilerin banka hesaplarını ne sıklıkta değiştirdikleri, bu işlemi kolay mı yoksa zor mu buldukları, bu konudaki geçmiş deneyimleri ile ilgili anket çalışmaları yapabiliriz. Gizli müşteri araştırmaları ki, belirli bir piyasada belirli bir ürünü satın almaya çalışır gibi görünüp yaşanan deneyimler olduğunu söyleyebilirim, yapabiliriz.

Bütün bunlar bize bu bilgilerin analiz edilmesinde yardımcı olur. Bu bizim için son derece önemlidir. OFT'nin uzmanlığı kanımca yetkin analiz yapma becerileridir. Dolayısıyla bütün bu değerli bilgiler toplanıp, kurumdaki olağanüstü yetenekli kişilerden oluşan ekipler vasıtasıyla başarıyla sonuçlandırılır. Piyasayı gerçekten anlayabilmek için analizleri stres testlerine tabi tutar ve piyasayı çoklu bakış açılarından inceleriz. Amacımız piyasanın gerçek anlamda nasıl çalıştığını anlamaktır.

Development of conclusions, publication

- **reach conclusions and develop recommendations**
- **consult informally on potential outcomes**
- **publish report**

Böylelikle, piyasanın gerçek anlamda ne şekilde çalıştığını ve tüm kısıtlamaları ve sınırlandırmaları anlamış olduğumuzu umuyoruz ve elde ettiğimiz sonuçları toparlayıp yayınlıyoruz. Genellikle muhtemel sonuçlarla ilgili olarak gayri resmi şekilde bize danışılır. Şimdi bu husus bizim için gerçekten önemli bir kazanç, zira daha önce de belirttiğim gibi bizim çözümlerimizi veya tavsiyelerimizi empoze etme yetkimiz yok, dolayısıyla da piyasada faaliyet gösteren kişiler üzerinde etkimizin olabilmesi bu kişilerin bizim sonuçlarımızla mutabık olmalarını, tavsiyelerimizle mutabık olmalarını ve belirli bir derecede bu çözümleri ve tavsiyeleri kabul etmelerini ve desteklemelerini gerektiriyor. Bunu yapabilmeyen tek yolu da, sonuçlarımızı ve tavsiyelerimizi gözden geçirme ve yayınlama aşamasında söz konusu piyasa oyuncularını ile ilişki kurmak ve bakış açılarını anlamalarını sağlamak. Bir piyasa araştırmasının potansiyel sonuçlarını bilmek tarafları gönüllü olarak piyasa araştırmasına katılmaya teşvik eden en önemli unsurlar arasında birinci sırada yer alır. İşletmeler, piyasa araştırması sürecinde piyasa araştırmasının tespit ettiği sorunları bir piyasa araştırmasına tabi olmadan çözebileceklerine inandıkları takdirde bu durum sürece dahil olma

konusunda daha fazla işbirliği içinde olmalarını teşvik edecektir. Ancak aynı zamanda bizim için de nihai bir koruma olmasını sağlamanın da önemli olduğunu düşünüyorum. Bu bizim sonuçlarımızı ve tavsiyelerimizi stres testine tabi tutabilmemizi ve tavsiyelerimizin piyasaya çok yabancı ve uygunsuz olmadığından, çalışmayacak bir öneri, çözüm olarak görülmeceğinden emin olabilmemizi sağlıyor.

Sonuçlar; muhtemel sonuçlardan birisi ilgili piyasanın sağlıklı olduğu (clean bill of health), yeni herhangi bir sorun olmadığı yönündedir. Üzerinde aylarca çalışıp bir sorun olmadığını tespit ettiğimiz piyasa araştırmalarımız oldu. Peki bu kötü mü? Hiç sanmıyorum.

Possible outcomes of market studies

- **"clean bill of health"**
- **consumer information/education**
- **recommendations to business**
- **recommendations to Government to amend law – NB government commitment to respond within 90 days**
- **enforcement action**
- **market investigation reference to the Competition Commission**

Piyasa oyuncuları göğüslerini gere gere “bakın bizim piyasamız bağımsız bir şekilde değerlendirildi ve bir problem olmadığı sonucuna ulaşıldı” diyorlar. Diğer bir sonuç tüketicilerin bilgilendirilmesi, eğitilmesidir. Tüketiciler piyasa sisteminin işleminde son derece önemli bir yere sahipler. Dolayısıyla böyle bir sonuç bizim için çok anlamlı. İş dünyasına da bunu bu şekilde yaparsanız, şu davranışını değiştirirseniz daha iyi olur gibi tavsiyelerimiz oluyor. En büyük sonuç kategorisi hükümete yapılan tavsiyelerdir. Çoğu kez hükümet ya regülatör kurumdur, ya da bazı ürün ve hizmetlerin sağlayıcısı durumundadır.

Frequency of outcomes

Clean bill of health	2
Consumer information/education	5
Recommendations to business	7
Recommendations to Government	16
Consumer enforcement	5
Competition enforcement	0
Market investigation reference	7

Teorik olarak piyasa araştırmaları sonucunda rekabet ve tüketiciler kanunlarının ihlal edildiği tespit edilebilir. Şimdiye kadar uygulamada karşılaşmadık. Ancak bu hiç olmayacağı anlamına gelmez. Ancak ilginç olan husus Şu, zaman zaman rekabet kurallarının uygulanması sonucunda, bir piyasa araştırmasına başlayabiliyoruz. Uygulamada ters yönde çalıştığımız gördüğümüz durumlar Őimdilik yok. Ancak gene de belirli bir potansiyeli var.

Sonuç olarak, Şimdiye değin yapmış olduğumuz tüm piyasa araştırmalarında öyle sanıyorum ki Rekabet Komisyonu'na (CC) 7 başvuruda bulunduk. Şu aşamada aşağıdaki örnek piyasa çalışmaları üzerinden geçmeyi planlamıyorum.

Examples of market studies

- Consumer Information Technology: clean bill of health, some voluntary action by business
- Internet Shopping: work with consumer groups, business & public bodies
- Private Dentistry: consumer info campaign, recommended better regulation
- Pharmaceutical Price Regulation Scheme: recommendations to Government to revise the scheme
- Commercial Use of Public Information: recommendations to Government
- Medicines Distribution: recommendations to Government
- Homebuilding: mostly clean bill of health, industry code of conduct agreed

Ancak, bu noktada çok küçük piyasalar, çok büyük piyasalar, devletin çok büyük rol aldığı veya devletin hiçbir rolünün bulunmadığı, tüketicilerin piyasanın işleminde kilit rol oynadığı piyasalarla ilgili birçok bilgi toplamış olduk.

Buradaki kilit önemdeki husus, bu piyasa araştırmasının ihtiyacınız olan her alanda çok iyi işlev görebilecek ve bu alanlara uyarlanabilecek nitelikte çok esnek bir araç olması olgusudur. Biraz önce sözünü ettiğim yaptığımız bu diğer

piyasa araştırmalarına veya bu alandaki diğer örneklere ilgi duyarsanız, OFT'nin internet sitesinde bu konularla ilgili çok sayıda bilgi ve belge bulunmaktadır. Sizlere bu konudaki ilave bilgi ve belgelere bakmanızı ve incelemenizi hararetle tavsiye ederim. Yukarıda belirtilenlere ilaveten piyasa araştırmaları hakkında ayrıca eğitici ve yönlendirici bilgi ve el kitapıklarımı da yayınlamış bulunmaktayız. Bahsettiğim bu başvuru kaynaklarını inceleyerek dış dünyadaki paydaşlarımızı nasıl tanımladığımız ve piyasa araştırmalarımızı nasıl kullandığımız konularında daha ayrıntılı ve kapsamlı bilgi edinebilirsiniz. Tm bu yayınları eğiticilik ve rehberlik bakımından yararlı bulabileceğinizi dşnyorum.

Evaluating market studies

- **for the period 2007 to 2010 OFT estimated annual consumer savings of at least 345 million, of which 107 million was apportioned to OFT, for market studies and related work**
- **impact estimation is built into studies**
 - helps focus on expected benefits and measure whether they are happening
- **a programme of ex-post evaluation of market studies informs:**
 - choice of markets to study
 - how studies are conducted to maximise impact
 - whether further action could be taken in the market

Bir piyasa araştırması yapılması tamam iyi bir şey, tavsiyeler ortaya çıkarılması da iyi, hatta referans gösterilmesi de bizim açımızdan güzel. Ancak tüm bu çalışmaların eninde sonunda olumlu bir etki ve katkısının olması önemli. OFT'de bizim kendi çalışmalarımızı yıllık olarak değerlendirdiğimiz bir değerlendirme programımız var. Yaptığımız değerlendirmeler sonucunda ise piyasa araştırmalarının yapılması için kullanılması gereken kaynakların, ihtiyaç duyulan toplam kişi sayısının ve bu araştırmaların yapılması için gereken toplam çalışma saati tutarının bu piyasa araştırmasının ekonomiye sağladığı kazanç ile kıyaslandığında göreceli olarak çok küçük olması gerektiğidir ki ancak böylece ekonomiye gerçekten bir katkıda bulunulmuş olsun. Yaptığımız değerlendirmeler ve hesaplamalar bu konuda yapılan duyurular ekonomi üzerinde çok büyük bir lde olumlu etkimizin olduğunu açıkça ortaya koyuyor. Bu konudaki son rakamlara baktığımızda 2007-2010 döneminde, 345 milyon sterlinlik tüketicisi tasarrufunun, 107 milyonunun OFT'nin piyasa araştırmaları ve onunla ilgili çalışmalarının oluşturduğunu görüyoruz.

Bu nokta, özellikle alanlarında görev yapan kamu kurum ve organlarımızın az kaynak, az personel, az yatırım ve harcama karşılığında rekabet piyasasına etkin ve olumlu katkıda bulunduğu dşnldğinde çok önemlidir. Buna karşılık rekabet alanında kullanılan bazı araçlar göreceli olarak çok daha

maliyetlidir. Bunun nedeni ise daha fazla işgücüne ihtiyaç duyulması, incelenmesi çok daha uzun bir süre alması ve yasal süreçleri içerdikleri için hukuk kaynaklarına ve hukuk müşavirine çok daha fazla başvurulmasını gerektirmekte ve tüm bu unsurlar ilave maliyetler getirmektedir. Rekabet alanındaki tüm diğer araçlarla kıyaslandığında piyasa araştırmaları çok etkin araçlar niteliğindedir. Zira yarattıkları olumlu etkiler ile kıyaslandığında maliyet etkinliği çok yüksek olan araçlardır.

Good practice guidance

ICN Market Studies Good Practice Handbook 2010 gives guidance on:

- **project management**
- **stakeholder engagement**
- **selection**
- **information collection and analysis**
- **developing and securing outcomes**
- **evaluation**

Son olarak dikkatinizi çekmek istediğim bir husus ise bu yılın başında yayınlanan ICN Piyasa Araştırmaları İyi Uygulamalar El Kitabı. (ICN Market Studies Good Practice Handbook) Bu el kitabın en belirgin ve üzerinde durulması gereken özelliği, piyasa araştırması alanına ilgi duyanlar ve piyasa araştırması görevini üstlenecek kişiler bakımından yardımcı olabilecek alanları kapsaması ve çok iyi bir kılavuz niteliğinde olmasıdır. Bu nedenle bu el kitabını bir göz gezdirmenizi şiddetle tavsiye ederim.

Further information

The OFT website contains a guidance booklet on market studies, as well as details of all current and completed market studies and related work:

<http://www.of.gov.uk/OFTwork/markets-work>

Umarım ki, bu sunum piyasa araştırmaları konusunda sizler için yararlı olmuştur. Daha fazla bilgi için OFT'nin internet sitesine bakmanızı öneriyorum.

COMPETITION COMMISSION MARKET INVESTIGATIONS

Peter BARRON

Birleşik Krallık Rekabet Komisyonu, Kıdemli Danışman

İlk olarak Sophia'nın söyledikleri için teşekkürlerimi sunuyorum ve ikimizi de buraya konuşmaya çağırdığınız için teşekkürlerimi sunuyorum, burada olmaktan gurur duyuyoruz. OFT piyasa araştırmaları (market studies) için sunulan sebepleri dinledikten sonra Rekabet Komisyonu (CC) piyasa araştırmalarının (market investigations) nasıl yürütüldüğünü tartışmak istiyorum. Bunlar Sophia'nın anlattığı gibi ikinci safha araştırmalarıdır. Bunlar genellikle OFT piyasa araştırmalarına benzer, ikisi arasındaki fark ise sürelerinin uzunluğunun ötesinde, piyasa araştırmalarında güçlü bir yasal yapının bulunmasıdır. Çünkü, bizler güçlü bilgi toplama ekipleriyle resmi bir süreç geçiririz ve güçlü çözüm önerileri güçleri barındırırız.

Market Investigations

“Market investigations have a broad scope in terms of subject matter. They enable the CC to look in the round at markets and where it may be thought that competition is not working well. It is clear from the White Paper that preceded the Enterprise Act and the discussions around its implementation that market investigations were seen as an important addition and alternative to the prohibition system established by the Competition Act and later extended to include Articles 81 and 82. This is in part because the AEC test is cast in terms that, whilst recognizable in general competition law, are broader than the normal prohibition concepts of agreement, concerted practice, dominant position and abuse. The AEC encompasses all these matters, but goes much wider, extending, for example, to vertical effects, structural issues, tacit coordination or non-collusive oligopolies. And the emphasis is very much on diagnosis and cure rather than prohibition, punishment and deterrence.”

Peter Freeman, Chairman May 2008

Yani ilk olarak piyasa araştırmalarının niçin yapıldığına dair bir bilginiz olup olmadığından emin değilim. Bu konudan başlayalım, bu konuda güzel bir özetini Başkanımız Peter Freeman yapmıştır. Şu an bunu okuyacağım, çünkü bu konu için çok büyük önem taşımaktadır:

“Piyasa araştırmaları konu bakımından geniş kapsamlıdır. Rekabet Komisyonu'nun pazarları ve rekabetin iyi işlemediğinin düşünüldüğü alanları incelemesine olanak tanır. Teşebbüs Yasasından ve bu kanunun uygulanmasıyla ilgili tartışmalardan önce çıkarılan Beyaz Kitap'ta, piyasa araştırmalarının önemli bir ekleme ve Rekabet Kanunu ile getirilen ve daha sonra 81. ve 82. Maddeyi kapsayacak şekilde genişletilen yasaklama sistemi için bir alternatif

olarak görüldüğü açıktır. Bunun nedeni, kısmen, AEC testinin, genel rekabet hukukunda kabul edilir olması bir yana, anlaşma, uyumlu eylem, hakim durum ve kötüye kullanma ile ilgili olağan yasaklama kavramlarından daha geniş olan koşullarda biçimlendirilmesidir. AEC bütün bu konuları içerir ancak örneğin dikey etkiler, yapısal konular, gizli koordinasyon ya da danışıklı olmayan oligopoller gibi alanları da kapsayacak şekilde genişler. Burada yasaklama, ceza ve caydırmadan ziyade teşhis ve tedavi daha çok vurgulanmaktadır.”

Yani asıl nokta: bunun, bir uygulamayı yasaklamak ya da onun rekabete karşı olmadığına karar vermek olan rekabet yasasının doğrudan uygulanmasından daha geniş olduğudur. Ve piyasa soruşturmasının odak noktası ilgili rekabet probleminin nasıl iyileştirileceği üzerindedir, o sorun nasıl ortaya çıkmış olursa olsun.

CC Market Investigations

Store card credit services (2006)
Domestic bulk liquefied petroleum gas (2006)
Home credit (2006)
Classified directory advertising services (2006)
Northern Irish personal banking (2007)
Groceries market (2009)
Payment protection insurance (PPI) (2009)
BAA Airports (2009)
Rolling stock leasing (2009)
Local Bus Services (Referred 2010)
Movies on Pay TV (Referred 2010)

Teşebbüs yasasının 2002'de yürürlüğe girmesinden beri 11 piyasa soruşturması yürütüldü, 9 tanesi OFT, bir tanesi bir hükümet organı olan Ulaştırma Bakanlığı ve bir de “Ödemeli TV Sistemi” için İngiltere telekomünikasyon otoritesi olan Office of Communication (OfCom) tarafından bize yönlendirilmiştir. Daha fazla ayrıntıya girmemiz gerekirse çok geniş bir endüstri sektörüne dağılmış olduğunu görebilirsiniz, finans sektörü ağırlıklı olmak üzere bir çok sektör var. Gerçekten de Birleşik Krallık'ta çok çeşitli sektörler vardır.

Power to make references

The OFT may make a reference ... if the OFT has reasonable grounds for suspecting that any feature, or combination of features, of a market in the UK for goods or services prevents, restricts or distorts competition in connection with the supply or acquisition of any goods or services in the UK or a part of the UK.*

Section 131 Enterprise act 2002

*certain utility regulators also have the ability to make references

Sophia'nın da bahsettiği gibi Birleşmiş Krallık ya da Birleşik Krallığın başka bir bölgesindeki mal ve hizmetlerin sunumuyla bağlantılı olacak şekilde, pazardaki bir özellik ya da özelliklerin birleşiminin rekabeti engellediği, sınırlandırdığı ya da ona zarar verdiğinden şüphelenmek için makul sebepleri varsa, OFT, Rekabet Komisyonu'na ilgili dosyayı yönlendirebilir. Bu konuda bahsedilmesi gereken son nokta da elektrik, gaz, su gibi alanlarda faaliyet gösteren bazı düzenleyici ve denetleyici otoritelerin (*utility regulator*) de Rekabet Komisyonuna başvurabilme hakkına sahip olduğudur.

Questions the Competition Commission must answer

- *Whether any feature or combination of features of each relevant market prevents, restricts or distorts competition (an adverse effect on competition (AEC) in connection with the supply or acquisition of any goods or services in the UK (or a part of the UK)*

If there is an AEC :-

- *Whether action should be taken by it under section 138 for the purpose of remedying mitigating or preventing the adverse effect on competition concerned or any detrimental effect on customers so far as it has resulted from, or may be expected to result from, the adverse effect on competition*
- *Whether it should recommend the taking of action by others*
- *In either case, if action should be taken, what action should be taken and what is to be remedies, mitigated or prevented*

Section 134 EA 2002

Peki, bu başvurulardan birini aldığımızda cevap vermemiz gereken sorular nelerdir? En önemlisi “ilgili pazarların her birindeki özellikler ya da özelliklerin birleşiminin rekabeti engelleyip engellemediği, sınırlandırıp sınırlandırmadığı ya da ona zarar verip vermediği” yani “rekabet üzerinde olumsuz bir etkisi var mı yok mu” ki buna AEC diyoruz, bunların ortaya çıkarılması gerekiyor. AEC'nin ne olduğunu belirledikten sonra bunu izleyen

sorular neler olmalıdır? Daha önce açıkladığımız gibi, Sophia'nın açıkladığı gibi, çözümleri uygulama (*implement remedies*) gücümüz vardır. Yani, eğer AEC var ise, rekabet üzerindeki olumsuz etkileri mi yoksa AEC sonucu olarak tüketici üzerindeki olumsuz etkileri çözmek, azaltmak ya da engellemek amaçları ile bir eylemde bulunulup bulunulmayacağını belirlemeliyiz.

Yani nasıl bir eylemde bulunulacağını belirledikten sonra bu eylemin Rekabet Komisyonu olarak bizim tarafımızdan mı yoksa başkaları, özellikle hükümet tarafından mı yapılacağına karar vermeliyiz ki sıklıkla rekabetteki sorunlardan bir tanesi hükümet tarafından çıkarılan tüzük, yönetmelik vb. uygulama kuralları ile alakalıdır.

Testin ilk adımında rekabet üzerinde olumsuz etkiler doğuran özellikleri belirlemeliyiz. Peki bu özellikler nelerdir? Genellikle üç tane ilişkili sorun vardır:

Features

A feature shall be construed as a reference to:-

- *Structure of the market concerned or any aspect of that structure*
- *Any conduct (whether or not in the market concerned) of one or more than one person who supplies or acquires goods or services in the market concerned; or*
- *Any conduct relating to the market concerned of customers of any person who supplies or acquires goods or services*

Section 131 (2) EA 2002

İlk olarak söz konusu pazarın yapısı ya da o yapının bir parçası, ikinci olarak pazarda ürün ve hizmet sağlayan ya da talep eden insanların davranışları ve son olarak ürün ve hizmet sağlayan ya da talep eden kişilerin müşterileri ile ilişkilendiren davranışlar.

Features (contd)

- **Market structure** might include
 - Concentration
 - Entry barriers
 - Information asymmetries
 - Regulation etc
- **Conduct** includes any act or failure to act (whether or not intentional).

Biraz daha açmak gerekirse pazar yapısının özellikleri sıklıkla yoğunlaşma, giriş engelleri ki bunlara iktisatçılar olarak aşınayız, pazardaki bilgi asimetrisi ve daha önce de bahsettiğim gibi regülasyonlar. Ve davranış, bilerek ya

da bilmeyerek olsun, ister uygulansın ister uygulanmasın, bir rekabet sorunu ortaya çıkmaktadır.

Establishing an AEC

- Identify Theories of Harm
- Assessment of competition in the reference market
- Standards used to make assessment
 - Not perfect competition (economic concept; all markets would fail)
 - Well functioning market/how a market would function in the absence of the features
- Identify features that result in an AEC

Bir AEC kurarken nasıl başlıyoruz? Zarar teorilerini tanımlamakla başlayan bir süreçten geçiyoruz, bununla demek istediğim referans bir pazarda gerçekten işe yarayıp yaramadığını önceden görmek için bu zarar teorilerini kullanarak pazarı değerlendiriyoruz. Bence asıl önemli nokta kullandığımız rekabet standardını belirleyebilmek. İktisadi bir tanım olan “mükemmel rekabet”i kullanmıyoruz? Pazarları eğer “mükemmel rekabet” standardı ile değerlendirecek olursak hepsinin başarısız olacağı aşıkardır. Aradığımız “iyi işleyen bir piyasadır” ve rekabet üzerinde olumsuz etkiler veya rekabet üzerinde olumsuz etki yaratan özellikler olmadan bu piyasanın nasıl işleyeceğidir. Buradan hareketle AEC sonucuna neden olan özellikleri belirlemeye çalışıyoruz.

Remedies selection

In the case of an AEC, the CC has to determine remedies

- It can either take action itself (through undertakings and orders) or make recommendations to others
- It needs to achieve as comprehensive a solution as is reasonable and practicable to the adverse effect on competition
- Taking account of effectiveness, costs, proportionality, and relevant customer benefits (lower prices, higher quality, greater choice or greater innovation arising as a result of the market feature)

İkinci kısım, rekabet üzerindeki olumsuz etkiyi iyileştirecek yasama yetkimizdir. Rekabet üzerinde olumsuz etkiler olduğunu görürsek Teşebbüs Yasası bize bunlar üzerinde çözümleri zorlama yetkisi vermektedir. Bu durumda çözümleri hayata geçirmek için biz kendimiz önlem alabiliriz ya da çözüm için dosyayı başkalarına gönderebiliriz. Yasalar tarafından buyrulduğu üzere, rekabet üzerinde olumsuz etkiye çözüm olabilecek en mantıklı ve uygulanabilir çözümü bulmaya çalışırız. Bu da iyileştirmenin etkinliği ve maliyeti, orantılılığı gibi konuları göz önünde bulundurmak demektir. Bazen de rekabet üzerinde olumsuz etki yüzünden müşterilerin yararlandığı durumlarla karşılaşmaktayız ki bunu da

göz önünde bulundurmanız gereklidir. Yani bu da demek oluyor ki AEC her zaman müşteriyle ilgili olmak zorunda değildir. Bazen AEC'nin ortaya çıkardığı müşterilere faydalı olan sonuçlarla da karşılaşmaktayız. Ve çözümleri tasarlarken bunları da hesaba katmak zorundayız.

Types of remedy

- Structural remedies, eg:
 - divestment
 - reducing barriers to entry
 - reducing switching costs
 - require firms to discontinue certain behaviours
- Behavioural remedies, eg:
 - a price cap
 - monitoring remedies – eg provision of price and profit information

Uyguladığımız çözümlerin çeşitleri hakkında da birkaç şeyden bahsetmek gerekirse, iki temel çeşit vardır: İlki yapısal çözümler. Bunun en üç noktası bir işi, rekabeti artırması için bir parçasından yoksun bırakmaktır. Geçenlerde yaşanan bir örnek olarak British Air Authority'den, Havaalanı Sektöründe rekabeti artırmak için bazı havaalanlarını bırakmasını istememiz gösterilebilir. Giriş için engelleri kaldırmak ya da geçiş maliyetini azaltmak ve bazı davranışları sonlandırmak için şartlar koymak gibi önlemler alınabilir. Diğer yandan, davranışsal çözümler daha açıktır. Örneğin bir fiyat tavanı getirilmesi ya da ilgili otoritelere fiyat ve kar bilgisinin sürekli sağlanması gibi.

Genellikle, sürekli izlemeyi gerektirmeyen önlemlerden birini uygulamayı hedefliyoruz, yine de bir piyasa soruşturmasında davranışsal çözümler uygulamak gerektiğini de sıklıkla görüyoruz.

Types of remedy (contd)

- Recommendations, eg:
 - on legislation, regulations, procurement practices
- White Paper, *Productivity and Enterprise: a world class competition regime*, DTI 2001: The Government has given a commitment to respond to recommendations within 90 days of publication of the report

Böylece nasıl hareket edileceği konusunda başkalarına ve daha sıklıkla da hükümete verilen tavsiyeler ve özellikle hükümetin uygulamaya koyduğu yeni yönetmelik ve mevzuat ve ağırlıkla da hükümetin kamu alımı ile ilgili

uygulamaları konusunda yapılan tavsiyeler açısından bakıldığında ve özellikle de rekabet söz konusu olduğunda hükümetin yaptığı uygulamalarla herhangi bir rekabet problemine yol açacak şekilde davranmaması gerektiğini belirtiyoruz. Daha önce de belirttiğim gibi hükümet bizim tavsiyelerimize 90 gün içerisinde cevap verme konusunda bir taahhütte bulunmuştur.

Monitoring and enforcement of remedies

- Duty of OFT to monitor undertakings and orders
- Duty of OFT to keep register of undertakings and orders (and variations, revocations)
- Any breach of the duty to comply with an undertaking or order is actionable by person to whom the duty is owed and who has sustained loss or damage as a result
- Compliance with the undertaking is also enforceable by the OFT (and in some cases CC, SoS)
- Variation/revocation by the CC on advice from OFT

Konuyla ilgili yasal düzenlemelerin ve bu düzenlemelerin sonucunda çözümlerin uygulamaya konulduğunu varsayalım, peki bu takdirde şimdi bunları nasıl izleyebileceğimiz sorusu ortaya çıkmaktadır. İşte bu noktada OFT'nin işlev ve sorumlulukları gündeme gelmektedir. Taahhüt ve kararların kayıtlarını tutuyorlar ve ayrıca zaman içinde bazı düzenleme ve çözüm uygulamalarında bir takım değişiklikler yapılması gerekliliği ortaya çıkıyor. İşte bu nedenle OFT bu düzenleme ve çözümler için de ayrıca kayıt tutmaktadır.

Bu alandaki kilit önemdeki hususlardan birisi de yasal düzenlemeler ve bu konudaki çözüm önerilerimizin, görev ve sorumlulukları bu düzenlemeler ve çözüm önerilerine uymakla yükümlü olan şirket ve şirket görevlilerini ilgilendirmesidir. Zira bu şirket ve şirket görevlilerinin konuyla ilgili düzenleme ve çözüm önerilerine ve taahhütlerine uymamaları, bunları ihlal etmeleri haksız rekabet ortam ve koşullarından zarar gören kişiler tarafından gündeme getirilmekte ve dava edilebilmektedir. Bu şekilde harekete geçen kişiler ise genellikle tüketici grup ve dernekleri zaman zaman ise diğer rakipler olmaktadır. Taahhütlere uygun davranılmasının sağlanması ağırlıklı olarak OFT'nin görev ve sorumluluk alanı içinde olmakla birlikte zaman zaman ve bazı vakalarda Rekabet Komisyonu ve hatta hükümet de devreye girmektedir. Bu konuda üzerinde durmak istediğim son husus ise yasal düzenleme ve çözümlerin sonsuza kadar ilelebet aynen devam etmeyeceği gerçeğidir. OFT'den gelen bilgi ve tavsiyeler doğrultusunda ve bu konuda yapılan piyasa soruşturmasından anılan tarihe kadar meydana gelen değişiklikleri de göz önüne almak suretiyle bu düzenleme ve çözümlerin hala en uygun unsurlar olup olmadığına bakılmaktadır.

Characteristics of Market Investigation

- Subject to statutory timetable
- Investigation led by decision makers
- Information gathering powers
- Requirement to consult on proposed decisions - the AEC decision and the proposed remedies
- Significant transparency and disclosure during the investigation
- CC is required to publish guidance on the analytical approach and procedures

Şimdiye kadar yasal düzenlemeler ve piyasa soruşturmalarında tabi olduğumuz yasal çerçeve konularında oldukça ayrıntılı açıklamalar yaptım. Bu düzenleme ve yasal çerçevenin bir bölümü piyasa soruşturmasının kendi özellik ve niteliklerinden kaynaklanmaktadır:

Bu konuda belirtmek istediğim ilk husus piyasa soruşturmasının hazırlanması için belirli bir tarih dilimine tabi olmamızdır. Bu soruşturmanın yapılması konusunda tarafımıza tanınan maksimum süre iki yıldır. Biz ise bu araştırmaları en fazla 18 aylık bir süre içerisinde tamamlamayı hedefliyoruz.

İkinci konu ise önemli bir husustur. Bu konu karar veren kişilerle ilgilidir. Rekabet Komisyonunda, belirli bir grup üyenin belirli sabit görev süreleri ile atandığı ve soruşturma heyeti görev ve işlevlerini yerine getirdiği bir sistemimiz bulunmaktadır. Bu kişiler iktisat, hukuk ve ticaret ve iş alanları da dâhil olmak üzere birçok değişik meslek alanında fiilen uygulamacı konumunda olan kişiler arasından seçilmekte olup komisyonun karar organını oluşturmaktadır. Doğal olarak ekonomi alanındaki komisyon üyeleri genel olarak yüzde 50 sektörün içinden yüzde 50 oranında da ekonomi alanıyla ilgili ancak fiili ticari faaliyetin dışında olan ve büyük ağırlıkla da üniversitelerden seçilmektedir. Böylece, komisyonumuzda üniversitelerden gelen çok sayıda iktisat profesörü bulunmaktadır. Bu profesörler genellikle Birleşik Krallıkta bulunan üniversitelerde eğitim veren akademisyenlerden oluşmaktadır. Bununla birlikte komisyonumuzda ayrıca INSEAD'dan gelen bir profesör de yer almakta ve görev yapmaktadır. Şirketlerin tarafımıza bilgi ve materyal vermesini sağlayabilecek yasal yetkilere sahibiz ve yetkilerimizi sıklıkla da kullanıyoruz. Bu noktada belirtmek istediğim önemli bir husus ise bu taleplerimizin ve gerektiğinde yetkilerimizi kullanmamızın oldukça şeffaf bir süreç olmasıdır. Soruşturmamızın hemen her aşamasında istişare etme ve karşılıklı görüşmeler yapma gibi bir yükümlülüğümüz var ve bu yükümlülük konuya ilişkin kanaat ve düşüncelerimizi nasıl oluşturduğumuzu görmeleri ve anlamaları bakımından soruşturma

yaptığımız şirketler için çok yararlı ve üstelik üzerinde soruşturma yaptığımız ve belirli bir kanaata varmak istediğimiz konularla ilgili olarak tarafımıza ek bilgi ve materyalleri vermeleri açısından da bir fırsat oluşturmaktadır. Bu konuda son olarak belirtmek istediğim husus ise şeffaflığın sağlanması için ilk olarak izlediğim yaklaşımlar ve prosedürler konusunda bilgilendirici ve eğitici açıklamalar yayınlamakta olduğumuzdur. Böylece üzerinde soruşturma yaptığımız kişi ve gruplar uyguladığımız süreci ve düşünce yapımızı ve yapıyı oluşturan unsurları anlayıp öğrenebilmektedir.

İşte bu noktada, yorumlarımızın üzerinden bir kez daha ve biraz daha ayrıntı vererek geçmek yararlı olacaktır. İlk bakışta araştırma için tanınan iki yıllık sürenin çok uzun bir süre olduğu düşünülebilir. Ancak bu araştırmalar çok ayrıntı içeren soruşturmalardır. Esasen bu soruşturmalar her halükarda 18 aylık bir süre içerisinde tamamlamayı ve soruşturmaların iş çevrelerinin üzerindeki yükünü azaltmayı hedefliyoruz.

Challenges

“Our challenge is to reconcile the three potentially conflicting requirements of fairness, thoroughness and timeliness. In other words, our decisions have to be based on proper analysis of all the relevant evidence, arrived at using a fair procedure and reached within reasonable time limits. To this should be added a fourth requirement, although probably already inherent in the other three, that our remedies must be effective and proportionate”

Peter Freeman, ‘The Quest for the Holy Grail’ 14 January 2010

Peter Freeman tarafından net ve açık bir şekilde ortaya konan üç olası ve birbirleriyle çelişen gerek koşulun birbirleriyle uyumlu bir şekilde ve başarıyla yerine getirilmesi gibi zor bir görevimiz var. Bir başka ifadeyle araştırmaların adil olarak, her yönüyle ve tümünü kapsayacak ve doğru ve dikkatli bir şekilde ve tanınan sürenin içinde tamamlanması gereklidir. Ancak bu üç gerek koşulun tarafımızca layığıyla yerine getirilmesi kaydıyla kararlarımız adil ve makul olarak nitelendirilebilecektir. Yukarıda belirtilenlere ilaveten ayrıca uyulması gereken dördüncü bir gerek koşul bulunmaktadır. Bu gerek koşul, kararlarımızın isabet ve güvenilirliği ile ilgilidir. Kararlarımızda her zaman orantılılık ilkesine sadık kalmalıyız. Çözmeye çalıştığımız sorunlarla ilgili olarak bu sorunun mahiyet ve/veya niteliği ile orantılı olmayan çözümlerin uygulanmasını talep edemeyiz.

Timetable of investigation

Overall timescale

- Period limited to 2 years maximum *Section 144 EA 2002*
- CC aims to complete investigations within 18 months
- Time period covers receipt of reference until publication of Final Report
- Implementation of remedies follows publication of Final Report

Zamanlama konusunda sürenin iki yıla sınırlı olduğunu ve soruşturmalarımız 18 aylık bir sürede tamamlamayı hedeflediğimizi belirtmek suretiyle yeterli açıklamaları yapmış bulunuyorum.

Decision makers and staff

- Group: Chair and Part-time commissioners
- Supported by Staff team:
 - Inquiry Director and administrative support
 - Economists
 - Statistician
 - Business adviser
 - Financial Analysts
 - Lawyers

Şimdi biraz da karar veren kişiler ve piyasa soruşturması yapan ekip üzerinde durmak istiyorum. Kararları alan komisyon üyeleri ve piyasa soruşturmalarının yapılmasıyla görevli personelden oluşan bir ekibimiz var. Personelimiz geniş bir yelpazeden gelmektedir. İlk olarak personeli yönlendiren ve tüm araştırma çalışmalarını yöneten bir soruşturma direktörümüz var ve soruşturma çalışmalarının düzenli bir şekilde sürdürülmesini ve kayıtlarının düzenli bir şekilde tutulmasını sağlamak için Komisyon Başkanıyla yakın bir temas içinde görev yapmaktadır. Ekibimiz içinde ayrıca istihbarat ve araştırma çalışmalarının ticari yönleri bakımından bilgiler veren ve tavsiyelerde bulunan çok sayıda iktisatçımız, istatistikçi ve ticari danışmanımız ve şirketlerin performansları üzerinde odaklanan finansal analistlerimiz de bulunmakta. Son olarak belirtmek istediğim ancak aynı derecede önemli bir başka husus ise ekibimiz içinde çok sayıda hukukçunun olduğudur. Bunun nedeni ise süreç çok önemli ölçüde yasal konuları içeren bir süreçtir.

Transparency during investigation

- Administrative timetable
- Publication/disclosure of key working papers, surveys, submissions and summaries of hearings
- Publication of Issues statement, Provisional Findings, Notice of Possible Remedies
- CC has duty to consult persons affected about key decisions (Provisional Findings and Proposed Decision on Remedy) when it considers that the decision is likely to have adverse effects (section 104 EA)

Daha önce de belirttiğim gibi çalışmalarımız şeffaf bir süreçte dayanmaktadır. Çalışmalarımız içinde yer alacak tüm tarafları ve çalışma süre ve süreçlerini belirten bir zaman çizelgesi yayınlıyoruz. Sürecimizin kilit önemdeki unsurun olan şeffaflık ilkesine uymak için soruşturma ile ilgili ana belgeyi açık ve net bir şekilde yayınlıyoruz. Bu ana belge araştırma boyunca ve tüm aşamalarda yayınlanmakta olup ilgili tarafları düşünce yapısı ve araştırmanın gelinen aşaması gibi konularda bilgilendirmektedir. Araştırma çalışması ile ilgili bu ana belge çalışma tablolarını, ilkeleri ve belirli bir piyasaya girme konusundaki engelleri vb. konuları içermektedir. Bu ana belge aynı zamanda geçici nitelikteki bulgular gibi konuları da kapsamaktadır. Böylece araştırma çalışmalarımızın yarısına geldiğimiz zaman, o tarihe kadar alınan bilgi ve toplanan verilere dayanmak suretiyle *“elimizde şu ana kadar olan bilgilere dayanarak oluşturduğumuz kanaatimiz şöyledir”* şeklinde bir görüş bildirebilecek konuma ulaşmaktayız. Sürecin bu şekilde şeffaf bir şekilde işletilmesi tarafların konu üzerinde istişarede bulunmalarını ve piyasanın işlemesi ve çalışması hakkında edinebileceğimiz bir takım yanlış izlenim ve anlayışların düzeltilmesini sağlamaktadır. Bu konuda üzerinde durmam gereken önemli bir husus ise sürecin işlemesi sırasında gerek koşul olarak getirilmiş olan danışma, istişarede bulunma ve karşılıklı fikir alış verişini yapılması yükümlülüğüdür. Buradaki kilit nokta izole bir ortamda çalışmadığımız ve piyasa soruşturmasını hiç kimseye danışmadan ve hiçbir kimse ile karşılıklı fikir alış verişinde bulunmadan tamamlayarak bir sonuca ulaşan ve raporu tamamlayan bir kapalı veya kara kutu olmadığımız gerçeğidir. Bu süreç, sürecin sonunda ilgili tüm tarafların araştırmanın kendileri ile ilgili her aşamasında kendileriyle görüşüldüğünü ve fikir ve görüşlerinin alındığını hissettirmek amacıyla araştırma çalışmasının hemen her aşamasında karşılıklı fikir alış verişinin yapılmasını içeren bir süreçtir. İlgili taraflar, çalışmanın sonucunda vardığımız kanaat veya ileri sürdüğümüz görüşü beğenmeyebilirler ancak en azından tarafımıza sundukları belgeleri doğru ve gerektiği şekilde dikkate alıp incelediğimizi hissetmelidirler.

Market investigations Publications

- Rules of Procedure (CC1)
- Guidance on the Analytical Approach (CC4) *n.b. under review*
- Guidance on Disclosure of Information in Merger and Market Investigations (CC7)

İşte bunlar yayınlarımızın sadece bir kısmı ve tümünü internet sitemizde bulabilirsiniz ve yansılarının sonunda bazı linkleri de sıraladım. Böylece, bu linkleri ziyaret ederek konuya ilişkin daha fazla bilgi alabilirsiniz.

Stages of investigation

- Reference (with reasons) published by referring body
- Appointment of Inquiry members and staff team (handling of conflicts)
- First Day letter, request for information and submissions
- Initial staff meetings with Parties
- Questionnaires, site visits, commissioning surveys
- Issues statement based on Theories of Harm
- Hearings (held by decision makers and staff)
- Publication of surveys, working papers, key submissions
- Provisional findings (and notice of possible remedies if needed)
- Hearings
- Provisional decision on remedies (if required)
- Final Report

İşte bakın bu son yansı piyasaya soruşturmasının önemli nitelikteki tüm aşamalarını göstermektedir. Buradan anlaşılacağı üzere oldukça detaylı bir süreçtir. Piyasa soruşturmasını OFT'den veya herhangi bir diğer kurum veya organdan aldığımız zaman ilgili soruşturmada görev alacak üyeleri ve diğer ekip üyelerini atarız. Soruşturmada görev alan üyeler sektörün içinden geldiği için bu üyeler arasında özellikle potansiyel çatışmalar olmamasını sağlamaya çalışırız. Daha sonra ilgili taraflara "ilk gün yazıları" göndeririz. İlk gün yazılarında esasen iki önemli konuya değiniriz: ilk olarak "*işte bunlar soruşturmamızı nasıl yürüteceğimize dair ilk görüşlerimiz*" deriz. İkinci olarak ise kendilerinden araştırma yapılacak piyasayla ilgili çalışmalarımıza başlayabilmemiz için ellerinde bulunan bilgi ve belgeleri talep ederiz. Daha sonra ilgili taraflardan daha detaylı bilgi talep ederiz, ancak tüm bu çalışmalarını kapalı bir kutu veya vakum içinde yapmayız. Öncelikle ilgili taraflarla başlangıç toplantıları gerçekleştirir elimizde hazır olan bilgilerin neler olduğunu ve araştırmayı yapabilmek için ne

gibi bilgilere ihtiyacımız olduğunu belirtiriz. Aşağı yukarı bu dönemde “Sorun Bildirimi” (*issue statement*) diye tanımladığımız bir bildirim yayınlıyoruz. Bu bildirimde “zarar teorisi” (*theories of harm*) ile ilgili konulara yer verilmekte olup soruşturmanın daha ilk safhalarında “soruşturmasını yapmak istediğimiz konular bunlardır” şeklinde bir açıklama yaparız. Daha sonra soruşturmanın tüm safhalarında ilgili taraflarla karşılıklı fikir alışverişinde bulunduğumuz toplantılar/oturumlar yaparız. Çok fazla sayıda oturum yaptığımız Market Soruşturması (*grocery investigation*) ile bilahare bilgi vereceğim.

Bu soruşturmalar sektörün içinden gelen ve çalışmalarında bize yardımcı olan komisyon üyeleri ile birlikte hareket eden ekipleri bünyesinde bulduran komisyonlar tarafından yönetilir. Soruşturma süresince yapılan araştırma ve anketleri, tartışma metinleri/çalışma tebliğleri (*working paper*) yayınlıyoruz ve ayrıca şirketlerden ve piyasada yer alan ilgili diğer taraflardan Komisyona iletilen önemli bilgi/belgeleri (*key submissions*) de yayınlıyoruz. Bu bilgiler gizli nitelikteki bilgiler çıkarılarak kısaltılmış şekilde yayınlanır. Bununla birlikte böyle bir yayın, tarafların, diğer taraf ve grupların piyasayı nasıl gördükleri ve piyasa hakkında neler düşündüklerini öğrenmesine izin verir ve imkân sağlar. Kararımızı oluşturduğumuzda rekabet alanında bir problem olduğunu gördüğümüzde ise geçici nitelikteki bulgularımızı ve çözüm önerilerimizi, potansiyel çözüm önerilerimizi de yayınlıyoruz. Bu aşamada problemin ne olduğunu ve bu problemin çözülmesi için düşündüğümüz/ öngördüğümüz alternatif çözüm önerilerimizi belirtiriz. Daha sonra ilgili taraflar tarafından verilen bilgilere dayanarak suretiyle hazırlanmış olan çözüm önerilerimizle ilgili nihai çalışma raporumuzu yayınlanmadan önce ilgili taraflarla tekrar görüşmeler ve oturumlar yaparız ve tüm bu çalışmalar bizi Nihai Rapor aşamasına getirir. Gördüğümüz gibi bu süreç çok fazla ayrıntı içeren bir süreçtir. Adil olmayı ve ayrıntılı bilgilerle donatılmayı ve hepsinden önemlisi rekabetin zarar görmesine yol açan problemlerin neler olduğunu anlamak isteriz. Nihayetinde ise genel anlamda herkesin soruşturma ile ilgili fikrini ve görüşlerini iletme ve tartışma konusunda yeterli bir fırsata sahip olduğunu düşünmelerini hedefleriz.

Thank you!

Useful web addresses

Competition Commission:

<http://www.competition-commission.org.uk/>

Investigations:

<http://www.competition-commission.org.uk/inquiries/>

Publications:

http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/index.htm

Guidance:

http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/rules_and_guide/index.htm

Bu vesile ile sizlere teşekkür etmek isterim. İşte bunlar Rekabet Komisyonu ile ilgili bilgileri araştırabilmeniz ve bakabilmeniz için sizi yönlendirmek istediğim bir takım internet sitesi adresleri. Yaptığımız her soruşturma ile ilgili olarak soruşturma sayfalarımız var ve bu sayfalar ve sayfalarda yer alan çalışmalar sırasında kazandığımız deneyimler bizlere çok önemli zaman kazandırmakta ve kendileri için yapılmış olan yatırımı fazlasıyla geri ödemektedir. İşin aslına bakarsak Rekabet Komisyonu Tekeller ve Yoğunlaşmalar Komisyonu (*Monopolies and Mergers Commission*) temelleri üzerine inşa edilmiş bir kuruldur ve iki yıl önce 60 yaşına girdi. Böylece epey uzun bir geçmişi var ve internet sitesinde çok sayıda araştırma raporu ve konuya ilişkin bilgiler yer alıyor. İnternet sitesinde yer alan diğer faydalı bilgiler ise taraflara izlediğimiz kurallar ve prosedürler hakkında eğitici ve yönlendirici mahiyette bilgiler vermekte.

Yukarıda belirtilenlere ilaveten internet sitesinde ayrıca konuya ilişkin bazı başka yayınlar ve özel bir takım olay ve vakalarla ilgili raporlar ve e-iletler ve basında yer alan haberleri de bulabilirsiniz.

SORU ve CEVAPLAR

Ali İhsan ÇAĞLAYAN (Rekabet Kurumu Başuzmanı)- Öncelikle iki konuşmacıya da bu değerli sunumları için teşekkür ederim. Benim iki kısa sorum var. Sophia bilgi taleplerinden (*Information requests*) bahsetti. Firmalardan bilgi talep ettiğinizde, onların o bilgileri vermeme imkânları var mı? O bilgiyi vermek bir zorunluluk mu, yoksa vermeyebiliyorlar mı? Bu bilgi verme talepleri gönüllülük esasına mı dayalı, yoksa bir zorunluluk mu?

İkinci sorum da yine bununla alakalı. Sizin, sektör ya da piyasa araştırmaları neticesinde hükümete birtakım önerileriniz oluyor, hükümet de bu önerilere 90 gün içinde bir cevap veriyor. Hükümet bu önerilere uymamak istediğinde, yani “*ben bu önerileri dikkate almıyorum*” dediğinde siz ne yapıyorsunuz veya hükümet, “*hayır ben OFT’nin bu önerilerini dikkate almıyorum*”u kamuoyunda nasıl savunuyor? Bu konuda bilgi verirseniz sevinirim.

Sophia BHATTI- Bu sorular için çok teşekkür ederim, bunların çok kilit sorular olduklarını düşünüyorum. Şimdi ilki, eğer doğru anladıysam, Ali bilgi talepleri ve tarafları bilgi paylaşmaya zorlayıp zorlayamadığımızı soruyor. Piyasa araştırmalarının (*market studies*), yani 1. aşamanın amacı, hiç bir tarafı bize bilgi vermeye zorlayamayız. Elimizden gelen en etkileyici ve diplomatik yöntemi uygulayarak tarafları katılım konusunda teşvik etmeye ve cesaretlendirmeye çalışıyoruz ve genellikle de başarılı oluyoruz. Tecrübelerime dayanarak şunu ifade etmeliyim ki, bir piyasa araştırmasını üstlendiğimizde, piyasadaki taraflarla ilgili olan pek çok kişi bizimle bilgileri paylaşmanın kendi menfaatlerine olduğunu görüyor, çünkü bu kişilere göre bu alanda olabilecek en kötü şey OFT’nin piyasayı yanlış algılaması, probleme yanlış teşhis koyması ve ardından da Rekabet Komisyonuna başvurmasıdır. Bu durum onların çıkarları açısından olabilecek en kötü şeydir ve ben de eminim, belki Peter da bu konudaki fikirlerini söyler, bilmiyorum, ancak benim deneyimlerim katılım konusunda son derece istekleri olduklarını gösteriyor, zira bu onların konuyla daha fazla alakalı ve sürecinde içinde olmalarını sağlıyor. Ve ayrıca bunun tarafların yaşadıkları deneyimlerle de bağlantılı olduğunu düşünüyorum. Eğer sektörleri “küçük bir göz” tarafından inceleme altındaysa, yetkili bir merci tarafından incelendiğinde söyleyecek bir sözleri olmasını isterler, olaya katılmak isterler, bence durum tam anlamıyla budur.

İkinci hususa gelecek olursak, eğer hükümet “*Hayır*” derse. Tavsiyeler halka açıktır. Dolayısıyla biz hükümete tavsiyede bulunduğumuzda hükümet bize

90 gün içinde cevap vermekle görevlidir. Ve genellikle tavsiye hükümeti bazı hususları yeniden gözden geçirmeye teşvik eder. Ve benim kişisel deneyimlerime göre, OFT’de çok uzun bir süredir çalışmıyor olmamakla birlikte, deneyimlerime göre, hiç tereddütsüz, kesin olarak hayır cevabı vermeleri gerekmez, diyaloga girecekler, görüşmeler yapacaklardır ve bu biz de bu şekilde gelecekte yapmayı planladıkları şeyler ya da derhal yapabilecekleri şeyler konusunda daha etkili olma fırsatını elde ederiz. Bu hükümetle uzun süreli bir oyundur, dolayısıyla bunun bizim “*yap*” dediğimiz ve onların da “*hayır*” dediği ve bizim de kapıyı kapatıp gideceğimiz bir süreç olduğunu düşünmüyorum. Bunun ötesinde bir şeyler olduğunu düşünüyorum, muhtemelen kullanılan piyasa araştırma araçlarının bir rekabet savunuculuğu aracı olarak yansımaları olduğunu düşünüyorum. Bu bizim davranışları etkilemek için kullandığımız bir şey ve davranışları etkilemek bazen belirli bir zaman alabiliyor. Peter bilmiyorum özellikle eklemek istediğin bir şeyler var mı?

Peter BARRON- Tam olarak eklemeye değil de, Ali ilk sorunla ilgili olarak öyle zannediyorum ki şirketler işbirliği yapmanın avantajlarına olduğunu görüyorlar çünkü muhtemelen bir piyasa araştırması (*market investigation*) ile izlemek zorunda olacakları daha resmi süreçlerden daha hızlı çözüm bulacaklarını hissediyorlar.

Hükümete yapılan tavsiyelerle ilgili olarak da, evet hükümet nihai olarak “*Hayır*” diyebilir, bu Sophia’nın da söylediği gibi, daha ziyade bir diyaloga girişmektir ve genellikle potansiyel olarak daha sıklıkla da siyasi olarak kabul gördüğünü düşündükleri hususları empoze etmeye çalışmaktır. Ancak tavsiyeler kamuya açıktır ve hükümeti izleyen önemli sayıda grup bulunmaktadır ve bu gruplar hükümetin herhangi bir sebepten ötürü birtakım şeyleri ihmal etmek istediğinden emin olmak istemektedir. Ve bu gruplardan bazıları bizim tavsiyelerimizi dinlemesi ve çözüm bulmaya çalışması yönünde hükümete baskı yapmaktadır.

Ali İhsan ÇAĞLAYAN- Affedersiniz, hemen bir eklemeye yapmak istiyorum. Hükümetle bu diyalogunuzda sizin de hiç ikna olduğunuz durumlar oldu mu, mesela “*biz yanlış anlamışız, hükümet hakikaten bu işi doğru yapıyormuş, biz hata yapmışız*” dediğiniz durumlar oldu mu?

Bir de bir yüzde vermek mümkün mü? Siz hükümete 10 kez “önerilerde” bulunmuşsunuz, “*bunların yüzde 80’inde bizim dediklerimiz tuttu*” gibi bir oran da var mı?

Peter BARRON- Hükümete yapılan tavsiyeler açısından değil. Ancak, kanımca OFT’nin yaptığı şeylerden birisi, çözümlere gelecekte de hala uygun

olup olmadıklarını irdeleyerek bakmaktır. Dolayısıyla çözümleri piyasada çeşitli şekillerde uygulayabilirsiniz. Söz konusu değişiklikler bir kaç yıllık bir süre aldığından, başlangıçta getirilen çözümün değiştirilmesi gerekebileceği veya hiç ihtiyaç olmayabileceği anlamına gelmektedir. Dolayısıyla böyle bir süreç var ve bulunduğumuz zaman itibarıyla öyle sanıyorum ki son 10 yılda üç farklı çözüm önerilmiş ve biz bu çözümlerin halen önerildikleri tarihteki gibi uygun olup olmadıkları veya değişikliğe ihtiyaçlarının bulunup bulunmadığı üzerinde çalışıyoruz.

Sophia BHATTI- Söylemek istediğim şu, muhtemelen kendimize özellikle, piyasa soruşturması sürecinin çok korkutucu ve son derece ayrıntılı olduğunu hatırlatıyoruz. Bu aynı zamanda, “çözümlerin” (*remedies*) kamuyla paylaşıldığı bir zaman dilimidir. Bu anlamda elde edilen sonuçlar ve tavsiye üzerinde gerçek manada “stres testleri” yapılmaktadır, dolayısıyla kanımca piyasa araştırmamız ya da MIR (*market investigation regime*) sonuçlandığında çok kesin bir noktaya varmamız çok olası değildir. Piyasa araştırmalarında kesin olan husus, yasal olarak daha az yapısal olmasıdır bu yüzden de eli kulağındaki ciddi potansiyel sorunlarla ilgili taslak çalışmalar ve çözümleri vs. konusundaki resmi müzakere ve görüşme süreci daha kısadır. Ancak ilgili taraflara birlikte vardığımız sonuçları gayri resmi olarak gittikçe daha fazla test ediyoruz. Örneğin, sağlık hizmetlerinin verilmesinde bir sorun olduğu, ki devlet İngiltere’de bu konudaki en büyük aktörlerden birisidir, ve piyasa çalışmasının daha ilk aşamasında kilit paydaş olarak sürece dahil edilmesi gerekir, Sağlık Bakanlığı yetkilileri görüşmek istediğiniz kilit insanlar haline gelir. Özellikle kendimizin bizzat uzman olmadığımız alanlarda ve teknik olarak karmaşık sektörlerde oldukça açık bir diyalog sürdürülür. Bilmiyorum sorunuza bir şekilde cevap oldu mu?

Ali İhsan ÇAĞLAYAN- Aşağı yukarı, teşekkürler.

Halil Baha KARABUDAK (*Rekabet Kurumu Başkan Danışmanı*)- Çok teşekkür ederim. Ben Türk Rekabet Kurumundan Halil Baha Karabudak. Yalnızca teyit etmek için; Rekabet Komisyonu ihzar emri (*subpoena*) yetkisine sahip ve gerek özel sektördeki firmaları, gerekse kamu kuruluşları tarafından bilgi verilmesini zorunlu kılabilir. Bu doğru değil mi? Teşekkür ederim.

Peter BARRON- Evet doğru. Kamu sektöründe şimdiye kadar bilgiyi elde etme yetkilerimizi kullanmak zorunda kalmadık, normal olarak ihtiyacımız olan bilgileri alabiliyoruz. Dolayısıyla, talep ettiğimiz bilgilerin verilmesinde bir takım sıkıntılar olması halinde uygulamada kamu sektörü işletmelerine ne şekilde

ve ne denli güçlü bir şekilde gidebileceğimizden emin değilim. Ve tabii ki özel sektörde bilgiyi elde etmeye ilişkin olarak defalarca yetkilerimizi kullandık.

Doç. Dr. İzak ATİYAS (Sabancı Üniversitesi)- Selamlar, Sabancı Üniversitesinden İzak Atiyas. Sunumlar için teşekkür ederim. Yani bir şekilde bu pahalı bir sistem. İki farklı kuruluş söz konusu, bu kuruluşların tümü kendi analizlerini yapıyorlar, ancak bu aynı zamanda bir sıralama sorunu. Dolayısıyla OFT tarafından Rekabet Komisyonu'na gönderilen ve sizin tarafınızdan yürütülen araştırmalar ne ölçüdedir? Ne miktarda “yeni iş” yapıyorsunuz? Kastettiğim, ortalama olarak analizlerin büyük bir bölümü halihazırda OFT tarafından yapılanlar mı yoksa tamamen yeni yaklaşımların, yeni ekonometrilere, vs. ileri sürüldüğü durumlar da var mı?

Peter BARRON- Kanımca, başlangıçta her zaman OFT materyalini kullanıyoruz. Bu materyali özellikle sorunların neler olduğu hakkındaki görüşlerimizi şekillendirmek için kullanıyoruz, ardından daha fazla ne gibi işlerin yapılması gerektiğini tanımlıyoruz. Ne kadar daha fazla olduğunu söyleyebilmek çok kolay değil. Özel koşullara ve araştırmaya bağlı olarak değişiyor. Ancak, OFT halen bir rekabet sorunu olduğuna inandığı ve sorunun ne olduğundan tam olarak emin olmadığı için bize başvuruda bulunduğu genel olarak yapıyoruz. Gerçek anlamda araştırmacı olduğumuz durumlar bunlar. Dolayısıyla genel olarak hala yapılması gereken önemli ölçüde iş bulunmaktadır.

Sophia BHATTI- Aynı zamanda belki de, rejimin 1. ve 2. aşamaları ile ilgili münferit sunumlarımızdan, belki hantal/elverişsiz (*cumbersome*) bir yapı var gibi anlaşılabilir; işte neden aynı konuda iki kamu idaresi, neden iki gövdenin iki yüzü olduğu vs. akla gelebilir. Ancak esasen, Teşebbüs Yasası ve bizim bu bağlamda çok büyük önem verdiğimiz rejim, taraflara her aşamada taze ve yeni tavsiyeler verilmesine imkan tanıyor. Yani ikinci aşama birinci aşamanın sonuçlarıyla bağlantılı olmak zorunda değil ve kanımca bu şu anda rejimin yapısı açısından son derece önemli. Öte yandan tabii ki Rekabet Komisyonu'ndaki meslektaşlarımız OFT'nin yapmış olduğu çalışmalarını dikkate alıyorlar. Ancak 2. aşama ve 1. aşama araştırmalar arasında açık ve net bir fasıla (*space*) olması gerektiğini düşünüyorum. Böylelikle taraflar, her iki aşamada da iki farklı otoritenin birbirlerinin karar verme süreçlerini etkilediğini düşünmemeliler. Zira, firmaları verilmiş haklarından mahrum bırakmaya zorlayan çok güçlü çözümler (örneğin ayrıştırma gibi) olduğundan, her aşamada tavsiyelerin yeni ve taze oluşu

arasındaki dengenin gerekli olduğunu kastediyorum. Bu önemli bir güç ve *quid pro quo*¹ olarak ilave bir unsur. Peter sence de uygun mu?

Peter BARRON- Evet bence de tamamdır.

Çiğdem ÜNAL (Rekabet Kurumu Uzmanı)- Her iki sunum için de çok teşekkür ediyorum. Sophia'ya OFT'nin özellikle işleyişi ve yapısıyla ilgili olarak birkaç sorum olacak.

OFT'nin organizasyon yapısında sektör araştırmalarını yürüten ayrı bir birim bulunmakta mı, eğer böyle bir birim varsa diğer birimlerle koordinasyonu ne şekilde sağlanmakta, ikinci olarak, o birimde görevli personel içerisinde sektörel uzmanlaşma ne şekilde sağlanıyor, belli sektörler üzerinde çalışan personel var mı? Bir de, genel olarak, sektör araştırmalarının tamamlanma süresiyle ilgili bir ortalama vermek mümkün mü?

Sophia BHATTI- İngiltere'de OFT ve Rekabet Komisyonu ekonominin tamamına bakmaktadır. 1. Aşamada, yani OFT aşamasında, ekonominin belirli unsurlarının, temel hizmeti sağlayan (elektrik, su, gaz, telekom) kuruluşların kendilerinin regülatörleri (*utility regulator*) var. Bu kurumların rekabet sorunları ile ilgili piyasa incelemeleri regülatörler tarafından yapılmaktadır. Ekonominin geri kalanı için ise, OFT'nin yapılanma şekline baktığımızda, yalnızca finansal konularla veya yalnızca perakende ile ilgilenen uzman ekiplerimiz yok, yaklaşımımız bu şekilde değil, daha ziyade kuruluşa, en yüksek seviyede “Piyasalar ve Projeler Grubu” veya “Alanı” olarak tanımlayabileceğiniz tematik dokusal bir yaklaşımla bakıyoruz. Bu alanın başında iki yönetici vardır ve alan kendi içinde “altyapı hizmetleri”, “mallar” ve “hizmetler” olarak odaklanmış olan ekiplere ayrılmıştır. Dolayısıyla, piyasayla ilgili bir sorun ortaya çıktığında, bunun tüketicileri etkileyen önemli bir ihlal mi yoksa piyasa araştırmasını mı ilgilendiren bir durum mu olduğunu tespit ederek hangi ekibin daha uygun olduğunu değerlendiriyoruz. Ekiplerin yapısı oldukça belirgindir ancak gerçekte ekipler arasında eleman geçişleri kolayca olmaktadır. Her ekip ekonomistlerden ve avukatlardan, benim gibi avukatlığın ötesinde standart mevzuatlar konusunda hukuk geçmişi olan kişilerden, vs., oluşmaktadır. Ekiplerimizi soruna göre oluşturuyoruz. Dolayısıyla ekip üyelerin tayini açısından bakıldığında organizasyonun yapısı oldukça değişkendir ve kanımca bu da sorunuzun ikinci kısmı olan özel durumları nasıl ele aldığımızın cevabıdır. Ve bu husus bizim açımızdan bir problem, kısıtlı bütçelerle yalnızca belirli sayıda kişiyi istihdam edebiliyoruz. Ve gerçekten değer olan kişilerin transfer edilebilmesi bizim için

¹ Latince “verilen şey karşılığında alınan şey ya da alınan karşılığında verilen şey” anlamına gelen söz dizisi.

son derece önemli. Bir avukata ihtiyacımız varsa, bu avukat piyasasının altyapısı ile ilgili sorunlar üzerinde çalışabilmeli ve ardından hizmet sektörüyle ilgili bir soruna transfer olarak o konuda da çalışabilmelidir. “Matriks Çalışma” olarak adlandırdığımız bu yapıyı kurmaya çalışıyoruz, dolayısıyla ofisteki insanların büyük bir bölümü, eğer mümkünse ki her zaman mümkün olmuyor, aynı anda en az iki proje üzerinde çalışıyorlar ve bu projeler her zaman aynı konuda olmuyor. Yetenekli insanları transfer etme konusunda büyük bir mücadele verdiğimizizi itiraf etmeliyim; şöyle düşünün, elimizde finansal hizmet piyasasında en son büyük projeyi yapmış olan bir kişi var ve kapıdan içeri finansal hizmetlerle ilgili yeni bir sorun girdiğinde o işe en iyi elemanınızı vermek istiyorsunuz ve bu konudaki en iyi eleman muhtemelen aynı işi geçen sefer de yapmış olan kişi. Dolayısıyla değinmemiz gereken döngü bu. Öyle zannediyorum ki aynı sorun Rekabet Komisyonu için de söz konusu olabilir

Peter BARRON- Evet gerçekten de öyleyiz. Öyle zannediyorum ki söyledikleriniz Rekabet Komisyonu için de geçerli. “Matriks Çalışma” düzeninde faaliyet gösteren bir kuruluşuz ve danışman olarak benim durumumda çalışma prensiplerine bakacak olursak; son olarak üç soruşturmada görev aldım, bir tarafta “market”, diğer tarafta tamamen farklı bir konu olan “ödeme koruma sigortası” ve aynı anda İngiltere’deki “gaz depolarını” sınıflandırıyorum. Gördüğünüz gibi üçü de birbirinden tamamen farklı konular. Açıkça yaptığımız şey şu, bir kişi iletişimle ilgili bir konuda çalışmışsa aynı konuda yeni bir olay geldiğinde eğer müsaitse yeni soruşturmayı üstlenecek olan aşikâr aday o kişidir. Dolayısıyla öyle ya da böyle farklı soruşturmaları alırlar ancak söz konusu işi almadan harekete geçemezler. Ancak sizin temel yapınıza çok benzer bir şekilde çalışıyoruz.

Prof. Dr. Erdal TÜRKKAN (Rekabet Kurumu Başkan Başdanışmanı)- Sophia, Peter sunumlarımız için çok teşekkür ederim. Piyasanın iyi işlediğini belirleyen veya belirlediği varsayılan bir yapısal veya davranışsal bir sınıflandırma/etiket olup olmadığını sormak istiyorum. Sanırım değerli bazı öğelerden söz ettiniz ancak bizim etiket skalamız oldukça geniş ve piyasanın iyi işlediğini gösteren tek bir gösterge olmayabilir.

İkinci olarak, Peter siz ayrıca bazı çözüm örneklerinden söz ettiniz, yaptığımız çeşitli araştırmalara göre elinizde daha geniş bir çözüm örnekleri listeniz var mı?

Son olarak, önceliklerin belirlenmesi, Sophia bazı prensiplerden söz etti ancak önceliklendirmeye ilgili uygulamaya yönelik daha başka formülleriniz var mı? Çünkü, biliyorsunuz oldukça zor, binlerce sektör var ve pratikte önceliği neye göre belirleyeceksiniz?

Peter BARRON- Evet, iyi işleyen piyasanın göstergelerine gelince. Bunun “iyi işleyen bir piyasa” olduğuna dair genel bir görüşümüz olmadığını söylemedik. Büyük ölçüde rekabetle ilgili sorunları yönettiğine inandığımız özellikler nasıl tanımladığımızla ilgili “karşı olgusal analizlere” (*counterfactual analysis*) dayanan bir görüşe sahibiz. Bu özellikler olmadan piyasa nasıl çalışır? Ve dolayısıyla da iyi işleyen bir piyasa ile ilgili tanımımız üzerinde çalıştığımız piyasayla son derece bağlantılıdır. Ancak esas olarak problem olarak gördüğümüz özellikler olmadan piyasanın ne şekilde işleyeceğini inceleyen karşı olgusal analizlere dayanmaktadır. Sophia, eklemek istediğin bir husus var mı?

Sophia BHATTI- Hayır yok, benim söyleyeceklerim de muhtemelen tam olarak bunlar.

Peter BARRON- Birincisi temelde birleşme çözümleri ile ilgili olan ancak diğer durumlar için de ilgili sayılabilecek bir yayın var. Bu web sitesinde de mevcut olan yayınlardan biri. Bu yayın birleşme vakalarındaki çözümlerin seçilmesinde izlediğimiz süreci içeriyor. Burada sözü edilen birleşme vakaları ile ilgili olsa da, pazar soruşturmaları için de oldukça benzer bir süreç söz konusu. Süreç şu şekilde belirleniyor. Örneğin neden mümkünse davranışsal çözümleri değil de yapısal çözümleri tercih ediyoruz? Her şeyden önce, yapısal çözümler genellikle pazara bir kerelik, sorunu kaynağından çözen bir müdahale içerirken; davranışsal çözümler daha çok sorunun belirtilerini kontrol etmeye yönelik oluyor, çok fazla denetim gerektiriyor ve genellikle daha az etkin oluyor. Ayrıca, geçmiş birleşme çözümlerine ilişkin olarak yürüttüğümüz bazı araştırmalarımız da var. Rekabet Komisyonu tarafından yapılmış ve 2008’de güncellenmiş olan bir çalışma var. Sanırım bu 6 soruşturmaya dayalı bir çalışma idi. Burada amaç şuydu: “Evet, çözüme bakacağız, çözümün etkilediği kişilerle konuşarak çözümün uygulamada nasıl işlediğine dair görüşlerini alacağız. Çözümle ilgili sorunlar nedir? Nerelerde başarılı olunmuş, nerelerde olunmamış?” Bu, gelecek vakalara bakarken, nasıl çözüm getireceğimiz konusunda bize oldukça yardımcı oluyor. Çözümlerin seçimi ile ilgili belgenin oluşmasında da bunlardan çok fazla yararlandı. Son olarak, önceliklerin belirlenmesi bakımından, Sophia, sanırım bu konuda senin söyleyeceklerin daha fazladır. Bir referansımız olduktan sonra, bunu soruşturmak zorundayız, burada “Ama biz araştırmak istemiyoruz” gibi şeyler söyleyemeyiz. Bunu yapmak zorundayız, ki bu bazı sorunlara yol açabilir, örneğin gidişatın ne yönde olacağı konusunda. Bu konuda da bizi neyin beklediği konusunda OFT ile istişare ediyoruz.

Sophia BHATTI- Evet gerçekten ilginç bir alana değindiniz. OFT’nin dünyasında “fikir hattı” diye adlandırabileceğimiz çok zengin bir süreç var. Bu akış halinde olan bir süreç. Şöyle ki, bazen üç dört fikir olabiliyor, bazen de diyelim ki on beş fikir. Henüz bu aşamada fikirlerin ne kadar iyi veya kötü olduğundan emin değiliz.

Ve proje analizinin her aşamasında, acaba yapmak istenenin gerçekten iyi mi yoksa değil mi olduğu hususunu anlamada biraz daha ilerleme kaydediyoruz. Bu aşamaya gelinceye dek elimizdeki ihtimallerin sayısının da azalmış olacağını umuyoruz. Ve çok haklısınız ki uygulamadaki sorun karar vermek; hangi yolu tercih edeceğinizi nasıl belirlediğiniz. Bunun için bilimsel bir cevap, mutlak doğrular veya yanlışlar yok. Bu, her zaman için kurumların o anki durumuna bağlı olacaktır. Kurula sunduğumuz ve belirli bir süre zarfında OFT'nin baktığı tüm vakaları tanımlayan alanlarda her bir ekibin kurum içi çalışmalarda kullandığı portfolyo analizleri dediğimiz bir çalışma yapıyoruz. Yani geçmiş vakalardan, ileride ele alabileceğimiz konular belirlenebiliyor. Bunu da sektörel bazda yapıyoruz. Yapmak istediğimiz OFT'nin çalışmalarının kapsamını anlamak ve bu bize bir vakayı takip edip etmememiz, pazar araştırmasını yapıp yapmamamız gerektiğini gösterecektir. Pazar araştırması daha önce üzerinde analiz yapılmamış bir pazarda mı yapılacak? Şayet böyle ise muhtemelen bu araştırmayı yapmak faydalı olacaktır. Vakalara büyüklük açısından da bakıyoruz. Hem küçük hem büyük pazarlar, çünkü rejimin sadece çok büyük konuları değil her büyüklükteki pazarı ele almasının çok önemli olduğunu düşünüyoruz. Aksi takdirde, zaman zaman istemeden de olsa rekabet rejiminin sadece büyük pazarlarla, büyük ve göze batan sorunlarla ilgilendiğine ve küçük bir pazarda ne isterseniz yapabileceğinize dair dış dünyaya çok olumsuz bir mesaj verilebilir. Yani konuya çok defa bu yönden bakıyoruz. Ancak uygulama bakımından kaynaklara da bakıyoruz, her kaynağa bakıyoruz. Diyelim ki bir pazar araştırması yapacağız. Konu ne kadar büyük bir konu? Ne kadar analiz yapmamız gerekecek? Yakın zamanda, daha doğrusu geçen yıldır sanırım, bir pazar araştırması gerçekleştirdik. Bazı insanlar bu araştırmanın ilk bakışta OFT'nin yapmayacağı bir araştırma olduğunu düşünmüş olabilir. Söz konusu çalışma anakara ile adalar arasındaki feribot seferlerine yönelikti. Çok küçük bir pazar. Çok küçük çaplı bir araştırma. Ancak biz, işte tam da söz konusu sebeplerden dolayı böyle bir araştırmayı yapmayı tercih ettik. Daha önce bu gibi bir sektörde bir pazar araştırması yapmamıştık. Bu pazar araştırmasından çıkaracağımız derslerin başka konularda da işimize yarayacağını, dolayısıyla aynı konuları tekrar tekrar ele almak zorunda kalmayacağımızı düşündük. Yine, çalışmanın kısıtlı ve belirli bir konuya odaklı olmasından dolayı kısa süre alacağını biliyorduk. Sadece birkaç insan kaynağı ile diyelim ki bir ayda sonuçlandırılacağını biliyorduk. Sonuç olarak bu tür şeylere dikkat ettik. Geçmişte neler yaptığımız, mevcut durumda neler yapmakta olduğumuz, ele alınan vakaların niteliği ve kaynaklar gibi sahip olduğumuz tüm bu ham veriler ve bileşenlerin yanı sıra, birtakım pratik araçlar, son derece subjektif kararların alınabilmesine yardımcı oluyor. Hangi yolu izlemeliyiz, ya da izlememeliyiz, bu konuda tercihler yapıyoruz.

THE UK COMPETITION COMMISSION'S GROCERIES MARKET INVESTIGATION AND REMEDIES

Peter BARRON

Birleşik Krallık Rekabet Komisyonu, Kıdemli Danışman

Overview

- **Background and context**
- Findings
 - Market definition
 - Summary of harm identified
 - Local market concentration
 - Supply chain issues
- Remedies
 - Land and planning
 - Supply chain

Sunumum çok fazla yansı içeriyor. Bu yansılara internet sitesinden ulaşabileceğinizi umuyorum. Bu nedenle, sunum sırasında bazı kısımları atlamayı planlıyorum.

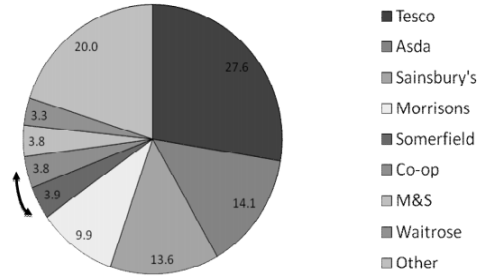
Piyasa araştırmaları ve soruşturmaları hakkındaki kuramsal bilgilerin ardından, ben sizlere Birleşik Krallık'ta market piyasa soruşturmalarının işleyişini göstermek istiyorum. Bu amaçla, söz konusu soruşturmaların uygulanması sırasında karşılaştığımız sorunlar ve bu soruşturmalar neticesinde elde ettiğimiz sonuçları sizlerle paylaşacağım.

Öncelikle soruşturma ile ilgili genel bilgi vereceğim. Daha sonra soruşturmalar neticesinde elde edilen sonuçlara kısaca değineceğim ve ardından çözümler hakkında konuşacağım.

UK groceries market overview

	Stores	Sales £ billion
Total	97,500	110
Large / mid sized	5,500	80
Convenience	50,000	20
Specialist	41,000	5
Limited assortment discounters	1,000	3
Internet	n/a	2

Retailer market shares



Source: 2008 Groceries Market Investigation Report, based on 2007 data

Öncelikle sizlere genel bilgi vermek istiyorum. Burada Birleşik Krallık market piyasası ile ilgili genel bilgiler yer alıyor. Piyasanın toplam büyüklüğü yaklaşık 110 milyar sterlidir. Piyasada yaklaşık 98.000 market bulunmaktadır. Burada ilgi çeken nokta ise, satışların yüzde 70'inden fazlasının yalnızca yüzde 6'lık büyük marketler tarafından yapılmasıdır. Sekiz büyük perakendeci, ağırlıklı olarak bu büyük marketlerin satışları yoluyla, piyasanın yüzde 80'ini oluşturmaktadır. Bununla birlikte, bu perakendeciler küçük market piyasasında da varlık göstermektedir. Burada dikkat çeken bir başka nokta da, piyasadaki en büyük rakabetçi olan TESCO'nun Birleşik Krallık'ta market piyasasının dörtte birini oluşturmasıdır. TESCO ikinci sıradaki rakibinin neredeyse iki katı büyüklüğündedir.

Previous CC investigations into groceries

- CC market investigation into supermarkets in 1999-2000
 - recommended establishment of the Supermarkets Code of Practice (SCOP);
 - recommended a system of consent for new supermarkets – not implemented
- CC merger inquiries into the acquisition of Safeway in 2003 and Morrisons sale of 100 stores to Somerfield in 2005
- Events leading up to the current market investigation
 - background of complaints about the SCOP and other issues
 - initially the OFT decided not to refer the market to the CC. After a court challenge the OFT made the referral in 2006

Bu yansidan çok kısaca bahsedeceğim. Market piyasası ile ilgili ilk çalışmamızı 2000 yılında gerçekleştirdik. Market piyasasında bir piyasa soruşturması yaptık. Bu soruşturma sonucunda, birtakım fiyatlandırma ve tedarik zinciri uygulamalarının sorun oluşturduğunu belirledik. Buna karşın, piyasa genel anlamda rekabetçi bir piyasaydı. Buna ilişkin olarak Hükümete iki tavsiyede bulunduk. O tarihte bugün olduğu gibi sorunlara çözüm getirme yetkimiz yoktu. Tavsiyelerden birincisi süpermarketlerin tedarikçiler ile yaptıkları anlaşmaları düzenleyecek uygulama ilkelerini kabul etmeleriydi. Bu tavsiye uygulamaya konmuştur. Bu tavsiyenin devamı niteliğinde olan ikinci tavsiye Hükümet tarafından uygulanmamıştır. İkinci tavsiyede yeni süpermarketler için bir izin sistemi getirilmesi önerilmiştir.

Bu soruşturmanın ardından, Rekabet Komisyonu tarafından iki birleşme soruşturması yapılmıştır ve bunları takiben son dönemde bir piyasa soruşturması yapılmıştır. Bu soruşturma neticesinde, piyasada bir rekabet sorunu olup olmadığı açık bir şekilde ortaya konamamıştır. Adil Ticaret Ofisi başlangıçta piyasayı Rekabet Komisyonuna bildirmemeye karar vermiştir. Konu mahkemede ele alınmış ve mahkeme neticesinde elde edilen sonuçlar temelinde Adil Ticaret Ofisi piyasayı Rekabet Komisyonuna bildirme kararı almıştır.

Issues

- The OFT was concerned the following may be distorting competition:
 - The land planning system - by raising the cost and limiting the scope of local entry
 - The land holdings of large grocery retailers, reinforcing their existing market positions
 - The pricing behaviour of large grocery retailers through below cost selling and price flexing
 - The buyer power of large grocery retailers undermining the viability of alternative business models (wholesale distribution and convenience stores segment) and the effect on small shops generally)
- Other issues included:
 - Possible coordination between retailers
 - Power of Tesco
 - A substantial number of non competition issues were also raised

Adil Ticaret Ofisi açısından endişe yaratan konular arasında arazi planlama sisteminin rekabeti olumsuz etkilemesi yer almaktadır. Arazi planlama sistemi, Birleşik Krallık'ta yeni binaların inşa edilebilmesi için izin alınan sistemdir. Bunun yanı sıra, büyük market perakendecilerinin sahip olduğu araziler belirli bir alanda hâkimiyet kurmalarını sağlayabileceğinden diğer perakendeciler için sorun oluşturmaktadır. Buna ek olarak, büyük market perakendecilerinin özellikle maliyetin altında satış veya fiyat esnekliği gibi fiyatlandırma uygulamaları sorun oluşturmaktadır. Son olarak, Adil Ticaret Ofisi alternatif iş modellerini göz ardı eden büyük market perakendecilerinin satın alma gücü ve bunun küçük marketler üzerindeki etkisini de potansiyel bir sorun olarak görmektedir.

Başka bir sorun, perakendeciler arasında koordinasyon kurulması olasılığıdır. Bunun yanında ikinci sorun, piyasa payı dikkate alınarak TESCO'nun rakipleri için bir endişe kaynağı olmasıdır. Son olarak, Birleşik Krallık'ta tarımın geleceği, maliyetin altında alkollü içecek satışının sosyal etkileri ve market perakendeciliğinin çevresel etkileri gibi rekabet ile ilgisi olmayan sorunlar da sıralanmaktadır. Bize göre bunların hiçbirisi rekabet ile ilgili sorunlar değildir.

Key steps of the Groceries Investigation

- Two year investigation, large amount of evidence received
 - 6 CC Commissioners (decision takers) plus 28 members of staff (including 12 economists)
- | | |
|-------------------------------|---------------|
| Referral | May 2006 |
| Issues statement | June 2006 |
| Emerging thinking | January 2007 |
| Provisional findings | October 2007 |
| Provisional remedies decision | February 2008 |
| Final report published | 30 April 2008 |

Temel adımlardan kısaca bahsetmek gerekirse, bu soruşturma iki yıllık bir soruşturmaydı. Çok büyük bir soruşturma yaptık. Kanun gereğince sağlanan iki yıllık sürenin tamamını kullandık. Soruşturmada altı komisyon üyesi görev aldı. 28 personel üyesi soruşturmada sürekli yer aldı. Bunun yanı sıra, belirli konularda bize yardımcı olmaları amacıyla bazı personel üyeleri de soruşturmaya katıldı. Tarafların ortaya çıkan görüşler hakkında önceden bilgilendirilmeleri amacıyla soruşturma süresince 26 çalışma belgesi yayımlandı. Taraflardan 700 başvuru aldık. Şeffaflık açısından bu oldukça olumlu bir durumdu. Bununla birlikte o dönemde çok büyük bir görevdi. 100 duruşma gerçekleştirdik ve Birleşik Krallık genelinde saha ziyaretleri yaptık. Dolayısıyla, boyut olarak çok büyük bir çalışmaydı.

Market definition - evidence considered

- Retailers' assessments of geographic scope of competition
- Scale of national and local competitive initiatives by grocery retailers
- Consumer shopping patterns and catchment areas
- Model of consumer demand for groceries
- Geographic variations in store-level profit margins
- Impact of new store entry of revenues of incumbent stores
- Impact of internet-based grocery shopping

Şimdi sonuçlara geçiyoruz. Dinleyiciler arasında ekonomistler olduğunu dikkate alarak piyasa tanımlamasında neler yaptığımız ve ekonomistlerin nelere baktığını kısaca açıklamanın faydalı olacağını düşündüm. Perakendecilerin ulusal ve yerel rekabetçi girişimlerine bakılarak coğrafi rekabet alanları değerlendirilmiş ve böylece geniş bir kanıt tabanından yararlanılmıştır. Uzun bir süre tüketicilerin alışveriş davranışlarını gözlemledik. Tüketici talebine ilişkin ekonometrik modeller oluşturduk. Market düzeyindeki kar paylarında görülen coğrafi

değişikliklere ilişkin ekonometrik modeller oluşturduk. Yeni marketlerin mevcut marketlerin gelirleri üzerindeki etkisine baktık çünkü böylece bir marketin piyasaya girdiği ve mevcut marketleri etkilediği durumları belirleyebildik. Son olarak, internetin etkisine baktık. İnternetin market perakendeciliği üzerindeki etkisi gittikçe artmaktadır.

National and local competitive initiatives

- Most retailers thought competition was local
- Even though prices generally set nationally
- We still found markets were local because:
 - Demand-side substitution is local
 - National pricing is a choice made by retailers
 - Retailers take account of local competition faced by stores when setting national prices
- Small impact of internet

Ulusal ve yerel rekabetçi girişimler açısından, pek çok perakendeci rekabetin yerel olduğunu düşünmektedir. Sizlere açıkladığım tüm bu çalışmadan çıkan sonuç piyasaların yerel olduğu yönündedir. Talep yönlü ikame yereldir. Pek çok perakendeci fiyatlandırmayı ulusal olarak yapmaktadır. Biz yine de rekabetin iki nedenden ötürü yerel olduğuna inanıyoruz. İlk olarak, ulusal fiyatlandırma perakendeciler tarafından yapılan bir tercihtir. Gelecekte bir tarihte perakendeciler fikir değiştirerek yerel fiyatlandırma yapmaya karar verebilirler. İkinci olarak, belirlenen ulusal fiyat, aslında yerel rekabet etkilerinin bir sonucudur. Bu nedenle, perakendeci bir ulusal fiyat belirlediğinde, yerel rekabeti etkin bir şekilde dikkate alır. Son olarak, internetin marketler üzerindeki etkisinin çok az olduğunu belirledik. Pek çok kişi aldıklarını görmek istiyor.

Consumer shopping patterns and store catchment areas

- A catchment area is the area from which a store draws most of its customers
- CC analysis found:
 - The majority of customers (>80%) shopped at large stores within a 15 minute drivetime
 - A similar proportion shopped at medium stores within a 10 minute drivetime
 - 64% of customers visited convenience stores within a 5 minute drivetime

Tüketici alışveriş davranışları açısından, ekonometrik analiz yoluyla piyasanın genellikle yerel olduğunu belirledik. Piyasayı sürüş süresi ile tanımladık. Özellikle büyük marketlere bakıldığında, müşteriler markete arabayla gitmeyi tercih ediyor. Müşterilerin büyük çoğunluğunun yaşadıkları yerden on beş dakika uzaklıktaki marketlerden alışveriş yaptıklarını belirledik. Daha küçük marketler için durumun biraz daha farklı olduğu sonucuna vardık. Orta büyüklükteki marketlere bakıldığında, süre on dakikaydı. Küçük marketler içinse daha da yerel bir market piyasası söz konusuydu.

Econometric model of consumer demand

- Data on shopping behaviour of 13,000 UK households
- Modelled consumer choice of grocery store
- Used to predict how households would react to a change in QRS
- Stores most likely to benefit from deterioration of retail offer at a competitor store were those located nearby
- Stores located more than 10 minutes drivetime likely to benefit much less than those located closer

Tüketici talebine ilişkin ekonometrik modeller açısından, modellemenin büyük market piyasasının on dakikalık bir sürüş süresi üzerine temellendiği yönünde olduğunu belirledik.

Geographic variation in store-level margins

- Looked at relationship between profit margins and strength of local competition
- Margins capture all aspects of PQRS
- Regression analysis found a negative relationship between margins and number of competitors
- Number of fascia and distance to nearest competitor store also important

Yerel rekabetin marketlerin kar payı üzerindeki etkisini ortaya koymak amacıyla, market düzeyinde kar paylarını inceledik. Yerel rekabetin daha fazla rekabete neden olmasından dolayı, marketlerin kar paylarının düştüğünü belirledik. Bu da bizim büyük marketler için on-on beş dakikalık sürüş süresi bulgumuzu destekledi.

Revenue impact of new store entry

- Looked at impact of opening a new store on incumbent store revenues
- Controlled for size of store when doing this to isolate distance effect
- Revenue impact of new entry decreased with distance of new store from incumbent
- Biggest effect when store opened within 5 minute drive-time
- No effect above 15 minute drivetime

Son olarak, piyasaya yeni giriş yapan marketlerin diğer marketlerin gelirleri üzerindeki etkisine baktık. Burada da benzer durumlar ile karşılaştık. On beş dakikanın üzerinde bir sürüş süresi söz konusu değildi. Bir marketin diğer marketlerden on beş dakikanın üzerinde bir uzaklıkta olması halinde, bu marketin diğer marketler üzerinde bir etkisi olmuyordu.

Conclusions on geographic market

- Larger grocery stores constrained by other larger grocery stores within 10-15 minute drivetime
- Mid-sized grocery stores constrained by other mid-sized grocery stores within 5 to 10 minute drivetime and by larger sized grocery stores within a 10 to 15 minute drivetime
- Convenience sized stores constrained by other convenience stores within a 5 minute drivetime, by mid-sized grocery stores within a 5 to 10 minute drivetime and by larger sized grocery stores within a 10 to 15 minute drivetime

Burada coğrafi piyasa ile ilgili sonuçları görüyoruz. Büyük marketler on-on beş dakika sürüş uzaklığındaki diğer büyük marketler tarafından sınırlandırılmaktadır. Orta büyüklükteki marketler on-on beş dakika sürüş uzaklığındaki diğer orta büyüklükteki marketler ve ayrıca büyük marketler tarafından sınırlandırılmaktadır. Son olarak küçük marketler beş dakika sürüş uzaklığındaki diğer küçük marketler ve daha büyük diğer marketler tarafından sınırlandırılmaktadır.

Summary of findings:

- **In many important respects, competition in the UK groceries industry is effective and delivers good outcomes for consumers**
 - There were no significant distortions of competition through:
 - targeted price or product promotions, vouchering, below cost selling
 - a ‘waterbed effect’ through favourable supplier prices to large retailers increasing supplier prices to convenience stores and wholesalers
 - conditions for (tacit) co-ordination may be present – but there was no strong evidence co-ordination is effective

Piyasa tanımlamaya ilişkin çalışmamızı sizlere kısaca tanıttım. Bu bilgileri faydalı bulacağınızı düşünüyorum çünkü yaptığımız çalışmalarda ekonomiyi ve özellikle ekonometriyi en açık şekilde kullanma şekli buydu. Bunu kullandık ve yerel piyasanın gerçekten nasıl olduğunu ortaya koymak için perakendecilerden topladığımız pek çok bilgiyi modelledik. Şimdi genel anlamda elde ettiğimiz bulgulardan kısaca bahsetmek istiyorum.

Birleşik Krallıkta, market pazarında etkin bir rekabetin olduğu ortaya çıktı. Tüketiciler için iyi sonuçlar doğurduğunu gördük. Ortaya atılan birçok iddianın kanıtlar tarafından desteklenmediğini gördük, özellikle küçük dükkânların

olumsuz etkilendiğine dair. İlk olarak büyük süpermarketlerin küçük dükkânları pazarın dışına ittiğine dair bir kanıt bulamadık. Aslında araştırmamız boyunca küçük dükkânların sayılarının gittikçe arttığını gördük; “su yatağı etkisine” (*waterbed effect*) de rastlamadık. Bu, daha büyük perakendecilerin bir tedarikçiden daha düşük fiyatlar elde etmesi sonucunda, tedarikçinin bunu tazmin etmek için küçük perakendecilere uyguladığı fiyatları yükseltmek zorunda kaldığı durumdur. Bunun uygulamada var olmadığını gördük. Yani herhangi bir dayanağı olmadığı halde bir çok sorunun ortaya atıldığını gördük. Bir çok perakendeci TESCO'nun güçlü konumundan endişeliydi. Yine, TESCO'nun yaptıklarına karşı, rakiplerin meydan okuyabildiğini de gördük. Zaman içinde aynı şekilde TESCO'nun, rakiplerinin güçlü durumundan şikayetçi olduğunu da gördük. Şu an var olan şartların perakendeciler arasında bir işbirliğine yol açabileceğini gördük ama bunun var olduğuna dair bir kanıtı ulaşamadık. Yine de OFT o zamandan beri belirli alanları araştırmaktadır.

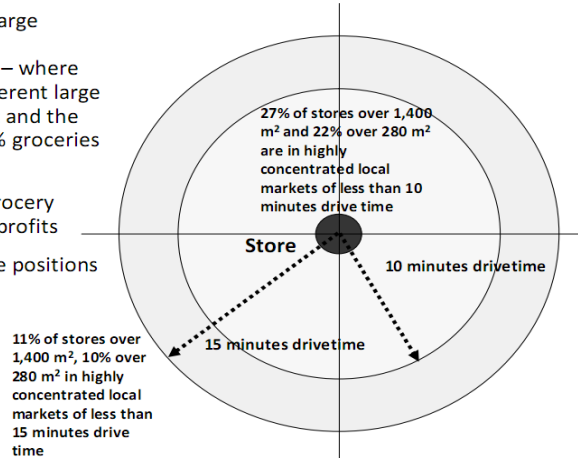
Summary of findings (contd):

- **However a significant number of local markets for grocery retailing are highly concentrated and barriers to entry allow this to persist**
 - Consumers suffer harm from grocery retailers providing a poorer retail offer in highly concentrated local markets; and charging higher national prices than if local market competition was more effective
- **Grocery retailers are able to use their buyer power to pass on excessive risk and unexpected costs to their suppliers**
 - Consumers suffer harm as a result of reduced supply chain investment and innovation

Buraya kadar iyi. Ancak bu piyasanın bazı özelliklerinin AEC doğurduğunu da gördük. İlk özellik yerel pazarlardaki yüksek yoğunlaşmaydı. Bazı yerel pazarların tek bir perakendecinin hakimiyetinde olduğunu gördük. Ve bazı rakiplerin bu pazarlara giriş engelleri yüzünden girmekte zorluk çektiğini bulduk. Bulduğumuz ikinci özellik ise perakendecilerin alım gücü yüzünden rekabetin olumsuz etkilenmesiydi.

Local market concentration

- A significant proportion of large grocery stores are in highly concentrated local markets – where there are less than four different large grocery store fascia present and the largest retailer has over 60% groceries market share
- Weak competition allows grocery retailers to earn additional profits
- Barriers to entry allow these positions to be sustained



İlk olarak yerel pazar yoğunluğuna bakalım. Daha az rekabet olduğunda, markette daha pahalı daha az ürün çeşitliliği olduğunu saptadık. Yönetim ve hizmet kalitesinin de değişkenlik gösterdiğini bulduk. Ayrıca önemli sayıda yoğunlaşmış pazarın olduğunu gördük. Yoğunlaşmış pazarları şöyle tanımlıyoruz; 10-15 dakikalık araba ile ulaşım mesafesindeki dörtten daha az oyuncunun olduğu ve en büyük perakendecinin %60'tan fazla pazar payına sahip olduğu yerel pazar. % 60 pazar payı ile bu tanımladığımız yoğunlaşmış pazar eğiği oldukça yüksek görülebilir. Ancak durumun böyle olduğu yerlerde perakendecilerin daha fazla kar ettiğini ve giriş engelleri sayesinde bu durumun devam ettirilebildiğini gördük.

Barriers to entry

- **Planning (zoning)**
 - the planning regime aims to meet a number of public policy objectives
 - its focus is on the appropriateness of the use, not the occupier
 - it caps supermarket capacity and allows grocery retailers to secure strong local market positions that other retailers find difficult to challenge
 - the planning system is long standing and complex – there is a risk of unintended consequences from changing it
- **Controlled land**
 - given the restricted amount of land available for supermarket development, grocery retailers are able to restrict entry opportunities for competitors by preventing certain land sites being used for competing stores
 - land holdings, restrictive covenants, and exclusivity arrangements are used by grocery retailers to do this

Peki giriş engelleri nelerdi? Bunlardan ilki “Arazi Planlama Sistemi” olarak adlandırılmaktaydı ve alan müsait olduğunca, marketler arasında arazinin paylaşılmasına imkan veriyordu. İster istemez bu sistem giriş engeli oluşturmaktaydı. Öte yandan “Planlama Sistemi” uzun süredir var olan karışık bir sistemdir. Amacı, ekonomik ve sosyal hedefleri karşılamak için görece sıkıntılı dar bir arazide düzgün gelişimi sağlamaktır. Yani bu bir giriş engelidir. Bazı perakendecilerin planlama sistemini rakiplerin pazara girmesini önlemek amacıyla da kullandığını gördük. Buna bir örnek olarak bir perakendecinin pazarda yeni bir market kurma teşebbüsü gösterilebilir. Bölgedeki perakendecilerden biri hali hazırda marketi genişletme planlarını duyurmuştur. Bu da normalde yeni markete gidecek olan talebin durdurur.

İkinci giriş engeli yine perakendecilerin endişelendiren eylemleriydi; arazi üzerinde münhasırlık hakkı kurarak, o arazinin daha sonra rakip perakendeciler tarafından kullanılmasını engelleyebiliyorlardı.

Supply chain issues were a significant part of the concerns leading to the groceries market investigation

- Concerns were raised despite the Supermarkets Code of Practice (SCOP), that was established as a result of the CC's 2000 supermarkets investigation
 - The SCOP was established to address 27 supply chain practices identified in the 2000 inquiry as harmful
 - It applied only to the four largest grocery retailers
- However concerns were raised about the SCOP:
 - terms such as 'reasonable'
 - lack of anonymity (so-called 'climate of fear')
 - there have been a limited number of complaints brought under the SCOP

İkinci özellik tedarik zinciri sorunlarıdır. Perakendecilerin alım gücünün olarak rekabet üzerinde olumsuz etkileri olduğunu gördük. 2000 yılındaki Komisyonun soruşturmasını takiben Süpermarketler için Davranış Kodu (*Supermarkets Code of Practice-SCOP*) oluşturulmuştu, fakat uygulamada gördük ki bunun etkinliği hakkında bir çok endişe yer almaktadır. İlginç olan bir nokta Koda ilişkin gelen şikayetlerden sadece 17 tanesi süresi hakkında idi ve temelde iki nokta üzerinde duruluyordu. İlki, tüzüğün ihlal edilip edilmediğini anlamayı zorlaştıran tüzüğün bazı maddeleri. İkincisi, tedarikçilerin şikayet ettikleri taktirde perakendecilerin kendilerini kara listeye alacakları korkusu. Dolayısıyla tedarikçiler şikayet etme konusunda oldukça isteksizdi.

Factors that made suppliers reluctant to complain under the SCOP also made them reluctant to come forward in the early stages of our investigation

- Evidence gathering strategy
 - Analysis of complaints
 - Information gathering powers used
 - Supplier survey
 - Review of emails between two retailers and their suppliers over 6 week period
 - Evidence on supplier profitability and innovation
 - Vertical supply chain slices in some fresh product categories

Şu ana kadar sizin de anlamış olduğunuz gibi araştırmamızı yürütebilmek için detaylı delile ihtiyacımız vardı. Peki bunları nereden elde ederiz? İlk olarak tedarik zinciri konuları hakkında ihtiyacımız olan bilgiyi alamadığımızı fark ettik. Bu da bazı sorunları olan tedarikçilerin korku duyduğu yönünde bir kanıt oldu.

Çok genel endişeleri vardı, ama çoğu tedarikçi detaylı bilgi vermekten kaçındı. Peki, bu durumda nasıl bilgi edindik? Daha önce bilgi toplama güçlerimizden bahsetmişim, burada da bu imkânı kullandık. Bizimle ilgisi olan ve bilgisi olduğunu düşündüğümüz organizasyonları bilgi vermeye zorladık. Bundan sonra 380 adet detaylı endişe veya tedarik zinciri uygulamaları hakkında şikayet elde ettik ve bunları daha önce bahsettiğim 17 şikayet ile birleştirdik. Yani biraz ilerleme kaydettiğimizi hissetmeye başlamışım.

Yine bilgi toplama güçlerimizden yararlanarak ve iki market perakendecisinden kendileri ve tedarikçiler arasındaki altı haftalık e-posta haberleşmesini bize vermesini istemiştik. Bu uygulamada çok büyük miktarda bilgi demektir ancak bu bizim işlerin gerçekte nasıl işlediğini ve tedarikçiler ve alıcılar arasındaki iş ilişkisinin gerçek doğasının ne olduğunu anlamamız için gereklidir. Ve bu bütün yönleri ile kötü değildir. Bazı uygulamaların çok iyi olduğunu gördük ama aynı zamanda kötü uygulama örnekleri ile de karşılaştık. Bazı mali alanlara baktık, tedarikçi karlılığına, tedarikçinin getirdiği yeniliklere, bu yenilikleri ve yeni ürünleri nasıl sağladıklarına baktık. Ve son olarak bazı alanlarda, fiyatlara ne olduğunu ve marjı kimin belirlediğini bulmak için çiftçiden müşteriye kadar olan geniş tedarik zincirinin tamamına baktık. Bunların hepsi bizim kanıt temelimizi oluşturmaktadır.

The CC protects competition, not competitors (or suppliers)

- Many parties raised with us the buyer power of large grocery retailers as a concern – however buyer power allows a grocery retailer to obtain a better deal from its suppliers - in general, positive for consumers
- If competition is effective grocery retailers would pass on lower supply costs to consumers
- Buyer power can act as a countervailing force to supplier market power

Alım gücünü genellikle kötü bir şey olarak değerlendirmedığımızı duymak sizi rahatlatmış olmalı. Amacımız rekabeti korumaktır; bu rakipleri korumakla aynı anlama gelmez, bu tedarikçileri korumakla da aynı anlama gelmez ve eğer rekabetçi bir pazarda bir perakendeci tedarikçileri üzerinde alım gücüne sahip ise düşük fiyatlar tüketiciye yansıtılmak zorunda kalacaktır. Yine bütün tedarikçiler zayıf değildir. Burada Coca - Cola gibi büyük alıcı ve büyük tedarikçi gücüne sahip olan firmalarda bahsediyoruz. Ve alıcı gücü tüketiciyi tedarikçinin gücünden koruyabilir.

However buyer power can have negative consequences for consumers in certain limited circumstances

- Strong competition between grocery retailers can provide an incentive for grocery retailers to use their buyer power to transfer excessive risks and unexpected costs to suppliers
- Extreme pressure is also placed on buyers
- The search for short-term competitive advantage can, in the long term, damage investment and innovation in the supply chain, which will ultimately harm consumers
- Our concern was not with the proper allocation of risks or costs between retailers and suppliers, but with the transfer of excessive risks or costs that may affect suppliers' willingness to invest or innovate

Ancak alım gücünün de tüketiciler üzerinde bazı olumsuz etkileri olabileceğini gördük. Ve perakendeciler arasında güçlü rekabetin olduğu durumlarda, endişemiz perakendecinin alım gücünü kullanarak aşırı risk ve beklenmedik maliyetleri tedarikçilerin üzerine yüklemeleri ve bu durumda da tedarikçinin yatırım ve yenilik yapma şevkinin kırılması. Son adımda pazardan uzaklaşmalarına bile sebep olabilir. Ve özellikle yenilik konusundaki eksiklik tüketici üzerinde olumsuz etki yaratabilir. Yani alım gücünün hedefe dağıtım yapmada ağır baskı altında olduğunu daha çok e-posta analizlerimizden gördük ve tedarikçiyi sıkıştırmanın kısa vadeli bir çözüm olduğunu gördük.

Two particular types of practices were significant causes for concern

- Retrospective changes to supply agreements
- creates a lack of certainty over future income streams which holds back supplier investment
- Excessive transfer of risks
- a grocery retailer has the ability to affect the degree of risk that is incurred but if it can transfer risk to a supplier, the retailer has less incentive to minimize that risk (eg shrinkage costs)

Özellikle endişe doğuran iki uygulama gördük. Bunlardan ilki tedarik anlaşmaları için geriye dönük değişikliklerdir ve genellikle tedarik anlaşmaları şifahidir. Bir ürünün teslimi yapıldıktan sonra perakendecinin tedarikçiye gidip şartları, özellikle fiyat şartlarını, ve başka şartları da, değiştirmek istediğini gördük. Karşılaştığımız örneklerden biri mangal için yazın et tedarik edenlerin, o yaz sürekli yağmur yağdığı takdirde ellerinde aşırı miktarda et ile kalacakları bir durum oldu. Perakendeci tedarikçiye giderek *“her ne kadar biz şu fiyata anlaşmış olsak da ben bu eti yarı fiyatına satacağım için senin zararı üstlenerek bir promosyon yapmanı istiyorum”* demektedir. Yani, bu, tedarikçi malı çoktan teslim ettiğinden haksız ve sorunlu bir durumdur. Özellikle endişe duyduğumuz

ikinci uygulama ise, daha önceden anlaşmış olmanıza rağmen tedarikçiye transfer edilen riskin aşırı olduğu durumlarıdır. Buna örnek olarak “daralma” diye tanımladığımız durumu gösterebiliriz. Daralma, tedarikçi ile perakende satış noktası arasındaki kayıp ürünlerin yüzdesidir ve bunun sebepleri genellikle perakende noktasındaki hırsızlık, ürünün kaybolmasıdır. Perakendecilerin, kendi marketlerinde gerçekleşen kayıpları tedarikçilere yükledikleri genel bir sorunla karşılaştık. Açıkça birçok durumda tedarikçi bu durumu kontrol etmemekle beraber ona etki de edemiyor. Yani perakendecilerden tedarikçilerin SCOP'a maruz kaldıklarını gördük. SCOP'a bağlı olarak diğerleri ile karşılaştırıldıklarında bu perakendeciler için durum daha iyiydi, yine de kapsam ve uygulama alanlarında SCOP ile ilgili bazı sorunlar vardı.

Evidence and finding on buyer power

- Size of grocery retailers relative to suppliers a significant factor - large grocery retailers, wholesalers and buying groups are significantly larger than most of their suppliers
- Prices and margins that suppliers obtain are indicative of buyer power. This was supported by qualitative evidence from suppliers, the share of the retail price earned by grocery retailers, and a review of retailer – supplier emails
- We concluded that all large grocery retailers, wholesalers and buying groups have buyer power over at least some of their suppliers
- The buyer power may be offset in some cases by the market power possessed by suppliers of prominent branded goods
- We considered evidence of the extent of supplier innovation in practice but it did not allay our concerns

Bu bizim zarar teorimizin temelini oluşturdu. Bir kere zarar teorisinin nasıl işlediğini tanımladığımızda asıl soru bir sorunumuz olup olmadığı ve karşılaştığımız bu sorunların önemli addedilecek miktarda yaşanıp yaşanmadığı olur. Bu uygulamaların etkilerinin ne olduğunu düşünmemiz tedarikçi yatırımları ve yeniliklerinde kendisini gösterir. Market perakendecilerinin, tedarikçileri ile olan çoğu ya da en azından bir kısım ilişkilerinde alıcı gücüne sahip olduklarını gördük ve endişe duyulan uygulamaların çok genel olduğunu ve bizim bu konuda birşeyler yapmamız gerektiğini gördük. Tabii bu kolay bir karar değildi, bir tedarikçi ve perakendeci arasındaki sözleşmeye dayalı ilişkiye müdahale etmek özellikle yapmak istediğimiz bir şey değildir, bu durumda olduğu gibi bu konuda zorluk çekeriz. Ama elde ettiğimiz kanıtlar bu uygulamaların rekabet sorunlarına sebep olduğuna inanmamıza yol açtı.

Summary of Remedies

- Planning remedies
 - These were aimed at ensuring available capacity is not allocated in a way that is anti-competitive
 - Competition Test for store planning applications
 - We decided it was generally not appropriate to recommend other changes to the planning system – it has specific and well-defined social objectives
- Controlled land remedies
 - An Order was made to free up existing sites that are controlled by retailers and limiting grocery retailers' ability to use restrictive agreements in future
- Supply chain remedies
 - Groceries Supplier Code of Practice
 - Ombudsman

Şimdi de çözümlerden bahsedelim. Özetle uygulamada 2 çözüm dizimiz vardır. İlk dizi yerel yoğunlaşma sorunları ile ilgilidir ve bunlar da “planlama çözümleri” ve “kontrollü arazi çözümleri”dir. Planlama çözümleri, mevcut kapasitenin rekabeti engelleyici biçimde tahsis edilmemesini sağlamak amacıyla. Böylece market açma başvuruları için Rekabet Testini önerdik. Planlama sistemi eski ve oldukça karmaşıktır ve buna başka değişikliklerin eklenmesinin uygun olmayacağına karar verdik. Böyle belirli bir değişiklik yapmamızın sonucunda öngörülemeyen sonuçların ortaya çıkmasından endişe duymaktaydık. İkinci sırada kontrollü arazi çözümleri yer almaktadır. Perakendeciler tarafından kontrol edilen yerlerin serbest bırakılması ve gelecekte sınırlayıcı anlaşma yapmalarını önleyecek bir karar aldık. Bunlar arazi çözümleriydi. Tedarik zinciri çözümlerine gelince. İlki Market Tedarikçileri için Davranış Kodu (*Groceries Supplier Code of Practice*) ve ikincisi hükümete Kodun uygulanması için ombudsmanlık sistemini önermekti.

A recommendation was made to Government to introduce a competition test into the grocery retail planning process

- Clear, bright line test, assesses concentration within a 10 minute isochrone of a proposed development
- A retailer would pass the test if:
 - it is not already present in the area with a store > 1,000 sqm
 - there are 4 or more different large grocery retail fascia > 1,000 sqm in the area;
 - there are 3 or fewer large grocery retail fascia present but the retailer post-development will have <60% share of groceries sales area
 - Recommendation requires Government to pass legislation, we are awaiting its response
- The OFT would act as a consultee to the local authority on the competition test

Kalan 5-10 dakikamızda bunları biraz hızlandırarak anlatacağım. İlk olarak Rekabet Testi. Amacımız, 10 dakikalık araba sürüşü mesafesi içerisinde, önerilen gelişmenin o bölgedeki yoğunlaşmayı nasıl etkileyeceğini değerlendirebileceğimiz açıklayıcı yalın bir testi. Bu testin son derece şeffaf olmasını istedik ki alanlarını genişletmek isteyen perakendeciler testi geçip geçemediklerini bilebilsinler. Eğer bölgede perakendecinin 1000 m²'den büyük bir marketi yoksa testi geçebilecekti. Bu da piyasaya yeni bir giriş olduğu içindi ve yeni girişler tüketicilere her zaman fayda sağlamıştır. İkinci olarak, birbirlerinden farklı dört veya daha fazla 1000 m²'den daha büyük marketler varsa, o bölgede yeterli rekabetin olduğunu düşünürüz ve perakendeciler yeni market açma bakımından istediklerini yapabilirler. Üçüncü olarak, pazar payı kriterini getirdik. Eğer birbirlerinden farklı dörtten daha az 1000 m²'den daha büyük marketler varsa ve yatırım yapmak isteyen perakendecinin genişleme sonrası yerel pazardaki pazar payı %60'dan daha az olacaksa, yine testi geçmiş sayılacaktır. Yani bu öncelikle bir perakendecinin hangi durumlarda testi geçemeyeceğini göstermesi için tasarlanmıştır. Aynı zamanda rakiplere bir alanda gelişip gelişemeyeceklerini, o alanda durumun nasıl olacağını da göstermektedir. Bu hükümetin yasayı geçirmesini gerektiren bir öneridir ve bu konuda hükümetten cevap beklemekteyiz. Genel seçimlerden normal sürede gerekli cevabı alamadık. Şimdi açıklayacağım gibi buna karşı yasal zorluklarla da karşılaşmaktayız.

The competition test - examples



Bunu birkaç örnekle anlatmanın daha faydalı olacağı görüşündeyim. İlk örnekte yerel pazarda büyümek isteyen bir TESCO marketini ele alalım. Pazarda bir çok TESCO Express marketi olsa da bunları dikkate almıyoruz, çünkü bunlar küçük. TESCO'nun bu alanda (*1000m²lik market pazarında*) yeni bir girişimci olabileceğini düşünmekteyiz. Yani testi geçer.



İkincisi, pazarda 4 veya daha fazla farklı 1000m²'den büyük market olsun, ASDA pazar payı ne olursa olsun gelişebilir, yani testi geçer.



Üçüncüsü, Sainsbury's, 4'ten daha az farklı market var. Burada bilmeniz gereken diğer nokta Sainsbury'nin yatırım sonrası pazar payının %60'dan daha az olması gerektiğidir, bu durumda yine testi geçer.



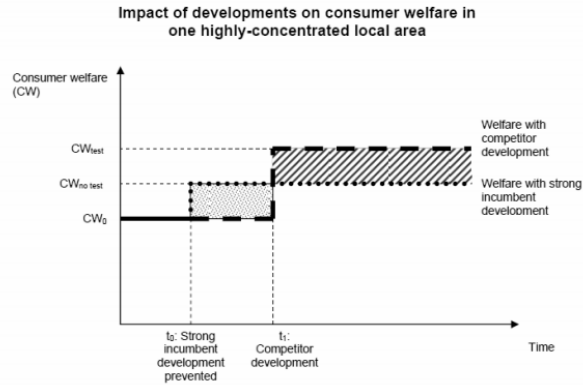
Dördüncü örnekte Morrison's ele alınmakta. Yerel pazarda hali hazırda bir Morrison's bulunmakta ve 4'ten daha az farklı market vardır. Bu örnekte Morrison's pazar payı %60'tan fazla olduğunu varsaydıımızda, testi geçemez.

Yani uygulaması gayet basit bir test. Oldukça basit ama açıkça ortaya koyduğu şeffaflığı onun sorunlarından bir tanesidir.

Tesco appeal to Competition Appeal Tribunal and remittal



- Tesco appealed our decision to recommend the competition test
- The Tribunal remitted the test to the CC to assess further the effect of the test on consumer welfare
- The CC showed the net static consumer welfare was substantially positive
- We also found there were substantial dynamic benefits (these were unquantified)



Hükümetten henüz bir cevap alamadığımızı söylemiştim. Bunun sebeplerinden biri TESCO'nun "Rekabet Testi" önerisi için kararı temyiz etmesidir. Rekabet Temyiz Mahkemesi (*Competition Appeal Tribunal*) bu testi tüketici refahı üzerindeki etkiyi daha fazla irdellemesi için Rekabet Komisyonu'na iade etmiştir. İktisatçılarımız bir bölgede yeni açılan marketlerin etkileri ve bunların tüketici refahı üzerindeki etkileri hakkında bir çok model oluşturmuşlardır. Burada bazı belli başlı noktaları kısaca göstermem gerekirse:

İktisatçılara göre yeni bir market, hali hazırdaki bir market (*incumbent*) tarafından açılıyorsa, genelde bu tüketici refahı ile uyumludur çünkü en azından yeni bir mağaza açılmıştır ve kendisi başlı başına tüketici için bir değer arz etmektedir. Ama yeni market hali hazırda bölgede faaliyet gösterenler tarafından kurulmamışsa, refah artışının daha yüksek olduğu görülmüştür.

Bunlar da son olarak, ikinci ve üçüncü çizgi arasındaki farklar rekabeti göstermektedir. Modelin rekabetin tüketici refahı üzerinde gösterdiği etki budur.

Controlled land remedies: action by the CC

- Implemented by CC order. Large grocery retailers must:
- Lift certain specific restrictive covenants (RCs) within 6 months and exclusivity arrangements (EAs) after five years
- Release other (unidentified) RCs (within 6 months) and not enforce existing EAs (after five years) where, after a request from the landowner or certain other parties, the grocery retailer is assessed by the OFT to have a strong local market position in a highly concentrated local market
- Not impose new RCs that may restrict grocery retailing or have equivalent effect
- Not enforce new EAs after 5 years from store opening
- Controlled land order enacted July 2010

2010'da alınan kontrollü arazi kararı dolayısıyla, rakiplerin piyasaya girişini zorlaştıran, perakendecilerin sözleşmelerindeki kısıtlayıcı ve münhasırlık içeren hükümlerin kaldırılması gerekmektedir.

Supply chain remedies

Creation of Groceries Supply Code of Practice (GSCOP)

- Overarching fair dealing provision
- Prohibitions on retrospective changes to terms of supply and on suppliers liability for shrinkage
- Procedure for customer complaints and de-listing
- Burden of proof on retailer for 'requests'
- Compliance and enforcement:
 - Written records of agreements on terms of supply
 - Dispute resolution, binding arbitration
 - In-house compliance officer will report to the company audit committee
 - Compliance officer's report will be included in the annual report of retailer
- The Order was enacted August 2009, came into effect February 2010

Bir de Market Tedarikçileri için Davranış Kodu (GSCOP) var. Bu iki şekilde genişletilmiştir. Birincisi, bunun bir varsayılan koşul ve şartlar seti olması beklenmemektedir. Ticari esnekliği koruyup, tedarikçi ve perakendeci arasındaki anlaşmaya çok sınırlı bir müdahale getirelim istedik. Problemliler olarak tanımladığımız kimi konular için en düşük standart ve uygulama koşullarını belirlemeyi hedefledik.

İlk uygulama kurallarında muğlâk görünen konuları netleştirmeye çalıştık ve uygulama kurallarını daha fazla perakendeciye genişlettik. En sorunlu olduğunu düşündüğümüz uygulamaların kimi yasaklandı. Gerçekte ticari sebebi olmayan herhangi bir şey için tedarikçi liste dışına çıkarılamaz (*delist*) ve GSCOP takip edilecek açık bir süreç belirler. Aynı zamanda tedarikçilerin ve

perakendecilerin genel olarak kabul etmedikleri sürece bir anlaşmaya girmesini engeller ve perakendecinin talebinin makul bir talep olması yani, tedarikçinin reddetmeyi zor bulduğu bir talep olmaması gerekir.

Son olarak açıklığın ve şeffaflığın geliştirilmesi için bir kısım hükümler vardır. Perakendeciler sözleşmelerdeki koşul ve şartları kaydetmelidir ki böylece perakendecinin tarafında asıl anlaşmanın ne olduğunun kaydı olmaksızın tek taraflı değişiklikler yapılamasın. Ayrıca perakendecilerin sorunları çözmek için kullanması gereken bir sorun çözme mekanizması mevcuttur ve hakemlik bir çözüm prosedürü olarak kullanılabilir.

Son olarak uygulama kuralları perakendeci tarafından bir uyum görevlisinin atanmasını gerektirir. Bu görevli yüksek seviyede olmalıdır ve uyum görevlisi her yıl perakendecinin tedarikçileri ile ilişkisi hakkında yıllık rapor vermelidir.

Ombudsman recommendation to Government

- Will help tackle 'climate of fear' – important for effectiveness of GSCOP
- Duties of the Ombudsman:
 - Binding arbitration of disputes
 - Compliance monitoring
 - Publication of guidance
 - Reporting to OFT on nature of complaints and disputes, also production of annual report to the OFT
- The CC was unsuccessful in obtaining undertakings from the retailers – therefore a recommendation was made to Government
- Government accepted our recommendation. In 2010 it will begin to introduce legislation to establish the "Groceries Code Adjudicator" (GCA)

Uygulama kuralları, gözden geçirilmiş uygulama kuralları, Rekabet Kurulu tarafından düzenlendi ve 2010 başında yürürlüğe girdi. İkinci tedarik zinciri iyileştirmeleri ve Ombudsman'ın yarattıkları tedarikçi uygulama kurallarının önemli bir yüzü olarak görülüyordu. Ombudsmanlar uygulama kurallarının işe yaradığını doğrulamak üzere oradalardı. Ombudsmanın hakem ve soruşturmacı olarak iki rolü vardır. Hakem rolü basitçe tedarikçiler ve perakendeciler arasındaki anlaşmazlıkları çözmektir. Soruşturmacı rolü ise Ombudsman'ın sorunlu uygulamalarda örüntüler aramak ve bir sorun görürse harekete geçmektir.

Further information:

Commission website:

[http://www.competition-commission.org.uk/
inquiries/ref2006/grocery/index.htm](http://www.competition-commission.org.uk/inquiries/ref2006/grocery/index.htm)

Biraz daha fazla yansı sunduğum için özür dilerim. Ancak bir soruşturmanın gerçekte pratikte nasıl işlediğine, nasıl gittiğine ve rekabet politikalarının piyasada yürüyen süreçlere nasıl dahil olduğu hakkında fikir verebildim sanırım. Kimi zaman soruşturmayı devam ettirebilmek için gücümüzü göstermemiz gerekti, örneğin bilgi talebinde olduğu gibi. Teşekkür ederim.

SORU ve CEVAPLAR

Doç Dr. İzak ATİYAS (Sabancı Üniversitesi)- Çok etkileyiciydi, teşekkürler. Bu Türkiye’de rekabetin yasal uygulaması konusunda düşünmeye alıştıklarımızın çok ötesinde. Bu bildiğinizi söylediğiniz gibi ayrıntılı bir yasal düzenleme içeren bir öneriyle sonuçlanan bir pazar araştırması, aslında özel kontratların yapılma ve gözden geçirilme şekline müdahale ediyorsunuz. Bu soruyu nasıl soracağımı bilmiyorum, Rekabet Komisyonu’nun bu müdahalesinin arkasındaki felsefi altyapı nedir? Yani ortada bir hakim durum yok, biliyorsunuz. Belki bunun nereden çıktığı hakkında birkaç şey söyleyebilirsiniz? Genel felsefenin rekabetin pazarda düzgün işlenmesini sağlamaktır ama başka bir şeyler de söyleyebilir misiniz?

Peter BARRON- Bu bence çok ilginç bir soru. Sanırım Peter Freeman’ın ilk sunumda ortaya koyduğum, basitçe rekabet yasalarının ötesine geçmek veya kurallar ihlal edildiğinde ceza ödetmek veya diğer cezalandırma yöntemleri kullanmakla ilgili yorumlarıyla ilgili. Bu pazara çok daha geniş bir bakış gerektirir, geniş sorunlara ve sadece onlara bakmaktır. Bunlar sadece perakendenin ne olduğunu anlamakla ilgili, ya da soruşturma her zaman için özellikle tarafların mevcut yasalara uyup uymadıkları konusunda değildir. Pazar gerçekten çalışıyor mu? Pazar üstündeki etkileri nelerdir? Bu pazarın rekabette ters etkilere sebep olacak öğeleri nelerdir? Bu konuda neler yapabiliriz? Çok tuhaf bir konumda çalışıyoruz. Örneğin AB bir piyasa araştırması ya da soruşturması yürütebilir ama bizim gibi sorunu çözüm için zorlayabilecek gücü yok. Soruşturmanın çoğu suç atmak ya da hata bulmak amacıyla değil, pazarı işletmek amacıyla yapılır. Bazen normal bir soruşturma gibi yürütülür ve bazen daha yumuşak konuları da inceler.

Sophia BHATTI- Piyasa araştırması rejiminin tüm marketlerin iyi çalışmasını gerektiren bir bütün olduğunu eklemenin faydalı olacağını düşünüyorum. Sadece rekabet yasasının önemli ihlallerinin takip edilmesi, kendiliğinden bütünlüğü sağlamaz. Ama rejim aynı zamanda mutlaka belirgin bir ihlal olduğu anlamına gelmez, araştırma aşamasında çözümlerin bölgesine girerseniz bu çok uzun yasal sürece girersiniz çünkü tarafların bu konuda anlaşmadıklarını görürsünüz. Eğer bir ihlal bulursak bu muhtemelen normal rekabet araçlarıyla değerlendirilir. Hareket geçmek için belli bir eşğin aşılması gerekir. Bu yüzden iki parçalı bir sistem vardır.

Peter BARRON- Ayrıca temyiz sistemimiz de var. Eğer tarafların karşılayamayacağı bir ölçüde tepki veriyorsak ki kimi zaman karşılarlar, temyize gidebilirler.

Dr. Ekrem KALKAN (Rekabet Kurumu İktisadi Araştırmalar Müdür Vekili)- Sunumunuz için çok teşekkürler. Lütfen 27 numaralı yansıya geçebilir misiniz? Kendimi daha iyi izah edebilirim. Testin üçüncü ögesi, eğer yanlış anlamadıysam, oradaki eşik pazar payının yüzde atması, bu doğru mu?

Peter BARRON- Evet. İki bölge vardı. Birincisi 4'ten az farklı gruplar vardı. Grup derken, TESCO, Morrison's ve ASDA bölgedeydi. Bölgede üç farklı TESCO bulunmasına rağmen, bu üç farklı grup sayılır.

Dr. Ekrem KALKAN (Devamla)- Sorum şu olacak: üçüncü öge, yani testinizdeki üçüncü maddede eşik %60'tır. Bu yeni katılımcının pazar payı mıdır?

Peter BARRON- Etkin olarak evet. Eğer pazara yeni giren bir oyuncu ise bu bir sorun olmayacaktır. Eğer sadece bölgede mevcutsa ve satış bölgesini yükseltmeye çalışıyorsa geçerlidir. Bunu yeni bir mağazayla veya asıl mağazayı genişleterek yapabilirler. Her durumda bunu aynı şekilde değerlendiririz ve o yerel bölgedeki toplam gelişme içinde %60'tan fazla pazar payı varsa ve bölgede üç ya da daha az grup varsa, testte başarısız olacaktır. %60'ın oldukça yüksek bir seviye olduğunu ve özellikle seçildiğini söyleyebilirsiniz. Bir perakendecinin gelişimi açısından çok kısıtlayıcı olmamaya çalıştık. Çünkü organik büyüme, neredeyse kesinlikle daha güçlü pazar payı kriterleri kullandığımız birleşmelerden farklıdır.

Doç. Dr. İzak ATİYAS- Buna devam etmek istiyorum. Geriye dönük sözleşme değişiklikleri ile ilgili öneriler ve kimi zaman iki taraflı alımlar ile ilgili. Görülenin bir adalet sorusu mu yoksa verim sorusu mu olduğunu anlamaya çalışıyorum. Normalde rekabet iktisatçıları olarak olaya bakarız. Bunun doğru yöntem olduğunu söylemiyorum ancak iktisatçıları verim konularına farklı bakarlar. Sözleşmelerdeki geriye dönük değişimlerin gelecekte yetersiz yatırımlara yol açtığını biliyorsunuz. Bu bir verim sorunu olacaktır. Adalet argümanı ise büyük oyuncuların pazarın çok büyük kısmını ele geçirmesi olurdu. Zihinlerinizde bunu nasıl formülize ettiniz ya da başta formüle edilmiş miydi?

Peter BARRON- Öyleydi ve ben bu konuda tedarikçiler değil tüketiciler için endişelendim çünkü Tüketici Refah Standardını kabul ettik. Eğer tüketici için her şey yolundaysa, sorun yoktu. Sadece bu geriye dönük değişikliklerin tedarikçi üzerindeki etkisinin ve özellikle gelecekteki yatırım ve inovasyon için etkisinin tüketici için iyi olacağını düşündük. Sonuçta tüketiciler karar veriyor.

Neyzar MENTEŞOĞLU- Bu tür pazar araştırmalarını yaptıktan sonra ve bu çözümleri getirdikten bir süre sonra pazarda bu çözümlerin uygulanmasının etkilerini görmek için herhangi bir çalışma yapıyor musunuz, hedeflediğiniz amaca yönelik olarak, pazar yapısında bir değişikliğin ortaya çıkıp çıkmadığını görmek adına bir test uyguluyor musunuz veya bir süre sonra tekrar bir pazar araştırması yapma gereği mi duyuyorsunuz?

Peter BARRON- Pekala, başka bir piyasa soruşturması yapmak istemem. Sadece bir tanesi hayatımdan 3 yıl aldı. Bu işleri yapmanın iki yöntemi vardır. Daha önce birleşme iyileştirmelerinin verimi ve uygulamada nasıl çalıştıklarını rapor ettik. Market soruşturması için henüz yayınlamadık, çok erken ancak iki üç yıl içinde bunun çalışıp çalışmadığına, yapmalarını söylediğimiz şeyi yapıp yapmadığına bakabileceğiz. Bu belirgin bir örnekteki çözümleri etkileyebilir ancak başka araştırmalarla ilgilenirken çözümleri nasıl sunacağımızla ilgili bilgi verebilir.

İkinci boyut OFT'nin rolü, görevi, ve zaman içinde çözümleri gözlemek ve gelecekte hala geçerliler mi yoksa durumlarda değiştirilmelerini gerektiren bir farklılık var mı diye bakmalıyız. Değişen koşullara değil, genellikle kullandığımız kriterlere bakarız.

Sophia BHATTI- OFTden başlamak üzere yıllık bir "Etki Sapma İcatları" değerlendirmesi yaparız ve bu da bize bir etki oranı verir. Örneğin Birleşik Krallık'ta OFT'nin finansörü olan Hazine ile yapılan anlaşmaya göre, rekabet bölümünün harcadığı her Pound için tüketicinin 5 Poundunu koruduğumuzu belgelememiz gerekiyor. Buna 'bire beş oranı' diyoruz. İşin etkisini değerlendirirken görmeye çalıştığımız bu oranı tutturup tutturamadığımız, pazar araştırmalarımıza da bu işık altında bakarız.

Şamil PİŞMAF- Ben de sunumları için her iki konuşmacıya çok teşekkür ediyorum. Ben Peter'den, bu arazilere getirilen çözümlerle ilgili, münhasır anlaşmalara getirilen 5 yıllık sınırlarla ilgili konuyu biraz açmasını isteyeceğim. Biliyorsunuz, büyük alışveriş merkezlerinde örneğin süpermarketler için ayrılan belirli bölümler var. Örneğin, bir perakendeci, yeni yapılan bir alışveriş merkezinde, süpermarket için ayrılan alanı 5 yıldan uzun süre elinde bulunduramayacak mı; bunu bu şekilde mi algılamalıyız? En azından, şeyin içeriği nedir; açıkçası bunu merak ettim, bunun biraz daha açılmasını rica edecektim.

Peter BARRON- Pekala, Arazi Planlama Sistemini ve Birleşik Krallık'ta nasıl çalıştığını biraz anlatmam iyi olacak sanırım. "Önce Şehir Merkezi" adı verilen bir kural var, bunun anlamı şehir merkezi dışındaki

inşaatların belli kriterlere uyması gerektiğidir. İlk kriter, şehir merkezinde bu mağaza için bir alan olmadığını kanıtlaması ve ikinci olarak da “Yeni mağazanın varolan perakendeciler üzerindeki etkisi şu olacaktır” diye belirtilen bir perakende etki değerlendirmesi sunması gerekir. Temel olarak bunun aşırı olmadığını göstermeniz gerekir. Diğer sorunsal sistemin perakendecinin kimliği hakkında hiç bir şey içermemesidir. Arazi Planlama Sistemi sadece arazinin kullanımına odaklanır. TESCO bölgede 20. mağazasını mı açıyor yoksa biri yeni mi geliyor, bununla ilgilenmez. Burada gördüğümüz sorun da buydu.

Münhasırlık düzenlemelerine gelince, kısıtlayıcı hükümlere göre biraz farklı olduklarını kaydettik. Kısıtlayıcı hüküm bir perakendecinin bir alanı satmış olması ve “bu alanı market olarak kullanamazsın” demiş olmasıdır, ya da kimi zaman “Burası bir ofis binası olarak kullanılmalıdır, bu yüzden market olarak kullanılamaz”. Ama münhasırlık anlaşmalarının süreç içinde bir değer kattığını gördük. Bunun sebebi perakendecinin genellikle pazar için dayanak noktası olacak şekilde hareket etmesidir. Bunun anlamı perakendecinin inşaatçıya “Buraya inşaat yapıp bir mağaza açacağım” demesi gerekir ve böylece inşaatçı da perakende parkının geri kalanını inşa edebilir, böylece o parkta beş altı farklı mağaza açılabilir. Perakendeciye kısıtlı bir süre için bir koruma vermenin yatırımının karşılığını alabilmesi açısından uygun olduğunu düşündük. Beş yıl da buradan geliyor.

**REKABET EKONOMİSİ VE POLİTİKASI
SEMPOZYUMU-III**

*8-9 Ekim 2010
DENİZLİ*

II. OTURUM

**SEKTÖR ARAŞTIRMALARININ
REKABET HUKUKUNDAKİ YERİ
TÜRKİYE UYGULAMASI**

*Oturum Başkanı
Prof. Dr. Erdal TÜRKKAN*

Prof. Dr. Erdal TÜRKKAN

Emekli Öğretim Üyesi

Bu oturumumuzda, “Sektör Araştırmalarının Rekabet Hukukundaki Yeri: Türkiye Uygulaması” konusu tartışılacaktır.

Konuşmacılarımız, Rekabet Kurumu Rekabet Uzmanı Çiğdem Ünal Hanım ve yine Rekabet Kurumu Rekabet Uzmanı Sinan Bozkuş.

Kendilerine söz vermeden önce bir-iki konuya değinmek istiyorum. Sektörlerle ilgili yapılan çalışmalar bir ülkedeki rekabet anlayışının ne olduğunun iyi bir göstergesidir. Türkiye’de 1960, 1970, 1980’li yıllarda, daha çok planlı ekonomi anlayışı çerçevesinde sektörel düzeyde “Özel İhtisas Komisyonu” raporları düzenlenirdi. Türkiye’de sektör araştırması dendiği zaman, akla gelen şey, Devlet Planlama Teşkilatının yaptığı “Özel İhtisas Komisyonu” raporlarıdır. Bu raporlarda hiçbir zaman, “o sektörde rekabet var mıdır yok mudur”, konusuna girilmezdi, “o sektör ne kadar stratejik, o sektörün daha hızlı gelişebilmesi için hangi teşviklerin verilmesi lazım, ne yapılması lazım” türünden sorulara cevap verilirdi. Bunu şunun için söylüyorum: Bu “sektör araştırması” kavramı Türkiye için yeni bir kavram ve daha da önemlisi, eskisi ile karıştırılabilecek, yanlış anlamalara yol açabilecek bir kavram.

Bu oturumda sektör araştırmalarının neyi ifade ettiği, rekabet politikaları içinde rolünün ne olduğu, başka ülkelerde, özellikle Avrupa Birliği’nde nasıl uygulandığı sorularına cevap aranacak Bu oturumda “Pazar araştırmasıyla (Market research) sektör araştırması arasında ne fark olduğu sorusuna da açıklık getirileceğini umuyorum. Birincisi daha ‘İngiliz’ bir kavram, ikincisi ise daha Avrupa Birliği’ne özgü bir kavram; ikisini ayıran şey nedir, belki bunu da ortaya koymakta yarar var.

Türkiye’de sektör araştırması niteliğinde çalışmalar 2005’ten itibaren başladı diyebiliriz. Biraz önce bana İsmail Hakkı Bey hatırlattı; 2005’te Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Dünya Bankası ve Rekabet Kurumunun iş birliğiyle, rekabet boyutunu ele alan ama belki tam sektör araştırması özelliklerini de taşımayan 4-5 tane araştırma yapılmış. Son zamanlarda da Rekabet Kurumu içinde gerçekten çok ciddi ses getiren sektör araştırmaları yapıldı, beklenmediği kadar ilgi gördü ve toplumda önemli bir etki yarattı. Bu bakımdan, bu araştırmalara daha fazla önem verilmesi gereği kendiliğinden ortaya çıktı; bunu tecrübeyle yaşadık. Şimdi arkadaşlarımız bu konuda herhâlde sizlere daha fazla bilgi verecekler. Öncelikle Çiğdem Ünal Hanıma söz veriyorum.

SEKTÖR ARAŞTIRMALARININ REKABET HUKUKUNDAKİ YERİ TÜRKİYE UYGULAMASI

Çiğdem ÜNAL, Sinan BOZKUŞ

Çiğdem ÜNAL (*Rekabet Uzmanı*)- Sunuya geçmeden önce, unutmayayım diye kendime çok hatırlattığım birkaç şeyi söylemek istiyorum: Bunların ilki, bu sempozyumun hazırlanmasında çok emeği olan Ali İhsan Beye bizi de buraya davet ettiği için teşekkür ediyoruz. İkinci olarak hatırlatmak gerekiyor ki, burada söyleyeceklerimiz tamamen bizim düşüncelerimizdir, Rekabet Kurumunu ve Kurulunu bağlamamaktadır. Üçüncü olarak, nasıl bir sistem izleyeceğimizi birazcık anlatayım. Ben genel olarak, sektör araştırmaları dünyada nasıl yapılıyor, onu aktarmaya çalışacağım. En iyi uygulamalarından biri olan İngiltere uygulamasını da sabah dinlemiş olduk, hatta birçok şey tekrar olacak; ben aslında sizi birazcık sıkacağım. Fakat sonra Türkiye uygulamasıyla sözü Sinan'a vereceğim ve galiba asıl eğlenceli kısmı ondan sonra başlayacak.

Sektör Araştırması Nedir?

- Rekabet Hukuku İncelemeleri

- Rekabet İhlalleri
- Menfi Tespit-Muafiyet
- Birleşme-Devralma

- Rekabet Savunuculuğu

Sektör Araştırması?

Sektör araştırmalarından bahsederken bence öncelikle tanımlamamız gereken şey; rekabet otoritelerinin faaliyetleri arasında sektör araştırmaları nerede yer alıyor? Çok ana bir genellemeyle, rekabet hukuku incelemeleri ve rekabet savunuculuğu, rekabet otoritelerinin temel faaliyetleri olarak gruplanabilir.

Rekabet hukuku incelemeleri arasında; rekabet ihlallerine yönelik incelemeler, menfi tespit, muafiyet incelemeleri ve yoğunlaşma incelemeleri yer alıyor. Rekabet savunuculuğu da; rekabet otoritesinin özellikle diğer kamu otoriteleriyle iş birliğine giderek rekabet bilincinin oluşturulmasına yönelik mevzuat değişikliklerinde, mevzuat oluşturulmasında görüş bildirilmesi yahut da çeşitli eğitim faaliyetleri gibi faaliyetleri. Sektör araştırması, ortaya çıkış nedenleri, amaçları ve sonuçları itibarıyla kesinlikle bu iki gruptan birisi içerisinde yer alıyor diyemiyoruz, ancak, bu iki gruptan tümüyle de

dışlayamıyoruz, çünkü pek çok ortak noktaları var ya da birisi diğerinin sonucunu oluşturabiliyor.

“Sektör araştırması nedir” sorusunu sorduğumuzda, aslında kitaplarda yer alan bir tanım vermek zor. Ancak, yine ortaya çıkışı, amacı, sonucu birbiriyle karışık olmakla birlikte üç unsuru ortaya çıkıyor; bunlar da bir araya getirildiğinde belki “sektör araştırması nedir” sorusunun cevabını oluşturabilir.

Sektör Araştırması Nedir?

- Bilgi birikiminin artırılması/derinleştirilmesi amacıyla
 - Firma ve tüketici davranışları
 - Pazarın yapısı ve işleyişi
 - Düzenleyici çerçeve
 - Sektörün geneline veya sektördeki belli tip anlaşmalara/uygulamalara yönelik
 - Tespit edilen aksaklıkları çözecek uzun vadede etkili ve kalıcı tedbirlerin
 - Rekabet otoritesi tarafından
 - İlgili diğer birimler tarafından
- geliştirilmesine odaklı

Öncelikle, sektör araştırmaları; rekabet otoritesinin firma ve tüketici davranışları, o pazarın yapısı ve işleyiş koşulları ve o pazarı düzenleyen çerçeve hakkındaki bilgi birikimini arttırmak ve derinleştirmek amacıyla yapıyor. Bir teşebbüsün faaliyetlerine yönelen incelemelerden farklı olarak sektörün geneline ya da o sektördeki belli tip anlaşmalara veya uygulamalara yönelik olarak gerçekleştiriliyor. Amaç, o sırada mevcut bir sorunu çözmek yerine, daha uzun vadede etkili ve kalıcı tedbirler getirmek. Bu tedbirler, tespit edilen olayın niteliğine göre rekabet otoritesi tarafından ya da diğer ilgili birimler tarafından uygulanabiliyor.

“Sektör araştırması nedir?”e ilişkin böyle bir resim çizdikten sonra, belki de, “sektör araştırması ne değildir?”i özellikle vurgulamak gerekiyor.

Sektör Araştırması Ne Değildir?

- Rekabet ihlali incelemelerinin yerine kullanılabilen bir araç değildir
- Tamamlayıcılık ilişkisi bulunmaktadır
 - İnceleme sonucu sektör araştırması
 - Sektör araştırması sonucu inceleme
- İncelemelerden farklı bir amacı olduğu ve mutlaka bir ihlal incelemesi ile sonuçlanmayacağı vurgulanmalı

Sektör araştırmaları, rekabet ihlali incelemelerinin yerine kullanılacak bir araç değildir, yani bunları birbirinin ikamesi olarak görmek yanlış. Mutlaka aralarında, birbirlerinden sonra gelebilmeleri nedeniyle bir tamamlayıcılık ilişkisi bulunmakta; şöyle ki, bazen bir rekabet ihlali incelemesi sonucu bir sektör araştırması gündeme gelebilir ya da bir sektör araştırmasında elde edilen bulgular sonucu bir rekabet incelemesi söz konusu olabilir. Ancak, bunun bir ihlal incelemesi olmadığı, çok farklı amaçları bulunduğu, hem rekabet otoritesi tarafından bu inceleme sürecinde göz önüne alınmalı, hem de kamuoyuyla açık bir şekilde paylaşılmalı; bu, -daha sonra bunun nedenlerini açıklamaya çalışacağım- araştırmanın sağlıklı bir şekilde ilerleyebilmesi için önemli.

Yöntem

- Uygulama yeknesaklığından bahsedilemez
 - Ülkelerarası farklılık
 - Mevzuat-Yetki farklılıkları
 - Otoritelerin organizasyon yapısı
 - Öncelikler
 - Kaynaklar
 - Bir ülkenin iç uygulamalarındaki farklılık
 - Farklı amaçlar ve ortaya çıkış sebepleri
 - Sektörlerin farklı özellikleri
 - Ancak iyi uygulamalardan bahsedilebilir

Sektör araştırmalarıyla ilgili, “sektör araştırması mutlaka şöyle yapılır” gibi çok genel şeylerden bahsedemiyoruz maalesef, çünkü pek çok farklılık var, bir kere ülkelerarası farklılıklar var. Bunlar; ülkelerin rekabet otoritelerinin tabi oldukları mevzuat ve bu mevzuatla onlara tanınmış yetki farklılıklarından, otoritelerin organizasyon yapısından, sahip olduğu önceliklerden ve bu iş için ayırdığı kaynaklardan farklılaşabilir, hatta, sadece ülkelerarası farklılık değil, ülke içi uygulamalarda da farklılıklar söz konusu olabilir. Bunlar da, sektör araştırmalarının amaçları ve ortaya çıkış sebepleri, sektörlerin taşıdığı farklı özelliklerden kaynaklanabiliyor. Dolayısıyla, genellemeler yapamıyoruz, ancak iyi uygulamalardan bahsedebiliyoruz, ki sabah da bu iyi uygulamalardan birisini dinledik. Bu işi en sistematik olarak yapan ülkelerden birisi İngiltere.

Genel hususlardan bahsedemeyeceğimiz için şöyle bir yöntem izlemeyi uygun gördük:

Kaynaklar

- OECD (2008) Market Studies Roundtable
- ICN (2009) Market Studies Project Report-Zurich
- ICN (2010) Market Studies Good Practice Handbook (Draft) - Istanbul

Bu konuda yapılmış çalışmalara baktığımızda, farklı ülke uygulamalarını gösteren temel üç çalışma var; birisi, OECD'nin 2008 yılında gerçekleştirdiği "Yuvarlak Masa Toplantısı", ikincisi, 2009 yılında Uluslararası Rekabet Ağı tarafından 40 ülkenin katılımıyla oluşturulan "Market Studies Project", son olarak da, bu Market Studies Project'ten yola çıkılarak hazırlanan, yani bu ülke katkılarını esas alan "Market Studies Good Practice Handbook" ki bu, en son İstanbul'da yapılan 9'uncu ICN Toplantısında sunulmuştu.

Sektör Araştırması Sürecinde Takip Edilecek Adımlar

- Araştırılacak sektörün ve amacın belirlenmesi
- Kapsamın belirlenmesi ve planlama
- Bilgi toplama ve analiz
- Sorunların tespiti ve çözüm önerileri
- Raporun yayımlanması, çözüm önerilerinin sunulması ve takibi
- Araştırmaların değerlendirilmesi

Bu iyi uygulamalardan hareketle bir sektör araştırması sürecinde rekabet otoritesinin takip etmesi gereken adımları, -bunlar çok detaylandırılabilir- Türkiye'nin durumunu da ele alarak, mümkün olduğunca sadeleştirerek altı aşamada ortaya koymak mümkün: İlki, araştırılacak sektörün ve amacın belirlenmesi; ikincisi, sektör araştırmasının kapsamının belirlenmesi ve bu kapsam çerçevesinde, o sürecin nasıl yürüyeceğine ilişkin planlama yapılması; üçüncüsü ve belki de bel kemiği niteliğindeki aşaması bilgi toplama ve bilgilerin analizi aşaması; bir sonraki, bu analiz çerçevesinde sorunların tespiti ve bunların ortadan kaldırılmasına yönelik çözüm önerileri geliştirilmesi; öbürü, nihai hâlini alan ve çözüm önerilerini de içeren raporun yayınlanması, çözüm önerilerinin ilgili otoritelere sunulması ve etkilerinin takibi; nihai olarak da, yapılan sektör araştırmalarının değerlendirilmesi.

Araştırılacak Sektörün ve Amacın Belirlenmesi

- Talep üzerine
 - Yasama ve yürütme organlarından gelen talepler
- Kendi iradesi ile
 - Şikayetlerin fazlalığı üzerine
 - İhlale ilişkin inceleme sonucunda rekabet hukuku araçları ile çözülemeyecek aksaklıkların tespiti üzerine
 - Medya/Kamuoyu ilgisi üzerine

Sektör araştırmaları ne üzerine ortaya çıkar? Yine ülkelerdeki farklılıkları da göz önüne alarak, talep üzerine. Yasama veya yürütme organlarından gelen talepler üzerine rekabet otoritelerinin sektör araştırmaları yapmaları mümkün; mesela Amerika'da bunu görüyoruz, FTC, kongreden gelen talep üzerine sektör araştırmaları yürütebiliyor. Daha çok karşılaşılan durum; rekabet otoritelerinin kendilerinin sektör araştırması yapmayı gerekli görmesi. Bu iradeyi ortaya çıkaran nedenler; otoriteye intikal eden şikâyetlerin fazlalığı, ihlallere ilişkin yapılan incelemeler sonucunda veya başka bir konuyla ilgili fark edilen aksaklıklar yahut da rekabet hukuku araçlarıyla çözülemeyecek sorunların tespit edilmiş olması ya da belli bir sektörde ortaya çıkan bir sorun üzerine medyanın, kamuoyunun ilgisi, rekabet otoritelerini, sektör araştırması yapılması konusunda harekete geçirebiliyor.

Rekabet otoritesi bir sektör araştırması yaparken neyi amaçlar ve bir sektörü belirlerken nelere dikkat eder? Aslında sabahki sunumda açıkça yer aldığı gibi, o sektörün nitelikleri, tüketiciler bakımından taşıdığı önem, gayri safi yurt içi hasıla içerisindeki payı vs. gibi hususlar rekabet otoritesinin karar verirken göz önünde bulundurması gereken hususlardır.

Araştırılacak Sektörün ve Amacın Belirlenmesi

- Rekabetin gerektiği gibi işlemediği pazarlardaki aksaklıkları tespit etmek ve uzun vadeli çözüm üretilmesini sağlamak
- Rekabet otoritesinin bilgi birikimini ve teknik deneyimi artırmak/derinleştirmek
- Kamuoyunun ilgisini çekmek
- Rekabet hukuku incelemelerine rehberlik etmesi
- Kamu düzenlemelerinin etkisini incelemek
- Politika oluşturulmasına katkı sağlamak

Sektör araştırmaları hangi amaçla yapılıyor?

- Öncelikle, rekabetin gerektiği gibi işlemediği pazarlardaki aksaklıkları görmek ve bunlara uzun vadeli çözüm üretilmesini sağlamak.
- Rekabet otoritesinin bilgi birikimini ve teknik deneyimi artırmak/derinleştirmek.
- Kamuoyunun belli bir aksaklığa ilgisini çekmek.
- Rekabet hukuku incelemelerine rehberlik etmesi.
- Bir sektördeki kamu düzenlemelerinin etkisini incelemek yahut da belli bir sektöre yönelik bir devlet politikası, bir kamu politikası ya da rekabet politikası oluşturulmasına katkı sağlamak.

Sektör araştırmaları genel olarak rekabet incelemelerinden farklı dedik. Buradaki farklılık, bunların yapılış biçimine ve sürelerine ilişkin düzenlemelere de yansıyor. Rekabet hukuku incelemelerine ilişkin yapı ve bunların tamamlanma süreleri pek çok mevzuatta açıkça belirlenmiştir; ancak, sektör araştırmaları için bu kadar açık düzenlemelerden bahsetmek mümkün değil. Dolayısıyla, sektör araştırmalarının, ihlal incelemelerine göre etkin olarak yürütülmesi daha zordur.

Kapsamın Belirlenmesi ve Planlama

- Etkin olarak yürütmek zor
 - Usul ve süre belirsiz
- Kaynakların etkin kullanımı
- Paydaşların katılımının sağlanması
- Tarafların haklarına riayet
- Kurumsal itibar
 - Şeffaflık ve hesap verebilirlik

Bu nedenle; bu araştırma sürecinde kaynakların etkin kullanımını sağlamak, paydaşların katılımını sağlanmak ve yine, onların haklarına riayet ederek bu araştırmayı yürütebilmek önemlidir. Diğer taraftan rekabet otoritesinin, şeffaflık ve hesap verebilirlik başta olmak üzere Kurumsal itibarının korunması için, araştırmanın kapsamının net bir şekilde belirlenmesi, buna dair planlamanın yapılması ve mümkün olduğunca da o planlamaya riayet edilmesi gerekiyor.

Kapsam belirlemek; konu bazında, bu sektör araştırmasına hangi konuları dâhil etmeliyim ya da hangi konuları dışarıda bırakmalıyım? Bu araştırma, pek çok açıdan sorunlu olduğu öngörülen alanlara yönetilmeli. Bu, yeri geldiğinde sektörün tamamı ya da o sektörde uygulanan belli tip anlaşmalar ya da uygulamalar olabilir.

Kapsamın Belirlenmesi ve Planlama

- Kapsanacak ve dışarıda bırakılacak konuların net olarak belirlenmesi
- Sorunlu olduğu öngörülen alan
 - Sektörün tamamı
 - Belli tip anlaşmalar/uygulamalar
- Yönetilebilir
- Zamanında tamamlanabilir
- İstenen kaliteyi sağlayabilir
- Açıklanabilir olmalı
- Esneklik

Kapsam belirlenmesi; araştırmanın yönetilebilir olmasını sağlamak, zamanında tamamlanabilmesini sağlamak, o araştırmada hedeflenen kaliteyi sağlamak bakımlarından önemli. Ancak, kapsam belirlenirken objektif gerekçelere dayanmalı ve taraflara açıklanabilir olmalı.

Taraflara açıklanabilmesi ne demek? Baktığımızda, aslında her grubun, her paydaşın o sektör araştırmasından bir beklentisi olabilir. Bir kısmının beklentilerini dışarıda bırakacak şekilde kapsam belirlendiğinde onlar buna itiraz edebilecektir. Bu nedenle, bu itirazları karşılayabilmek için objektif gerekçelerle kapsam belirlenmeli. Ancak, kapsam belirlenirken mutlaka bir esneklik payı bırakılmalı, çünkü, yapılan araştırma sürecinde ortaya çıkabilecek koşullar kapsamın daraltılmasını, bazı konuların onun dışında tutulmasını veya kapsamın genişletilmesini gerektirebilecektir.

Kapsamın Belirlenmesi ve Planlama

- Ekip Oluşturulması
- İş Akışının Belirlenmesi
- Sürelerin Belirlenmesi

Planlama aşamasına gelindiğinde, öncelikle bu işi götürecek ekibin oluşturulması gerekiyor, ardından da, ekibin koordinasyonu, belki de, karar mercinin koordinasyonu, o sektör araştırmasına ilişkin iş akışı süreci ve bu iş akışının aşamalarının tamamlanacağı süreler belirlenmeli.

Kapsamın Belirlenmesi ve **Planlama**

Ekip Oluşturulması

- Sayının Belirlenmesi
- Kurum Personeli
 - Sektör araştırmasına özgüleme
- Kurum Dışından Uzman Temini
 - Danışmanlık
 - Akademisyen
 - Diğer kamu kurumları personeli
- Personelin Niteliği
 - Hukukçu
 - İktisatçı

Ekip oluşturulmasına bakıldığında, öncelikle, gerekli kaynak ne ve bu kaynağı ne şekilde temin etmeliyiz kararı verilmeli. Kaynak, bütünüyle kurum personeli olabilir. Bunda da, o personel sektör araştırmasına mı özgülenecek, yoksa diğer işlerinin yanı sıra sektör araştırmasını da mı yürütecek, buna karar verilmeli. Kurum dışı uzmanlık gerekli mi, yani kurum dışından danışmanlık, akademisyenlerle iş birliği veyahut da diğer kamu kurumları personeliyle iş birliği, hatta belki diğer kurumların personelinin de o araştırma sürecine dâhil edilmesi gibi yöntemler benimsenir.

Yine, ekibi oluşturacak personelin nitelikleri, eğitimi, çalıştıkları alanlar, sektördeki uzmanlaşma düzeyi önemli. Genellikle tüm ülkelerin uygulamalarında, sektör araştırmalarında hem iktisatçıların, hem de hukukçuların görevlendirildiğini ve gerektiği zaman -ki bu gereklilik oldukça yüksek düzeyde- dışarıdan danışmanlık hizmeti satın alındığını görüyoruz. Bundan sonra da, ekibi oluşturacak kişi sayısının belirlenmesi gerekiyor.

Kapsamın Belirlenmesi ve **Planlama**

İş Akışının Belirlenmesi

- Araştırmaya Başlama ve Kamuya Duyurma
- Bilgi Toplanması
- Toplanan Verilerin Analizi
- Sorunların Tespiti ve Paydaşlarla Paylaşılması
- Tedbir Geliştirilmesi
- Raporun Kamuya Açıklanması
- Sürecin İzlenmesi

Ekip belirlenip görevlendirme yapıldıktan sonra, araştırma sürecini oluşturacak iş akışı ortaya konmalı. Bu iş akışı aslında detaylandırılabilir ama, mümkün olduğunca ana hatlarıyla almaya çalıştık. Araştırmaya başladığımızın kamuya duyurulması, arkasından veri toplama, toplanan verilerin analizi, bu analiz üzerine, o sektörde görülen sorunların tespiti ve bu sorunların paydaşlarla paylaşılması ve bu paylaşım sonucunda, bu sorunları çözmeye yönelik tedbirler

geliştirilmesi, sonra, geliştirilen tedbirlerin ve oluşturulan raporun nihai hâlinin kamuya açıklanması ve arkasından da, etkililiğini takip etmek bakımından sürecin izlenmesi gibi bir iş akışı bahsedilebilir.

Kapsamın Belirlenmesi ve Planlama

Sürelerin Belirlenmesi

- Önemli Tarihlerin Belirlenmesi
 - Araştırmaya başlandığının kamuya duyurulma zamanı
 - Bilgi talebine ve cevaplara ilişkin süreler
 - Raporun tamamlanma tarihi
 - Kamuya açıklanma zamanı
- Esneklik
- Sürelere Uyum
 - Verilerin güncelliği
 - Paydaş katılımı
 - Kurumsal itibar

Yine, sürenin belirlenmesi önemli. Az önce aktardığım iş akışına uygun ve paralel bir şekilde bu aşamaların tamamlanacağı süreler ve nihai sonlanma zamanı öngörülmesi. Esneklik tabii ki yine de önemli, çünkü çok uzun soluklu bir süreç. O sürelere tam olarak uymak mümkün değil; ancak, mümkün olduğunca makul bir şekilde belirlenen sürelerle uyum da önemli. Verilerin güncelliğini koruması, paydaşların o sektör araştırmasının yararlarına inancını ve dolayısıyla katılımını arttırmak ve kurumsal itibarın korunması için sürelerle mümkün olduğunca uyulması gerekiyor.

Bilgi Toplama ve Analiz

- Araştırma için ihtiyaç duyulacak bilgilerin belirlenmesi
- Bilginin kalitesini, nesnelliğini, faydasını ve bütünlüğünü maksimize edecek ve bilgi istenen tarafların üzerindeki yükü minimize edecek bilgi toplama yöntemini /bilgi kaynaklarını seçmek
 - Araştırmanın kapsamı
 - Sektörün kendine has özellikleri
 - Otoritenin araştırmaya ayıracağı kaynak
 - Zaman kısıtı
 - Sahip olunan yetkiler
- Paydaş Katılımının Sağlanması!!!!
- Kaynak çeşitliliği

Bilgi toplama aşaması aslında, “bu sektör araştırmasında hangi bilgi gerekli” sorusundan başlıyor, yani hangi bilgilerin isteneceği ve tabii ki, bilgi toplama yöntemlerinin ve bilgi kaynaklarının seçilmesi önemli. Elde edilen bilgiler rekabet otoritesi bakımından da çok büyük bir yığın oluşturacaktır. Bunda hem

otoritenin bilgi toplama ve sonraki analiz maliyetini, hem de bilgi istenen tarafların üzerindeki yükü azaltmak için bilgi toplama yöntemi ve bilgi kaynakları iyi seçilmeli. Tabii ki bu arada, bilginin kalitesi, nesnelliği, faydası ve bütünlüğü de ancak, bu seçimin doğru yapılmasıyla sağlanabilecektir.

Bu yöntemle kaynakları seçerken şunlar göz önünde bulundurulmalı:

- O araştırmanın kapsamı,
- Sektörün kendine has özellikleri,
- Rekabet otoritesinin sektör araştırmasına ayırmayı planladığı kaynak,
- Daha önceden o sektöre ilişkin hazır bilgi bulunup bulunmadığı,
- Sınırlı olan zaman,
- Rekabet otoritesinin sahip olduğu bilgi toplama yetkileri.

Özellikle bilgi toplama sürecinde bence çok önemli bir husus var; o da, paydaş katılımının mümkün olan en yüksek düzeyde sağlanması, çünkü bir sektör araştırmasından pek çok kesim (o sektörde faaliyet gösteren teşebbüsler, o sektörle ilişkili diğer sektörlerde faaliyet gösteren teşebbüsler, tüketiciler, kamu otoriteleri vs.) etkilenebilir. O yüzden ve tüm bunlar farklı bir tarafı temsil ettiği için hepsinin görüşünün ve bilgi anlamında katkılarının bu süreçte mutlaka olması gerekiyor. Bunun sağlanması için, sektör araştırması başladığı zaman, uygun görülen zaman aralığında kamuoyuna duyurulması, hatta özellikle paydaşlardan katkı beklendiğinin ve onların iletişim kurabilecekleri kişilerin belirtilmesi önemli. Ayrıca, hem istenilen bilgilerin neler olduğunun saptanmasında, hem de daha sonra sorunların değerlendirilmesi ve analizi aşamasında da mutlaka paydaş katılımını sağlamak önemli. Tabii burada önemli bir nokta da, bunu yapmak için şu hususların mutlaka altı çizilmeli:

- Bu yürütülen araştırma rekabet ihlali incelemesi değil (onların objektif bilgi vermesini sağlayabilmek bakımından.)
- Verdiğiniz bilgilerin gizliliği ve ticari sırlarınız korunacak.
- Sektör araştırmasının amacını, kendisinden beklenen faydayı ve kapsamını da iyice açıkladıktan sonra, pek çok yerde, zorunlu bilgi isteme ve arkasından gelen yaptırımın bile kullanılmasına gerek kalmayacağı vurgulanmakta.

Analizin sağlıklı bir şekilde yapılması, doğru bilgilerin elde edilmesi bakımından kaynak çeşitliliğini sağlamak önemli.

Bilgi Toplama ve Analiz

- **Bilgi Kaynakları**
 - Görüşme ve Çalıştaylar
 - Bilimsel ve hukuki makaleler
 - Resmi kaynaklar
 - İstatistiki veriler
 - Anketler
 - Pazar araştırmaları
 - Bilgi isteme
 - Yerinde inceleme
- **Analiz**
 - Dışardan danışmanlık sağlanması/akademisyenler
 - Taraflarla tekrar görüşme/ilave bilgi isteme
 - Üçüncü kişilerin görüşleri
 - Sektörden kişiler ve kamu yetkilileriyle görüşmeler

Yararlanılabilecek muhtemel bilgi kaynakları: Taraflarla yapılacak görüşmeler ve çalıştaylar, literatür, resmi kaynaklar, istatistiki veriler, daha önceden yapılmış veya o incelemenin amacına uygun olarak yaptırılacak anketler, pazar araştırmaları, otoritenin sahip olduğu bilgi isteme ve yerinde inceleme yetkileri. Yerinde inceleme nispeten az kullanılan bir yöntem; ancak, gizli bilgiye hızlı bir şekilde ve doğrudan erişimin gerekli olduğu hâllerde kullanılıyor. Bu bilgilerin pek çoğu aslında teşebbüslerin görüşlerine dayanıyor. Bunlar arasında, “ben öncelikle bu bilgiye dayanırım” diye bir öncelik sıralaması yapmak mümkün değil; ancak, mümkün olduğunca hepsinden faydalanmak gerekiyor.

Analiz aşamasında, bilgiler tam olarak ihtiyaca uygun şekilde derlendikten sonra, dışarıdan danışmanlık sağlanması, akademisyenlerle iş birliğine gidilmesi, gerektiği takdirde taraflarla görüşmeler veya ek bilgi isteme süreçleri, üçüncü kişilerle, sektörden teşebbüslerle veya kamu yetkilileriyle görüşmeler yapılması, analiz sürecinin sağlıklı olmasını sağlayacak unsurlar.

Sorunların Tespiti ve Çözüm Önerileri

- **Sorunlar;**
 - Teşebbüs Davranışları
 - Tüketici Davranışları
 - Düzenlemeler
 - Bilgi Asimetrisi
 - Pazarın Yapısı

Arkasından, verileri değerlendirdikten sonra sorunların tespiti aşaması geliyor. Tabii burada şunu vurgulamak lazım: İlla ki, her sektör araştırması bir sorunu tespit edecek değil. Çok nadir olsa da, -ki İngiltere’de de galiba OFT’nin yaptığı çalışmalarda sadece iki tanesinde sektörün aklanması söz konusu olmuş- rekabet hukuku ve politikası kapsamında o sektörle ilgili olarak yapılacak bir

işlem olmadığına karar verilebilir ya da çoğunlukla karşılaştığı üzere sorunlar tespit edilir. Bu sorunlar; teşebbüs davranışından, tüketici davranışlarından, o pazarda mevcut olan düzenlemelerden ya da tüketicilerle teşebbüsler arasındaki bilgi asimetrisinden veya o pazarın yapısından kaynaklanıyor olabilir.

Sorunların Tespiti ve Çözüm Önerileri

- Sektörün aklanması
- Rekabet hukuku araçlarının kullanılması
- Rekabet savunuculuğu
 - Düzenleyici çerçevenin değiştirilmesi yönünde rekabet savunuculuğu
 - Tüketicilerin bilinçlendirilmesi ve davranışlarının değiştirilmesi yönünde rekabet savunuculuğu
- Teşebbüslere davranışlarını değiştirmeleri yönünde tavsiye

Bu tespit yapıldıktan sonra, tespit edilen sorunlar ne şekilde çözülebilir aşamasına geliniyor. Burada da aslında iki temel yöntem var: İlki, rekabet hukuku araçlarının kullanılması. Genelde, teşebbüs davranışlarından kaynaklanan problemler söz konusuysa, rekabet otoritesi problemi kendi elinde bulunan araçlarla çözmeyi tercih edebilir. Burada da, inceleme başlatılması söz konusu olabilir ya da teşebbüslere davranışlarını değiştirmeleri yönünde tavsiyelerde bulunabilir. İkinci olarak, rekabet savunuculuğu söz konusu olabilir ki, genelde sektör araştırmaları rekabet savunuculuğuyla sonuçlanmış. En çok ortaya çıkan sonuç, kamu otoritelerine, mevzuatın değiştirilmesi yönünde tavsiyelerde bulunulması. Burada, tüketicilere ilişkin rekabet savunuculuğu da söz konusu olabilir; bu daha çok, tüketicinin korunması yönünde yetki ve sorumlulukları olan rekabet otoriteleri için geçerli.

Sorunları ortaya koyduktan sonra, tedbirleri geliştirmeden paydaşlarla tekrar bir araya gelmesi önemli. Komisyonunda her rapor için uygulanan, ara bir rapor yayınlanması ve onun kamuoyu görüşüne açılması, sonrasında da, gelen yorumlar çerçevesinde bir revizyon yapılarak raporun nihai hâlini alması, ara süreçten sonra, rapor nihai hâlini alınca, ticari sır ve gizli bilgi taraması yapılarak, raporun ticari sırlardan ve gizli bilgilerden arındırılmış hâli otoritenin internet sitesinde yayınlanabilir, basın toplantısı veya basın açıklaması yoluyla kamuoyuyla paylaşılabilir. Burada, bütün raporun herkes tarafından okunmasını beklemek çok doğru değil; o yüzden, sonucuna odaklı, sunulan çözüm önerilerine odaklı bir şekilde bilgilendirme yapılmalı.

Raporun Yayınlanması, Çözüm Önerilerinin Sunulması ve Takibi

- Raporun Yayınlanması
(Ticari sır ve gizli bilgilerden arındırılmış)
 - Kurum internet sitesinde
 - Basın toplantısı
 - Basın açıklaması
- Çözüm Önerilerinin Sunulması
 - Sektörde bulunan teşebbüslere
 - Kamu kurumlarına
 - Tüketicilere
- Takip
 - İlgili teşebbüslerin/kurumların rapora tepkilerinin takibi
 - Rapor sonuçlarının uygulanmasının takibi

Çözüm önerilerinin sunulması aşamasında da, özellikle rekabet savunuculuğu söz konusuysa, önerinin sunulacağı merciyi tespit etmek çok önem taşıyor. Hem daha önceki süreçte iş birliğine gidilmiş olması, hem de çözüm önerilerinin hayata geçirilmesi sürecinde iş birliğine gidiliyor olması önemli, çünkü onları, öngörülen değişikliğin gerçekten faydalı ve gerekli olduğuna ikna etmek, onların da harekete geçmesi bakımından önem taşıyacaktır. Dolayısıyla, bu çözüm önerileri, belki yapılacak toplantılarla, yazışmalarla ilgili otoritelere sunulmalı, hatta tüketiciler ve diğer kamu kurumları ve sektörde bulunan teşebbüsler de bu konularda bilgilendirilmeli.

Tabii ki, bu önerileri sunmakla iş bitmiyor. Sinan'ın özellikle vurgulayacağı üzere genellikle bu durumlarda çok fazla bir sonuç alınmıyor. Bu yüzden, rekabet otoritelerinin sunmuş olduğu önerilere ilgili teşebbüslerin ve ilgili kamu otoritelerinin tepkileri, harekete geçtiler mi, geçtilerse ne şekilde ve süreç nasıl yürüyor, bunun izlenmesi önemli.

Etkili Bir Sektör Araştırması İçin

- Araştırılacak sektörün seçiminde önceliklendirme iyi yapılmalı
- Amaç ve kapsam net bir biçimde belirlenmeli
- Paydaş katılımı sağlanmalı
- Çok yönlü bilgiye dayanmalı
- Öngörülen sürede sonuçlandırılmalı
- Sonuçları kamuoyuna iyi aktarılmalı
- Etkileri takip edilmeli

Genel olarak özetleyecek olursak, daha doğrusu belli noktaları vurgulayacak olursak, etkili, yani sonuca ulaşan bir sektör araştırması için; araştırılacak sektörün seçiminde önceliklendirme iyi yapılmalı, araştırmanın amacı ve kapsamı net bir biçimde belirlenmeli, mutlaka her aşamada paydaşların katılımı sağlanmalı, araştırma çok yönlü bilgiye dayanarak yapılmalı, mümkün olduğunca makul bir süre öngörülmesi ve araştırma, o makul olarak belirlenen

sürede tamamlanmaya çalışılmalı, araştırmanın sonuçları kamuoyuna iyi aktarılmalı ve etkileri takip edilmeli, yani sektör araştırması bitirilip rafa kaldırılmamalı, ondan sonra da, istenen sonuçlar elde ediliyor mu, ilgili otoriteler bunun için harekete geçmiş mi, rekabet otoritesi bu süreçte hızlandırıcı olarak ne yapabilir, bu takip edilmeli.

Oturum Başkanı- Çok teşekkür ediyoruz Çiğdem Hanım. Efendim Çiğdem Hanıma çok teşekkür ediyoruz. Sabahleyin Peter ve Sophia'nın bize yaptığı konuşmanın özellikle birinci bölümünü tamamlayıcı mahiyette, daha geniş bir perspektifte mesele ortaya konmuş ve hakikaten birtakım boşluklar da böylece dolmuş oldu.

Şimdi Türkiye uygulamasına geçiyoruz. Bu düşüncelerimizi esas amacı, Türkiye'de bu uygulamalar nasıldır, nasıl olmalıdır, onları belirlemek.

Buyurun söz sizin Sinan Bey.

Sinan BOZKUŞ (Rekabet Uzmanı)- Ben de konuşmama öncelikle teşekkür konuşmasıyla başlayayım. Ali İhsan Bey'e bu sempozyumdaki emeği nedeniyle teşekkür ediyorum.

Diğer bir husus (belki başta onu söylemekte fayda var); Türkiye'de gerçekleştirilen sektör araştırmalarının tüketici boyutu yok. Rekabet Kurumu sadece rekabet hukukunun uygulanmasından sorumlu. Tüketicilerin korunmasıyla ilgili olarak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bünyesinde bir Kurum var. Bu nedenle, arasında bir kesişme olmuyor.

Belki bir diğer teşekkür de, galiba bu sunumlar Kurumdan yayınlanıyor, ekran başında izleyenlere de buradan teşekkür edelim.

İlk bölümde yasal çerçeve ve Kurum bünyesinde şimdiye kadar neler yapıldı, ondan bahsettikten sonra, ilk bölümde Çiğdem'in anlattığı kısımlar çerçevesinde iyi uygulama örneklerine ne kadar yaklaştık, bundan bahsedeceğim ve sonrasında da, "sektör araştırmalarını daha iyi nasıl yapabiliriz" şeklinde bazı önerilerimiz olacak.

İyi uygulama örneklerini biz anlatırken, OECD'nin, ICN'nin ve Çiğdem'in verdiği kaynaklardan faydalandık. Sabahki sunumlardan, OFT'nin sunumundan ve "Competition Commission"dan gelen Peter'in sunumundan gördüğümüz üzere aslında iyi uygulama örneği İngiltere'ymiş, onu gördük. Belki bunu, "İngiltere örneğidir" diye de değiştirebilirdik.

Türkiye'deki kısma gelirsek, yasal çerçeve nedir diye baktığımızda, 4054 Sayılı Kanunda sektör araştırmaları yapılmasına dair açık bir hüküm yok. Peki, nasıl yapıyoruz? 27/A maddesindeki, "bu kanunda yasaklanan faaliyetler ve hukuki işlemler hakkında, başvuru üzerine veya resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak ..." bu hüküm çerçevesinde sektör araştırmalarını yapıyoruz.

Avrupa Birliği uygulamasına baktığımızda, 1/2003 sayılı tüzüğün 17'nci maddesi, Komisyonun açıkça sektör araştırması yapabileceği ve bu araştırmalar çerçevesinde yerinde inceleme ve bilgi-belge isteme yetkilerini kullanabileceğini düzenliyor. Türkiye'de yasal mevzuatta bu anlamda en azından bir açıklık olmadığını net olarak söyleyebiliriz.

Genel resme baktığımız, gerçekleştirilen sektör araştırması şimdiye kadar 14; bunların 5 tanesi tamamlanmış durumda, 9 tane de devam eden sektör araştırması var.

Yıllar itibarıyla dağılıma bakıldığında, biz 2005'te sektör araştırmalarının başladığını kabul ediyoruz, düşünüyoruz.

Türkiye Uygulaması

- Gerçekleştirilen Sektör Araştırması: 14
 - Tamamlanan: 5
 - Devam Eden: 9
- Yıllar İtibariyle Dağılım (Başlama tarihine göre)

2005	1
2006	1
2007	0
2008	5
2009	3
2010	4
Toplam	14
Yıllık Ort.	2,3
- Daha önce gerçekleştirilen bazı araştırmalar bu kapsamda değil

Daha öncesinde yapılan bazı çalışmalar var, adı sektör araştırması olan çalışmalar da olabilir ama bunlar, ilk bölümde Çiğdem'in anlattığı kısımdaki bizim tanıma çok uymayan, daha çok pazarın fotoğrafının çekilmesi, pazar paylarına ilişkin bazı verilerin elde edilmesine yönelik yapılan çalışmalar olduğu için biz kapsam dışında bıraktık.

2005 yılından itibaren başlayan sektör araştırması çalışmaları 2010 yılında 14'e ulaşmış durumda. Son 3 yıla baktığımızda, başlatılan sektör araştırması sayısında ciddi bir artış söz konusu. Bunu diğer ülke uygulamalarıyla karşılaştırdığımızda, ICN tarafından 2009'daki yapılan çalışmada, 32 otoriteden 14'ü yılda bir-iki sektör araştırması yaptığını söylemiş. Biz, kuruluşumuzdan itibaren baktığımızda, toplamda bu orana yaklaşıyoruz ama, son birkaç yıla baktığımızda bu oranların çok üzerindeyiz ve ilginin de arttığını söyleyebiliriz.

Türkiye Uygulaması

Tamamlanan				
Konu	İlgili Sektör	Başlama Tarihi	Bitiş Tarihi	Süre (Ay)
Şehirlerarası Yolcu Taşımacılığı	Ulaştırma	21.07.2005	09.02.2006	7
Akaryakıt	Enerji	06.07.2006	30.05.2008	23
Bankaların Uçak Bileti Satışı	Ulaştırma	28.02.2008	17.07.2008	5
Tüm Kartları Kabul Kuralı	Bankacılık ve Finans	03.07.2008	25.11.2009	17
Sürücü Kursları	Eğitim	18.06.2009	19.02.2010	8

Tamamlanan sektör araştırmaları nelerle ilgili? Şehirlerarası yolcu taşımacılığı alanında ve daha sonra akaryakıt alanında düzenlenmiş bir sektör

araştırması var. Bankaların uçak bileti satışına ilişkin, tüm kartları kabul kuralı ve sürücü kurslarına ilişkin sektör araştırmaları var. Bunların tamamlanma süreleri de yer alıyor.

Türkiye Uygulaması

Konu	Devam Eden			
	İlgili Sektör	Başlama Tarihi	Geçen Süre (Ay)	
Motorlu Taşıt (2005/4 Sayılı Tebliğ)	Otomotiv	01.05.2008	08.10.2010	30
Motorlu Taşıt (Yedek Parça)	Otomotiv	15.05.2008	08.10.2010	29
Kömür	Enerji	25.12.2008	08.10.2010	22
İlaç	İlaç	20.01.2009	08.10.2010	21
Organize Perakende	Perakende	16.09.2009	08.10.2010	13
Doğalgaz	Enerji	11.02.2010	08.10.2010	8
Et	Gıda	01.04.2010	08.10.2010	6
Süt	Gıda	27.05.2010	08.10.2010	4
Çevre ve Atık Yönetimi	Çevre	30.09.2010	08.10.2010	0

Devam edenlere baktığımızda; motorlu taşıtlarla ilgili iki tane (bir tanesi tebliğle, diğeri yedek parçayla ilgili, birazdan bunların kapsamına, amacına biraz daha ayrıntılı değineceğim), enerji, doğalgaz, et, çevre alanında sektör araştırması var.

Türkiye Uygulaması

Sektörel Dağılım	
Enerji	3
Otomotiv	2
Ulaştırma	2
Gıda	2
Bankacılık ve Finans	1
İlaç	1
Perakende	1
Çevre ve Atık Yönetimi	1
Eğitim	1
Toplam	14

Genel dağılıma baktığımızda, en fazla enerji alanında (kömür, doğalgaz, akaryakıt) sektör araştırması başlatıldığını görüyoruz. Otomotivde, tebliğle ilgili olarak iki tane, ulaştırma alanında iki tane, gıdada iki tane, diğerk alanlarda da birer tane sektör araştırması başlatılmış durumda.

ICN'deki toplantıda elde edilenler çerçevesinde, rekabet otoriteleri en çok hangi sektörlerde sektör araştırması başlatmış diye bakarsak, daha çok bankacılık ve finans, ulaştırma, telekom, enerji ve perakende alanlarını görüyoruz; bizim de baktıklarımız çoğunlukla aynı. Bu yönde bir paralellik olduğunu söyleyebiliriz.

Bu genel bilgidenden sonra, ilk bölümde anlatılan adımlar Türkiye’de nasıl takip edilmiş, bu konudaki iyi uygulama örneklerine ne kadar uyuyoruz ne kadar uymuyoruz, biraz da onlar üzerinden gideceğiz.

Türkiye Uygulaması

Araştırılacak Sektörün Seçimi

- Talep üzerine gerçekleştirilen sektör araştırması mevcut değil
 - Zorlayıcı bir mevzuat hükmü yok
- Tamamı Kurul’un kendi iradesi ile
 - Şikâyetler üzerine: Akaryakıt, Kömür, Süt
 - Önceki incelemelerin etkisizliği: Sürücü kursları, Şehirlerarası yolcu taşımacılığı
 - İlgili Daire/Raportörlerin talebi: İlaç, TTK kuralı, Atık yönetimi
 - Çoğunluğu Kurul kararı ile
 - Kurul kararı olmadan: Et, Şehirlerarası yolcu taşımacılığı

Sektör araştırmalarının seçimi, yani Kurumu veya Kurulu sektör araştırması yapmaya iten sebeplere baktığımızda, Kurulu zorlayıcı bir kanun hükmü yok. Bazı ülkelerde bunun örnekleri var. Bakanlıktan, Amerika’da FTC, Kongreden gelen bir talep üzerine zorunlu olarak sektör araştırması başlatabiliyor; Türkiye’de böyle bir zorlayıcı mevzuat hükmü yok. Kurumun kendi iradesiyle başlatılmış sektör araştırmaları var.

Genel eğilim ne üzerine? Kuruma gelen şikâyetlerle başlatılanlar var. Bu şikâyetler tabii çoğunlukla ihlal şikâyetleri oluyor. Sektörün belli kısımlarına yönelik, mesela akaryakıtta intifalarla ilgili çok sayıda şikâyet gelebiliyor. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunundan kaynaklanan şikâyetler, -belki bunların Kurumla çok ilgisi de olmayabilir- farklı, dikey anlaşmaların uygulanmasından kaynaklanan şikâyetler olabiliyor. Bunların hepsi farklı incelemelerde, aslında rekabet hukukunun formel incelemelerinde inceleniyor ama, bunlara daha bütüncül bir bakış açısı kazandırmak için sektör araştırmaları başlatılmasına karar verilebiliyor. Bu tip şikâyetlerle başlatılanlar: Akaryakıt, kömür, süt. Bizim gruplandırmamızda bu üçü ama, diğerlerinde de bazı şikâyetler olabilir tabii.

Önceki incelemelerin etkisizliği, yani buradan kastımız ne? Daha önce o sektöre yönelik çeşitli incelemeler başlatılmış, soruşturmalar yürütülmüş olabilir, ancak, sektördeki rekabet sorunları bitmemiş. Bunlar da, sürücü kursları ve şehirlerarası yolcu taşımacılığı.

Sürücü kurslarıyla ilgili daha önce Kurum bünyesinde iki soruşturma, çok sayıda da önaraştırma yapıldı, ancak şikâyetlerde bir azalma olmadı.

“Burada sorunun kaynağı nedir” şeklinde bir sorudan hareketle, sürücü kursları ve şehirlerarası yolcu taşımacılığıyla ilgili sektör araştırmaları başlatılmasına karar verildi. Şikâyet olmadan, -daha önceki incelemelerin belki çözümsüzlüğü de olabilir burada- daha çok ilgili raportörün veya dairenin tespitine dayanan sorunlar üzerine başlatılan sektör araştırmaları da var; bunlar, ilaç, TKK (tüm kartları kabul) kuralı, atık yönetimiyle ilgili sektör araştırması. Bunların ne şekilde başlatıldığına baktığımızda da, çoğunluğunun Kurul kararına dayandığını görüyoruz. Kurul, bunlarla ilgili sektör araştırması başlatılması yönünde karar almış. Karar almadan başlayan iki tane sektör araştırması tespit ettik: Bir tanesi, et sektöründe yürütülen bir inceleme (belki bunu da ilk kapsamda dahil edilmeyebilirdi, şu anki kapsamda biz bunu sektör araştırması olarak düşündük), diğeri de, şehirlerarası yolcu taşımacılığı. Bu, tamamlanan bir inceleme, raporu yayınlanmış, ancak biz Kurul kararını bulamadık. Kurul kararına dayanmadan, iki adet sektör araştırması bulunduğunu görüyoruz.

Sektör araştırması başladıktan sonra, ilk bölümde anlatılanlar çerçevesinde önce amaç belirleniyor; niçin sektör araştırması yapacağız, sektör araştırması yapmamızın amacı ne, o araştırmadan beklentilerimiz ne?

Türkiye Uygulaması

Sektör Araştırmalarının Amaçları

- | | |
|--|------------------------------------|
| - Akaryakıt | - Doğal gaz |
| • TKK Kuralı | - Kömür |
| • Bankaların Uçak Bileti Satışı | - Organize perakende |
| - Motorlu taşıt (Yedek parça) | |
| - Motorlu taşıt (2005/4 sayılı Tebliğ) | ? Sürücü kursları |
| - İlaç | ? Şehirlerarası yolcu taşımacılığı |
| - Süt | |

Bütüncül bakış açısı ve rekabet politikası oluşturmak için, az önce bahsettiğim, akaryakıt sektöründe bireysel bazda çeşitli incelemeler yapılmış ama, bunlardan yeterli verim alınamamış, sektördeki sorunlar devam etmiş; bunlar arasında akaryakıt, doğalgaz ve ilaç sektörlerini görüyoruz. Gene, organize perakendede de, özellikle son birkaç yıldaki yerel marketlerin uluslararası zincirler tarafından satın alınması, bunların alım gücü tarafında rekabet sorunlarına yol açabileceği endişesiyle, bu tip sorunların tespiti amacıyla bir sektör araştırması başlatılmış. Bir devlet politikası oluşturulmasına yardım etmek amacıyla başlatılanlar var; bu da kömür sektörüne yönelik bir araştırma. Daha önce kömürle ilgili de Kurumda çok sayıda inceleme yapıldı, ancak onlarda da, rekabet politikasıyla çözümlenemeyecek, farklı sebeplerden kaynaklanan birçok

etken olduğundan, bu devlet politikası oluşturulmasına katkı sağlamak amacıyla bir sektör araştırması başlatılmasına karar verildi. Kurulun düzenlemelerinin veya müdahalelerinin sektördeki etkisinin tespiti amacıyla başlatılanlar var; bunlar da, motorlu taşıtlara yönelik iki tane inceleme: Bir tanesi, kasko kapsamındaki yedek parça fiyatlarının tebliğden önce ve tebliğden sonra fiyatları nasıl değişti, onu görmek amacıyla, diğeri de, tebliğin etkisi nedir, onu görmek amacıyla başlatılan yakın zamanlı incelemeler.

Yanda, (pimi çekilmiş bomba gibi, patlayacak gibi duranlar) tüm kartları kabul kuralı ve bankaların uçak bileti satışına ilişkin incelemeleri ayırdık. Bunlar daha çok ihlal tespitine yönelik; orada bir ihlal var mı yok mu, bunun incelemesine dönük iki tane sektör araştırması. Bunun, ilk bölümde de anlatılanlar çerçevesinde, çok kullanılması gereken bir yöntem olmadığını düşünüyoruz. Sektör araştırmaları, bir ihlal incelemeye dönük değil, sektörün genelinde bir politika oluşturmak, ona yardım etmek amacıyla başlatılan incelemeler.

Tüm kartları kabul kuralına ve bankaların uçak bileti satışına ilişkin sektör araştırmalarının biraz da, ihlalin varlığına veya yokluğuna dair bir tespit yapılması amacıyla başlatıldığını görüyoruz. Onun için, bu yöntemin pek kullanışlı olmadığını düşünüyoruz. Tabii, Kurum veya Türkiye uygulamasında bunun sebepleri de var. Diğer incelemelerin, bir önaraştırma bir ay sürdüğü için, süre sıkıntısı olmayan, süre sorunu olmayan bir şekilde incelenmesi gerekebiliyor. Biraz da bu tip kaygılarla başlatılan incelemeler.

Kurul kararlarına veya bilgi notlarına baktığımızda amaca ilişkin çok ifade bulamadığımız iki tane inceleme, sektör araştırması görüyoruz; bunlar da, sürücü kursları ve kara yoluyla şehirlerarası yolcu taşımacılığı. Bunlarda amaca vurgu yapılmadığını görüyoruz.

Amacı belirledikten sonra, başlatılan sektör araştırmalarında kapsam ne şekilde olacak? Belki söylemek lazım; buradakilerin hepsi Kurul kararlarına yansımış amaç, kapsam ifadeleri değil, bir kısmı ilgili notlardan ulaştığımız şeyler.

Türkiye Uygulaması

Kapsamın Belirlenmesi

- Tüm Sektör: İlaç, Kömür, Doğal gaz
- Belli Tip Anlaşmalar/Uygulamalar: TKK kuralı, Bankaların uçak bileti satışı
- Sektörün Belli Bir Bölümü: Otomotiv (Yedek parça), Otomotiv (satış sonrası hizmetler)
- Bazı incelemelerde kapsam daraltılmış ancak genel itibarıyla kapsam Kurul tarafından net bir şekilde belirlenmemiş

Tüm sektöre yönelik incelemeler, -ilaçta, kömürde, doğalgazda bir kapsam daraltılmasına gidilmemiş- o sektörün tamamına yönelik bir inceleme. Ancak, ilaçta kapsam tabii biraz daha ayrıntılı; pazarın yapısı, fiyatlandırma, geri ödeme, pazara giriş koşulları, dağıtım kanalları ve ilaç ihaleleri gibi alt başlıklar şekilde belirlenmiş.

Belli tip anlaşmalara, uygulamalara dönük sektör araştırmaları var; burada tüm sektör incelenmiyor. Tüm kartları kabul kuralı; kredi kartı şirketinin, uluslararası kartlı sistem kuruluşlarının (Visa ve MasterCard) uyguladığı kurallar. Bunlardan sadece birisi hakkında inceleme yaptık. Diğerleri de, bankaların uçak bileti satışı; gene çok sınırlı bir alan.

Kapsamın daraltılması başka ne şekilde yapılmış? Sektörün belli bir bölümü, otomotiv sektöründe başlatılan iki tane inceleme var: Birisi, kasko kapsamındaki yedek parçalarının fiyat artışlarının-azalışlarının incelenmesine dair ve son 5 yılı kapsayan bir araştırma; diğer sektör araştırması da, 2005/4 sayılı tebliğin, satış sonrası hizmetlerdeki etkilerinin incelenmesi amacıyla başlatılmış bir inceleme.

Genel olarak baktığımızda, bu tip bazı sektör araştırmalarında, burada yer verilenlerde daraltılabiliyor. Sektör araştırmaları kapsamının en azından Kurul kararlarına çok net bir şekilde yansıdığını söylemek mümkün değil.

Sektör araştırmalarının alanını, kapsamını belirledikten sonra planlama aşamasına geldik. Tabii öncelikle ekip oluşturulması gerekiyor. Burada belki, Kurum personeli mi, dışarıdan uzman temini mi sorusu gündeme gelebilir. En azından, sürekli olarak dışarıdan uzman katkısı alındığını, -Türkiye’de zaten dışarıya havale edilen bir sektör araştırması yok- böyle bir katkının olduğunu görmedik.

Türkiye Uygulaması

Planlama

- Ekip

- Kurum personeli
 - Ortalama 4 kişi
 - En az 3 kişi, en fazla 6 kişi görev almış
- Dışarıdan uzman temini yok
- Uzmanlaşma
 - Sektörde çalışmış uzmanlar görev alıyor
 - Sektör araştırmasına özgüleme yok

Sektör araştırmalarına baktığımızda, incelemeyi yapan personel sayısının genelde 3 kişiyle 6 kişi arasında değişiyor, ortalaması 4 kişi. Dünya uygulamalarına baktığımızda, bu tip sektör araştırmalarını yürütenlerin sayısının genelde 2-5 kişi arasında değiştiğini görüyoruz. Ancak, kapsamlı araştırmalarda, örneğin Avrupa Birliği'nin, Komisyonun, yaptığı sektör araştırmalarında (ilaç veya finansal hizmetlerde) 15-20 kişiye kadar uzman çalıştırabildiğini görüyoruz.

Peki, uzmanlaşma ne şekilde?

Genelde sektörlere yoğunlaşmış, sektör bazında daireler kurulmuş olduğu için, o daire bünyesindeki uzmanlar ve genelde sektörde çalışmış uzmanlar görev alıyor. Ancak, personelin sektör araştırmasına özgülenmesi gibi bir politika yok. Sektör araştırmasını yürüten personel aynı zamanda rekabet ihlali incelemelerini de yürütebiliyor.

Türkiye Uygulaması

Planlama

- Süre

- Kanun'da öngörölmüş bir süre yok
- Kurul kararlarında süre yer almıyor
- Tamamlananların ortalaması: 12 Ay
- Devam edenlerin ortalaması: 15 Ay
- Etkili bir planlama olmadığından süre uzuyor
 - Süreye bağlı diğer işlerin önceliği
 - Sektör araştırmasına özgülememe

Planlamanın diğer aşaması süre. Süreye ilişkin kanunda öngörölmüş bir madde ve ona ilişkin bir hüküm yok. Kurul kararlarında da çoğunlukla süre yer almıyor. Bu süreler, daire bünyesinde yürütölen bazı işlemlerle belirleniyor. Sadece ilaç sektörüne yönelik incelemede bir süre verilmiş, onun dışındakilerde süreye ilişkin bir şey görmedik.

Tamamlananların ortalamasına baktığımızda, o 5 tane incelemenin 12 ayda tamamlandığını görüyoruz. Devam edenlerin ortalamasına baktığımızda, hâlen devam eden sektör araştırmaları bugün itibarıyla ortalaması 15 aylık bir süreye bulmuş durumda. Devam edenlerin biraz daha uzayacağını görüyoruz. Belki, çok ciddi bir kaynak planlaması yapılması gerektiği için, çok ciddi yapılmadığı için bunun uzadığını görüyoruz. Burada sebeplerden birisi de, süreye bağlı diğer işlerin önceliği, önaraştırma, soruşturma, devralma gibi incelemelerde kanuni süre var ve bunların yapılması zorunlu olduğu için, bu tip süreye bağlı olmayan işler biraz daha uzayabiliyor. Belki bununla bağlantılı olarak diğer bir etken de, Kurumda sektör araştırmalarına özgülleme yok, bazen diğer işler daha öncelikli olabiliyor.

Türkiye Uygulaması

Bilgi Toplama Yöntemleri

- Kanuni Yetkiler
 - Bilgi İsteme (14. madde)
 - Yerinde İnceleme (15. madde)
 - Kurul kararlarında bu yetkiler veriliyor ancak herhangi bir yaptırım uygulanmadı
- Diğer Yöntemler Sınırlı
 - Anket
 - Akademik Çalışma
 - Çalıştay
- Dış Kaynak Kullanımı
 - İlaç
 - Doğal gaz
 - Kömür

Sektör araştırmalarında Kurumun bilgi toplama yöntemleri nelerdir?

Kanuni yetkileri var (14'üncü ve 15'inci maddeler.) 14'üncü madde, bilgi isteme yetkisini, belge isteme yetkisini düzenliyor; 15'inci madde, yerinde inceleme yetkisini düzenliyor. Bu yetkiler kullanılırken ilgililerin bilgi-belge vermemeleri veya yerinde incelemeyi engellemeleri de gene yaptırıma tabi tutulmuş ve kanunda para cezaları öngörülmüş. Sektör araştırmalarında bu yetkiler çoğunlukla veriliyor; onu görüyoruz. Bazılarında tek olarak 14'üncü madde, bazılarında da hem 14'üncü madde, hem de 15'inci madde yetkilerinin verildiğini görüyoruz. Ancak, şu ana kadar bir sektör araştırması kapsamında yerinde inceleme yapılmadı; belki çok kullanışlı da bir yöntem değil. Burada çok girmedik ama, 15'inci madde yetkisi sektör araştırmalarında gerekli mi değil midir, bunun tartışılması gerekebilir. Şu ana kadar, bilgi-belge vermediği gerekçesiyle şirketlere bir para cezası da uygulanmış durumda değil.

Ancak, Kurumun en çok uyguladığı yöntem, bilgi veya belge isteme. Bilgi-belge çoğunlukla teşebbüslerden ve kamu kurumlarından isteniyor. Örneklerden gidecek olursak, sürücü kursu incelemesinde, sektör araştırmasında

biz öncelikle, Milli Eğitim Bakanlığına ve 81 ildeki Milli Eğitim müdürlüklerine bir yazı yazarak, illerinde bulunan sürücü kursu sayısı, kontenjanları, son 3-4 yıla ait kursiyer sayısı gibi bilgileri istedik ve 81 il Milli Eğitim Müdürlüğünden gelen cevapları derleyip rapora koyduk. Tabii, sektörde faaliyet gösteren teşebbüslerden bilgi istenebiliyor. Gene aynı inceleme kapsamında, sürücü kursları sektör araştırmasında, her ildeki sürücü kurslarından maliyet yapılarına ilişkin bilgiler istendi. Başka sektör araştırmalarında da var; ben, içinde bulunduğum bir tanesini söyledim. Akaryakıt sektöründeki 37 firmadan, bilgi-belge ve pazardaki rekabet koşullarının nasıl olduğuna dair görüş istendi. Çoğunlukla düzenleyici kurumdan olmak üzere sektör araştırmaları kapsamında kamu kurumlarından da benzer görüşler alınabiliyor. Diğer yöntemlerin kullanılması sınırlı; bunlar anket, akademik çalışma olabilir. Genellikle, var olan akademik çalışmalardan yararlanılıyor, onda bir sorunumuz yok; belki, tüm kartları kabul kuralında bizim en çok yararlandığımız bilgi diyelim. Akademik çalışmalar bize yol gösterici oldu. Ancak, sektör araştırması kapsamında bir akademik çalışma yaptırma veya bu tip bir destek alınması çok kullanılan bir yöntem değil.

Dış kaynak kullanımı son yıllarda tanınan bir yetki, 2008 yılından sonra Kurulun tanıdığı yetkilerden birisi; belki daha önce kullanılabilirdi. İlaçta, doğalgazda ve kömürde, yurtdışından veya yurtiçinden veri toplama şirketlerinden, danışmanlık firmalarından ücreti mukabili danışmanlık hizmeti alınabilmesinin yolu açıldı; bunun önemli olduğunu düşünüyoruz.

Sektör araştırmalarında amacı belirledik, kapsamı belirledik, ekipler oluşturuldu, bilgi-belge istendi, analiz edildi ve sorunlar tespit edildi; bu sorunlar neler oldu ve çözüm önerileri olarak neler sunuldu?

Türkiye Uygulaması

Sorunların Tespiti ve Çözüm Önerileri

- Rekabet ihlali incelemesi ile sonuçlanan
 - Akaryakıt (Önaraştırma)
- Rekabet savunuculuğu
 - Kanun değişikliği: Akaryakıt
 - Yönetmelik değişikliği: Akaryakıt, Sürücü kursları
 - Politika değişikliği: Şehirlerarası yolcu taşımacılığı (Kurul'un politikası)
- Teşebbüslere davranışlarını değiştirmeleri yönünde tavsiye
 - TKK Kuralı

Baktığımızda, genel olarak sektör araştırmalarının iki muhtemel sonuçla sonuçlanabildiğini görüyoruz: Bunlardan biri, sektör araştırması sonunda bir ihlal incelemesi olabilir, önerisi olabilir; ancak, bu çok sınırlı, genel olarak bu tip bir

incelemeye pek gidilmiyor. İkinci ve en muhtemel sonuç, rekabet savunuculuğuyla ilgili bir sonuç. Sadece akaryakıt sektör araştırmasında önaraştırma açılması yönünde bir öneri var ve akaryakıtta önaraştırma açılıyor, sonrasında tabii soruşturma aşamasına geçmiyor.

Sektör araştırmaları sonucunda rekabet savunuculuğu olarak neler yapılmış?

Akaryakıt sektör araştırmasında kanun (5015 Sayılı Kanun) değişikliği önerilmiş. Yönetmelik değişikliği gene akaryakıt sektör araştırmasında ve sürücü kurslarına ilişkin sektör araştırmasında önerilmiş.

Buradaki politika değişikliği; sektör araştırması sonucunda Kurula, sürücü kurslarında Kurulun sektöre yaklaşımını değiştirmesi veya uyguladığı cezaları biraz arttırması, uygulamıyorsa bunları uygulaması şeklinde bir politika önerilmiş. Belki bunun da etkisiyle, sonraki yürütölen bir soruşturmada sürücü kurslarına ceza verildi; daha önceki iki soruşturmada ceza verilmemişti.

Diğeride de şehirlerarası yolcu taşımacılığı. Kurum bünyesinde çok sayıda inceleme yapıldığı için, sektöre yönelik araştırma sonucunda, buradaki sektörün aslında çok rekabetçi olduğu ortaya konu ve Kurumun bu sektöre belki biraz daha ılımlı yaklaşması gerektiğine dair bir sonuç önerildi. Aslında bu önerinin de biraz dikkate alındığını görüyoruz. Sektör araştırması raporu doğrultusunda Kurulun, yolcu taşımacılığına ilişkin politikasının, soruşturma açmaktansa onları biraz daha bilinçlendirme şekline yöneldiğini görüyoruz.

Bir tanesinde de, araştırma sonunda teşebbüslere bir yazı, görüş gönderilmiş durumda; bu da tüm kartları kabul kuralı, bankalara, uygulamalarının ihlal olabileceği şeklinde bir tavsiye, bunu değiştirmeleri yönünde bir tavsiye. Bir tanesi geri dönüş yaptı ve ilgili kuralı değiştirdiğini ifade etti.

Raporumuzu, çözümleri sunduk, peki, bunların yapılmasını veya yapıldığını nasıl takip edeceğiz, bundan nasıl emin olacağız?

Türkiye Uygulaması

Raporun Yayınlanması, Çözüm Önerilerinin Sunulması ve Takibi

- **Raporun Yayınlanması**
 - Kurul kararından ve ticari sırlar gizlendikten sonra
 - Kamuya duyurulması sınırlı
 - Akaryakıt
 - TTK Kuralı
 - Sürücü Kursları
 - Şeffaflık düzeyi düşük
- **Çözüm önerilerinin takibi**
 - Çözüm önerilerinin takibi yapılmıyor
 - Sektör araştırmalarının değerlendirilmesi yapılmıyor

Kurum bünyesinde hazırlanan sektör araştırmalarının, sadece tamamlandıktan sonra ve onların da üç tanesinin yayınlandığını görüyoruz: Bunlar, akaryakıt, tüm kartları kabul kuralı ve sürücü kursları sektör araştırmaları. Sadece raporlar yayınlanmış. Sektör araştırmasına başlandığına dair bir duyurunun veya böyle bir açıklamanın yapılmadığını biliyoruz. Ancak, şeffaflık düzeyinin artırılması için belki öncelikle yapılması gereken, sektör araştırmalarına başlandığının duyurulması, sonrasında, ilgililerin katkıları varsa o katkıların alınması için bir duyuru, sonra taslak bir rapor hazırlanmışsa, onun sunulması ve çözüm önerilerinin tartışmaya açılması, o çözüm önerilerine belki Kurumun geri dönüşü varsa, onların konulması ve en son, raporun internet sitesinde yayınlanması veya ilgililere gönderilmesi şeklinde. Bunun çok sınırlı olduğunu, sadece sonuçlarının duyurulduğunu ve üç tane raporun yayınlandığını görüyoruz.

Çözüm önerilerinin takibi:

Tabii, “çözüm önerileri yapılmış mı, yerine getirilmiş mi” şeklinde Kurum bünyesinde böyle düzenli bir sistem yok; ancak etkilerinden bazıları görmek belki mümkün. Özellikle Kuruma önerilen politikalarda bu etkileri biraz daha rahat görebiliyoruz. Diğerlerinde, örneğin akaryakıtta bir kanun değişikliği önerisi oldu, yönetmelik değişikliği önerisi oldu, bunların yapıldığına dair net bilgiler, takip edilirse, belki olabilir. Ancak, Kurum bünyesinde böyle düzenli bir takip yapılmıyor. Sektör araştırmalarının değerlendirilmesi yapılmıyor. Sabahki oturumlarda İngiltere’den gelenlerin anlattığı kadarıyla, oradaki sektör araştırmalarının sonradan bir değerlendirilmesi yapılıyor ve “şu kadarlık bir katkı sağlandı” şeklinde sayısal verilerle ifade edilebiliyor; bizde bu tip bir değerlendirme de yok.

Türkiye Uygulaması

Genel Değerlendirme

- Son yıllarda sayı ve atfedilen önem artıyor
- Ancak Kurul'un genel bir politikası yok
- Bazı incelemeler çok uzun süredir devam ediyor ve kapsam net değil
- Rekabet ihlali incelemesine konu olması gereken bazı uygulamalar sektör araştırması adı altında incelenmiş
- Kamuya açıklama (şeffaflık) çok sınırlı ve kamuoyu oluşturmada başarısızlık var
- Paydaşların katılımı yeterince teşvik edilmiyor
- Önerilen çözümler bağlayıcı olmadığından sonuçsuz kalıyor
- Raporların takibi ve değerlendirmesi yapılmıyor

Sonuç: Etkililik düşük seviyede

Genel olarak Türkiye uygulamasına baktığımızda, en başta söylediğimiz, kanuni çerçevede bir iyileştirme yapılması için bir öneri olabilir. Hukuki altyapının yetersiz olduğunu, açıkça “sektör araştırması” ifadesinin belki orada yer alması gerektiğini düşünüyoruz. Son yıllarda yapılan sektör araştırması sayısı artmış. Özellikle son 3 yıldaki ortalamaya göre, bir yıla 4 tane sektör araştırması düşüyor.

Kurulun genel bir politikası, yani bir önceliklendirmesi bulunmuyor; “biz hangi sektörlerde inceleme-araştırma yapmalıyız veya araştıracağımız 5-6 tane sektör varsa, bunların önce hangisine bakmalıyız” şeklinde bir önceliklendirme yapılmıyor. Burada belki personel kaynağı, mali kaynaklara göre bir önceliklendirme yapılarak genel bir politika belirlenebilir.

Bazı incelemeler uzun süredir devam ediyor ve bazı incelemelerde kapsam da net olarak belirlenmemiş. Kapsam belirlenmeyince, bu, incelemenin uzamasına yol açabiliyor. Bunların da, hem ilgililer üzerinde gereksiz maliyetler yaratılmaması için ve kurumsal itibar için belli süreler dahilinde yapılması ve bitirilmesi gerekiyor.

Diğer bir tespit de, rekabet ihlali incelemelerine konu olması gereken, o saydığımız, tüm kartları kabul kuralı ve bankaların uçak bileti satışına ilişkin incelemede olduğu gibi, belki ihlal incelemesine konu olması gereken uygulamaların sektör araştırması adı altında incelendiğini görüyoruz.

Kamuya açıklamada, yani şeffaflık düzeyinde eksiklikler var, bunlar sınırlı. Kamuoyu oluşturmada da başarısızlık olduğunu görüyoruz. Bazı sektörlerdeki kamuoyu duyarlılığı zaman zaman yüksek olabiliyor; bunu en son et sektöründe görebiliyoruz. Türkiye 1.5 yıldır et fiyatlarının yüksekliğiyle ilgili konuşuyor. Kurum bünyesinde belki buna ilişkin bir araştırma tamamlansa ve “rekabet nasıl artar, fiyatları nasıl düşer” şeklinde bir inceleme duyurulması

durumunda, bu hassasiyetler de kullanılarak kamuoyu oluşturmanın çok daha kolay olabileceğini ve Kurum nerilerinin daha dikkate alınır olabileceğini dşinyoruz.

şeffaflık çok sınırlı olduğu için paydaşların katılımında da sınırlılığa yol açılıyor, yeterince teşvik edilmiyor. Sektör araştırması kapsamında ilgililerle görüşüyoruz, sektör temsilcileriyle görüşüyoruz. Ancak, zm önerilerinin oluşturulması aşamasında belki eksiklikler olabilir. Orada da, bir tedbir nerdiğimizde, ngrdğmzde, bunun sektörü nasıl etkileyeceğini, belki bizim ngrmediğimiz başka sonuçlara yol açabileceğini düşünerek, ilgililerin ve paydaşların katılımının sağlanması önemli.

zmler bağlayıcı olmadığından çoğunlukla sonuçsuz kalıyor. Kurum bünyesinde hazırlanan sektör araştırmaları sonucunda en çok ortaya çıkan sonuç rekabet savunuculuğu dedik. Bunların kamu kurumları tarafından dikkate alınması ancak onların iyi niyeti oluyor. Zorlayıcı bir hüküm yok, İngiltere rneğinde olduğu gibi, 90 gün içinde bir geri dönüş yapma zorunluluğu da yok; hiç dikkate de alınmayabilir. Ancak, bu dikkate alınma oranını arttırmak için belki kamuoyu oluşturması gerekebilir. Basın sıklıkla kullanılabilir, sektör araştırmalarının sonuçları hakkında bir basın toplantısı yapılıp basın bültenleri yayınlanıp kamuoyu oluşturma çalışmaları yapılabilir. Bazı otoriteler bunları sıklıkla kullanıyor.

Son olarak da, raporların takibi ve değerlendirmesi, etkililiğinin değerlendirmesi yapılmıyor. şu ana kadar bizim en azından tamamlananlar üzerinden gördüğümüz, etkililiğin düşük seviyede olduğu. Bunu iyileştirmek için neler yapılabilir?

Sonuç ve neriler

- Sektör araştırmaları hakkında politika belirlenmeli
 - nceliklendirme yapılmalı
 - Kurul Kararına dayanmalı
 - Amaç
 - Kapsam
 - Süre
 - Planlama
 - şeffaflık
- Kamuoyu oluşturma
 - Raporun yayımlanması
 - Paydaşlarla toplantı
 - Basın toplantısı/bülteni
 - Sonuçların takibi

Öncelikle yasal altyapının güçlendirilmesi gerektiğini düşünüyoruz. Tasarı şu an Mecliste. 27'nci maddede, Kurulun yetkileri arasında, sektör araştırması yapmak açıkça geçiyor; 30'uncu madde de, Başkanlığın görev ve yetkileri arasında, "sektör araştırması yapılmasına karar verilmesi durumunda bunun yapılmasını ve takibini gerçekleştirmek" şeklinde. Belki bunun Avrupa'daki uygulama çerçevesinde, 1/2003 sayılı tüzükteki çerçevede ayrı bir madde olarak düzenlenmesi, özellikle yetkilerin net olarak orada belirtilmesi daha faydalı olabilir ve yasal altyapıyı güçlendirici etkisi olabilir.

Kurumun bir politika belirlemesi gerekiyor; sektör araştırmaları hakkında bir önceliklendirme yapılmalı, hangi sektörleri araştıracağını, o araştırılanlar içinde de hangisini daha önce araştıracağını karara bağlamalı. Yapılacak sektör araştırmalarının mutlaka Kurul kararına dayanması gerektiğini düşünüyoruz. Kurul kararında da, amaca ilişkin, kapsama ilişkin ve süreye ilişkin hükümlerin bulunması, ilgililerin de kendilerini bunlarla bağlı hissetmeleri ve bunu tamamlaması gerekiyor.

Sonraki aşama da, planlama yapılması, ekiplerin oluşturulması; onlar zaten daire bünyesinde yapıldığı için belki personel sayısında bir artırıma gidilebilir, çok kapsamlı araştırmalarda daha fazla personel istihdam edilebilir.

Ayrıca, şeffaflık sağlanması; bu, kamuoyu oluşturulması için de bir gereklilik.

Raporların başlanması aşamasında Kurum internet sitesinden veya başka kanallardan, basın yoluyla bunların duyurulması, ilgililerin katkıları varsa, bunların gönderilmesinin istenmesi ve sonrasında gene Kurum tarafından önerilen tedbirlerin uygulanmasına dönük onların görüşlerinin alınması gerekebilir.

Paydaşlarla toplantı, sonuçların takibi, basın toplantısı gibi unsurlar da, kamuoyu oluşturmamın alt dalları.

Biz, bunlar yapıldığı takdirde daha etkili sektör araştırmaları yapılacağını ve Rekabet Kurumunun da itibarının artırılmasında önemli bir unsur olacağını düşünüyoruz.

SORU ve CEVAPLAR

Oturum Başkanı- Rekabet Uzmanı Sinan Bozkuş'a bu orijinal sunumundan dolayı çok teşekkür ediyoruz, Bence bu sempozyumun en önemli kazanımlarından bir tanesi, bu konunun tartışılması ve çözüm yollarının ortaya konulması oldu. O yüzden Ali İhsan Bey'e de teşekkür ederiz. Bu kadar güzel, bu kadar kaliteli, bu kadar kapsamlı, yol gösterici bir özeleştiri de Türkiye'deki kurumlar içerisinde ancak Rekabet Kurumu'nda olur diye düşünüyorum. Burada iki tane Kurul üyesi var. Umarım bu konu Rekabet Kurulu'nca kapsamlı bir şekilde ele alınır. Tekrar teşekkür ediyoruz Sinan Bey.

ICN Toplantısı'nda da ifade ettiğim gibi sektör araştırmasıyla pazar araştırması (Market research) arasında bir ayrım yapmak lazım. Çiğdem Hanım, "sektör araştırmalarının çeşitli ülkelerde çeşitli şekilleri olduğunu belirtti ve pazar araştırmasını başarılı bir uygulama' olarak nitelendirdi". Sadece başarılı bir uygulama olarak almanın ötesinde galiba başka farklar da var.

İlk olarak "sektör" kavramı "pazar"dan farklı. Bir sektör birbiriyle dikey ve yatay ilişki halinde olan birkaç pazarı içerebiliyor. Gerçi 'pazar araştırması' kavramı bazen bir-iki pazarı kapsayabiliyor ama pazar kavramı daha homojen bir kavram; sektör, daha geniş, birkaç pazar arasında, dikey ve yatay ilişkileri içeren bir kavram. Bir de, Fransızların Filière" diye enteresan bir kavramı var. "Filière" de aslında "sektör"e yakın bir kavram, yani birkaç pazarı birden içeriyor. "Filière" kavramı, belli bir malın üretimini ve tüketimini etkileyen ilgili tüm pazarlardaki bütün kurumları, bütün ilişkilerin niteliğini, düzenlemeleri vesaire ele alan bir kavram. "Sektör" kavramı, çok iyi tanımlanmamış bir kavram olmakla birlikte "Filière" kavramına daha yakın. Ben bu kavramları biraz daha iyi tanımlamakta fayda var diye düşünüyorum.

İkinci olarak, İngiltere'deki "Market research" uygulamasında belli bir yaptırım öngörülüyor (kamunun 90 gün içerisinde zorunlu olarak bir cevap vermesi gibi).Halbuki sektör araştırmasında uygulamayla ilgili herhangi bir yaptırım yok; Şüphesiz bu da önemli bir farklılık arz ediyor.

Burada üzerinde durulması gereken bir soru da: "Rekabet testi" ile 'kamu çıkarı testi" ("Public interest test) arasındaki farkın ne olduğudur

2000'den önceki İngiliz sistemine baktığımız zaman, "public interest" diye bir kavramın ön planda olduğu görülüyor. Bu "public interest" kavramı fevkalade tehlikeli, içine her şeyi koyabileceğiniz ve rekabetten uzaklaştırabilecek bir kavram. Bu çerçevede "rekabet testi nedir" sorusu önem kazanmaktadır.

Aslında, sektör araştırması dediğimiz şey de biraz, rekabet testi yapılması anlamına geliyor; yani orada aslında, belli bir konuda, belli bir sektörde, belli bir grup faaliyetin rekabet testini yerine getirip getirmediğini sorguluyoruz.

İsmail Hakkı KARAKELLE (Rekabet Kurulu Üyesi)- Teşekkür ederim Sayın Başkan. Öncelikle arkadaşları ben de kutluyorum.

2005'te Dünya Bankası ve TOBB'la yapılan çalışmadan sağ olsun Erdal Hoca söz etti; bir notum oydu. Onu arada arkadaşlara zaten söylemiştim. Bu önemli. Erdal Hocanın tabiri de doğru oldu; aslında sektör incelemeleri bakımından bir geçiş raporu da oldu.

Dayanak konusunda evet kanun yetersiz. Sinan da söyledi; Meclisin ilgili komisyonundaki kanun taslağımızda sektör incelemesi açıkça var. Sinan'la Çiğdem birlikte söylüyorlar; “belki ayrı bir maddeye (orada görevler içerisinde sıralanmıştı) dönüştürülebilir.” Niye olmasın?

Bir de, hem 14'e, hem 15'e ihtiyaç var mı? Tasarıda 15'i eklemiş miydik hatırlamıyorum, aradan çok zaman geçti. Onların üstünde yeniden düşünmek lazım.

Eldeki mevcut kanun metni bakımından 20'nci maddenin ilk cümlesini biz görmemezlikten geliriz; ben de ilk yıllarda çok dikkat etmemişimdir. Bizim kanunun, Rekabet Kurumunu anlatan 20'nci maddesinin 1'inci fıkrasının ilk cümlesinin yarısında (“mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu kanunun uygulanmasını gözetmek ve kanunun kendisine verdiği...”) kanun koyucunun âdeta şunu söylediğini anlıyorum: Bildiğimiz rekabet kurallarını (birleşme ve devralmaların kontrolü, rekabeti ihlal eden anlaşmaların, kartel anlaşmalarının yasaklanması ve hâkim durumun istismarı) ondan ayırarak Rekabet Kurumuna, “mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini” diye bir görev yüklemiş; ben buna son yıllarda çok önem vermeye başladım. Paylaşır mısınız bilmiyorum. Rekabet savunuculuğu da, bugünkü hâliyle dayanağını buradan alır. Onun da haberini verelim; Meclisteki tasarıda rekabet savunuculuğuyla ilgili ayrı, bağımsız bir madde vardır ve olması gereken de odur. O zamana kadar buraya dayanılabilir. Keza, sektör araştırmaları bakımından da bu madde, yeterli değil ama bir temel vermektedir, bir yol açmaktadır diye düşünmekteyim.

Hoca da söyledi; evet, hakikaten övünmemiz lazım, genç iki uzman kendi kurumlarına ağır bir eleştiri, dolayısıyla özeleştiri yöneltebiliyorlar ama, bir yerde, bir yere geldi ki, yani çuvaldız mızrağa dönüştü. Yani, son yansındaki o genel değerlendirme arkadaşların kendilerine haksızlık. Belki üsluba dikkat etmek lazım.

Başka bir değerlendirme; “kamuya açıklamada şeffaflık (Çiğdem’le Sinan parantez içine de koymuşlar) çok sınırlı”, hatta oradan sonra, “başarısız” filan gibi bir şey var. O biraz acımasız, doğru değil. Özellikle akaryakıt raporunda, Hakkâri’deki çobandan Edirne’deki köfteciye kadar duyurmadığımız kalmadı gibi geliyor bana, çok iyi duyuruldu, yapıldı.

Oturum Başkanı- Bu işi daha diplomatik bir dil kullanarak yapmak lazım.

İsmail Hakkı KARAKELLE- Onu da söylemeden duramadım. Yeniden çalışmayı kutluyorum. Hocanın da dediği gibi, ilk defa bu alandaki derli toplu bir çalışma oldu. Sözü uzattım, kusura bakmayın.

Halil Baha KARABUDAK (Rekabet Kurumu Başkan Danışmanı)- Sunuş için de gene teşekkürlerimin ve tebriklerimin kabulünü rica ediyorum.

İsmail Beyin başlattığı konuya devam edecek olursam eğer, ben de size pek anlamadığım bir hususu soracağım.

Benim de gördüğüm kadarıyla, bugün “hukuki altyapının yetersizliği” diye bir sorundan bahsetmek çok fazla söz konusu değil; çünkü 14’üncü madde var, istediğiniz kadar istediğiniz yerden, kamu kurumlarından, özel sektörden bilgi toplayabiliyorsunuz, 15’inci maddeniz var, yerinde inceleme yapabiliyorsunuz. “Yerinde inceleme” illa da, şafak baskını türünden bir şey olmak zorunda değil; rutin bilgi toplamak için de yerinde inceleme yapma yetkiniz var. İsmail Beyin haklı olarak belirttiği gibi, 20’nci maddede açık seçik bir görevlendirme var.

Burada olmayan şeylerden bir tanesi niyetin kapsamı diye düşünülürse eğer, bu doğruysa, o zaman, yeni çıkartılacak kanunumuzda hukuki altyapı yetersizliği, bunun açıkça yer alması, -eski kanunumuzda da, yeni kanunumuzda da, hâkim durumun kötüye kullanılmasının yasaklanması da var- eğer bu kadar eleştirel olacaksınız, -kısaca ifade edeyim- bazı şeylerin kanunda yer alması yeterli olmayabiliyor. Kanunda yer almasından öte, nasıl gerçekleştirileceği hakkında daha uygulanabilir çözüm önerileri getirmekte fayda var. Kanuna koymak bir formalizasyon sürecini sağlar, fakat gerçekleştirme sürecinden geride kalabilir gene.

İngiltere’de 90 gün veriyor. 90 günün sonunda hükümet, “ben bunu kaale almayacağım, çünkü anlamsız bir rapordur” derse -ki böyle dememiş olabilir, çok daha diplomatik bir dil kullanmış olabilir- kurumların yapacağı bir şey yok; siyasi otorite bunu reddedebiliyor.

Dolayısıyla, burada ortaya konması gereken şey, daha çözüme yönelik, çözümün bir parçası olarak kendinizi tarif edebilmede yatıyor gibime geliyor. Panelde bunu daha fazla tartışırız.

Oturum Başkanı- Galiba, sektör araştırması yapan bir kişiye başka bir iş de verilebiliyor; dolayısıyla, süre meselesi çözümlenemiyor. Sektör araştırmasını yapan arkadaşların sorunları yaşayan insanlar olarak dile getirdikleri konuları belki bir mevzuat eksikliği olarak değerlendirmek mümkün. Bu sorunlar gündeme daha yeni geldi. Zaman içinde düzenlemeler boyutunda şüphesiz en iyi çözüm yolu bulunacaktır. Ancak sorunların, insanların zihniyetiyle ilgili bir boyutu olduğu da muhakkak. Bu tür toplantıların zihniyetin olumlu bir noktaya gelmesine katkı sağlayacağını düşünüyorum.

Oturum Başkanı- Buyurun Reşit Bey.

Reşit GÜRPINAR (Rekabet Kurulu Üyesi)- Ben uzman arkadaşların görüşüne katılıyorum, hukuki altyapı gerçekten eksik.

Kamu hukukunda asıl olan yetkidir. Hiçbir kamu kurumu yasadan almadığı yetkiyi kullanamaz, devredemez; bunu Kurulda da bazen söylüyorum. “Başkan aman şunu devretsin”; eğer yasada yetki yoksa devredemez. Dolayısıyla, hukukçu gözüyle bakarsak aslında hukuki altyapı eksik. Yasanın sektör araştırması yönünde açıkça yetki vermesi lazım. Zorlamayla, -1’inci maddede var, amaç rekabet ortamının korunması- yapabiliriz. Ama bunun yasada yer alması gerekir. Dediğim gibi, yasal dayanağı olmayan yetkiyi hiçbir kamu kurumu kullanamaz.

Sevcan GÜNEŞ (Pamukkale Üniversitesi)- Önce, sizin Kuruma yapmış olduğunuz özeleştiriyeye teşekkür ediyorum.

3 yıldan beri Kurumla yapmış olduğumuz, gerçekleştirmekte olduğumuz sempozyum sonucunda biraz konuyla ilgilendim, araştırmalar yaptım, makaleler okudum ve bende, Kurumla iş birliğimizi aslında daha da ileriye götürebiliriz diye bir düşünce oluştu. Okuduğum makalelerde gördüğüm bazı araştırmalar var. Son zamanlarda, rekabetçilik endeksini ölçmeye dönük olarak anketler yapılmış. Dünya Ekonomik Forumu “dünya rekabetçilik endeksi” diye bir şey hazırlıyorlar; mutlaka siz de biliyorsunuzdur. 2000’li yıllardan bu yana, önce dünya büyüme endeksi, daha sonra da rekabetçilik endeksi diye çıkartmaya başlamışlar. Etkinlik alanında, teknolojik alanda ülkede rekabetçilik katsayılarını çıkartmışlar. Çok

güzel bir endeks. Türkiye adına düşündüğümüzde, kendi içinizde, üniversiteyle iş birliği yaparak sektörler bazında, şehirler bazında, bölgeler bazında böyle bir endeks çıkartmayı, hazırlamayı düşünür müsünüz? Bunun, makroekonomik verilerle çalışan araştırmacılar, girişimciler için ve sektör araştırmaları, yoğunlaşmaların analizi yapılırken de faydalı olabileceğini düşünüyorum. Sizin fikrinizi merak ettim.

Oturum Başkanı- Başka soru var mı efendim? Ali İhsan Bey, bu toplantıyı düzenleyen ve bu konuyu gündeme getiren bir kişi olarak siz de bir söz alsanız iyi olacak.

Ali İhsan ÇAĞLAYAN- Hocam öncelikle teşekkür ederim. Arkadaşlar bana teşekkür ettiler ama hem böyle bir güzel sunum için, hem de sunum yapmayı kabul ettikleri için benim onlara teşekkür etmem lazım.

Sektör araştırmaları, siz de biliyorsunuz, Kurumdayken bu konu birkaç kez gündeme geldi; Başkan Beyin de bu yönde açık desteği vardı. Yeni bir rekabet aracı, belki yumuşak bir yumruk, her zaman piyasaya sert bir yumruk indirmeyelim de, bazen de yol gösterelim. Bence sektör araştırmaları da bunlardan en yumuşak olanı diyeyim. Şimdiye kadar, iş yoğunluğumuzdan dolayı buna belki çok önem verememiştik. Artık kamuoyunda farkındalık da artıyor, Rekabet Kurumundan beklenti de artıyor; et fiyatlarında, akaryakıt fiyatlarında ortaya çıktı, yarın bir gün muhtemelen başka alanlarda da ortaya çıkacak. Demek ki, bizim bu konuda en azından düzgün bir süreç yönetimine ihtiyacımız var.

“Hukuki altyapı yeterli-yetersiz”, ben şahsen o tartışmayı çok da önemli görmüyorum. “Bundan sonra sektör araştırmalarını böyle yapacağız, bir senede, iki senede bitireceğiz, şu şekilde kamuoyuna duyuracağız, tepkileri alacağız, sonra tekrar bir rapor yayınlayacağız” diye biz kendimizi bağlarsak neden olmasın. Bu konuların gündeme gelmesi de böyle sempozyumlar, toplantılar vesilesiyle oluyor. Tekrar herkese katkıları için teşekkür ediyorum.

Oturum Başkanı- Teşekkür ederiz. Buyurun.

Dr. Ekrem KALKAN- Ben, Hanımefendinin sorusuna belki cevap niteliğinde olabilecek birkaç şey söylemek istiyorum.

Anladığım kadarıyla, Rekabet Kurumunun yaptığı sektör araştırmaları, rekabet hukuku uygulamalarının sorunlu alanlarının hukuksal bir sonuç doğurmayacak ya da açık söyleyelim, doğrudan cezaya gider mi gitmez mi, oralarda Kurul kararına bağlanacak birtakım konuları daha geniş bir zamanda, o hükme varmadan, öyle bir soruşturma raporunun önerisi olmadan bir metne dönüştürecek formatta yayınlar. Tabii ki, ileride Kurul kararına da bağlanabilir, eski Kurul kararından da bir araştırma çıkabilir; Çiğdem Hanım o şekilde de

anlatmıştı. Sonuçta bu raporlara bir rekabet hukuku perspektifi konuluyor; hukuksal sonuç kısmı ayrı.

Rekabet hukuku perspektifi de, burada herkesin bildiği gibi, kartel, hâkim durum ve birleşme ve devralma olmak üzere üç tane ana unsur üzerinde dönüyor. Bu perspektiften uzaklaşırsak, Rekabet Kurumunun kapasitesinin dışında bir işe girmiş gibi oluruz. Rekabetçilik (İngilizcedeki “Competitiveness”) dış ticaretle ilgili bir kavram. Tabii ki, dış ticaretteki yarışta, ülke içindeki rekabetin, üretkenliğin, verimliliğin katkıları, onlar tartışılıyor ama Rekabet Kurumunun boyutunu aşan bir mesele gibi geliyor bana.

Evet. Rekabet hukuku perspektifinden bakıyoruz. Ama hukuksal sonuç kararlarda olur, burada yansması önerilir olur; bizim kapsamımız o.

Oturum Başkanı- Teşekkürler. Hocam buyurun.

Doç. Dr. İzak ATİYAS- Şeye katılıyorum, rekabet düzeyini incelemeye çalışmakla rekabetçilik düzeyini incelemeye çalışmak çok farklı şeyler.

Oturum Başkanı- Çok farklı.

Doç. Dr. İzak ATİYAS- Bir tanesi, -Ekrem Beyin söylediğine ben de katılıyorum- uluslararası arenada rekabetçilik diye algılanan bir kavram. Benim, İngiltere’den gelen arkadaşlarımızın yaptıkları sunumlardan anladığım (belki Panelde de bunu tartışmaya devam edebiliriz); rekabetin, birleşme ve devralmalar, hâkim durumun kötüye kullanılması ve rekabeti bozan anlaşmalar, uyumlu eylemler perspektifinin dışında da bazı meseleleri olabileceği ve pazar araştırmalarının veya pazar soruşturmalarının, -sabah ikisini de gördük, “Market Studies-Market Investigation”- bu sorunlara eğilmekte ve çözüm üretmekte rekabet kurumlarının eline ilginç enstrümanlar verebileceği. Sonuç olarak market sektöründe bir ihlal bulunmamış ama yine de, iktisadi deyimle, bir piyasa aksaklığı, bir “market failure” tespit edilmiş ve o piyasa aksaklığını gidermeye yönelik bir davranış kodu önerisi ortaya çıkmış. Bizim Rekabetin Korunması Hakkında Kanun da üç temel konu üzerine (rekabeti bozacak anlaşmalar, uyumlu eylemler, hâkim durumun kötüye kullanılması, birleşme ve devralmalar) temellenmiştir.

Bir anlamda ben sabah öyle gördüm ki, piyasada rekabet dediğimiz olay, bu üç ayağın dışında da cereyan edebilecek ve bu üç kavramla yakalanamayacak bazı rekabet aksaklıkları olabiliyor. Benim gördüğüm, rekabet araştırmaları bu üç enstrüman veya bu üç kavramla yakalanamayacak bazı rekabet aksaklıklarını yakalamaya yardımcı olabilecek bir araç, ben o açıdan anlamlı buldum. Baha da, “evet, çünkü konu sadece rekabet hukuku uygulaması değil, rekabet politikası”

diye bir ayırım getirdi. Belki konuya bu anlamda bakmakta fayda olabilir gerçekten.

Dolayısıyla, piyasa araştırmalarını, rekabet hukukunun geleneksel üç enstrümanıya veya üç konseptiyle, üç kavramıyla yakalayamayacağımız bazı sorunlarını yakalamakta bir araç olarak görmek belki mümkün diye düşündüm.

Oturum Başkanı- İzak Hoca çok teşekkür ediyoruz..

Önce rekabet olsun ki, koruyalım onu. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun şunu varsayıyor: “Her tarafta rekabet var, bir de bunu bozmaya çalışanlar var, bu rekabeti koruyalım.” Ama bazen rekabet hiç olmayabiliyor; işte o boyuta girmek gerekiyor, yani rekabetin olmasını sağlama konusuna girmek gerekiyor.

İngiliz rekabet otoriteleri özellikle 2002’den önce rekabet gücünü geliştirmeyi de, “Public interest” kavramı çerçevesinde kendi görev alanı dahilinde görebiliyordu. Bu olasılık rekabet testi yaklaşımında biraz azaldı ama, tamamen ortadan kalkmadı. Bu bağlamda Türkiye’deki kapsamın biraz dar tutulduğunu söylemek mümkün.

Oğuz KARAKOÇ (Avea)- Daha önce Rekabet Kurumunun hangi motivasyonlarla hangi soruların cevaplarını arayarak sektör araştırmaları yaptığının da önemli bir konu olduğunu düşünüyorum.

Saniyorum uygulamanın içindeydi; sürücü kurslarındaki sektör araştırmalarının o sektörde yapılmasının yerindeliği konusunda ne düşünüyorsunuz? Soruştırmalarda elde edilen verilerin ötesinde, böyle bir sektör araştırması yapılması sektörle ilgili yeni bulgulara ulaşmanızı sağladı mı? Kurumun da sınırı insan kaynağı olduğu göz önünde bulundurulduğunda, değerlendirmeniz nedir?

Oturum Başkanı- Bir-iki soru daha alalım. Buyurun.

Nafize ÖZTÜRK- Ben yeni öğrenciyim. Şunu sormak istiyorum: Rekabet Kurulu sadece var olan sektörlerde mi araştırma yapıyor, ülkemizde daha az faaliyet gösteren sektörlerde araştırma yapabilir mi? Üniversiteler aracılığıyla, ülkemize yön verebilecek, -mesela doğalgazdan bahsettik- 300 seçeneği olan bor madeni konusunda bir çalışma yapabilir mi? Bunu merak ettim.

Oturum Başkanı- Başka soru yok değil mi? Mutlaka bir soru soracağım diyen yoksa konuşmacılara söz veriyorum. Sinan Bey bu sefer sizden başlayalım, buyurun.

Sinan BOZKUŞ- Oğuz Beyin sorusundan başlayayım. Daha öncesinde sürücü kurslarında iki tane soruştırma yürütüldü.

Yeni bulgu var mı? Araştırmanın biraz kapsamı genişledi; soruşturmalar daha ihlale odaklı incelemeler. Orada da aslında, sektörün yapısına ilişkin sorunlar nelerdir, bunlar tespit ediliyor, belki belli öneriler de getirilebilir ama sektör araştırmasında bu biraz daha geniş çerçevede (mevzuat sorunları neler, mevzuat iyileştirilmesi yapılabilir mi, yapılırsa nasıl olabilir?) ele alındı. Gerekli miydi değil miydi? Bence gerekliydi diyebilirim.

Orada ekstradan neler yapıldı? Mevzuat çerçevesinde eksiklikleri var mı yok mu, ona bakıldı. Denetim yönünde bir eksiklik var mı yok mu, ona bakıldı. Sorunun daha çok denetim eksikliğinden kaynaklandığı ortaya çıktı. Bugün sürücü kurslarında 20 saatlik bir uygulamalı eğitim verilmek zorunda. Ancak, bu verilmediği için, herkes 1-2 saat eğitimle ehliyet aldığı için kurslar arasında maliyetlerde bir düşüş oluyor. Milli Eğitim Bakanlığı'nın orada zaman zaman müdahaleleri oluyor. Bunlar bir araya geldiğinde de orada bir ihlal oluşuyor. Bunların giderilmesine yönelik öneriler, yönetmelikte denetime ilişkin öneriler getirildi (o pistlerin daha büyük hâle getirilmesi veya topluca bir yerde yapılması gibi.) Belki ilginç bir öneri olabilir; araçlara ders saati takip cihazı takılması diye bir öneri getirildi. Bunları rekabet otoritesi yapmalı mı, o tip öneriler getirmeli mi, o tartışılabilir ama daha geniş bir pencereden bakılarak bazı öneriler getirildi. Bunların uygulanıp uygulanmadığına baktığımızda, şu an için uygulandığını pek söyleyemiyoruz.

Çiğdem ÜNAL- Ben de son soruya yanıt vermeye çalışayım. Rekabet Kurumu şu sektörlerde araştırma yapar, diğerlerinde yapmaz gibi bir ayırım yok; ne şekilde ihtiyaç duyulursa, yeni gelişen sektörlerde de araştırmalar yapılabilir. Hatta, belki de sorunuzun en somut cevabı şu olacaktır: 30 Eylül tarihli Kurul Toplantısında kararı alınan çevre ve atık yönetimi sektörüne ilişkin bir sektör araştırması başlatıldı. Çok yeni oluşturulan, yeni örgütlenen bir sektör ve yeni düzenlemeler yapılıyor; özellikle bu düzenlemelerin etkisini takip etmek amacıyla böyle bir işe girişildi. Tabii, çok yeni olduğu için şu anda bahsedebileceğimiz sadece bu kadar ama sanırım sorunuzun cevabı olmuştur. Bir de, izin verirseniz yetki konusunda bir şey söylemek istiyorum.

Oturum Başkanı- Tabii tabii.

Çiğdem ÜNAL- Yetkimiz var mı yok mu; evet, bu tartışılabilir. Bence bu noktada, -Panelde yeri gelirse konuşulabilir- tartışılması gereken bir şey de, rekabet otoritesinin, "bu işi yapabilmek için gerçekten bu yetkilere ihtiyacı var mı?". Evet, bazı otoritelerin bu yetkisi var, ancak, bu yetkileri katı biçimde kullanmaya ihtiyaç duymamışlar. Aslında, bir kısmında yorum olarak da deniyor ki, belki bu yetkiler olmadan biz o paydaş katılımını sağlayabilirsek, o sektörden bir çıkarı olan herkesi bir şekilde örgütleyip o sürecin içine dahil edebilirsek zaten

belki bilgi isteme ve yerinde inceleme yetkilerini kullanarak elde edebileceğimizden çok daha büyük faydalar elde edebiliriz. Belki bu da tartışılması gereken bir konu olabilir.

SORU ve CEVAPLAR

Oturum Başkanı- Rekabet Uzmanı Sinan Bozkuş'a bu orijinal sunumundan dolayı çok teşekkür ediyoruz, Bence bu sempozyumun en önemli kazanımlarından bir tanesi, bu konunun tartışılması ve çözüm yollarının ortaya konulması oldu. O yüzden Ali İhsan Bey'e de teşekkür ederiz. Bu kadar güzel, bu kadar kaliteli, bu kadar kapsamlı, yol gösterici bir özeleştiri de Türkiye'deki kurumlar içerisinde ancak Rekabet Kurumu'nda olur diye düşünüyorum. Burada iki tane Kurul üyesi var. Umarım bu konu Rekabet Kurulu'nca kapsamlı bir şekilde ele alınır. Tekrar teşekkür ediyoruz Sinan Bey.

ICN Toplantısı'nda da ifade ettiğim gibi sektör araştırmasıyla pazar araştırması (Market research) arasında bir ayrım yapmak lazım. Çiğdem Hanım, "sektör araştırmalarının çeşitli ülkelerde çeşitli şekilleri olduğunu belirtti ve pazar araştırmasını başarılı bir uygulama' olarak nitelendirdi". Sadece başarılı bir uygulama olarak almanın ötesinde galiba başka farklar da var.

İlk olarak "sektör" kavramı "pazar"dan farklı. Bir sektör birbiriyle dikey ve yatay ilişki halinde olan birkaç pazarı içerebiliyor. Gerçi 'pazar araştırması' kavramı bazen bir-iki pazarı kapsayabiliyor ama pazar kavramı daha homojen bir kavram; sektör, daha geniş, birkaç pazar arasında, dikey ve yatay ilişkileri içeren bir kavram. Bir de, Fransızların Filière" diye enteresan bir kavramı var. "Filière" de aslında "sektör"e yakın bir kavram, yani birkaç pazarı birden içeriyor. "Filière" kavramı, belli bir malın üretimini ve tüketimini etkileyen ilgili tüm pazarlardaki bütün kurumları, bütün ilişkilerin niteliğini, düzenlemeleri vesaire ele alan bir kavram. "Sektör" kavramı, çok iyi tanımlanmamış bir kavram olmakla birlikte "Filière" kavramına daha yakın. Ben bu kavramları biraz daha iyi tanımlamakta fayda var diye düşünüyorum.

İkinci olarak, İngiltere'deki "Market research" uygulamasında belli bir yaptırım öngörülüyor (kamunun 90 gün içerisinde zorunlu olarak bir cevap vermesi gibi).Halbuki sektör araştırmasında uygulamayla ilgili herhangi bir yaptırım yok; Şüphesiz bu da önemli bir farklılık arz ediyor.

Burada üzerinde durulması gereken bir soru da: "Rekabet testi" ile 'kamu çıkarı testi" ("Public interest test) arasındaki farkın ne olduğudur

2000'den önceki İngiliz sistemine baktığımız zaman, "public interest" diye bir kavramın ön planda olduğu görülüyor. Bu "public interest" kavramı fevkalade tehlikeli, içine her şeyi koyabileceğiniz ve rekabetten uzaklaştırabilecek bir kavram. Bu çerçevede "rekabet testi nedir" sorusu önem kazanmaktadır.

Aslında, sektör araştırması dediğimiz şey de biraz, rekabet testi yapılması anlamına geliyor; yani orada aslında, belli bir konuda, belli bir sektörde, belli bir grup faaliyetin rekabet testini yerine getirip getirmediğini sorguluyoruz.

İsmail Hakkı KARAKELLE (Rekabet Kurulu Üyesi)- Teşekkür ederim Sayın Başkan. Öncelikle arkadaşları ben de kutluyorum.

2005'te Dünya Bankası ve TOBB'la yapılan çalışmadan sağ olsun Erdal Hoca söz etti; bir notum oydu. Onu arada arkadaşlara zaten söylemiştim. Bu önemli. Erdal Hocanın tabiri de doğru oldu; aslında sektör incelemeleri bakımından bir geçiş raporu da oldu.

Dayanak konusunda evet kanun yetersiz. Sinan da söyledi; Meclisin ilgili komisyonundaki kanun taslağımızda sektör incelemesi açıkça var. Sinan'la Çiğdem birlikte söylüyorlar; “belki ayrı bir maddeye (orada görevler içerisinde sıralanmıştı) dönüştürülebilir.” Niye olmasın?

Bir de, hem 14'e, hem 15'e ihtiyaç var mı? Tasarıda 15'i eklemiş miydik hatırlamıyorum, aradan çok zaman geçti. Onların üstünde yeniden düşünmek lazım.

Eldeki mevcut kanun metni bakımından 20'nci maddenin ilk cümlesini biz görmemezlikten geliriz; ben de ilk yıllarda çok dikkat etmemişimdir. Bizim kanunun, Rekabet Kurumunu anlatan 20'nci maddesinin 1'inci fıkrasının ilk cümlesinin yarısında (“mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu kanunun uygulanmasını gözetmek ve kanunun kendisine verdiği...”) kanun koyucunun âdeta şunu söylediğini anlıyorum: Bildiğimiz rekabet kurallarını (birleşme ve devralmaların kontrolü, rekabeti ihlal eden anlaşmaların, kartel anlaşmalarının yasaklanması ve hâkim durumun istismarı) ondan ayırarak Rekabet Kurumuna, “mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini” diye bir görev yüklemiş; ben buna son yıllarda çok önem vermeye başladım. Paylaşır mısınız bilmiyorum. Rekabet savunuculuğu da, bugünkü hâliyle dayanağını buradan alır. Onun da haberini verelim; Meclisteki tasarıda rekabet savunuculuğuyla ilgili ayrı, bağımsız bir madde vardır ve olması gereken de odur. O zamana kadar buraya dayanılabilir. Keza, sektör araştırmaları bakımından da bu madde, yeterli değil ama bir temel vermektedir, bir yol açmaktadır diye düşünmekteyim.

Hoca da söyledi; evet, hakikaten övünmemiz lazım, genç iki uzman kendi kurumlarına ağır bir eleştiri, dolayısıyla özeleştiri yöneltebiliyorlar ama, bir yerde, bir yere geldi ki, yani çuvaldız mızrağa dönüştü. Yani, son yansıdaki o genel değerlendirme arkadaşların kendilerine haksızlık. Belki üsluba dikkat etmek lazım.

Başka bir değerlendirme; “kamuya açıklamada şeffaflık (Çiğdem’le Sinan parantez içine de koymuşlar) çok sınırlı”, hatta oradan sonra, “başarısız” filan gibi bir şey var. O biraz acımasız, doğru değil. Özellikle akaryakıt raporunda, Hakkâri’deki çobandan Edirne’deki köfteciye kadar duyurmadığımız kalmadı gibi geliyor bana, çok iyi duyuruldu, yapıldı.

Oturum Başkanı- Bu işi daha diplomatik bir dil kullanarak yapmak lazım.

İsmail Hakkı KARAKELLE- Onu da söylemeden duramadım. Yeniden çalışmayı kutluyorum. Hocanın da dediği gibi, ilk defa bu alandaki derli toplu bir çalışma oldu. Sözü uzattım, kusura bakmayın.

Halil Baha KARABUDAK (Rekabet Kurumu Başkan Danışmanı)- Sunuş için de gene teşekkürlerimin ve tebriklerimin kabulünü rica ediyorum.

İsmail Beyin başlattığı konuya devam edecek olursam eğer, ben de size pek anlamadığım bir hususu soracağım.

Benim de gördüğüm kadarıyla, bugün “hukuki altyapının yetersizliği” diye bir sorundan bahsetmek çok fazla söz konusu değil; çünkü 14’üncü madde var, istediğiniz kadar istediğiniz yerden, kamu kurumlarından, özel sektörden bilgi toplayabiliyorsunuz, 15’inci maddeniz var, yerinde inceleme yapabiliyorsunuz. “Yerinde inceleme” illa da, şafak baskını türünden bir şey olmak zorunda değil; rutin bilgi toplamak için de yerinde inceleme yapma yetkiniz var. İsmail Beyin haklı olarak belirttiği gibi, 20’nci maddede açık seçik bir görevlendirme var.

Burada olmayan şeylerden bir tanesi niyetin kapsamı diye düşünülürse eğer, bu doğruysa, o zaman, yeni çıkartılacak kanunumuzda hukuki altyapı yetersizliği, bunun açıkça yer alması, -eski kanunumuzda da, yeni kanunumuzda da, hâkim durumun kötüye kullanılmasının yasaklanması da var- eğer bu kadar eleştirel olacaksınız, -kısaca ifade edeyim- bazı şeylerin kanunda yer alması yeterli olmayabiliyor. Kanunda yer almasından öte, nasıl gerçekleştirileceği hakkında daha uygulanabilir çözüm önerileri getirmekte fayda var. Kanuna koymak bir formalizasyon sürecini sağlar, fakat gerçekleştirme sürecinden geride kalabilir gene.

İngiltere’de 90 gün veriyor. 90 günün sonunda hükümet, “ben bunu kaale almayacağım, çünkü anlamsız bir rapordur” derse -ki böyle dememiş olabilir, çok daha diplomatik bir dil kullanmış olabilir- kurumların yapacağı bir şey yok; siyasi otorite bunu reddedebiliyor.

Dolayısıyla, burada ortaya konması gereken şey, daha çözüme yönelik, çözümün bir parçası olarak kendinizi tarif edebilmede yatıyor gibime geliyor. Panelde bunu daha fazla tartışırız.

Oturum Başkanı- Galiba, sektör araştırması yapan bir kişiye başka bir iş de verilebiliyor; dolayısıyla, süre meselesi çözümlenemiyor. Sektör araştırmasını yapan arkadaşların sorunları yaşayan insanlar olarak dile getirdikleri konuları belki bir mevzuat eksikliği olarak değerlendirmek mümkün. Bu sorunlar gündeme daha yeni geldi. Zaman içinde düzenlemeler boyutunda şüphesiz en iyi çözüm yolu bulunacaktır. Ancak sorunların, insanların zihniyetiyle ilgili bir boyutu olduğu da muhakkak. Bu tür toplantıların zihniyetin olumlu bir noktaya gelmesine katkı sağlayacağını düşünüyorum.

Oturum Başkanı- Buyurun Reşit Bey.

Reşit GÜRPINAR (Rekabet Kurulu Üyesi)- Ben uzman arkadaşların görüşüne katılıyorum, hukuki altyapı gerçekten eksik.

Kamu hukukunda asıl olan yetkidir. Hiçbir kamu kurumu yasadan almadığı yetkiyi kullanamaz, devredemez; bunu Kurulda da bazen söylüyorum. “Başkan aman şunu devretsin”; eğer yasada yetki yoksa devredemez. Dolayısıyla, hukukçu gözüyle bakarsak aslında hukuki altyapı eksik. Yasanın sektör araştırması yönünde açıkça yetki vermesi lazım. Zorlamayla, -1’inci maddede var, amaç rekabet ortamının korunması- yapabiliriz. Ama bunun yasada yer alması gerekir. Dediğim gibi, yasal dayanağı olmayan yetkiyi hiçbir kamu kurumu kullanamaz.

Sevcan GÜNEŞ (Pamukkale Üniversitesi)- Önce, sizin Kuruma yapmış olduğunuz özeleştiriyeye teşekkür ediyorum.

3 yıldan beri Kurumla yapmış olduğumuz, gerçekleştirmekte olduğumuz sempozyum sonucunda biraz konuyla ilgilendim, araştırmalar yaptım, makaleler okudum ve bende, Kurumla iş birliğimizi aslında daha da ileriye götürebiliriz diye bir düşünce oluştu. Okuduğum makalelerde gördüğüm bazı araştırmalar var. Son zamanlarda, rekabetçilik endeksini ölçmeye dönük olarak anketler yapılmış. Dünya Ekonomik Forumu “dünya rekabetçilik endeksi” diye bir şey hazırlıyorlar; mutlaka siz de biliyorsunuzdur. 2000’li yıllardan bu yana, önce dünya büyüme endeksi, daha sonra da rekabetçilik endeksi diye çıkartmaya başlamışlar. Etkinlik alanında, teknolojik alanda ülkede rekabetçilik katsayılarını çıkartmışlar. Çok

güzel bir endeks. Türkiye adına düşündüğümüzde, kendi içinizde, üniversiteyle iş birliği yaparak sektörler bazında, şehirler bazında, bölgeler bazında böyle bir endeks çıkartmayı, hazırlamayı düşünür müsünüz? Bunun, makroekonomik verilerle çalışan araştırmacılar, girişimciler için ve sektör araştırmaları, yoğunlaşmaların analizi yapılırken de faydalı olabileceğini düşünüyorum. Sizin fikrinizi merak ettim.

Oturum Başkanı- Başka soru var mı efendim? Ali İhsan Bey, bu toplantıyı düzenleyen ve bu konuyu gündeme getiren bir kişi olarak siz de bir söz alsanız iyi olacak.

Ali İhsan ÇAĞLAYAN- Hocam öncelikle teşekkür ederim. Arkadaşlar bana teşekkür ettiler ama hem böyle bir güzel sunum için, hem de sunum yapmayı kabul ettikleri için benim onlara teşekkür etmem lazım.

Sektör araştırmaları, siz de biliyorsunuz, Kurumdayken bu konu birkaç kez gündeme geldi; Başkan Beyin de bu yönde açık desteği vardı. Yeni bir rekabet aracı, belki yumuşak bir yumruk, her zaman piyasaya sert bir yumruk indirmeyelim de, bazen de yol gösterelim. Bence sektör araştırmaları da bunlardan en yumuşak olanı diyeyim. Şimdiye kadar, iş yoğunluğumuzdan dolayı buna belki çok önem verememiştik. Artık kamuoyunda farkındalık da artıyor, Rekabet Kurumundan beklenti de artıyor; et fiyatlarında, akaryakıt fiyatlarında ortaya çıktı, yarın bir gün muhtemelen başka alanlarda da ortaya çıkacak. Demek ki, bizim bu konuda en azından düzgün bir süreç yönetimine ihtiyacımız var.

“Hukuki altyapı yeterli-yetersiz”, ben şahsen o tartışmayı çok da önemli görmüyorum. “Bundan sonra sektör araştırmalarını böyle yapacağız, bir senede, iki senede bitireceğiz, şu şekilde kamuoyuna duyuracağız, tepkileri alacağız, sonra tekrar bir rapor yayınlayacağız” diye biz kendimizi bağlarsak neden olmasın. Bu konuların gündeme gelmesi de böyle sempozyumlar, toplantılar vesilesiyle oluyor. Tekrar herkese katkıları için teşekkür ediyorum.

Oturum Başkanı- Teşekkür ederiz. Buyurun.

Dr. Ekrem KALKAN- Ben, Hanımefendinin sorusuna belki cevap niteliğinde olabilecek birkaç şey söylemek istiyorum.

Anladığım kadarıyla, Rekabet Kurumunun yaptığı sektör araştırmaları, rekabet hukuku uygulamalarının sorunlu alanlarının hukuksal bir sonuç doğurmayacak ya da açık söyleyelim, doğrudan cezaya gider mi gitmez mi, oralarda Kurul kararına bağlanacak birtakım konuları daha geniş bir zamanda, o hükme varmadan, öyle bir soruşturma raporunun önerisi olmadan bir metne dönüştürecek formatta yayınlar. Tabii ki, ileride Kurul kararına da bağlanabilir, eski Kurul kararından da bir araştırma çıkabilir; Çiğdem Hanım o şekilde de

anlatmıştı. Sonuçta bu raporlara bir rekabet hukuku perspektifi konuluyor; hukuksal sonuç kısmı ayrı.

Rekabet hukuku perspektifi de, burada herkesin bildiği gibi, kartel, hâkim durum ve birleşme ve devralma olmak üzere üç tane ana unsur üzerinde dönüyor. Bu perspektiften uzaklaşırsak, Rekabet Kurumunun kapasitesinin dışında bir işe girmiş gibi oluruz. Rekabetçilik (İngilizcedeki “Competitiveness”) dış ticaretle ilgili bir kavram. Tabii ki, dış ticaretteki yarışta, ülke içindeki rekabetin, üretkenliğin, verimliliğin katkıları, onlar tartışılıyor ama Rekabet Kurumunun boyutunu aşan bir mesele gibi geliyor bana.

Evet. Rekabet hukuku perspektifinden bakıyoruz. Ama hukuksal sonuç kararlarda olur, burada yansması önerilir olur; bizim kapsamımız o.

Oturum Başkanı- Teşekkürler. Hocam buyurun.

Doç. Dr. İzak ATİYAS- Şeye katılıyorum, rekabet düzeyini incelemeye çalışmakla rekabetçilik düzeyini incelemeye çalışmak çok farklı şeyler.

Oturum Başkanı- Çok farklı.

Doç. Dr. İzak ATİYAS- Bir tanesi, -Ekrem Beyin söylediğine ben de katılıyorum- uluslararası arenada rekabetçilik diye algılanan bir kavram. Benim, İngiltere’den gelen arkadaşlarımızın yaptıkları sunumlardan anladığım (belki Panelde de bunu tartışmaya devam edebiliriz); rekabetin, birleşme ve devralmalar, hâkim durumun kötüye kullanılması ve rekabeti bozan anlaşmalar, uyumlu eylemler perspektifinin dışında da bazı meseleleri olabileceği ve pazar araştırmalarının veya pazar soruşturmalarının, -sabah ikisini de gördük, “Market Studies-Market Investigation”- bu sorunlara eğilmekte ve çözüm üretmekte rekabet kurumlarının eline ilginç enstrümanlar verebileceği. Sonuç olarak market sektöründe bir ihlal bulunmamış ama yine de, iktisadi deyimle, bir piyasa aksaklığı, bir “market failure” tespit edilmiş ve o piyasa aksaklığını gidermeye yönelik bir davranış kodu önerisi ortaya çıkmış. Bizim Rekabetin Korunması Hakkında Kanun da üç temel konu üzerine (rekabeti bozacak anlaşmalar, uyumlu eylemler, hâkim durumun kötüye kullanılması, birleşme ve devralmalar) temellenmiştir.

Bir anlamda ben sabah öyle gördüm ki, piyasada rekabet dediğimiz olay, bu üç ayağın dışında da cereyan edebilecek ve bu üç kavramla yakalanamayacak bazı rekabet aksaklıkları olabiliyor. Benim gördüğüm, rekabet araştırmaları bu üç enstrüman veya bu üç kavramla yakalanamayacak bazı rekabet aksaklıklarını yakalamaya yardımcı olabilecek bir araç, ben o açıdan anlamlı buldum. Baha da, “evet, çünkü konu sadece rekabet hukuku uygulaması değil, rekabet politikası”

diye bir ayırım getirdi. Belki konuya bu anlamda bakmakta fayda olabilir gerçekten.

Dolayısıyla, piyasa araştırmalarını, rekabet hukukunun geleneksel üç enstrümanıya veya üç konseptiyle, üç kavramıyla yakalayamayacağımız bazı sorunlarını yakalamakta bir araç olarak görmek belki mümkün diye düşündüm.

Oturum Başkanı- İzak Hoca çok teşekkür ediyoruz..

Önce rekabet olsun ki, koruyalım onu. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun şunu varsayıyor: “Her tarafta rekabet var, bir de bunu bozmaya çalışanlar var, bu rekabeti koruyalım.” Ama bazen rekabet hiç olmayabiliyor; işte o boyuta girmek gerekiyor, yani rekabetin olmasını sağlama konusuna girmek gerekiyor.

İngiliz rekabet otoriteleri özellikle 2002’den önce rekabet gücünü geliştirmeyi de, “Public interest” kavramı çerçevesinde kendi görev alanı dahilinde görebiliyordu. Bu olasılık rekabet testi yaklaşımında biraz azaldı ama, tamamen ortadan kalkmadı. Bu bağlamda Türkiye’deki kapsamın biraz dar tutulduğunu söylemek mümkün.

Oğuz KARAKOÇ (Avea)- Daha önce Rekabet Kurumunun hangi motivasyonlarla hangi soruların cevaplarını arayarak sektör araştırmaları yaptığının da önemli bir konu olduğunu düşünüyorum.

Saniyorum uygulamanın içindeydi; sürücü kurslarındaki sektör araştırmalarının o sektörde yapılmasının yerindeliği konusunda ne düşünüyorsunuz? Soruşturmalarda elde edilen verilerin ötesinde, böyle bir sektör araştırması yapılması sektörle ilgili yeni bulgulara ulaşmanızı sağladı mı? Kurumun da sınırı insan kaynağı olduğu göz önünde bulundurulduğunda, değerlendirmeniz nedir?

Oturum Başkanı- Bir-iki soru daha alalım. Buyurun.

Nafize ÖZTÜRK- Ben yeni öğrenciyim. Şunu sormak istiyorum: Rekabet Kurulu sadece var olan sektörlerde mi araştırma yapıyor, ülkemizde daha az faaliyet gösteren sektörlerde araştırma yapabilir mi? Üniversiteler aracılığıyla, ülkemize yön verebilecek, -mesela doğalgazdan bahsettik- 300 seçeneği olan bor madeni konusunda bir çalışma yapabilir mi? Bunu merak ettim.

Oturum Başkanı- Başka soru yok değil mi? Mutlaka bir soru soracağım diyen yoksa konuşmacılara söz veriyorum. Sinan Bey bu sefer sizden başlayalım, buyurun.

Sinan BOZKUŞ- Oğuz Beyin sorusundan başlayayım. Daha öncesinde sürücü kurslarında iki tane soruşturma yürütüldü.

Yeni bulgu var mı? Araştırmanın biraz kapsamı genişledi; soruşturmalar daha ihlale odaklı incelemeler. Orada da aslında, sektörün yapısına ilişkin sorunlar nelerdir, bunlar tespit ediliyor, belki belli öneriler de getirilebilir ama sektör araştırmasında bu biraz daha geniş çerçevede (mevzuat sorunları neler, mevzuat iyileştirilmesi yapılabilir mi, yapılırsa nasıl olabilir?) ele alındı. Gerekli miydi değil miydi? Bence gerekliydi diyebilirim.

Orada ekstradan neler yapıldı? Mevzuat çerçevesinde eksiklikleri var mı yok mu, ona bakıldı. Denetim yönünde bir eksiklik var mı yok mu, ona bakıldı. Sorunun daha çok denetim eksikliğinden kaynaklandığı ortaya çıktı. Bugün sürücü kurslarında 20 saatlik bir uygulamalı eğitim verilmek zorunda. Ancak, bu verilmediği için, herkes 1-2 saat eğitimle ehliyet aldığı için kurslar arasında maliyetlerde bir düşüş oluyor. Milli Eğitim Bakanlığı'nın orada zaman zaman müdahaleleri oluyor. Bunlar bir araya geldiğinde de orada bir ihlal oluşuyor. Bunların giderilmesine yönelik öneriler, yönetmelikte denetime ilişkin öneriler getirildi (o pistlerin daha büyük hâle getirilmesi veya topluca bir yerde yapılması gibi.) Belki ilginç bir öneri olabilir; araçlara ders saati takip cihazı takılması diye bir öneri getirildi. Bunları rekabet otoritesi yapmalı mı, o tip öneriler getirmeli mi, o tartışılabilir ama daha geniş bir pencereden bakılarak bazı öneriler getirildi. Bunların uygulanıp uygulanmadığına baktığımızda, şu an için uygulandığını pek söyleyemiyoruz.

Çiğdem ÜNAL- Ben de son soruya yanıt vermeye çalışayım. Rekabet Kurumu şu sektörlerde araştırma yapar, diğerlerinde yapmaz gibi bir ayırım yok; ne şekilde ihtiyaç duyulursa, yeni gelişen sektörlerde de araştırmalar yapılabilir. Hatta, belki de sorunuzun en somut cevabı şu olacaktır: 30 Eylül tarihli Kurul Toplantısında kararı alınan çevre ve atık yönetimi sektörüne ilişkin bir sektör araştırması başlatıldı. Çok yeni oluşturulan, yeni örgütlenen bir sektör ve yeni düzenlemeler yapılıyor; özellikle bu düzenlemelerin etkisini takip etmek amacıyla böyle bir işe girişildi. Tabii, çok yeni olduğu için şu anda bahsedebileceğimiz sadece bu kadar ama sanırım sorunuzun cevabı olmuştur. Bir de, izin verirseniz yetki konusunda bir şey söylemek istiyorum.

Oturum Başkanı- Tabii tabii.

Çiğdem ÜNAL- Yetkimiz var mı yok mu; evet, bu tartışılabilir. Bence bu noktada, -Panelde yeri gelirse konuşulabilir- tartışılması gereken bir şey de, rekabet otoritesinin, “bu işi yapabilmek için gerçekten bu yetkilere ihtiyacı var mı?”. Evet, bazı otoritelerin bu yetkisi var, ancak, bu yetkileri katı biçimde kullanmaya ihtiyaç duymamışlar. Aslında, bir kısmında yorum olarak da deniyor ki, belki bu yetkiler olmadan biz o paydaş katılımını sağlayabilirsek, o sektörden bir çıkarı olan herkesi bir şekilde örgütleyip o sürecin içine dahil edebilirsek zaten

belki bilgi isteme ve yerinde inceleme yetkilerini kullanarak elde edebileceğimizden çok daha büyük faydalar elde edebiliriz. Belki bu da tartışılması gereken bir konu olabilir.

**REKABET EKONOMİSİ VE POLİTİKASI
SEMPOZYUMU-III**

*8-9 Ekim 2010
DENİZLİ*

**II. OTURUM
SEKTÖR ARAŞTIRMALARI PANELİ**

*Panel Başkanı
Doç. Dr. İzak ATİYAS*

SEKTÖR ARAŞTIRMALARI PANELİ

Sophia BHATTI- Her iki sunumu da son derece ilgi çekici ve iyi hazırlanmış bulduğumu söylemeliyim, bu nedenle çok teşekkür ediyorum. Ayrıca buradaki rejim konusunda buraya gelmeden önce bilmediğim pek çok şey öğrendim.

İlk olarak; sağımda oturan arkadaşlarımızın tarif ettiği rejimin kesinlikle İngiltere’de bizim sahip olduğumuz pazar araştırması rejimi ile çok sayıda benzerlik taşıdığı görülüyor. Her ne kadar bu alandaki mevzuatlar farklı olsa da, gerçekten de çok fazla benzerlik var.

Yine paylaşmak istediğim bir nokta da; İngiltere’nin mevzuatında pazar araştırması yetkileri kanunda tanımlanmış değil. Aslında bu konuya bir atıf var; ancak, kullandığımız araçlar bakımından kanunun diğer bölümlerinden yararlanıyoruz. Dediğim gibi kullandığımız araçlar bakımından kanunun diğer bölümlerinden yararlanıyoruz ve bu bakımdan da bazı benzerlikler olduğunu düşünüyorum. Tabii bağlam biraz farklı.

Tüketiciyi de ilgilendiren bir konu ortaya çıktığında Türkiye bağlamında neler olduğunu merak ettim ve bu konuda biraz daha fazla bilgi sahibi olmak istedim. Yaptığımız araştırmada tüketici olarak tanımlayabileceğiniz kitleyle fiilen bağlantılı olan unsurlar olduğunu tespit ettiğinizi söylediniz. Onlara ne oldu, kayıp mı oldular yoksa başka birisi mi aldı? Bu, gerek tüketiciyi gerekse işletmeleri kapsayan piyasayı bir bütün olarak anlamanın ve sonuçlarını tanımlamanın önemli bir ögesidir. Dolayısıyla başlık olarak bahsetmek istediğim hususlar bunlardı.

Peter BARRON- Ben de iki sunumu da son derece ilginç buldum ve bu piyasa araştırmalarını yapabilmek için sahip olduğunuz mevzuat yetkileri bakımından OFT arasında tam bir benzerlik olduğunu gördüm. İlginç bulduğum bir kaç husus gündeme geldi. Her şeyden önce, çeşitli sektörlerde yapılan piyasa araştırmalarının yoğunluğu dikkatimi çekti. Kişisel olarak sunu söylemeliyim ki, bu ikisini değişken olarak görüyorum, bence bir araştırma araştırması ile sektör araştırması arasında büyük bir fark yok. Bence, Rekabet Komisyonu tarafından yapılan bir piyasa araştırması söz konusu olduğunda, daha katı bir yasal dayanakla tam olarak aynı şekilde bir yasal dayanağa sahip olmayan bir ekibin birleşimi söz konusu ve kanımca bu konudaki OFT ile benzer bir durumdasınız.

İkinci husus kamu; İngiltere’de kamu yararı testindeki değişiklikler üzerinde çok fazla konuştuk. Yalnızca rekabete odaklanan Teşebbüsler

Hakkındaki Kanundan sonra kamu yararı testi değişti. Öyle zannediyorum ki, gerek Sophia gerekse ben her ikimiz de şimdiye değin, bir çok piyasa incelemesinde bulunduk. Ben özellikle Süpermarketlerle ve son olarak da Kuzey Denizindeki Gaz Depo'larıyla ilgili olarak yapılan soruşturmaların içindeydim. Ve bu soruşturmalarda komisyonun bakış açısından; esasen ikisi birbirinden oldukça farklı mı pek emin değilim. Kanımca komisyon önceleri rekabet odaklı olarak çalışıyordu ve şimdilerde kabul edilmeli ki, mevzuat muhtemelen biraz daha netleşti ve Rekabet Komisyonunun hareket etme, çözümleri yürürlüğe koyma kabiliyeti çok daha açık ve net hale geldi ve hiç şüphesiz bizim hükümete tavsiyelerde bulunmamızdan önce bu şekilde değildi. Benim yorumum, fiilen uygulama konulduğunda orada bulunmadığımı itiraf etmeliyim, önerilerimize cevaben hükümet tarafından uygulanan kamu yararı testinde, öyle zannediyorum ki hükümet tavsiyelerimize daha geniş bir açıdan yaklaştı ve kamu yararı ilgili hususlar üzerinde daha fazla düşündü. Bunu analizimize ilave ettiğimiz şekilde yaptı ve yine, Teşebbüsler hakkındaki Kanunun amaçlarından birisi de rekabete gereken şekilde odaklanmayı sağlamak ve tanımladığımız problemlere cevaben genel olarak tüm çözümleri empoze etmekte. Bu da muhtemelen beni çözümlerle ilgili söyleyeceklerimi son noktaya getiren husustur. Market soruşturması sırasında çok çeşitli çözümleri uygulamaya koyduk ancak yetkilerimizi aşan alanlar olduğundan ve bu alanlarda mevzuatta değişiklik yapılması gerektiğinden ve mevzuatları rekabet otoriteleri değil de hükümetler düzenlediğinden, marketler konusunda hükümete iki tavsiyede bulunduk. Ancak yaptığımız tüm piyasa soruşturmaları düşünecek olursak bunlar esasen oldukça olağandışı. Çözümler ağırlıklı olarak bizim tarafımızdan getiriliyor ve uygulamaya konuluyor, dolayısıyla çok fazla hükümete tavsiyede bulunduğumuz düşüncesinden kaçınmak istedim. Yaptığımız şeyin bir özelliği var ancak çözümlerimizin büyük bir kısmı bizim tarafımızdan getiriliyor ve uygulamaya konuluyor. Evet, hepsi bu kadar.

Panel Başkanı- Çiğdem Hanım, Sinan Bey, bir soru vardı. Sonra da Baha Beye söz vereyim.

Sinan BOZKUŞ- Tüketici boyutunda neler oluyor? şu ana kadar en azından kendi yaptığım incelemelerde öyle bir sonuca ulaşmadım, yani tüketici boyutunu ilgilendiren bir hususla pek karşılaşmadık. Ancak, öyle bir durum olduğunda, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bünyesindeki Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğüne olay bildirilebilir ve o Kurumun yetkisi çerçevesinde onlar gerekli işlemleri yapabilir; böyle bir olanak var tabii.

Panel Başkanı- Baha Bey buyrun.

Halil Baha KARABUDAK- Tüketici haklarının ihlaliyle karşılaşılırsa, bir sektör araştırmasında böyle bulgular ortaya çıkartılırsa ne olur? O zaman,

Rekabet Kurulu, ilgili otoriteleri, -yani Sanayi ve Ticaret Bakanlığı mı olur, yoksa diğer kurumlar mı- onları bu durumdan haberdar eder (olayı onlara “refer eder” anlamında söylüyorum.)

Genel olarak Türkiye’de konuya baktığımızda ve İngiltere’deki durumla karşılaştığımızda, Rekabet Kurumunun, meslektaşlarımızın “birinci aşama” ve “ikinci aşama” dedikleri fonksiyonları ve görevleri bir arada yerine getirmek zorunda olduğunu görüyoruz. İngiltere’de Competition Commission tam anlamıyla bir “üst” kurul. Türk basınının, bizim Rekabet Kurumunun ve diğer sektörel düzenleyicilerin (EPDK’nin, BDDK’nin) üstüne yapıştırdığı gibi, Radyo ve Televizyon Üst Kurulundan mülhem, -onlar kendilerine, sadece “üst” değil, “azami üst” (supreme) diyorlar- bu tabir bizim için çok doğru değil ama, İngiltere’deki Competition Commission için bu doğru. Çünkü Office of Fair Trading, ve bazı sektörel regülatörler açısından Competition Commission aynı zamanda bir temyiz merci. Bu kurumların kararlarının önemli bir kısmına Competition Commission nezdinde itiraz edilebiliyor ve Competition Commission bunun değerlendirmesini yapıyor.

Burada, iki kurumun bir arada belli bir sinerji içerisinde çalışırken ortaya koyduğu performansın Türkiye için Rekabet Kurumundan tek başına bekleniyor olması söz konusu. Bunun da, Rekabet Kurumunun üzerinde nasıl bir kapasite oluşturma yükü yüklediğini dikkate almakta fayda var. Dolayısıyla, bir oturum önceki tartışmada, bunun kanuna eklenmesi yeterli olmayabilir derkenki kaygım ve çekincem buradan kaynaklanıyor.

Rekabet Kurumundan Çiğdem ve Sinan arkadaşlarımız sunuşlarında hep bu tür çalışmaların, rekabet ihlalleri, birleşme ve devralmaların kontrolü çerçevesinde yürüten daireler bünyesinde sürdürüleceğini öngörsaydılar. Halbuki belki bu tür sektörel araştırmaların daha çok, bütün bu sektörleri kavrayacak ve aynı zamanda da, sektörlerle uğraşan dairelerdeki arkadaşların iş yükünün bir kısmını da omuzlayacak bir Araştırma Dairesi tarafından yapılmasında en azından verimlilik bakımından daha fazla fayda olduğu düşünülebilir.

Öte yandan, arkadaşlarımızın eleştirilerinden bir-ikisine baktığımızda, haklı olarak, “rekabet ihlali incelemesine konu olması gereken bazı uygulamalar sektör araştırması adı altında incelenmiş” dediler. Bunun tersi de var, bunun tersi de vaki. Dün akşam yemekte konuşurken Sayın İsmail Hakkı Karakelle hatırlattı; telekomünikasyon sektörü diye bir sektörden bahsedebilirsek eğer -ki ben “endüstri” demeyi tercih ederim, “sektör” lafı, muğlaklığı yüzünden çok hoşlandığım bir tabir değildir- telekomünikasyon endüstrisine baktığımızda, üç tane soruşturma raporu vardır: 2001’de tamamlanan Türk Telekomünikasyon A.Ş. ve İnternet Servis Sağlayıcıları raporu, 2002’de, GSM mobil telefon

hizmetleri piyasasında faaliyet gösteren teşebbüslerin incelendiği Ulusal Dolaşım (National Roaming) raporu, 2005'te Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin Özelleştirilmesi raporu vardır. Üç raporu arka arkaya sıraladığınız zaman, bu çalışmaların Türkiye'de telekomünikasyon sektörü hakkında yapılmış en düzgün sektör araştırmalarından birini oluşturduğunu farkına varmamanız mümkün değildir. Ama bunların hepsi, rekabet ihlali tespitiyle biter, rekabet ihlallerine yönelik olarak yapılmış inceleme ve araştırmalardır, soruşturma raporu niteliğine haizdirler; dolayısıyla, adlarına sektör araştırması demiyoruz. Bu çok fark eder mi bilmiyorum. Adlarına sektör araştırması deyip de, en sondaki cümleleri, “burada rekabet ihlali vardır ve cezalandırılmaları gerekir” önermesini çıkarttığımız zaman geriye kalan şey, mükemmele çok yakın bir sektörel incelemedir.

Dolayısıyla, esas itibarıyla burada yapmakta olduğumuz şey, kapasite oluşturmanın yanı sıra, o kapasitenin örgütlenmesine ve bu örgütlenmenin olabildiğince verimliliği yüksek bir düzeyi tutturmasına imkân sağlayacak çözümler üretmek. Bu çözümlere de Türkiye'de gerçekten bir ihtiyaç ve talep olduğu kanısındayım. Bu gereksinimi “her yerde böyle yapıyor, demek ki Türkiye'de de böyle yapacağız” gibisinden bir yaklaşımla açıklamaya çalışmanın çok yerinde olduğunu sanmıyorum. Bu görüşüm nereden kaynaklanıyor? Şuradan kaynaklanıyor:

OFT ve Competition Commission'dan gelen arkadaşlar bize, pazar ya da sektör incelemelerinin hangi şartlar altında yapılmasına ihtiyaç duyulduğunu anlatırlarken şöyle özetlediler: “Sebepleri ve ortadan kaldırılma yordamları çok açık seçik, belirgin olmayan, ama ortada açık seçik, tüketicilerin zarar gördüğü bir durum varsa...” Türkiye'de Rekabet Kanunu, İngiltere'dekinden farklı olarak, tüketici haklarının korunmasını Rekabet Kurumunun uhdesine vermiş değil; dolayısıyla bu bizim için, burada geçerli bir nitelik taşıyor.

İkincisi; ortam, yine açık seçik bir rekabet karşıtı davranış ve rekabet kurallarının çiğnenmesi durumuyla karşı karşıya değil, fakat birtakım rekabet sorunlarının mevcudiyetinden söz ediliyorsa bir sektör inceleme başlatılabilir.

Üçüncüsü; devletin, devlet kurumlarının hareketlerinden doğan rekabet kısıtlamaları ve rekabet ortamını bozucu etkilerden söz edebiliyorsak, gene sektörel inceleme, sektörel araştırma ihtiyacı doğabiliyor. Üçüncüsünün bir örneğini Türkiye için düşüneceksek eğer şöyle bir örnekle durumu belki daha açıklığa kavuşturabiliriz: Yeni bir Teşvik ve Sübvansiyon Yasa Tasarısının gündemde olduğunu varsayalım -Türkiye'de bunlar sürekli, her iki veya üç senede bir gündemde olur. Yeni Teşvik ve Sübvansiyon Yasa Taslağının rekabet kurallarına uygunluğu ya da rekabet kurallarına karşıt birtakım hususlar içeriyor olup olmadığının incelenmesi için, o sektörler Türkiye'de birçok endüstriyi

kapsıyorsa, o zaman, genel olarak “ekonomi büyüklüğünde” diye adlandırabileceğimiz bir enformasyon setine ihtiyaç duyulacaktır. Bunun gerisindeki bir bilgi setiyle bu konuya yaklaşma imkânları son derece sınırlı olur. Peki, bunun ne gibi sonuçları doğar? Birincisi; söz konusu, rekabet üzerindeki olumsuz etkiler yaratabilecek bir yasa taslağına karşı bir rekabet savunuculuğu girişiminde bulunmanız sizi oldukça zorlayıcı bir konuma sokar, çünkü elinizde yeterli done, elinizde o söz konusu endüstriler, sektörler, ya da piyasaların bir arada işleyişi hakkında yeterli bilgi yoktur. O yeterli bilgi sahibi olmadığımız piyasalar üzerinde rekabetin ciddi bir şekilde bozulacağından son derece yoğun bir şekilde kuşku duymakla birlikte, bunu kamuoyuna ve hükümete ikna edici bir şekilde sunamayabilirsiniz. Bunun da, Türkiye’deki rekabet ortamı üzerindeki negatif etkileri hakikaten ağır ve kalıcı olabilir.

Ayrıca, Türkiye için konuşuyorsak, Hazine Müsteşarlığı ya da Devlet Planlama Teşkilatı veya Maliye Bakanlığı gibi etkili ve yetkili kurumlar üzerinde Rekabet Kurumunun ağırlığını hissettirebilmesinin koşullarından bir tanesi, bu konularda sadece, “bunlar kanuna aykırı birtakım sonuçlar doğurabilir” gibisinden önermelerle yetinmek yerine, çok daha ayrıntılı analizler ve bu analizlerin, onların açısından da birtakım olumlu implikasyonlara sahip olduğunun kendilerine gösterilmesi aslında icap edebilir. Buna “competition advocacy” çerçevesinde de yaklaşırken, aynı zamanda, böyle bir sektörel incelemeler seti ya da sektörel incelemeler dizgesinden Rekabet Kurumunun yararı, yararlanabileceği çok fazla imkân var. Bu imkânlardan yararlanmasına hem Rekabet Kurumunun, hem de Türkiye ekonomisinin çok ihtiyacı var, çünkü şu anda, Türkiye’de sektörel inceleme ya da çeşitli piyasa grupları, tek tek piyasalar ya da endüstriler üzerinde gerçek bir detaylı inceleme yapma konumunda bulunan çok fazla kurum, kuruluş ya da birim artık yok. Öyle zannediyorum ki, Rekabet Kurumu bu konuda son derece ağır ve çok fazla da yanlışlığa meyil vermesine müsaade etmeyecek kadar dar ve sıkı bir misyonla karşı karşıya. Teşekkür ederim.

Panel Başkanı- Sanıyorum salondan soru alabiliriz ve eğer sizin için de uygunsa bundan sonra açık bir soru-cevap-tartışma biçiminde götürebiliriz. Buyurun.

Dr. Gülden BÖLÜK (Akdeniz Üniversitesi İktisat Bölümü)- Sabahki sunumdaki, sektörle ilgili olarak tüketici boyutunun birazcık yanlış anlaşıldığını düşünüyorum; burada tüketici haklarından bahsedilmiyor aslında.

Benim bildiğim kadarıyla rekabetin temel fonksiyonu vardır: Bir, X etkinliği, ikinci de tahsis etkinliği. Eğer “Monopoly power” veya diğer uygulamalar sonucunda ortaya çıkan bir rekabet aksaklığından bahsediyorsak,

bunun tüketici refahı anlamında mutlaka sonuçları olacaktır. Bence Peter'in bahsettiği aslında, buradaki refah kaybını içeriyor. Biz iktisatçı olarak standart mikroiktisatta ne görüyoruz? Tüketici refahını, üretici ve tüketici rantındaki gelişmeyle ölçeriz. Dolayısıyla bence, buradaki tüketici boyutu aslında, "Consumer surplus" dediğimiz kısmı ilgilendiriyor, yani oradaki tüketici hakları kısmını değil.

Halil Baha KARABUDAK- ODTÜ'deki öğrencilerime ben de öyle anlatıyorum. Fakat buradaki konu şu: İngiltere'de Office of Fair Trading'in de, Competition Commission'un da ayrıca tüketiciyi koruma görevleri var. "Consumer protection mission" onların üstünde. Ayrıca, rekabetin korunması, antitröst kuralları dediğimiz, rekabet politikasının dar anlamda bir kurallar dizgesi olarak "enforce" edilmesi işi de yine onların üstünde. Misyonlarından bir tanesi tüketicinin korunması. Burada, tüketici refahından, rekabetin sağlanması yoluyla tüketicinin refahının korunması ve arttırılmasından bahsetmiyoruz. Doğrudan doğruya, hukuken tüketicinin korunması misyonları var. Türkiye'deki Rekabet Otoritesinin, böyle bir hukuk yoluyla kendisine kanununda, zımnen ya da açıkça verilmiş bir görevi söz konusu olmadığı gibi, 4077 Sayılı Kanunla böyle bir görev başka tarafta düzenlenmiş olduğu için, o işe bakacak olan kurumlar, birimler farklı. Eğer bir sektörel incelemede ciddi tüketici hak ihlalleriyle karşılaşırsanız, bunu "refer" edeceğiniz rekabet otoritesinin dışında birimler var. Bu sektörel inceleme sonucunda ortaya çıkan şey, sadece tüketici haklarının çiğnenmesinin ötesinde, tüketici refahını ciddi bir şekilde azaltan, gelişmesine imkân vermeyen birtakım rekabet kısıtlarını veya rekabetle ilintili başka sorunları içeriyorsa, onlarla uğraşmak Rekabet Kurumunun sorumluluk alanında. Ama mesela bir istihdam yetersizliği, vasıflı iş gücü kaynağının kıtlığı yüzünden karşı karşıya kalınan istihdamla ilgili sorunlarda Rekabet Kurumunun yapacağı bir şey yok; tüketiciyi koruma amacıyla konulara herhangi bir dahili olması bahis konusu değil. O konuyu doğrudan doğruya siyasi otoriteye "aktarması" lazım. Anlatmaya çalıştığım buydu.

Panel Başkanı- Yalnız, bir şey daha var; bu ayrım önemli. Office of Fair Trading aslında iki kanalla, hem rekabet hukuku, hem tüketici hukuku kanalıyla yetkilendirilmiş ama bunun ötesinde benim görebildiğim, -Sophia bu konuda bir şeyler söylese bizim için aydınlatıcı olur- aynı zamanda "tüketiciyi bilinçlendirme" diye bir iş de edinmişler. Bunun örnekleri, burada muhatap alabildikleri tüketici kuruluşları olabilir. Onlar hakkında bilgi sanıyorum faydalı olur.

Sophia BHATTI- Çok güzel, tamam, konuyu açıklığa kavuşturmak için, Birleşik Krallıktaki sistem ve rejim iki aşamalı olduğundan zaman zaman

insanlarda kafa karışıklığına yol açabiliyor. Birinci aşama olan Adil Ticaret Ofisinin (OFT) hem tüketiciyi koruma çözümleri hem de rekabet çözümleri bulunmaktadır. Rekabet Komisyonunun münhasıran tüketiciyi korumaya yönelik çözümü yoktur. Ancak, piyasa rejimimizin temelini oluşturan husus, gerek OFT'nin gerekse Rekabet Kurumu'nun çalışmalarını tüketicinin refahına odaklı olarak desteklemeleridir. Şimdi, OFT'nin tüketicinin korunması tarafında son derece açık ve net görevleri bulunmaktadır ve tüketici yasalarının açık ihlallerinin soruşturulması, takip edilmesine ilişkin çözümler içermektedir. Dolayısıyla daha önce göstermiş olduğum şemada, umuyorum dokümanlarımız arasında vardır, her iki taraftaki iki icra araçlı kare ve ortadaki piyasa araştırmaları, tüketici yasalarının ihlallerini ele alan tüketicilerle ilgili çok açık ve net araçların tanımıydı ve rekabet yasasının ihlalleriyle ilgili de son derece açık ve net araçlar bulunuyordu. Ancak tüm bunların temelinde yatan ve tüm eylemlerimizi yönlendiren tüketicinin refah standartları olmalıdır. Öyle sanıyorum ki, bu komisyon için de böyle öyle değil mi?

Peter BARRON- Evet, söz yine bana geldi. İkinci olarak mevzuatı hatırlatmak istiyorum.

Sophia BHATTI- Evet bu harika olur. Dolayısıyla, tüketicinin refahına yönelik olarak süregelen çalışmalarımızın yanı sıra, tüketicilerin eğitimi gibi bir takım görevlerimiz de var. Tüketici eğitimiyle ilgili programlarımız ve tüketici danışma yardım hattı gibi birtakım uygulamalarımız da bulunmaktadır. Eşdeğerlerinin Türkiye'deki Tüketiciyi Koruma Ajansında da olduğunu düşündüğüm tüketiciyi koruma fonksiyonları söz konusudur. Ancak kanımca bu fonksiyonlar, piyasa araştırmasında ortaya çıkan ve açık ihlal teşkil etmeyen tüketici sorunlarından bahsederken aklımda olanlardan biraz daha farklı. Bunların tüketici yasalarının açık ihlali ile ilgili olabileceğini kastediyorum, bir başka deyişle, tüketici kanununun açıkça ihlal edilmediği ancak tüketici refahı ile ilgili olan bölge. Peter sen bu noktadan almak ister misin?

Peter BARRON- Tamam, ben konuyu biraz daha açayım. Her şeyden önce, bizim Tüketici Refahı Standardımızın olduğu genel olarak doğrudur ancak bazı bakımlardan standardın biraz daha ötesindedir. Buraya eklemek istediğim “oransallık prensibi” bulunmaktadır.

Soruların üzerinden geçerken size bir yansı sunmuştuk. Piyasanın herhangi bir özelliğinin veya özelliklerinin kombinasyonunun rekabeti engelleyip engellemediğini, kısıtlayıp kısıtlamadığını veya rekabete zarar verip vermediğini tanımlamamız gerektiğini belirtmiştik hatırladınız mı? Sadece rekabeti ve biz bunu “rekabet üzerindeki olumsuz etki” diye adlandırıyoruz. Dolayısıyla ilk işimiz bu. Ardından eğer AEC olduğuna karar verirsek, o takdirde rekabet

üzerindeki söz konusu olumsuz etkiyi veya tüketiciler üzerindeki AEC'den kaynaklanan veya kaynaklanması beklenen zararlı etkileri hafifletmek veya önlemek için herhangi bir önlem alınıp alınmayacağına karar vermemiz gerekir. Gördüğümüz gibi rekabet problemi açısından sorunu gidermek üzere rekabet üzerine bir odaklanma söz konusu. Odaklandığımız nokta, rekabetin üzerindeki olumsuz etkilerin ve aynı zamanda tüketici üzerindeki etkilerinin giderilmesidir. Dolayısıyla müşteriye odaklanmanın çıkış noktası budur. Şimdi bunun uygulamada nasıl olduğuna bakalım. Tamamen orantılılığa göre uygulanıyor. Ve böylelikle, eğer bir rekabet sorunu tespit ettiysek ve söz gelimi bu problemin firmalara maliyetinin 50 milyon pound olduğunu, ancak bunun tamamen söz konusu "rekabet problemi artışıdaki (surplus)" kayıptan kaynaklandığını belirlediyssek, bu durumu dikkate almıyoruz. Öte yanda, bir çözümü uygulamaya koyduğumuzda, orantılılık görevimiz söz konusu çözümün firmalara olan maliyetini dikkate alacağımız, ancak ne rekabet probleminin bizzat kendisinin çözümüyle ilgili fiili masrafları ne de rekabet üzerindeki olumsuz etkilerden ötürü firmaların artıklarında (surplus) meydana gelen farkı dikkate almayacağımız anlamına gelmektedir. Umarım bir anlam ifade etmiştir. Sonuç olarak, diyorum ki evet tüketicilere odaklıyız ancak, çözümlerimizin piyasadaki şirketler üzerindeki etkilerini dikkate aldığımızın buna karşılık şirketlerin rekabet probleminin ortadan kaldırmasından dolayı artıklarındaki azalmayı dikkate almadığımızın altını çiziyorum.

Çiğdem ÜNAL- Aslında, sizin özellikle tüketiciyi bilinçlendirmeye yönelik hatırlatmanız üzerine, özellikle tüketiciyi koruma fonksiyonu olmayan rekabet otoriteleri bakımından belki şöyle bir hatırlatma yapılması da yerinde: Çoğu ülkenin, hatta AB Komisyonun bile mevzuatında olan ve tüketicinin sömürülmesine yol açan rekabet ihlalleri bile artık rekabet hukuku uygulamasının dışına çıkarılıyor. O yüzden, işin tüketici boyutu birazcık ayrı tutulmalı.

Sektör araştırmaları boyutunda baktığımızda da, tüketici davranışlarından kaynaklanan problemler tespit edildi. Türkiye uygulaması bakımından henüz böyle bir tespit yapılmadı. Ancak, burada ilgili otoriteyi bilgilendirmek belki yerinde olabilir ama bu daha çok mevzuat değişiklikleri vs. gerektiğinde.

Tüketiciyi bilinçlendirme faaliyetleri belki şöyle örgütlenebilir: Rekabet savunuculuğu çerçevesinde tüketici birlikleriyle temasa geçilerek. Tüketici davranışlarından ortaya çıkan yapısal sorunlar nasıl olabilir? En çok yeni serbestleşen sektörlerde rastlanılan bir şey olabilir; tüketiciler pazardaki gelişmeler hakkında çok fazla bilgi sahibi olmayabilir ve eski alışkanlıklarla yerleşik teşebbüsten mal ve hizmet satın almaya devam edebilirler. Bu da belki, sektörün yeni yapısının çok anlatılamamasından kaynaklanan bir sorundur.

Burada da rekabet otoritesine düşen, bu konuda bilinçlendirme sağlanması yönünde rekabet savunuculuğu yapmak olabilir.

Panel Başkanı- Yeni serbestleşen sektörlerde bu sorunlar ortaya çıkabiliyor; bir. Türkiye’de, sanıyorum İngiltere’de de bir mesele olarak ortaya çıkmış; çok basit örnek, bankacılık ücretleri. Basit işlemler için bankalar inanılmaz yüksek ücretler alabiliyorlar. Orada ortaya çıkan bir mesele var. Yine Türkiye’de, kredi kartlarıyla ilgili yıllık çok fahiş ücretler alındı. Ondan sonra sanıyorum o mahkemeye düştü. Benim görebildiğim, Birleşik Krallık’ta rekabet otoriteleri, ihlal tespit edip ceza vermenin dışında kendilerinde bir de tüketiciyi bilinçlendirme görevi görüyorlar, onun da rekabetin gelişmesinde çok önemli bir faktör olabileceğine inanılan bir bakış açısı var gibi anlıyorum, doğru mu? Belki bu konuda bir şey söylemek isterseniz Sophia.

Sophia BHATTI- Verdiğiniz bankacılık örneğini düşünüyordum da, o örnekte esasen piyasa araştırması işletmeleri kendi uygulamalarını piyasadaki rekabeti arttıracak şekilde değiştirmeleri yönünde teşvik ediyor. Bunun ister istemez tüketicilerle bir ilişkisi olması gerekiyor. Bu gibi şeyler eminim diğer piyasalarda da meydana geliyordur. Ancak, biraz önce tanımlanan yaklaşım benimsendiği takdirde, rekabet kurumunun çok açık bir şekilde “bu bizim tüketicinin korunmasına yönelik çözümümüz değil” diyerek söz konusu piyasalara bir bütün olarak bakmasına olanak sağlayıp sağlamayacağından emin değilim. Dolayısıyla tespit ettiğimiz tüketicinin korunmasına ilişkin şartlar “bizim işimiz değil”, tüketici ile ilgili hangi kurum olursa olsun “işte şartlar bu” şeklinde tespit yeterli olmayabilir. Bu arada, sözü edilen danışmanlık ve rekabet savunuculuğu sayesinde istenen değişiklikler teşvik edebilir.

Panel Başkanı- Erdal Hocam buyurun.

Prof. Dr. Erdal TÜRKKAN- Benim sormak istediğim bir soru vardı, onu sormadım. Aslında Gülden Hanım, biraz o konuya girdi.

Rekabetin tanımında aslında mutlaka toplumsal refaha, refah artışına referans vermek lazım. Neden? Biz rekabeti koruyoruz, çünkü rekabet, toplumsal refah maksimizasyonu, yani “Total welfare maximization”u sağlar. Bu “Total welfare” nedir? Gülden söyledi; “Consumer surplus”, yani tüketici artışı+üretici artışı.

Rekabet yasalarında maalesef, tüketici artışı hesaba katılıyor ve sanki rekabetin korunması, eşittir, tüketici artışı maksimumu gibi anlaşılıyor. Hatta rekabet ihlallerinde, dikey anlaşmalarda, bu ihlal eğer tüketiciye bir yarar sağlıyor ise o bir muafiyet alabiliyor. Halbuki, üretici artışı da çok önemli, tüketici artışı kadar önemli. Benim bildiğim kadarıyla, İngiltere, Amerika, üretici

artığını (producer surplus) hesaba katmıyor, Kanada katıyor. Şimdi herkes diyor ki, “Amerika, dünyanın en iyi iktisatçıların olduğu yer, Amerika, rekabet teorisinde eğer “üretici artığını” göz önüne almıyorsa, o zaman, bunun böyle yapılması lazımdır.” Hâlbuki Kanada bunu yapıyor. İşin doğrusu, rekabetin iyi işleyişinin tespitinde ve bütün rekabet analizlerinde, üretici artığı+tüketici artığının maksimizasyonunun hedeflenmesidir; rekabetin faydası budur, rekabet politikalarının da amacı budur. Bu boyut ihmal ediliyor ve belki de, popülist bir boyutu nedeniyle, sanki, sadece toplumsal çıkar tüketici artığının korunmasındaymış gibi oluyor, ele alınıyor.

Ben merak ediyorum, İngiltere bu konuda bir tartışma var mı? Tabii bu, sektörel analizler açısından çok önemli. Bir piyasa iyi çalışıyor mu çalışmıyor mu, -İngiltere’de hesaplamışlar- bu sektör araştırmaları toplumsal refaha acaba ne kadar katkıda bulundu, bunu yaparken tüketici refahı, consumer surplus +üretici artığı birlikte mi hesaplandı, sadece tüketici artığı mı hesaplandı?

Sorum biraz uzun oldu ama sorun zor ve karmaşık, çok tartışmalı ve hakikaten çok az insanın tartıştığı bir sorun. Umarım Peter ve Sophia bu konuya bir cevap verebilir.

Peter BARRON- Evet, bu oldukça uzun bir soru. Öyle zannediyorum ki bu hem Sophia’nın hem de benim uzmanlık alanlarımızın dışına çıkıyor, çünkü biz ekonomist değiliz. Evet, biz de tüketici artığı ve üretici artığı üzerinde çok tartışmalar yapıyoruz ve her şeyden önce rekabeti ölçme standardımızın mükemmel rekabet standardı olmadığı yönünde ileri sürdüğüm noktayı hatırlatmak isterim. Öngörümüz, iyi işleyen bir piyasada üretici artığına hala yer olduğu şeklindedir. Dolayısıyla ilk kriter bu.

Ancak orantılılık üzerinde oldukça fazla mesai harcıyoruz ve tüketici artığı üretici artığı sürekli önümüze gelip duruyor. Ve hala, rekabetin olumsuz etkisine bağlı olarak meydana gelen üretici artığının normal olarak tüketiciye aktarılması beklenen bir artış olarak kabul edilmesi gerektiğini düşünüyoruz. Ve üretici artığını üreticiden tüketiciye aktardığımız takdirde buradaki dara kaybının (toplumsal kayıp–deadweight loss) bir bölümünün telafi edilebileceğini umuyoruz. Dolayısıyla bu noktadan hareketle, refah düzeyinde genel olarak bir yükselme bekleyebiliriz ancak orantılılıkla ilgili prensibimizden ötürü üreticilere olan maliyetinin de farkındayız. Ancak burada AEC’nin bizzat kendisinden ötürü üreticilerin artan maliyetlerinden bahsetmiyorum. Nasıl, sizin için bir anlam ifade etti mi?

Sophia BHATTI- Daha fazla yardımcı olabilecek başka ne ekleyebilirim bilmiyorum. Bu konu çerçevesinde her zaman tartışmalar olacağı aşıkardır ve

tahmin ediyorum ki bir grup ekonomisti bu odaya koysak bile bu tartışmayı bir süre daha sürdürebileceğinize eminim.

Ekrem KALKAN- Sorunuza cevap olarak, Süpermarket Pazar Soruşturması sunumunuzdan hatırladığım kadarıyla, alım gücünü ve bu alım gücünün etkilerini ele almıştınız. Güçlü alıcılar alım avantajlarını son fiyatlara yansıtılmaları halinde bu durumun tüketici sermayesi üzerinde de olumlu etki yaratacağını ifade etmişsiniz. Size cevap olarak, alım gücünün soruşturması sırasında dikkate alınan üretici rantı dikkate alınmıştır. Bu nasıl olur? Ben bilmiyorum.

Peter BARRON- Sanıyorum ki etki ve yenilik konusunda da uzun vadede nasıl olacak diye bakıyoruz. Uzun vadede refah yararları getireceğine inanıyoruz, ürünlerde yenilikler göreceğiz, artan tüketici artışı sonucunda artan üretici artışı göreceğiz. Evet, sanıyorum ki ilgili toplam pazar üzerindeki yeniliklerin, tüketicilere yönelik daha düşük fiyatlar ile ortaya çıkacağını ve toplam refahın artacağını düşünüyoruz.

Panel Başkanı- Celal Hoca buyurun.

Prof. Dr. Celal KÜÇÜKER- Peter'e, birinci sunumunun 18'inci slaydındaki, "Guidance on the analytical approach (analitik yaklaşım kılavuzu)" ile ilgili bir soru soracağım. Dikkat edin, bu sadece "Market Studies" değil, buradaki daha derin bir kavram, "Investigation" var. Bu "analitik rehber" bizde bahsedilmedi. Bu sektör araştırmalarında bizim de böyle bir rehberimiz, bir kılavuzumuz, buna benzer bir "Guidance" var mı? Eğer bu yoksa, bu, farklı araştırmalarda muhtemelen metodoloji farklılıkları da içerebilecektir. İngiltere'deki OFT'de veya CC'de bu "analitik approach"un temel aşamaları kaydediliyorsa, ele alınıyorsa, o zaman bir içsel tutarlılık var demektir. CC'nin analitik girişim rehberliğinin temel adımlarını ya da temel dayanaklarını özetlemeniz mümkün müdür?

Peter BARRON- Affedersiniz sorunun son kısmını kaçırdım.

Prof. Dr. Celal KÜÇÜKER- Sorunun son kısmı şudur: acaba CC'nin analitik girişim rehberinin bir özetini yapabilirimsiniz?

Peter BARRON- Evet, şu anda gözden geçiriliyor ve sanıyorum, tam emin değilim ama, önümüzdeki birkaç ay içinde versiyonu yayınlamış olacağız. Temelde özel ekonometrik analizlerin takip edildiği, temel bir pazar soruşturması aşamalarından geçmektedir. Sorunun özü genel hatlarıyla pazarı nasıl tanımladığımızdır. Tanımlanmış pazardaki rekabet etkilerine nasıl bakıyoruz? Uygulamayı düşündüğümüz çözüm önerileri ile sonlanacaktır ve bu rehber aslında tüm tarafların analitik bir girişimi, bir soruşturmayı nasıl yürüteceğimizi genel

hatlarla anlamalarını sağlayacaktır. Bunun oldukça ağır ve belirli düzeyde ekonomist temelli olduğunu görebiliyorsunuzdur. Güncellenmesini istememizin nedeni düşüncelerimizin tekamül etmesidir ve ekonomistlerin şu anda inceledikleri konu pazarı nasıl tanımladığımızdır ve en erken evrelerde pazarı nasıl tanımlamış olduğumuzdur. Ve “rekabet arenasının tanımlanması” gibi, pazar tanımlanmasından çok daha geniş bir tanımlamaya sahip ifadeler bulunmaktadır. Ama temelde takip etmemiz gereken girişimin genel göstergelerini içermektedir.

Panel Başkanı- Buyurun.

Sinan BOZKUŞ- Türkiye’de bu araştırmalara yönelik bir rehber veya ona yönelik bir çalışma yayınlanmadı.

Çiğdem ÜNAL- Ama, bu sunumdan sonra, Kurul ya da Başkanlık gerekli görürse böyle bir çalışma yapılacaktır gibi geldi bana.

Halil Baha KARABUDAK- Cevap tam değil. Şu anda Kurumda “sektörel araştırma prosedürü” hazırlanıyor. Sektörel araştırma prosedürünün, - “CC One” olarak görülen “Rules of Procedure”ın Türkiye’deki muadili olacak bir şey hazırlanıyor- tamamlanmasını beklemenin bir gereği olduğunu düşünmüyorum ama bu konuda kesin kararı Başkanlık verecek. Ayrıca da, prosedüre uygun bir şekilde, belli bir sektörel inceleme sürecinin, analitik olarak nelere bakarak, neleri içererek, nasıl bir metodolojik performans ortaya koyması gerektiğini de inceleyen bir kılavuz gibi bir şey olabilir. Doğrusunu isterseniz, ben ikincisinin çok belirleyici olacağını sanmıyorum, çünkü esas itibarıyla yapılacak işler birbirinden çok ayrıştırılmıyor. Burada sabahtan beri konuşmakta olduğumuz konular çerçevesinde, ekonometrik modellerden de, zaman serisi analizlerinden de, insanlarla karşılıklı konuşarak da, “anecdotal evidence” dediğimiz şeylerden de yararlanarak bir piyasanın, bir piyasalar kümesinin, bir endüstrinin veya hatta bir sektörün anatomisini ve işleyişini, yani fizyolojisini, - biraz tıbbi oldu- ortaya koyabilecek ve dolayısıyla, o işleyişteki veya anatomideki, ama yapısal, ama davranıştan kaynaklanan performans etkisizliklerini ortaya çıkaracak incelemelerden söz ediyoruz. Ortaya konması lazım gelen şey bu. Genel olarak da zaten, çıkış noktası bu yapı, davranış, performans paradigması dediğimiz genel paradigma artık bir büyük teori olmaktan çıktı, şimdi artık bir yordam, bir metodoloji hâlini aldı. Genel olarak da hemen hemen her yerde her zaman kullanılan da bu.

Şamil PİŞMAF (Rekabet Kurumu Uzmanı)- Teşekkürler Hocam. Benim de sorum hem Sophia’ya, hem Peter’e olacak. Biliyorsunuz, ticaret yapıyorsanız, ürettiğinizi iyi pazarlamak, o mala yönelik talebi ve satışı arttırabilmek için olmazsa olmaz, yani ne kadar iyi pazarlama yaparsanız o kadar

yüksek satış hacmine ulaşırsınız. Rekabet otoritelerinin de ürettikleri, ortaya koydukları en önemli ürünler; gerek soruşturmalar sonucunda, gerekse sektör araştırmaları sonucunda bir sektörle ilgili olarak ortaya konulan yapısal hatalar, yani rekabetçi bakış açısından, sektördeki rekabet düzeyini engelleyecek yapısal sorunlar diye düşünüyorum. Dolayısıyla, bu ürünleri halka ne kadar iyi pazarlayabilirsek, ne kadar iyi sunabilirsek o kadar güçlü bir kamuoyu ve beraberinde gerek siyasilerden, gerekse halktan önemli bir destek görebiliriz herhâlde diye düşünüyorum.

Bu çerçevede, gerek Adil Ticaret Ofisi, gerekse Komisyon tarafından hem bu sektör araştırmaları sonucunda, hem de zaman zaman yürütülen soruşturmalar sonucunda belli sektörlerle ilgili olarak elde ettikleri sonuçların ne gibi aksaklıklara yol açtığını ve bunun pratik olarak gündelik hayata, örneğin tüketici kesesine yansıyan boyutlarının ne olduğunu, bunların niçin ortadan kaldırılması gerektiğiyle ilgili olarak bir halkla ilişkiler faaliyeti yürütülüyor mu? Özetle, bu sektör araştırmaları veya soruşturmalar sonucunda elde edilen sonuçlar halkla paylaşıyor mu, paylaşılıyorsa, bununla ilgili olarak kullanılan halkla ilişkiler enstrümanları nelerdir?

Sophia BHATTI- Kesinlikle haklısınız. Pazar araştırması yaptığımızda neler bulduğumuz konusunda bizi takip edenlerin haberdar olmalarını sağlamak zorundayız. Dolayısıyla çok sık raporların teslimatı ve yayınlaması için proje planlama ile el ele veriyoruz ve yayımladıklarımızı destekleyecek iletişim stratejileri ile birlikte çalışmaktayız. Örneğin her zaman bir basın duyurusu olacaktır, her zaman geliştirilmiş ve web sayfamızda yayınlanan soru-cevap bölümü olacaktır. Çok özel bir durum söz konusu ise, pazar etkileri hakkında bir mesaj vermemiz gerektiğine inanıyorsak o zaman etkileri konusunu içeren bir çalışma programı oluşturulacaktır. Sadece iş çevrelerinden oluşan bir ortam bile olabilir ve biz bu çalışmalar çerçevesindeki aktiviteler ile ilgili paketler hazırlayabiliriz.

Dolayısıyla siz araçlar konusunda soru sorduğunuzda somut katkı araçlarının olmadığını, sadece birçok yumuşak aracın bulunduğunu söylemeliyim. Çalışmalarımızdan yayımlamakla yükümlü olduklarımızın farkında olan çok iyi gelişmiş bir iletişimle uyumlu halkla ilişkiler ekibine sahibiz, sayısını benim bilmediğim binlerce kişiye gönderin haber bültenimiz var. Başkalarıyla daha çok işbirliği yapmaya başladık. Örneğin bize iş dünyasındaki rekabet yasalarına uyum konusunda bize yardımlar sağlayan “Kurumsal Yöneticiler” adında bir organizasyon ile çalışıyoruz. Bunlar kullandığımız etkiler ve tekniklerdir. Ancak eğer uygulanacak bir pazar araştırması referansı oluşturuyorsak (refer etmek için), o zaman tamamen farklı bir yol izleyeceğiz çünkü ortaya çıkacak olan sonuç

bir referans olacaktır ve önceden bu konuda peşin hükümlü olmak istemediğimizi belirtiyoruz. Dolayısıyla dış iletişimimizin çoğu insanlara neden referanslar yaptığımızı bilgilendirmek için. Peter senin de eklemek istediğin bir şey varsa.

Peter BARRON- Evet var. Ama ilk olarak tamamen farklı bir bakış açısından alakasız bir konuyu ele almak istiyorum, büyümekte olan başarılı firmalarının pazarlama yöntemlerini falan konuştuk. Ve bunlar biraz da sorduğunuz sorularla ilgili. Market araştırmasına dönecek olursak. Bulgularımızdan biri, en büyük rakibinin iki katı daha büyük olan TESCO hakkındaydı. Yenileme ya da gelişmeyi bastırmak, güçleştirmek istemedik. Yapmak istediğimiz emin olmak istediğimiz şey rekabet karşıtı gelişmelerin meydana gelmesini önlemektir. Dolayısıyla TESCO'nun ne kadar büyük olduğu konusunda bir problemimiz yoktu. Sorunuzla pek alakalı olmasa da yine de soru sorduğunuzda aklıma gelmişti. İletişim açısından baktığımızda, elbette iletişim stratejimiz var. Pazar araştırmalarımızdan bazıları sansasyonel olabiliyor, market araştırması mesela. Ve araştırma sırasında birçok basın açıklaması yapılmıştır.

Başkanımız, araştırmayı başlatan Peter Freeman o dönemde birçok radyo programına katılmıştır, yapmış olduklarımızı açıkça ifade ettik ve bunun da iletişim stratejimizin yetkili kişilerin neyi elde ettiğimizi görebilmeleri açısından bize çok yardımcı olmuştur. Nihai rapor yayımlandığında tüm medya organları için bir basın toplantısı yaptık ve yine Başkanımızı 2-3 gün boyunca gazete, radyo ve televizyonların hazırladığı röportajlar arasında bulgularımız konusunda konuşmak üzere koşturup durdu. İşte bu yaptıklarımızı nasıl ilan ettiğimiz ve yaptıklarımız hakkındaki anlayışı nasıl artırdığımızı gösterme yollarından biridir.

Bir diğer oldukça farklı ama yine sansasyon yaratan araştırma Ödeme Koruma Sigortası'dır. Yine araştırma heyeti başkanı, çeşitli basın organları ile toplantıdan toplantıya koştu. Fakat tarafların kendileriyle düzenlemeler konusunda detaylı olarak görüşmek istedik. Tüm iyileştirmelerin, çözümlerin sunulduğu ve nasıl çalışacakları ve onları nasıl etkileyeceği konulu bir seminer düzenlendi ve taraflardan iyileştirmelerin nasıl olduklarına dair değil, ama rapordan çıkan iyileştirmelerden dolayı onları bağlayan emirler konusunda çıkarımlarda bulunmalarını istedik. Çünkü biz raporlarımızı oluşturup önerdiğimiz iyileştirmeler şunlardır diyoruz ancak daha sonra bu raporu yasal bir belgeye çevirmek zorundayız, bir emre ve o zaman da taraflarla görüşerek ikinci bir istişare turundan geçiyoruz ki taslağı kesin olarak oluşturabilelim. Sonunda bu seminer tarafların yenilikleri tartışarak iyileştirmeler konusunda ilerlemeleri açısından oldukça faydalı olduğu ortaya çıktı. Gördüğünüz iki farklı girişimdir bunlar.

Ali DEMİRÖZ (Rekabet Kurumu 2. Daire Başkan V.)- İngiltere'den gelen misafirlerimize, rekabet politikasının diğer kamu politikalarıyla ilişkisi üzerine bir soru sormak istiyorum.

Pazar araştırmasında ya da soruşturmasında pazarı tüm yönleriyle inceliyoruz. Ortaya çıkan en olası sonuçlardan birisi; rekabet üzerine olumsuz etkileri olduğunu düşündüğümüz düzenlemelerin değiştirilmesine yönelik olarak yasa koyucuya ya da başka organlara bir tavsiyede bulunmak. Ancak, böyle bir pazarı tümünden incelediğimiz vakit, rekabet politikası amaçları yanında başka politika amaçlarının da zaman zaman ortaya çıktığını, hatta duruma göre çoğu zaman rekabet kısıtlamalarına karşın geçerli kamu politikası amaçlarının da ortaya konduğunu ve buna yönelik düzenlemeler çıkarıldığını görebiliyoruz.

İngiltere'de yapılan pazar çalışmaları ve pazar soruşturmalarında otoriteler, bu tür rekabet politikası amaçlarının karşısındaki düzenlemelere gerekçe olan diğer kamu politikası amaçlarını ne ölçüde dikkate alıyorlar, ne ölçüde kararlarında değerlendiriyorlar ve muhtemel bir çatışma durumunda bir dengeleme ya da ağırlıklandırmayı nasıl yaparak, ne tür bir kriter kullanarak tavsiyelerini ona göre şekillendiriyorlar?

Peter BARRON- Sophia, izin verir misin? Bu soruyu Sophia'ya bırakacağım ama değinmek istediğim bir nokta var. Biz sadece bize gönderilen (refer edilen) konularda girişimde bulunuyoruz. Bu bakımdan "Bir yerde bir rekabet sorunu olduğunu düşünüyoruz ve bu konuda soruşturma yürüteceğiz," demiyoruz. Sadece bize gönderilen konulara göre hareket ediyoruz. Ana hareket noktamızı bu oluşturuyor. Tabii bu demek değil ki bu konularda kamuoyu tartışmasını etkilemeye çalışmıyoruz. Biz de OFT de, bakanlar ve diğer politikacılarla konuşmalar ve çeşitli tartışmalar yürütmek suretiyle potansiyel sorun olarak gördüğümüz konuları dile getiriyoruz. Bu anlam da her iki kurumun da söz sahibi olmayı istemesine neden olan bir durum Lyyoyds'un İngiltere'de çok geniş çaplı bir banka örgütü kurmak için HBOS'u devralmasıydı. Devam etmesi için Sophia'ya sözü bırakıyorum.

Sophia BHATTI- Her şeyden önce çok net olduğumuzu söylemeliyim. Rekabet politikası kamu politikasını ilgilendiren hususlar hakkında rekabet politikası aracılığıyla çözüm aranması gereken bir mekanizma değildir. Dolayısıyla eğer başka kaygılarımız varsa onlarla uğraşacak ve yaklaşımlarda bulunacak başka mekanizmalara ihtiyacımız vardır. Ancak bizim kontrol etmediğimiz bir rekabetin üzerine olumsuz etkileri olan bir kamu politikası durumu var ise bu noktada rekabet yasaları devreye girer. Dolayısıyla eğer bir pazar araştırması çalışmasında bazı mevzuatın rekabeti olumsuz etkilediğini bulursak ve onlara gücümüz yetmiyorsa, bu durumda hükümete tavsiye

başvurusunda bulunabiliriz. Pazar araştırması dışında, somut görevin dışında, her ne kadar bizim denk geldiğimiz sekteye uğrayan pazarın genel bakış açısı geliyor olarak görünse dahi, rekabet savunuculuğu yoluyla konuşmalar yapıyoruz, dikkat çekmeye çalışıyoruz.

Örnek verecek olursak son birkaç yıldaki Bankacılık Krizi hükümetlerin için her tür oldukça karmaşık mücadelelere neden olmuştur. Ancak eşzamanlı olarak, hem OFT'nin hem de CC'nin hükümete karar vermek konusunda olumlu katkı sağlamasıyla, rekabet rejimi için bir imkân da tespit ettik.

Dolayısıyla hükümet kurtarılan (bail out) bankalardaki vergi verenlerin tasarruflarının korunması için bir şemsiye kurum kurdu. Ve oluşturma sürecinde Hazine'de bu sistemi oluşturan takıma kurulan sistemde yanlışları engellemek için birçok öneriler ve destek sunduk. Ancak bu pazarın rekabet doğasının uzun vadede baltalamaktadır. Biz kısa vadede hükümet önlemlerini halletmeye çalışıyoruz. Tüm bunların büyük meydan okumalar olduğunu anlayabiliyoruz. Fakat bir husus gördüğümüzde bunu belirtiyoruz, onları ortaya çıkarma görevine sahibiz ve bir rekabet politikasının ne derece ne nasıl etkilenebileceğini söyleyebilmek ve ortaya çıkarma gücüne sahibiz.

Panel Başkanı- Vaktimizi doldurduk. Katılımcılara ve dinleyicilere çok teşekkür ederim. Efendim...

Ali İhsan ÇAĞLAYAN- Bir kısa sorum var.

Panel Başkanı- Peki, son bir kısa soru. Ali İhsan Beye nasıl hayır diyebiliriz ki, o kadar emek verdi.

Ali İhsan ÇAĞLAYAN- Estağfurullah, hep birlikte çalışıldı. Öncelikle tüm panelistlere çok teşekkür ederim. Gerek OFT'de, gerekse Competition Commission'da "Market Studies" ya da "Market Investigation" için, harcanan emek, para bakımından diğer rekabet işlerine oranladıklarında kabaca nasıl bir oran vardır? Yani bu işlere genel emek, bütçe içinde ayırdıkları pay ne kadar?

Prof. Dr. Erdal TÜRKKAN- Evet, çok önemli bir soru.

Peter BARRON- Bizim durumumuzda (Rekabet Komisyonu için) hemen hemen tamamı birleşmeler ve piyasa soruşturmalarıdır.

Sophia BHATTI- Evet, CC için durum kolay. Demek istediğim, daha önce de söylemiş olduğum gibi, OFT'de "pazar araştırmaları" için harcadığımız para miktarı bizim için nispeten ucuz bir araç olmasından dolayı oldukça azdır. Ekip elemanlarının sayısı da nispeten çok daha azdır ancak o zaman Tam olarak gönderme yapamam, verilere sahip değilim, geçen yıla ait analizler çerçevesinde konuşabilirim. Fakat burada vurgulanması gereken şey "pazar araştırması

takımına” sahip olmadığımızdır. Bizim takımlarımız altyapı, hizmetler ve mallar olarak üç tanedir. Bu takımlar bu durumda hem rekabet işlerini hem de pazar araştırmalarını yapmaktadırlar, dolayısıyla iş bakımından birbiriyle değiştirilebilir bir durum söz konudur. Çoğunluk birleşmeler ya da karteller üzerine çalışsa da, ihtiyaç duyulduğunda pazar araştırmasında da görevlendirilebilmektedirler. Ben de Northern Rock¹’un kamulaştırılması üzerine pazar araştırması yaptım, üstelik ben bu üç takımın içinde bile yer almıyorum. Dolayısıyla yaptığımız işin çoğunluğunu Kanun uygulaması oluşturmaktadır, ancak kafamdan herhangi bir yüzde veremeyeceğim.

Ali İhsan CAğLAYAN- Belki sadece genel olarak kabul görmüş bir şey söyleyebilirsiniz. Mesela % 10’dan daha az, hatta % 5’ten bile daha az gibi. Böyle bir şey söyleyebilir misiniz?

Sophia BHATTI- Verilen herhangi bir portfolyoda, bizim durum çalışmamızda, “pekala, çalışmalarınızın % 40–50’sini pazar araştırmalarına dayanıyor, kalanı ise rekabettir” diyebilirsiniz. Ancak saf, kesin rakamlara bakarsanız, bize göre en önemli olduğunu düşündüğümüz şey pazarın büyüklüğüdür, ele aldığımız konunun büyüklüğüdür. Yani üç rekabet davası, bir pazar araştırması kadar derinlik, büyüklük içerebilir. Bu muhtemelen bunları hesaplamannın en uygun yolu olacaktır ve bu durumda bunu tam olarak saptamak çok zordur. Daha önce özelleştirme ve portfolyo analizlerinin yardımcı olabileceği konusundan bahsetmişim, bu durumda bir portfolyo analizi yapılabilir. Karmaşık ve bilgi gerektiren konular olup, ortaya çıkarmak zor olabilir. Bu ne yazık ki tam bir cevap değil ama eğer bu bile yardımcı olduysa ilerde daha çok üzerinde tartışabiliriz.

¹ Northern Rock, 2007’de ABD’de geri ödeme gücü zayıf, kredi geçmişi olumsuz olan kimselere verilen kredi krizi (subprime mortgage crisis) ile başlayan daha sonra tüm dünyaya yayılan finansal kriz sonrasında, devlet yardımı almasına rağmen iki başarısız satma girişiminden sonra 2008’de kamulaştırılan İngiliz bankasıdır.

**REKABET EKONOMİSİ VE POLİTİKASI
SEMPOZYUMU-III**

*8-9 Ekim 2010
DENİZLİ*

**III. OTURUM
DERECEYE GİREN TEBLİĞLER**

*Oturum Başkanı
Reşit GÜRPINAR*

Reşit GÜRPINAR

Rekabet Kurulu Üyesi

Dün sektör araştırmalarıyla ilgili geniş bir çalışma yaptık; İngiltere'den gelen arkadaşlarımız ve Kurumumuzun uzmanları gerek İngiltere ve gerekse Türkiye uygulamalarını bize uzun uzun anlattılar. Bugün de, sempozyumun Değerlendirme Kurulu tarafından sunuma layık görülen tebliğleri arkadaşlarımız sunacaklar.

Öncelikle arkadaşlarımı tanıtmak istiyorum.

Kredi Kartları Piyasasında Takas Komisyonunun Kamu Düzenlemesine Tabi Tutulması konusunda tebliğ sunacak olan arkadaşımız Ali Fuat Koç. Rekabet Kurumu Uzmanıdır. Illinois Üniversitesinde mastır yapmıştır ve Doktora çalışması hâlen Hacettepe'de devam etmektedir.

Bu tebliğ hazırlayan, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölüm Başkanı Profesör Doktor Ahmet Burçin Yereli sanıyorum mazereti nedeniyle aramızda değil.

Geniş Bant İnternet Hizmetleri Piyasasında Düzenleme, Platform İçi ve Platformlararası Rekabet Politikalarının Değerlendirmesi Politikası Aracı: Numara Taşınabilirliği Uygulaması konulu tebliği de Ayhan Tözer sunacak. Ayhan Tözer BTK'de çalışıyor. Kendisi yüksekisans yapmış ve hâlen ODTÜ'de Doktora çalışması yapmaktadır.

Türkiye Elektrik Piyasasında Düzenleyici Reform ve Performans konulu tebliği sunacak olan Doktor Gülden Bölük Akdeniz Üniversitesinde Yardımcı Araştırmaçı. Aynı Üniversitede yüksekisans ve Doktora yapmıştır.

Sözü ilk önce Ali Fuat Koç Beye bırakıyorum; buyurun.

KREDİ KARTLARI PİYASASINDA TAKAS KOMİSYONUNUN KAMU DÜZENLEMESİNE TABİ TUTULMASI

Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ (Hacettepe Üniversitesi)
Ali Fuat KOÇ (Rekabet Kurumu)

Özet

Kredi kartları, ödeme sistemleri içindeki payını tüm dünyada hızla artırmaktadır. Özellikle ülkemizde alışverişlerde kredi kartı dışındaki banka kartı kullanımının ve bireysel tüketicilerin çek kullanımın yaygın olmaması nedeniyle kredi kartlarının ödeme sistemleri içinde daha önemli bir hale geldiği görülmektedir. İki taraflı bir pazar olarak ödeme kartları, özelde kredi kartları pazarı ile bu pazarda iki taraf arasında gelir aktarımı aracı olarak kullanılan takas komisyonu ve bu alanlardaki kamu müdahalesinin gerekçeleri son yıllarda literatürde yoğun bir biçimde tartışılmaktadır. Genel olarak dünyadaki ülke uygulamalarına bakıldığında da bu alandaki kamu müdahalelerinin yaygınlaştığı ve var olan düzenleme yöntemlerinin katılma eğiliminde olduğu görülmektedir. Türkiye’de de Rekabet Kurumu çok taraflı takas komisyonuna, rakip firmalar arasında belirleniyor olması nedeniyle rekabet hukuku çerçevesinde müdahale ederek, temel olarak maliyetler bazında bir takım düzenlemelere tabi tutulmasını sağlamıştır. Çalışmamızda Rekabet Kurumunun 2005 yılı sonunda uygulanmaya başlanan söz konusu düzenlemelerinin kredi kartı pazarındaki bazı büyüklükler üzerindeki etkisi ölçülmeye çalışılmıştır. Rekabet kurumu düzenlemelerinin bazı büyüklükler üzerinde beklenildiği gibi negatif etkileri olduğuna yönelik kısmi göstergeler bulunmakla birlikte elde edilen verilerle kesin bir sonuca ulaşmanın kolay olmadığı görülmektedir.

Anahtar Sözcükler: İki taraflı pazarlar, kredi kartları pazarı, takas komisyonu ve kamu düzenlemeleri.

1. SUNUŞ

Ödeme kartları tüm dünyada son elli yıl içinde önemli gelişmeler kaydetmiştir. Ödeme sistemleri elektronik ödeme tipine doğru evrildikçe, elektronik ödeme yöntemleri içinde yer alan ödeme kartlarının payı da önemli boyutlara ulaşmıştır. Dünyadaki belli ülkelerde¹ yapılan bir çalışmada nakit dışı ödemelerde ödeme kartlarının payının 1998 yılında %25 iken 2007 yılında bu oranın %50'lere yükseldiği görülmektedir (RBA, 2009). Türkiye'de de ödeme kartları dünyadaki trende paralel bir gelişim izlemiştir. Türkiye'de kredi kartlarının toplam özel tüketim içindeki payı 2000 yılında %8'lerdeyken 2009 yılında yaklaşık %30'a ulaşmıştır. Kartlı ödemenin ödeme yöntemleri içindeki payı artarken, diğer yandan sistemin kendi içindeki gelişme ve yenilikler de büyük bir hızla devam etmektedir. Böyle bir sistem gelişirken ve insanların hayatını her geçen gün daha fazla etkilemeye devam ederken iktisatçı ve hukukçulara da çok çeşitli araştırma ve tartışma konuları sunmaktadır. Diğer yandan, bu alandaki kamu düzenlemelerinin de zaman içinde değişim ve gelişim gösterdiği bir gerçektir.

Bu piyasadaki temel tartışma konularından birisi, kartlı ödeme sistemlerinin iki taraflı bir piyasa olması nedeniyle klasik tek taraflı piyasalara yönelik geliştirilmiş teori ve yöntemlerle anlaşılmasının mümkün olmadığı, iki taraflı piyasa özellikleri dikkate alınarak değerlendirilmesi gereğine ilişkindir. Ne var ki, iki taraflı piyasalar üzerine oluşturulan kuramlar henüz yenidir ve ne ekonomi, ne de hukuk alanında bu piyasalara ilişkin genel kabul görmüş kuramlar oluşturulamadığı gibi, üzerinde neredeyse hiç çalışma yapılmamış çeşitli alt alanları da bulunmaktadır. Bu nedenle iki taraflı piyasalar konusu hukukçu ve iktisatçılar için üzerinde çalışılabilecek yeni ve verimli bir alanı oluşturmaktadır.

Ödeme kartları piyasası çok çeşitli açılardan kamu düzenlemelerine ve araştırmacıların incelemelerine konu olmaktadır. Piyasaya girişler, faiz oranları gibi çeşitli konularda tüm ülkelerde kamu düzenlemelerini görmek mümkündür. Ödeme kartları pazarındaki aktörler, araştırmacılar ve kamu düzenleyicileri arasındaki temel tartışma konularından biri olan takas komisyonu (interchange fee) meselesi de, genelde iki taraflı piyasalar kuramı çerçevesinde incelenmektedir. Ödeme kartları pazarındaki takas komisyonu üzerine gerek hukuki açıdan ve gerekse iktisadi açıdan önemli çalışmalar yapılmakla birlikte, veri sıkıntısı nedeniyle deneysel çalışmalar sınırlı kalmaktadır. Takas komisyonu, söz konusu pazarın iki taraflı piyasa özelliğini yansıtan ve iki taraf arasındaki dengeyi sağlama amacıyla kullanılabilen bir mekanizma olması nedeniyle özel bir öneme sahiptir. Bu konuda son yıllarda literatürde hızlı gelişmeler yaşanmıştır. Takas

¹ G10 ülkeleri + Singapur.

komisyonunun nasıl ortaya çıktığı, nedenleri, tüketiciler üzerindeki etkilerinin neler olduğu soruları yanında, takas komisyonu üzerinde yapılan incelemelerin, iki taraflı piyasaların geleneksel kuramlarla açıklanamayan yönlerine ışık tutabileceği düşüncesi iktisatçı ve hukukçuları bu alanda müşterek çalışmaya teşvik etmektedir.

Diğer yandan tüm dünyada takas komisyonları üzerinde kamu müdahalesi ve düzenlemeleri söz konusu olmakta ve bu düzenlemeler son yıllarda yaygın bir şekilde tartışılmaktadır. Söz konusu piyasa yeni ve dinamik bir alan olması nedeniyle zaman içinde değişen müdahale ve düzenlemelere konu olabilmektedir.

Çalışmamızda ödeme kartlarının önemli bölümünü oluşturan kredi kartları pazarındaki takas komisyonları konusundaki kamu düzenlemeleri üzerine yoğunlaşarak, dünyada ve Türkiye’de bu alandaki kamu düzenlemeleri ile rekabet hukuku ve ekonomisi ilişkisi irdelenmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın izleyen başlıklarında şu konulara yer verilecektir:

İkinci başlık altında iki taraflı piyasalar ile bu bağlamda kredi kartları piyasasının özelliklerine ve takas komisyonunun pazardaki rolüne yer verilecektir. Üçüncü başlık altında kredi kartı pazarında çok taraflı takas komisyonunun belirlenmesine ve bu alandaki kamu düzenlemelerine ilişkin literatürde yer alan farklı görüşlere değinilecek; dördüncü başlıkta dünyada takas komisyonu alanındaki kamu düzenlemelerinin arka planı ve gelişimi özetlenecektir. Beşinci başlık altında ise Türkiye kredi kartı piyasasına ilişkin bazı bilgilere yer verilerek, altıncı başlıkta Türkiye’deki takas komisyonu alanındaki kamu düzenlemeleri konusu ve rekabet kurumu düzenlemeleri ele alınacaktır. Yedinci başlıkta Rekabet Kurumu düzenlemelerinin etkisini ölçmeye yönelik deneysel bir çalışmaya yer verilecektir. Sekizinci ve son başlık altında ise sonuç ve değerlendirmeler yer alacaktır.

2. İKİ TARAFLI BİR PİYASA OLARAK KREDİ KARTLARI PİYASASI VE TAKAS KOMİSYONU

İki taraflı piyasalar kuramı rekabet ekonomisi alanında yeni gelişen bir çalışma alanıdır. İki taraflı piyasalar iki farklı kullanıcı grubunun bulunduğu ve bu kullanıcı gruplarının, dolaylı şebeke dışsallıkları yoluyla birbirlerini etkiledikleri piyasalardır. İki taraflı piyasaya ilişkin olarak çeşitli tanımlamalara rastlamak mümkündür. Armstrong (2006), araçlar vasıtasıyla etkileşimde bulunan iki veya daha fazla katılımcı grubu içeren pazar veya kurumlar şeklinde bir tanımlama yapmıştır. Ayrıca bu piyasaların dolaylı şebeke etkilerine dikkat çekerek bir gruptaki aktörler için aracı teşebbüsün diğer gruptaki performansının önemli olduğunu, bir kalite ölçütü olarak algılandığını belirtmektedir.

Evans (2003) iki taraflı piyasadan bahsedebilmek için, bu tür piyasalarda genelde bulunan üç temel özelliğe dikkat çekmektedir. Öncelikle farklı talep yapılarına sahip kullanıcı grupları bulunmalıdır. İkinci olarak, bir kullanıcı grubu diğer kullanıcı grubundan dolayı şebeke dışsallıkları yolu ile etkilenmelidir. Son olarak, gruplar arasındaki ilişkileri sağlayan bir aracı firma olmalıdır. Kredi kartları piyasası, bu anlamda, iki taraflı bir piyasa olarak kabul edilebilir. Kredi kartı kullanan ürün alıcısı konumunda bulunan tüketiciler ve kredi kartı kabul ederek ürün pazarlayan işletmeler şeklinde talep yapıları farklı iki kullanıcı grubu bulunmaktadır. Bu iki grup arasında dolaylı şebeke dışsallıklarından bahsetmek mümkündür. Nitekim kredi kartı kabul eden işletme sayısındaki artış, kredi kartı kullanıcısı tüketicilerin faydasında da artış meydana getirecektir. Benzer şekilde kredi kartı kullanıcısı tüketicilerin sayısında meydana gelecek bir artış da, kredi kartı kabul eden işletmelerin faydasını artıracaktır. Kredi kartı kuruluşları ve bankalar da bu kullanıcı grupları arasındaki ilişkileri sağlayan ve düzenleyen aracı kurumları oluşturmaktadır.

Bilindiği üzere doğrudan şebeke dışsallıkları/etkileri bir ürünün kullanıcılarının diğer kullanıcıların aynı ürünü kullanmasından dolayı etkilenmesi olarak tanımlanabilir. Bu etkilenme pozitif veya negatif yönde olabilir. İki taraflı piyasalarda ise araçların hizmetlerinden faydalanan ve farklı talep yapıları olan iki veya daha fazla sayıda kullanıcı grubu söz konusudur. Aynı kullanıcı grubu içinde doğrudan şebeke dışsallıkları söz konusu olabileceği gibi farklı gruplardaki kullanıcıların da birbirini etkilemesi söz konusu olabilir ki bu durumda dolaylı² şebeke dışsallığından bahsedilebilir. Bir tür geri bildirim olarak nitelenebilecek olan bu dolaylı dışsallık, bazı yazarlar tarafından iki taraflı bir piyasanın temel özelliği olarak da nitelenmektedir. Örneğin Katz (2005) bazı analistlerin, olgunlaşmış ödeme sistemi şebekelerine makul bir şekilde tek taraflı platform olarak yaklaşılabilirliğini öne sürdüklerini belirtmektedir. Rysman (2007) da *Visa* ve *MasterCard* gibi büyük şebekeler açısından, işyerleri ve tüketiciler arasında belirgin bir pozitif geri bildirim³ olup olmadığının sorgulanabileceğini belirtmektedir.

İki taraflı piyasalara ayrıca televizyon⁴, sarı sayfalar⁵, gazete ve dergiler⁶, işletim sistemleri⁷, tatil ve seyahat acenteleri⁸, video oyunları⁹ örnek piyasalar

² Veya çapraz yanlı (cross side).

³ “Pozitive feedback loop”.

⁴ Reklam hizmetinden faydalanan reklam verenler ve seyirciler şeklinde iki ayrı müşteri grubuna hizmet verilmektedir.

⁵ Reklam verenler ve müşteriler.

⁶ Reklam verenler ve okuyucular.

⁷ Son kullanıcı ve geliştiriciler.

olarak gösterilebilir. Sarı sayfalar örneğinden gidecek olursak, ilan veren açısından ilan vereceği aracı firmanın ne kadar ilan okuyan müşteriye ulaştığı, hizmet kalitesi, müşteriler gözündeki değeri, müşteri grubunun özellikleri gibi diğer kullanıcı grubuna ilişkin birçok özellik karar almasında etkili faktörlerdir. Aynı durum ilan okuyucusu müşteri grubu için de geçerlidir. Kredi kartları pazarında da işyerleri daha çok tüketici tarafından sahip olunan kredi kartlarını kabul etmek isterken, tüketiciler de daha çok işyeri tarafından kabul edilen kredi kartına sahip olmak isteyecektir. İki taraflı piyasaların gelişmesinde ve bu piyasalara yeni girişlerde bu dolaylı şebeke etkisi bir şekilde tavuk-yumurta ikilemine yol açabilmektedir. Dolayısıyla firmanın, pazarın bir tarafında pay elde edmeden diğer tarafına hizmet verebilmesi mümkün değildir.

Rochet ve Tirole (2004) iki taraflı piyasaları tanımlarken işlem hacimlerinin sadece işlem başına alınan toplam ücrete değil aynı zamanda ücretlerin iki farklı grup arasında nasıl yapılandırıldığına (dağıtıldığına) da bağlı olduğunu ifade etmektedir. İki taraflı piyasalarda aracı firmalar her bir farklı gruba uygulayacakları fiyatlar konusunda çok dikkatli olmalıdır. Burada aracı kurumun birbiri ile içsel bağlantılı iki farklı grubu fiyatladığı bilinmelidir. Böylece fiyatlar sadece o taraftaki marjinal maliyetleri yansıtmayacaktır. Rochet ve Tirole (2004) her iki taraftaki fiyatın yine her iki taraftaki marjinal maliyet talep esnekliklerine bağlı olduğunu göstermektedir. Şebeke etkilerini dikkate almadan yapılan bir fiyatlama stratejisi önemli hatalara yol açabilecektir. Her bir grubu farklı bir müşteri grubu olarak algılayarak, tek yönlü pazarlarda geçerli olan klasik mantıkla, sadece o grubun talep eğrisine göre karı en çok artıracak fiyatı belirlemek, firma açısından yanlış sonuçlar doğuracaktır. *Adobe* firmasının, *PDF* formatını piyasaya ilk çıkardığında hem okuyucu hem de yazıcı kısmını bu mantıkla fiyatladığı, ancak *PDF* okuyucularına bedava ürün sağlayıp okuyucu portföyünü geliştirerek *PDF* yazıcılarına yapılan satışların bu vesileyle artmasına kadar başarılı olamadığı Tripsas (2000) tarafından ortaya konulmaktadır¹⁰. Aracı firma her bir müşteri grubundan elde ettiği gelirleri ayrı ayrı değerlendirmemeli, iki gruptan elde edilen toplam gelirin azamileştirilmesi stratejilerini geliştirmelidir.

Dolayısıyla iki taraflı piyasalarda firma bir taraftaki kullanıcı sayısının artmasının diğer taraftaki talebi etkileyeceğini göz önünde bulundurarak fiyatlama

⁸ Ulaşım ve konaklama firmaları ve yolcular.

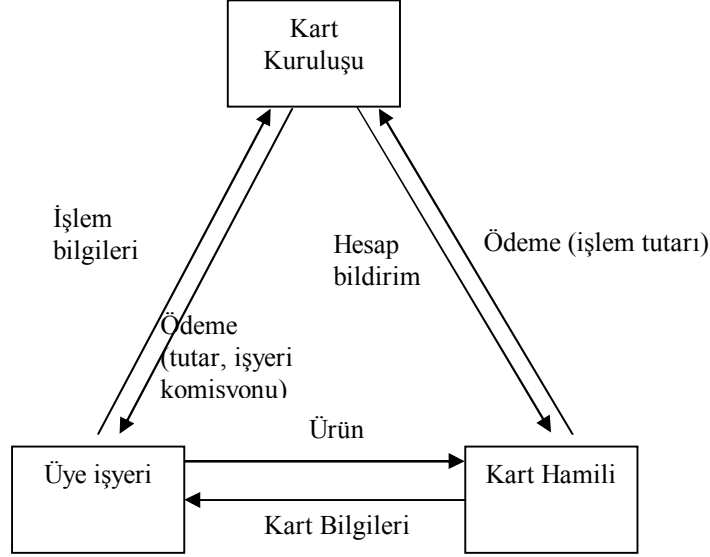
⁹ Oyuncular ve oyun geliştiriciler.

¹⁰ Eisenmann ve diğerleri (2006) iki taraflı pazarlarda doğru fiyatlama stratejisinin kalite ve fiyat esnekliği yüksek olan grubun sübvansız edilmesi şeklinde olduğunu söylerken, *PDF* örneğinde okuyucuların *PDF* dökümanı üretenlere göre fiyatlara daha duyarlı olduğunu ve karşı gruptaki kullanıcı sayısındaki artışın ödemeye razı oldukları fiyatları göreceli olarak daha az etkileyeceğini söylemektedir.

stratejilerini oluşturmalıdır. Karın azamileşirilmesi için fiyat esnekliği yüksek olan taraf sübvansede edilirken pozitif şebeke etkisinin daha güçlü hissedildiği taraf daha yüksek fiyatlanmalıdır. Bu durum en azından piyasaya ilk girişte tavuk-yumurta probleminin aşılabilmesi için ve fiyat esnekliği düşük olan müşteri grubu açısından karşı taraftaki müşteri grubu (“critical mass” olarak isimlendirilen) belirli bir seviyeye ulaşıncaya kadar geçerlidir. Evans ve Schmalensee (1999, s. 78) ABD’de kredi kartı sisteminin ilk aşamasında bahsedilen problemin toplu pazarlama yoluyla kredi kartı kuruluşları tarafından çok sayıda tketickiye bedava kredi kartı gönderilerek çözüldüğünü, böylece işyerlerini sisteme çekebilmek için bir müşteri tabanının oluşturulduğunu belirtmektedir. Yazarlar bu pazarlama biçiminin, dolandırıcılıklara daha açık olması nedeniyle ve kart hamillerinin ödeme güçlerine göre seilememelerinden dolayı kart borçlarını ödeyememeleri sebebiyle önemli maliyetlere yol açtığını vurgulamaktadırlar.

Kredi kartı pazarının işleyişi ve pazardaki aktörler ise pazardaki kart sistemlerinin yapıları incelenerek gösterilebilir. Pazarda yer alan kuruluşlar genel anlamda 3 taraflı (kapalı) sistemler ve 4 taraflı (açık) sistemler olarak iki gruba ayrılabilir. Mevcut haliyle 4 taraflı sistemlerin dünyada ve ülkemizde daha yüksek pazar paylarına sahip olduğu görülmektedir. Üç taraflı sistemde tek bir kart kuruluşu tüketiciler ve işyerleri arasındaki ödeme işlemlerine aracılık etmekte ve bunun karşılığında kart sahibi tüketicisi ve işyerlerini fiyatlamaktadır. Bu genelde işyerlerinden işlem başına sabit ve/veya işlem tutarlarının bir oranı şeklinde komisyon ücretleri ve tüketicilerden sabit dönemlik kart ücretleri ve/veya işlem tutarlarının bir oranı şeklinde demeler olabilmektedir. Bu sistemdeki işleyiş aşağıdaki şekilde gerçekleşmektedir.

**Şekil 1-
Üç taraflı Kart Sistemi**

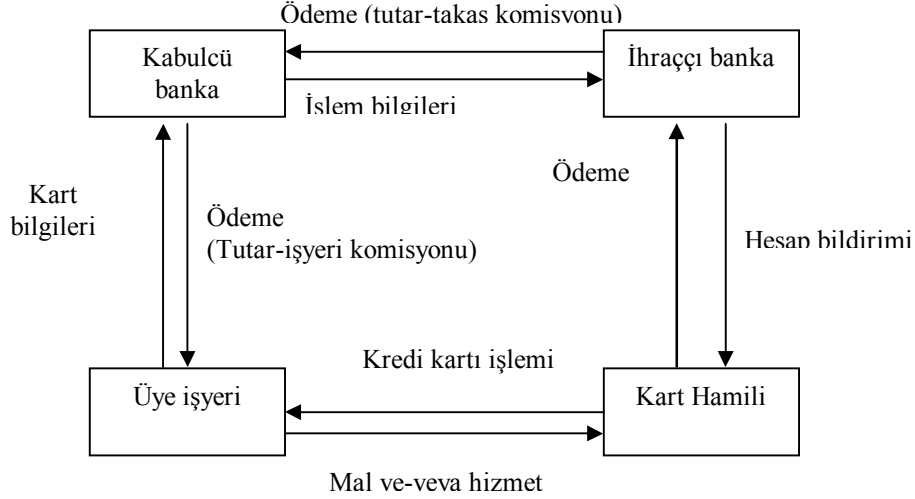


Örnekle anlatmak gerekirse, tüketici 100.-TL.'lik ürünü kredi kartı ile aldığı anda kart bilgilerini ve onayı işyerine vermekte; işyeri de bu bilgileri kart kuruluşuna aktararak kart kuruluşu tarafından kesilen işyeri komisyon ücreti dışındaki ürün bedelini almaktadır (işyeri komisyonunun %10 olduğunu varsayarsak $100 - 10 = 90$.-TL.). Ödeme zamanı geldiğinde de kart hamili kart kuruluşuna ürün bedeli kadar ödeme yapmaktadır (100.-TL.). Kart hamilinin ayrıca kart kuruluşuna dönemlik ve işlem tutarının belli bir oranında ücretleri ödemesi gerekebilir. Üç taraflı sistemlere *American Express* kredi kartları örnek verilebilir. *American Express* kartıyla sadece bu sisteme üye işyerlerinden alışveriş yapılabilir¹¹. Üç taraflı sistemlerde takas komisyonu söz konusu değildir.

Aşağıdaki şekilde ise dört taraflı bir kart sisteminin işleyişi gösterilmektedir.

¹¹ Türkiye'de şu anda Garanti Bankasının çıkarmış olduğu *American Express* kartları kullanılmaktadır. Garanti bankasının diğer kartları kredi kartı kabul eden tüm işyerlerinde kullanılabilirken, bu kartlar sadece Garanti Bankası ile anlaşmalı işyerlerinde kullanılabilir.

**Şekil 2-
Dört taraflı Kart sistemi**



Dört taraflı kart sisteminde kart ihraç eden ve kartı kabul eden bankalar farklı teşebbüsler olabilmektedir. Kredi kartını piyasaya süren kart hamilinin ilişkili olduğu bankaya ihraççı banka denirken, kredi kartını kabul eden işyerinin anlaşmalı olduğu bankaya ise kabulcü banka denilmektedir. Müşteri bir mal veya hizmet (100.-TL. değerinde olduğunu varsayalım) satın alıp kart ile ödemeyi yaptığında ihraççı banka kabulcü bankaya kendi maliyetlerini karşılamak için belirlenen takas komisyonu kadar bir kesinti yaparak ödemeyi yapacaktır (takas komisyonunun %3 olduğunu varsayarsak $100 - 3 = 97$.-TL.). Kabulcü banka da kendi ücretini ekleyerek ve işyeri komisyonunu keserek üye işyerine ürünün bedelini ödeyecektir (İşyeri komisyonunun %5 olması durumunda $100-5=95$.-TL.). Bu durumda kabulcü bankaya maliyetlerini karşılaması için 2.-TL., ihraççı bankaya 3.-TL. kalırken, üye işyerine sattığı üründen 95.-TL. gelir elde etmekte ve kart hamili de vade sonunda ürünün etiket fiyatı olan 100.-TL.'yi ödemektedir.

İşyeri ile kabulcü banka arasında ve kart hamili ile ihraççı banka arasında ilişkilerinin kurallarını belirleyen sözleşme/anlaşmalar imzalanmıştır. Aynı zamanda dört taraflı bir sistemin kurulabilmesi için işyerinin bankası ile kart hamilinin bankasının kendi aralarında işlemin gerçekleşme şartları ve takas komisyonu oranları gibi konuları belirleyen bir anlaşmaya gerek olduğu açıktır. Bankalar arasındaki söz konusu işlemin gerçekleşme şartları ve takas komisyon oranları iki taraflı anlaşmalarla belirlenebileceği gibi, çok sayıda bankanın üye

olduğu bir üst kart kuruluşu tarafından belirlenerek çok taraflı bir sistem oluşturulabilir. Bu durumda genellikle bankalar arasındaki takas işlemleri bu kuruluşlar bünyesinde gerçekleştirilmektedir. Baxter (1983) dört taraflı sistemlerde, ikili anlaşmalarla takas komisyonunun belirlenmesinin ve bunun yönetiminin zorluğuna değinerek bedavacılık sorununun fırsatçı davranışları teşvik edebileceğini savunmaktadır. Sadece yapılması gereken anlaşma sayıları dahi bu durumun zorluğunu gösterebilir; yalnızca 12 banka bulunması durumunda bile 132 tane ikili anlaşma yapılması gerekecektir. Uygulamada da dünyadaki çok taraflı sistemlerin kredi kartı pazarındaki paylarının yüksek olduğu görülmektedir. Bu tür çok taraflı sistemlere *Visa* ve *MasterCard* örnek olarak gösterilebilir. Türkiye’de Bankalararası Kart Merkezi (BKM), yurt içi alışverişlerde kullanılan kartlar için söz konusu takas işlemini gerçekleştirmekte ve takas komisyon oranlarını belirlemektedir.

Baxter, 1983’te yayımladığı makalesiyle kredi kartı pazarındaki takas komisyonunun ilk ekonomik analizini yapan kişi olarak kabul edilmektedir. Baxter, çalışmasında işyeri, işyerinin çalıştığı kabulcü banka, müşteri ve müşterinin çalıştığı bankadan oluşan dört taraflı bir sistemi incelemektedir. İşyeri, müşterinin borcunu kendi banka hesabına yansıtmakta, kabulcü banka da müşterinin ihraççı bankasından ödemeyi talep etmekte ve ihraççı banka müşterinin hesabına söz konusu miktarı işlemektedir. Tüm bu hizmetlerin gerçekleşebilmesi için bankaların sabit ve değişken giderleri sözkonusu olmaktadır. Burada maliyet temelli bir arz fonksiyonundan bahsedilebilir. Bu hizmet iki farklı tarafa; kredi kartı ile ödemeyi kabul eden işyeri ile ödemeyi yapan müşteriye fayda sağlamaktadır.

Baxter, bu pazarın ayırıcı özelliğinin iki taraflı olması olduğunu belirtmektedir. Söz konusu hizmet iki tarafa da fayda sağladığına göre marjinal maliyetler iki tarafça karşılanmalıdır. Öte yandan her iki taraf hizmetin kendisi için ifade ettiği değerin üzerinde ödeme yapmamalıdır ki, sistem sürdürülebilir olsun. Ayrıca iki banka tarafından ortaklaşa sunulan bir hizmet söz konusu olduğuna göre her iki banka da bireysel marjinal maliyetlerini karşılayabilecek yeterli geliri elde edebilmelidir. Müşteri ve işyerinin hizmet için biçtiği toplam marjinal değer, iki bankanın toplam marjinal maliyetinin altında ise bu hizmet verilmemelidir.

Baxter, analizini bir işlem bazında verilen bir örnekle daha iyi anlaşılabilir hale getirmektedir: İki bankanın da marjinal işlem maliyetini 2 birim varsayalım. İşyeri açısından işlemin değeri 5 birim, kart hamili müşteri açısından 1 birim olduğunu varsayalım. Bu işlemi gerçekleştirmek toplamda 2 birim sosyal fayda sağlamaktadır: $2 = ((1+5) - (2+2))$. Fakat ihraççı banka gelirini sadece kart

hamilinden alırsa bu işlem gerçekleşemez, çünkü bu durumda tüketiciden elde ettiği faydadan daha fazla bir maliyete katlanması istenmektedir (1<2). Bu problemin çözümünde kabulcü banka işyerine 3 birim ödeme yükümlülüğü getirir ve 1 birimi ihraççı bankaya iletirse sorun çözülebilir. Aslında bu takas komisyonunun ödeme yönü arz ve iki taraftaki talebin özelliklerine göre değişebilir.

3. TAKAS KOMİSYONUNA KAMU MÜDAHALESİ KONUSUNDAKİ FARKLI GÖRÜŞLER

Bu noktada takas komisyonuna kamu müdahalesi konusundaki tartışmalara değinmek anlamlı olabilir. Uygulamaya baktığımızda iki taraflı piyasa olarak kredi kartı ihraççılarının gelirlerini kredi kartı hamillerinden alınan ücretler ve takas komisyonu, kabulcü bankanın gelirlerini ise üye işyerinden alınan ücret ve komisyon gelirleri (takas komisyonu çıkarıldıktan sonra kalan miktar) oluşturmaktadır. Değerlendirmede bir bankanın hem kabulcü hem de ihraççı banka olabileceğini dikkate almak gerekmektedir.

Öncelikle çok taraflı takas komisyonu, rakiplerin bir araya gelerek fiyat belirlemesi şeklinde görüldüğü için, ilk bakışta bir kartel davranışına benzetilebilir. Rekabet hukuku bağlamında değerlendirilmesi gereken söz konusu husus yanında, takas komisyonunun kamu düzenlemelerine bağlanması çerçevesinde tartışmalara yol açacak farklı özellikleri de bulunmaktadır. Örneğin çok taraflı takas komisyonunu belirleyen kart kuruluşları tarafından üye işyerlerine getirilen ilave ödeme yasağı kuralı¹² (no-surcharce rule)¹³ ve tüm kartları kabul kuralı¹⁴ (honor all card rule) yaygın bir uygulama olarak karşımıza

¹² İlave ödeme yasağı kuralı; kredi kartı kuruluşlarınca üye işyerlerine getirilen, ilgili kredi kartı ile ödeme yapan kart kullanıcılarından üye işyerlerinin ilave ücret talep edememesi kuralı olarak açıklanabilir. Bu yükümlülük bazen nakit alışverişlerde nakit ödeme yapıldığı için ekstra bir indirim yapılamaması yükümlülüğü şeklinde de kendini gösterebilmektedir.

¹³ Türkiye’de 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun’un 4822 sayılı Kanun’la değişik 10/A maddesinde yer alan “*mal veya hizmetin kredi kartı ile satın alındığı durumlarda satıcı veya sağlayıcı, tüketiciden komisyon veya benzeri bir isim altında ilave ödemede bulunmasını isteyemez*” şeklindeki hükmü, yasal bir ilave ödeme yasağı kuralı getirmektedir.

¹⁴ Kart kuruluşları tarafından işyerlerine getirilen, kart kuruluşu tarafından çıkarılmış tüm kartları kartın çeşidine göre veya ihraççı bankaya göre ayırım yapmaksızın kabul etme yükümlülüğü olarak tanımlanabilir. Bu konudaki Türkiye uygulamasına ilişkin detaylı bilgi ve Rekabet kurumunun yaklaşımını görmek için Rekabet Kurulu’nun 9.12.2009 tarih ve 09-58 sayılı toplantısında görüşülen “Tüm Kartları Kabul Kuralına

çıkılmaktadır. Bu bağlamda işyerlerinin kredi kartı kabullerinden doğan bir ekstra maliyetleri bulunmaktadır (kabalıcü bankaya ödenen işyeri komisyonu, kurulum, teknoloji maliyetleri vs.). İşyerlerinin bu maliyetleri doğrudan bu hizmetten fayda gören kredi kartı kullanıcılarına yansıtamamaları¹⁵ durumunda, işyerinin içinde bulunduğu pazardaki arz ve talep koşullarına göre söz konusu maliyetler fiyatlara yansiyacak ve/veya işyeri tarafından üstlenilecektir. Özellikle rekabetin olmadığı, arz esnekliğinin yüksek, talep esnekliğinin düşük olduğu piyasalarda bu maliyetlerin önemli kısmı fiyatlara yansiyacak ve kart kullanan ve kullanmayan tüm tüketiciler üzerinde kalacaktır. Komisyon ücretleri katma değeri vergisi gibi değerlendirilebilir, yani yansıma kimin ödediğine bağlı değildir (Rysman, 2007). Söz konusu ücretlerin ileriye doğru yansması ile ödeyen ve asıl maliyete katlanan farklı kişiler olabilir. İşyerlerine yüklenen komisyon ücretleri işyerinin arz eğrisini yukarıya doğru kaydıracak ve talep eğrisinin şekline göre bu komisyon ücretleri fiyat içinde tüm tüketicilere yansiyacaktır (işyerlerinin kart kullanıcılarına farklı fiyatlamaya yapmamaları durumunda). Aynen dolaylı vergilerde olduğu gibi bu durumda da kart kullanıcısı ve diğer tüketiciler karttan kaynaklanan bu fiyat artışlarını açıkça görememekte ve bir tür mali anesteziyle karşı karşıya kalmaktadırlar. Tüketiciler açısından bir bilgi asimetrisinden de bahsedilebilir; kart kullanmanın faydalarını görebilirken, maliyetlerini ise net bir şekilde görebilmeleri mümkün olmamakta ve eksik bilgi ile karar vermek durumunda kalmaktadırlar. Yani, tüketicilerin seçimleri tam bilgi durumunda yapacakları rasyonel seçimleri ile uyuşmayabilecektir.

Normal piyasa şartlarında bir ürünün fiyatı, o ürünün marjinal maliyetini yansıtır ve tüketici alternatif ürünler içinden maliyetleri dikkate alarak seçimini yapar. Diğer unsurların eşit olması durumunda rasyonel bir tüketicinin maliyeti düşük olan ürünü tercih etmesi beklenir. Ödeme sistemleri pazarında ise kredi kartı sisteminde yer alan, fiyatların maliyeti yansıtıcı özelliğini kaybetmiş olması gibi bazı çarpıklıklar, pahalı olan sistemin tercih edilmesi ve kredi kartı hizmetinin sosyal refah açısından optimum seviyenin üstünde üretilmesi¹⁶ sonucuna

İlişkin Sektör Araştırması Raporu'na bakılabilir. <http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/images/file/4_Daire/Kart_sektor.pdf>, 30.06.2010.

¹⁵ Söz konusu maliyetin yansıtılamaması ilave ödeme yasağı benzeri yasal veya kart kuruluşu düzenlemelerinden kaynaklanabileceği gibi, bu maliyetin yansıtılmasının masraflı ve uygulanabilir olmamasından da kaynaklanabilecektir. İşyerleri kredi kartı ödemeleri ile diğer ödeme yöntemleri arasında fiyat farklılaştırmasına gitmeyi maliyetler ve pazarlama stratejileri gibi nedenlerle tercih etmeyebilirler.

¹⁶ İki taraflı bir pazarda sosyal refahın optimum olduğu nokta son birim hizmet veya malın üretilmesi ile oluşan, her iki pazar birlikte dikkate alınarak hesaplanan marjinal sosyal maliyet ve marjinal sosyal faydanın birbirine eşit olduğu nokta olarak

götürebilmektedir. Özellikle ödül puan, ödül para veya ödül uçuş mili gibi isimler altında kart kullanıcılarına yapılan geri ödeme ve teşvikler daha pahalı kartların daha çok kullanılabilmesi sonucunu doğurabilmektedir (Heimler, 2010).

Yukarıda bahsedildiği şekilde kart kullanımının etkin olmayan bir şekilde teşvik edilmesi ve artırılması durumunda kredi kartı kullanmayan tüketicilerin veya düşük maliyetli kart kullanan tüketicilerin, kredi kartı kullanımından olumsuz etkilenme riski bulunmaktadır. Verilen hizmetlerden faydalanmamasına rağmen bu sistemden zarar gören üçüncü kişilerin bulunması, özellikle bunların kredi kartı alamayan alt gelir grubuna ait kişiler olduğu düşünüldüğünde, takas komisyonlarına kamu müdahalesinin gerekçelendirilmesinde bir kanıt olarak kullanılmaktadır¹⁷. Bu çerçevede literatürde yer alan çok taraflı takas komisyonu lehinde ve aleyhinde görüşler; kamu müdahalesi ile kaldırılması veya çeşitli kriterlerle sınırlandırılması gerektiği yanında, kamu müdahalesi ile belirlenen takas komisyonunun, kart kuruluşlarınca belirlenen oranlara göre sosyal açıdan optimuma daha yakın bir sonuca ulaştıracağına yönelik bir gösterge bulunmadığından hareketle, müdahale edilmemesi şeklinde iki uç arasında farklı noktalarda yer almaktadır. Literatürdeki bu tartışmalara öncülük eden çalışmaların bazılarını aşağıda değinilecektir.

Literatür

Baxter (1983) yukarıda yer verilen açıklamaları sonrasında; *“Mahkemeler takas komisyonlarının kolektif olarak kurumsal düzeyde belirlenmesinin hem uygun hem de istenilir olduğunu tanımalıdır”* sonucuna

tanımlanabilir. Kredi kartlarının aşırı kullanımı veya sosyal optimumun üzerinde üretilmesi ifadeleri ile sosyal marjinal maliyetlerin sosyal marjinal faydaları aştığı noktalar kastedilmektedir. Sosyal maliyet, faydaları ve dolayısıyla optimum üretim noktasının hesaplanmasında karşılaşılan zorluklar kredi kartı piyasasında kamu otoritelerinin nerede ve ne derece müdahale etmeleri gerektiği konusunda net olabilmelerini engellemektedir.

¹⁷ Aslında üçüncü kişiler için geçerli olan negatif dışsallıkların işyeri komisyonlarından kaynaklandığı görülmektedir. Söz konusu olumsuzluk işyeri komisyonunun mevcut olduğu üç taraflı kart sistemleri için de geçerlidir. Ancak uygulamada işyeri komisyonlarına nadiren müdahale edildiği, dolayısıyla üç taraflı sistemlerin pek kamu düzenlemesine tabi tutulmadığı, işyeri komisyonunun temelini oluşturması ve rakipler arasında belirlenmesi gerekçeleriyle rekabet hukuku çerçevesinde takas komisyonlarına müdahalenin daha yaygın olduğu görülmektedir.

Prager ve diğerleri (2009) bazı durumlarda üç taraflı sistemlerin de dikkate alınması halinde işyeri komisyonlarının kamu düzenlemesine tabi tutulmasının daha uygun bir tercih olacağını, ancak takas komisyonları için geçerli olan optimum ücret seviyesinin tespiti sorununun işyeri komisyonları içinde geçerli olacağını belirtmektedir.

ulaşmaktadır. Bu kolektif sürecin rekabet hukuku açısından yatay fiyat belirleme şeklinde görüldüğünü, ancak o şekilde işleme tabi tutulmaması gerektiğini söylemektedir. Bu savına gerekçe olarak takas komisyonunun bireysel düzeyde (iki taraflı) belirlenmesinin kaotik sonuçlar doğuracağını (daha yüksek ücretler ve kart sisteminde istikrarsızlık gibi) göstermektedir. İletişim ve taşıma maliyetlerindeki düşüş ve mahsuplaşmadaki ölçek ekonomilerinin büyümesi ile birlikte takas komisyonunda düşüşler yaşanacağını belirterek, çek komisyonlarında yaşanan gelişmeleri örnek olarak göstermektedir¹⁸.

Carlton ve Frankel (1995a) Baxter'in takas komisyonunun belirlenmesi konusundaki görüşlerine itirazda bulunmaktadır. Ayrıca ABD'deki *NaBanko* davası¹⁹ kapsamında rekabet hukukunun ödeme kartlarını düzenleme alanında uygulamasını analiz etmişlerdir. *Nabanko* davasında mahkeme *Visa*'nın takas komisyonu belirlenmesinin zorunlu olduğunu ve rekabetçi faydalarının antirekabetçi etkilerini dengeleyebilecek nitelikte olduğunu ortaya koyduğu sonucuna ulaşmıştır.

Carlton ve Frankel, Baxter'ın konuyu derinlemesine analizde yetersiz kaldığını öne sürmüşlerdir. Tam rekabetçi bir piyasada, takas komisyonunun nihai fiyatlar üzerinde hiçbir etkisinin olmayacağını veya takas komisyonu olmadan da ihraççı bankanın maliyetlerinin telafi edilebileceğini ifade etmektedirler. Mesela yukarıdaki örnekte işyeri, kart sahibi tüketiciye 1 birim indirim yaparak dengeyi sağlayabilecektir. Ancak eksik rekabet ortamında takas komisyonunun zararlı olabileceğini iddia etmektedirler. Bu durumda ihraççı bankanın maliyetlerinin üstünde takas komisyonu almak yoluyla gelir elde etmesini engelleyecek bir rekabetçi ortam olmayacaktır. Dolayısıyla kart kullanım fiyatlarını yüksek tutarak bu sektörde çıktıyı sınırlayabilirler, ya da aşırı promosyonlara para harcayarak, kart kullanıcılarını daha etkin bir ödeme mekanizması aleyhine artırabilirler.

İhraççı bankalar arasında rekabet yoğun olsa dahi, kart kuruluşları tarafından işyerleri etkin bir ilave ödeme uygulamasından men edilebilir veya işyerleri kendileri iki farklı fiyat uygulamanın zorluğundan dolayı ilave ödeme getiremeyebilirler. Bu durumda nasıl alındığı önemli olmaksızın ürünlerin fiyatları, kart ile veya diğer ödeme araçları ile satın alan tüm tüketiciler için artacaktır. Bu durum kredi kartı dışı ödeme araçlarına uygulanan bir vergi gibi

¹⁸ Aşağıda da yer verileceği üzere bazı yazarlar da takas komisyonlarında söz konusu maliyet düşüşlerini yansıtacak bir indirimin gerçekleşmediği kanaatindedir.

¹⁹ *National Bankcard Corp (NaBanco) v Visa USA*, 779 F.2d 592 (11th Cir. 1986), Bu davada NaBanco Visa tarafından belirlenen çok taraflı takas komisyonunun yasa dışı olduğunu ve kaldırılması gerektiğini iddia etmiştir.

etkide bulunur, diğere ödeme araçları kullanmayı cezalandırır ve ödeme araçları arasındaki dengeyi bozucu bir rol oynar. Yazarlar açıkça belirtmeseler de takas komisyonunun sıfır olması gerektiğini ima etmektedirler (Schmalensee, 2003).

Evans ve Schmalensee (1995), Carlton ve Frankel'in (1995) yazılarında değindiği konuları tartışmışlardır. Nakit alışverişlere yapılan indirim kredi kartı kullanımına getirilecek ek ödeme ile aynı işi göreceğini ve bu durumun kart kuruluşunun (Visa ve MasterCard) kuralını ihlal etmediğini vurgulamışlardır. İşyerleri tarafından bu tür indirimlerin de sınırlı uygulanıyor olması; farklı fiyat uygulama maliyetleri, muhasebe maliyetleri ve müşteri gözündeki işyeri değerinin azalması gibi olumsuz özelliklerin, fiyat indirimi uygulamasının potansiyel faydalarına ağır basmasından kaynaklanabileceğini belirtmişlerdir. Yazarlar, bu şartlar altında takas komisyonu büyüklüğünün kart ödeme sistemi işletim maliyetlerine katlananlar üzerinde ve genel olarak sistemin toplam çıktısı üzerinde etkisinin olduğunu kabul etmişler, ancak sıfır takas komisyonunun, kart birliklerince belirlenen takas komisyonundan daha etkin olduğuna veya sosyal optimuma daha yakın olduğuna inanmak için herhangi bir neden olmadığını iddia etmişlerdir.

Ayrıca kart ve nakit kullanıcıları arasındaki, (nakit indiriminin olmaması nedeniyle) söz konusu olan çapraz sübvansiyon konusuna değinmişlerdir. Bu durumun ödeme mekanizmaları arasındaki tercihlerde güdüleri bozduğunu kabul ederlerken, etkinlik ve tüketici refahı üzerine etkisinin net olmadığı görüşünü dile getirmektedirler. Diğer yandan perakende piyasalarının bu tür küçük etkili birçok bozucu etkenlerle dolu olduğunu ifade etmişlerdir. Ayrıca nakit indirimi yapılmamasının ekonomik etkilerinin takas komisyonuna değil işyeri komisyonuna bağlı olduğunu ve üç taraflı kart sistemlerinde takas komisyonu olmamasına rağmen dört taraflı kart sistemlerine kıyasla daha yüksek işyeri komisyonu uygulandığını söylemişlerdir. Takas komisyonunun kaldırılması veya indirilmesi yönündeki zorlamaların kartlı ödeme sistemleri arasındaki rekabeti ve farklı ödeme sistemleri arasındaki tercihleri bozabileceğini belirtmişlerdir.

Carlton ve Frankel (1995b) yine aynı yıl verdikleri bir cevapta, takas komisyonunu iki taraflı belirlemenin kötü bir fikir olduğunu kabul ettiklerini ve fazla müdahaleci olunmasından yana olmadıklarını ifade etmektedirler. Müdahale öncesinde anti rekabetçi etkilerin belirlenebilmesi için detaylı bir çalışma yapılması gerektiğini vurgulayarak ve Evans ve Schmalensee'yi detaylı bir çalışma yapmaksızın takas komisyonunun antirekabetçi olmadığı sonucuna varmalarından ötürü eleştirmişlerdir.

Alan *Frankel 1998*'de takas komisyonunun refah üzerindeki etkilerini görmek için bankacılık tarihine bakmış ve Baxter'dan (1983) farklı sonuçlara

ulaşmıştır. İşyerlerinin kartlı ödemeye farklı fiyat uygulamasının yasal ve sözleşmelerden kaynaklanan (kart kuruluşlarıyla) sınırlamalar ve farklı fiyat uygulamanın maliyetleri nedeniyle mümkün olmadığını vurgulamıştır. Fiyat farklılaştırması aleyhine olan bu güçlü eğilimin kart kuruluşlarına takas komisyonunu belirlemede pazar gücü sağladığını belirtmiştir. Kart kullanıcılarının nakit kullananlar ile aynı fiyatı ödemeleri nedeniyle takas komisyonunun büyüklüğüne duyarlı olmadıklarını söylemiştir. İşyerleri bu konuda hassas olsalar da kart kabulü müşteri sayısını ve karı artırdığı için bankalara daha fazla ödemeye razı olabilmektedirler. İşyerlerinin kart kabulünde dikkate aldıkları iki farklı unsur mevcuttur: i) işlem başı maliyet ve faydalar nedeniyle oluşan belirleyiciler yanında; ii) diğer işyerleri ile rekabet kaygısıyla (satışların artırılması veya müşteri kaybetmemek için) oluşan belirleyiciler. Bankalar, indirim ve promosyon aracılığıyla müşteri çekmek için yaptıkları rekabet sayesinde fazla karlarını topluma geri verebilmektedirler. Ancak işyerleri arasında tam rekabet olsa dahi kart ile ödeme yapanlar katlandıkları maliyetten daha fazla hizmet almakta ve nakit ödeyenler ise aldıkları hizmetin maliyetinden daha çok ödeme yapmakta ve bu durum aşırı kredi kart kullanımına ve daha az nakit ve diğer ödeme aracı kullanımına yol açmaktadır. Bu çarpıklıktan kaçınmak için Frankel sıfır takas komisyonunu önermiştir.

Chang And Evans (2000); takas komisyonunun bireysel düzeyde iki taraflı olarak belirlenmesi önerilerini eleştirmektedirler. Dört taraflı sistemin nasıl çalıştığını göstererek, kart kuruluşu sitelerinin üyelerinin şebeke etkileri ve ölçek ekonomilerini dikkate alarak, işyeri ve kart sahibi tarafların dengelenmesi alanında başarılı olmaları gerektiğini belirtmişlerdir. İki taraflı pazarlarda yeni bir sistem iki müşteri grubu için de değersiz olacaktır. Kart sahibi müşteriler olmadan işyerleri için, kart kabul eden işyeri olmadan da kart sahipleri için böyle bir kart kuruluşu sistemi anlamsızdır. Bu nedenle yeni giren bir firma var olan şebeke etkileri nedeniyle yumurta-tavuk problemi ile karşılaşacaktır. Sistem kurulduğunda pazarın iki yanı arasındaki koordinasyon ancak ince ayarlanmış bir takas komisyonu ve fiyatlama sistemi ile sağlanabilir ve böylece firmanın toplam değeri azamileştirilebilir. Yazarlar bu tür piyasalarda; iki taraflı anlaşmalar ile takas komisyonu belirlenmesi yükümlülüğünün getirilmesi, ihracçı bankaların tüm maliyetleri kart hamillerine yüklemek zorunda bırakılması, maliyet bazlı fiyatlama düzenlemeleri gibi kamu düzenlemelerinin aşırı işlem maliyetleri, dışsal maliyet ve faydaları içselleştirememeye ile pazardaki aktörlerin güdülerini çarpıtma gibi önemli sakıncalara sahip olduğu görüşündedirler. Ayrıca dört taraflı sistemlerin takas komisyonu oranlarının *Amerikan Express* gibi üç taraflı sistemlerin uyguladığı işyeri komisyonlarından çok düşük olmasının, dört taraflı sistemlerin kolektif takas komisyonu belirleme ile pazar gücü oluşturduğu iddialarını geçersiz

kıldığını belirtmektedirler. Diğer taraftan dört taraflı sistemlerin takas komisyonu belirlemesine yönelik olarak yapılacak kamu müdahalesinin, bu sistemleri üç taraflı sistemler karşısında dezavantajlı duruma sokacağı görüşünü de vurgulamaktadırlar.

Balto (2000); takas komisyonlarının kart kuruluşlarınca şeffaf olmayan maliyet kalemlerine dayanılarak belirlendiğini iddia etmekte ve takas komisyonunu bankacılık sektörünün milyar dolarlık sırrı olarak nitelendirmektedir. Diğer yandan *NaBanco* davasında takas komisyonunun birlikte belirlenmesine izin verilmesinin gerekçelerinin, 2000 yılı itibariyle geçerliliğini sorgulamaktadır. *NaBanco*'da mahkeme, *Nabanco*'nun *Visa*'nın takas komisyonu belirlemesinin yasa dışı fiyat belirleme olduğu iddiasını çeşitli nedenlerle reddetmişti:

1. Maliyetlerin karşılanması için takas komisyonunun gerekli olduğu, aksi halde maliyetlerin karşılanamayacağı,
2. Maliyet analizlerinin takas komisyonunun maliyet temelli olduğunu gösterdiği,
3. Daha az sınırlayıcı bir takas komisyonu belirleme metodunun uygulanabilir olmadığı,
4. Takas komisyonu belirlenmesinin rekabet üzerindeki etkisinin sınırlı olduğu ve ödeme yöntemleri arasındaki rekabetin takas komisyonu belirleyenlerin pazar gücünü sınırladığı,
5. Takas komisyonunun etkisiz bir transfer ödemesi olduğu²⁰.

Balto, bu gerekçelerin tümüne eleştiri getirerek, geçerliliklerini yitirdiklerini savunmaktadır:

1. Takas maliyetleri 1980'den itibaren hızla düşmüştür, teknolojik gelişme ile birlikte ihraççı bankanın maliyetleri doğrudan kart hamillerine yüklemesi (dolaylı olarak işyerleri üzerinden yüklemesi yerine) mümkün ve daha uygundur.
2. Kamu yetkililerin maliyet bazlı fiyatlamayı etkin bir şekilde denetleyebildikleri şüphelidir. Nitekim maliyetler düştüğünde de takas komisyonu yükselmektedir.

²⁰ Çoğunlukla ihraççı ve kabulcü bankalar aynı grup içinde olduğundan takas komisyonu çoğunlukla iç transfer ödemelerinden oluşuyor. Bankalar hem kabulcü hem ihraççı olduklarından takas komisyonunun bir kazanç aracı değil, transfer ödemesi olduğu belirtiliyor.

3. 1980'e göre pazarın ihraççı ve kabulcü tarafları daha yoğundur ve ikili anlaşmalar daha uygulanabilir hale gelmiştir. Ayrıca takas komisyonu olmayan bir sistem de mümkündür, ihraççı banka maliyetini doğrudan kart hamilinden karşılayabilir.
4. 1980'lere göre dört taraflı sistemler daha fazla pazar gücüne sahiptirler²¹ ve dolayısıyla yeni bir kart kuruluşunun ve sistemin pazara girişi daha zordur.
5. Takas komisyonu etkisiz bir transfer ödemesi değildir. Bankalar işlemlerin işyeri kısmından önemli oranda çekilmiştir ve bu nedenle kart kuruluşları ihraççı bankalar lehine davranabilir.

Balto ihraççı bankaların ücretlendirmelerini doğrudan tüketicilere yapmaları gerektiğini, takas komisyonuna sadece bir sistemin kuruluş aşamasında karşılaşılan tavuk-yumurta probleminin çözümü adına, sınırlı bir süre için izin verilebileceğini savunmaktadır. Ayrıca sistemde iyi tanımlanmış sınırlı maliyet kategorileri belirlenerek maliyetlere göre ücretlendirme yapılması gerektiğini söylemektedir. İşyerlerine getirilen tüm kartları kabul kuralı ve ilave ödeme yasağı gibi kuralların, pazardaki teşvik sistemini bozarak alternatif ödeme sistemleri arasındaki rekabeti de bozmaları nedeniyle kaldırılması gerektiğini söylemektedir.

Ahlborn, Chang ve Evans (2001), Balto'nun çok dışarıdan baktığını ve takas komisyonunun iki taraflı bir piyasada dışsallıkları içselleştirmeyi sağlayan bir mekanizma olarak hayati rol oynadığını göremediğini söylemektedirler. İktisadi açıdan farklı talep esnekliğine sahip farklı kullanıcıların olması durumunda daha düşük talep esnekliğine sahip olan kullanıcıya daha fazla ücret yüklemenin rasyonel gerekçeleri olduğunu belirtmişlerdir. Fiyat belirlerken maliyet büyüklüğü ve maliyetlerin iki taraf arasındaki dağılımı yanında şebeke etkilerinin de dikkate alınması gerekmektedir. Takas komisyonu sistemin toplam maliyetlerinin ve gelirlerinin iki taraf arasında dağıtılmasında kullanılan bir araçtır. Bu pazarda işyeri ile banka arasındaki ilişki standart dikey ilişki ile karıştırılmamalı, işyerinin de hizmet kullanıcısı müşteri olduğu unutulmamalıdır.

Ahlborn, Chang ve Evans, takas komisyonunun iki taraflı olarak belirlenebileceği görüşüne de itiraz etmişlerdir. Pazar yoğunlaşmış olsa da, hala çok sayıda taraf olduğunu ve ortak takas komisyonu belirlemenin bazı bedavacılık sorunlarını engelleyeceğini ifade etmişlerdir. Sıfır takas komisyonu düzenlemesinin kart kuruluşlarının, pazarın iki tarafını dengeleme aracı

²¹ İşyerleri kartla ödeme imkânı vererek elde ettikleri stratejik avantajı kaybetmek istemiyorlar ve bu nedenle kart kuruluşları takas komisyonu ve işyeri komisyonu oranlarını önemli oranda artırırsalar dahi müşteri kaybetmeyebilirler.

ellerinden alma anlamına geleceği ve üç taraflı sistemlere imtiyaz tanınmış olacağı görüşündedirler. Öte yandan aşırı hizmet sağlanmasının, kartel olmadığının bir göstergesi olduğunu ve bir tarafta elde edilen gelirlerin rekabet nedeniyle diğer tarafta harcanmasını gerektireceğini, böylece sosyal refaha zarar vermeyeceğini ifade etmektedirler. Sıfır takas komisyonu belirlemenin şebeke ve ölçek ekonomilerine zarar vererek etkinliğe zarar vereceğini belirtmişlerdir.

Schmalensee (2002), eksik rekabet ortamında yer alan bir banka modeli oluşturmaktadır. Bu modele göre, kart kuruluşları kart ihracı ağırlıklı kar toplamını azamileştirmek için takas komisyonu belirlemekte ve işyerlerine hizmet eden kabulcü bankaların da biraz pazar gücü olduğu varsayılmaktadır. Takas komisyonu belirledikten sonra bankalar tüketici ve işyeri ücretlerini bireysel karlarını azamileştirecek şekilde belirlerler. İki grup bankanın da azalan eğimli talep eğrileri ile kaşı karşıya olduğu varsayılmaktadır.

Schmalensee modelinde toplam sistem büyüklüğü, kart kabul eden işyeri sayısı ile kart taşıyan ve kullanmak isteyen tüketici sayısına bağlıdır. Eğer işyeri komisyonları çok yüksekse daha az sayıda işyeri kart kabul edecek, dolayısıyla çok fazla kart taşıyan tüketici olsa da tüketiciler ve kart ihraççı bankalar için sistemin değeri azalacaktır. Benzer şekilde kart kullanan tüketiciye yüklenen ücretler yüksek olursa, çok sayıda kart kabul eden işyeri olsa da, işyerleri ve kabulcü bankalar gözünde sistemin değeri düşecektir. Takas komisyonu iki taraflı piyasada, maliyetlerin bir taraftan diğer tarafa aktarılmasını sağlayarak kart sistemlerine üyelerin karlarını artırabilmesine imkân verecektir. Schmalensee, analizinde genel olarak Baxter'i destekleyen sonuçlara ulaşmaktadır. Kartel davranışı çıktıyı sınırlayarak tüketiciye zarar verirken, bu modelde genel olarak ortak takas komisyonu belirlemenin kart sisteminin değerini artırmak yoluyla çıktıyı ve sosyal refahı artırdığı sonucuna ulaşmaktadır. Schmalensee bu durumun her zaman geçerli olmayabileceğini, kart sisteminin bireysel değerini azamileştiren takas komisyonu düzeyinin sosyal optimumu sağlayan düzeyinden farklılaşabileceğini belirtmekle birlikte, kamu müdahalesi ile maliyet temelli belirlenen takas komisyon oranlarının sosyal refahı artırmayı garanti etmeyeceğini vurgulamaktadır.

Rochet ve Tirole (2002), çalışmalarında dört taraflı ödeme sisteminde tüm aktörlerin davranışlarının açıkça yer aldığı ilk modellemeyi yapmışlardır. Bu yapısal yaklaşım basitleştirici varsayımlar içerse de bir taraftan tarafların davranışlarının belirleyicilerini incelerken diğer yandan pazar dengesi ile sosyal refah arasındaki ilişkiyi analiz etmektedir (Schmalensee 2003).

Modelde, kabulcü bankaların tam rekabetçi bir pazarda olduğu, ihraççı bankaların ise pazar gücüne sahip olduğu varsayılmaktadır. Tüketiciler belirli

sayıda alış gerçekleştirmekte ve kart taşıyıp taşımamayı, nereden alışveriş yapacağını ve işyeri kart kabul ediyorsa kartla veya başka şekilde ödeme yapıp yapmamayı seçmektedirler. İhraççı tarafından kart hamillerine yüklenen ücret takas komisyonunun getirilmesi ile düşmektedir. Böylece kart kullanan tüketiciler lehine sistemdeki aşırı karlar azalmaktadır²². Tüketiciler kredi kartı maliyetleri ile kullanım faydasına duyarlıdır. Örnek verecek olursak kullanım faydası değişmezken kart hamili ücretleri yükseldiğinde kart taşıyan sayısı azalacaktır. Ayrıca tüm işyerlerinin aynı olduğu, farklılaşmadığı varsayılmaktadır.

Modelde, ilk aşamada takas komisyonu belirlenir (karı azamileştirme amacı olan kart kuruluşları tarafından veya sosyal refahı azamileştirmeye çalışan düzenleyici tarafından). İkinci aşamada ihraççı banka kart ücretini belirler ve tüketici kart alıp almamaya karar verir. Aynı zamanda işyeri şartları banka tarafından belirlenen koşullarda kart kabul edip etmemeye karar verir ve kendi ürününün fiyatını belirler. Üçüncü aşamada ise tüketici, işyerleri fiyatlarını, kart kabul edip etmediklerini gözlemleyerek, işyerini ve kartla veya diğer araçlarla ödemeyi seçer.

Modelde göre işyerlerinin o noktaya kadar kart kabul etmek isteyecekleri bir üst eşik²³ belirlenir ve bu eşığe ulaşana kadar takas komisyonu oranındaki artışların ödeme kartı kullanımını artıracığı belirtilir. Kart kuruluşu tarafından belirlenen takas komisyonu oranının sosyal olarak optimum noktada olabileceği gibi, ödeme kartı hizmetlerin aşırı sunumuna yol açacak bir noktada da olabileceği varsayılır. Kart kabul eden işyerinin diğer işyerlerine karşı rekabetçi avantajlar elde edebilmek için, kart kabul etme maliyetinin (işyeri komisyonu) kart kabul etmesinin kendisine sağladığı teknolojik ve ödeme garantisi faydalarını aşmasına rağmen kart kabul etmeyi seçebileceğini ve ödeme kartı sisteminin işyerinin bu hırsını sömürebileceği düşünülür. Yazarlar, söz konusu takas komisyonu çok aşırı olmadıkça, işyerinin sömürülmesinin, işyerinin kart kullanıcısının faydasını içselleştirmesini sağlamak ve pazar gücüne sahip kart ihraççısının optimumun altında hizmet sağlamasına engel olmak gibi iki faydasının olduğunu söylemektedirler. Yazarlar ayrıca ilave ödeme yasağı kaldırılrsa ve işyerleri açısından fiyat farklılaştırması maliyetsiz olsa, takas komisyonu oranının ödeme kartı hizmetlerinin seviyesini etkilemeyeceği, ancak bu durumda sosyal refaha etkisinin olumlu olacağını garanti etmediğini

²² Schmalensee (2003) ihraççı bankanın tekel durumunda olması durumunda dahi bu varsayımın bankacılık alanındaki birçok rekabet modeli ile tutarlı olduğunu belirtiyor. Ancak burada sadece kart kullanan tüketicilere yönelik bir aktarım olduğuna dikkat edilmeli.

²³ Bu eşik noktasında işyerlerinin kart kabul etmelerinin net maliyeti ortalama kart hamilinin faydasına eşit oluyor.

belirtmektedirler. Ayrıca iki kart sistemi arasındaki rekabetin takas komisyonlarını azaltmayabileceği, azaltması halinde bu durumun sosyal refahı da azaltma ihtimalinin bulunduğunu göstermektedirler.

Schmalensee (2003) Rochet ve Tirole'ün çalışmalarında kamu müdahalesi ile takas komisyonları belirlenmesinin sosyal refahı artıracığı veya optimuma ulaştıracağına garanti olmadığı gösterdiklerini belirttikten sonra gerçek hayattaki sistemin söz konusu modelden çok daha karmaşık ve ölçülmesi zor olduğunu ifade ederek herhangi bir kamu müdahalesi ile sosyal optimumu yakalamanın ancak şans eseri olabileceğini söylemektedir.

Wright (2004), Rochet ve Tirole (2002) tarafından getirilen modelin çerçevesini genişletmiştir. İşyerlerinin aynı olduğu varsayımını bırakıp, endüstriler arasında farklılıklar olduğunu varsaymış ve eksik rekabeti kabulcü bankalar için uygulamıştır. Kart sistemleri tarafından kar azamileştirmesi ile belirlenen takas komisyonunun, sosyal optimumu sağlayan takas komisyonu oranı ile örtüşebileceğini göstermiştir. Takas komisyonu belirleme ile sıradan kartel fiyatı belirlemenin farklı olduğuna işaret etmiştir. Karı azamileştiren takas komisyonu ile sosyal refahı azamileştiren takas komisyonunun farklı olması durumunda bu farka neden olan faktörlerin kamu düzenleyicileri tarafından ölçülmesinin ve başarılı bir düzenleme gerçekleştirmelerinin zor olduğuna dikkat çekmiştir.

Levitin (2008a) uygulamada yasa ve sözleşmelerden kaynaklanan tüm kartları kabul kuralı, ilave ödeme veya indirim yasağı kuralları türü işyerlerine getirilen kısıtlamaların kredi kartı sektöründe fiyat rekabetini kısıtlamak ve daha yüksek takas komisyonu uygulayabilmek için kullanıldığını savunmaktadır. Bu kısıtlamalar yoluyla ödeme sistemlerinin açık maliyetinin tüketiciler tarafından görülebilmesi engellenmekte ve kart ücretleri ile satın alınan hizmet bağlanmış olmaktadır. Ayrıca bu işyeri kısıtlamalarının ödeme sistemleri pazarında diğer ödeme yöntemleri aleyhine dengeleri bozduğunu belirtmektedir. Farklı ödeme sistemlerinin maliyetleri fiyatlar üzerine yansıtılmadığı gibi farklı maliyete sahip (işyeri komisyonu daha yüksek olan kartlar, daha fazla ödül puan kazandıran kartlar gibi.) olan kartlarla nispeten düşük maliyetli kartlar arasındaki maliyet farkları da tüketiciler tarafından görülememektedir. Tüketiciden seçtiği ödeme sisteminin maliyetine katlanması istenilemez. Bu durum piyasadaki aktörlerin kararlarını vermekte kullandıkları sinyalleri bozarak pazarda çarpıklığa yol açmaktadır. Levitin kredi kartı kuruluşlarının işyerlerine getirdikleri kısıtlamaların net etkisini 3 ana başlıkta saymaktadır: i) İşyerlerini ödeme sistemlerinin maliyetlerine bakmaksızın, hepsine aynı fiyatı uygulamaya zorluyor. ii) İşyerlerinin tüketicileri daha az maliyetli ödeme seçeneklerine yönlendirmelerini

engelliyor ve iii) Kredi kartı işlem sayılarını artırarak takas komisyonu yoluyla ihraççıların gelirlerini artırıyor.

Levitin diğer çalışmasında ise (2008b) kredi kartı pazarında kamu düzenlemesi için gerekli olan tüm gerekçelerin mevcut olduğunu belirtmektedir. Bu gerekçeler rekabet eksikliği, kamu malları, dışsallıklar ve gelir dağılımı, bilgi asimetrisi ve eksiklikleri, makro ekonomik etkiler ve erdemli mallar olarak sıralanır. Özellikle kredi kartı fiyatlamasının şeffaf olmaması ve maliyetlerinin net bir şekilde görülebilmesi nedeniyle tüketicilerin etkin olmayan ve sorumsuz bir şekilde kredi kartı kullandıkları belirtilmektedir.

4. TAKAS KOMİSYONU ALANINDA DÜNYADAKİ KAMU DÜZENLEMELERİ

Ülke uygulamalarına bakıldığında çok taraflı takas komisyonu oranlarının birçok ülkede mahkeme kararlarına konu olduğu veya kamu otoritelerince düzenlemeye tabi tutulduğu görülmektedir.

ABD’de takas komisyonunun mahkeme kararlarına konu olduğu, bu konuda işyerleri ve işyerlerinin üst birliklerince son yıllarda 50’nin üstünde dava açıldığı görülmektedir. Ancak şu ana kadar ABD’de ortak takas komisyonu belirlenmesinin kamu düzenlemesine tabi tutulması tartışma konusu olmaktan ileriye gidememiştir (Prager ve diğerleri, 2009). Ancak bu yöndeki baskıların her geçen gün arttığı görülmektedir. Örneğin *American Antitrust Institute (AAI)* Başkanı Foer (2010) tarafından yapılan açıklama bu durumu açıkça ortaya koymaktadır²⁴. Temel olarak takas komisyonunun işyerleri ile bankalar arasında

²⁴ Foer (2010) Mastercard ve Visa ödeme sistemlerinin ödeme piyasalarını bozduğunu söyleyerek sistemin dengesinin ve tüketici ile işyerlerinin korunmasını sağlamak için önemli değişimlere ihtiyaç olduğunu belirtmektedir. Foer takas komisyonları üzerine maliyet bazlı bir tavan getirilmesi gerektiğini ve Kongre’nin merkez bankasını veya başka bir kamu otoritesini bu konuda yetkilendirmesi gerektiğini savunmakta. MasterCard ve Visa’nın çok büyük pazar gücüne sahip oldukları, işyerlerinin yüksek takas komisyonları ödemesinin tüketicilere yüksek fiyat olarak yansıdığını belirtiyorlar. İki taraflı pazar olmasının da rakiplerin ortak fiyat belirlenmesine mazeret olamayacağını belirterek, çok sayıda iki taraflı pazarın rekabet hukuku anlamında böyle bir muafiyetinin olmadığını vurguluyorlar (emlak acentelerinin kendi aralarında anlaşması veya gazete birleşmeleri (sonrasında reklam verenlere yönelik fiyatların artacağı nedeniyle yasaklanabiliyor). Takas komisyonun iki taraflı pazarlarda talebi dengelemek için bir araç olmadığı, tersine işyeri ve işyeri müşterilerinin olabildiğince sömürülmesinin bir aracı olduğu ifade ediliyor. Sistemden faydalanmayan veya çok az faydalanan insanlardan, kart ihraççılarına ve kartı fazla kullanan zengin kart hamillerine kaynak aktarımı olması nedeniyle sistemin adil bir şekilde işlemediğini

yapılacak anlaşmalarla belirlenmesini öngören, “*Credit card fair fee act of 2008*” isimli yasa tasarısı şu an ABD gündeminde yoğun tartışmalara neden olmaktadır. Bu tasarının yasalaşması halinde takas komisyonlarının ABD’de de kamu düzenlemesine tabi olması söz konusu olacaktır. Bu bağlamda yoğun bir şekilde takas komisyonu taraftarları ve karşıtlarının tartışmalarını ve propagandalarını görmek mümkün olmaktadır²⁵.

Diğer bazı ülkelerde de bu alanda kamu düzenlemelerinin olduğu görülmektedir. Yaklaşık 20 ülkede takas komisyonu veya işyeri komisyonu oranları sınırlanmış veya bu yönde çalışmalar başlamıştır. Bu düzenlemelerin çoğunluğu takas komisyonu oranlarını maliyet bazlı bir benchmark belirleyerek sınırlarken, benchmark belirlerken kullanılan maliyet kalemleri ülke bazında değişiklik gösterebilmektedir. Uygulamada takas komisyonunun yasa dışı bulunduğu ve sıfır olarak belirlendiği bazı ülkelere de rastlanmaktadır²⁶.

AB’de ise daha çok Komisyon kararlarında muafiyet incelemesi yolu ile düzenlemelere gidildiği görülmektedir. 2002 yılında *Visa*’nın çok taraflı takas

savunuyor. Diğer yandan takas komisyonunun gerekçelerinin bu gün kalmadığı ancak açıkça belirlenmiş maliyetleri karşılayacak bir seviyedeki takas komisyonunun üst limitinin kamu düzenlemeleri ile belirlenmesinin makul olabileceğini belirtiyor. Diğer yandan “on us” olarak nitelenen ihraççı ve kabulcü bankanın aynı olduğu işlemlerde ve banka kartı ile yapılan alışverişlerde hiçbir komisyon alınmaması gerektiğini savunuyor.

²⁵ Kartlı ödeme kabul eden işyerlerinin aşağıdaki internet sitesinde ortak bir platform oluşturarak tüketicileri takas komisyonlarının bu haliyle tüketicilere ve topluma zarar verdiği ve düzenlemeye tabi tutulması gerektiği yönünde ikna etmeye çalıştığı görülmekte;

<<http://www.unfaircreditcardfees.com/site/page/about>>,30.06.2010.

Diğer yandan ödeme kartları alanında faaliyet gösteren finansal kuruluşların da benzer platformlar oluşturarak kamuoyunu takas komisyonunun topluma faydalı olduğu ve yapılması planlanan kamu düzenlemelerinin tüketicilere zarar vereceği yönünde ikna etmeye çalıştıkları görülüyor:

<<http://www.electronicpaymentscoalition.org/>>, 30.06.2010,

<<http://merchantsshouldpaytheirshare.org>>, 30.06.2010,

<<http://www.thecardalliance.org/>>, 30.06.2010.

Benzer şekilde, Kanada’daki düzenlemelere yönelik olan hazırlanmış internet sitelerine de rastlamakta mümkündür:

<<http://stopstickingittous.com/>>, 30.06.2010,

<<http://www.interchangetruth.com/>>, 30.06.2010.

²⁶ Takas komisyonuna kamu müdahalesinin söz konusu olduğu ülkelerin ve kısaca müdahale biçiminin gösterildiği özet tablo için bakınız: (Bradford ve Hayashi, 2008).

komisyonu belirlemesine 2007 yılına kadar muafiyet tanınmıştır²⁷. *Visa* muafiyet almadan önce Komisyona önemli reformlar önermiştir; takas komisyonunun ağırlıklı ortalamasını 2007 yılsonuna kadar kademeli olarak %0,7'ye düşürecek, ayrıca ücretlerin şeffaflığını sağlayacak ve bankaların işyerlerine takas komisyonu ile ilgili bilgi açıklamalarına izin verecekti.

Komisyon 2007 yılında *MasterCard* hakkında verdiği kararda ise, *MasterCard*'ın banka kartı ve kredi kartlarına uyguladığı çok taraflı takas komisyonu uygulamasının AT Antlaşmasının 81. maddesini ihlal ettiği ve *MasterCard*'ın söz konusu uygulama ile kazanılan etkinliklerin getirilen sınırlamaları telafi ettiğini ispatlayamadığını belirtmektedir²⁸. 2002 *Visa* kararında ise Komisyon çok taraflı takas komisyonunun rekabet üzerine getirdiği sınırlamaları telafi edecek etkinlikler yaratabileceğini kabul etmiş; ancak 2007'de *MasterCard*'ın böyle bir etkinlik olduğunu ispatlayamadığı sonucuna ulaşmıştır. Komisyon üyesi Kroes 1 Nisan 2009 tarihli açıklamasında²⁹, Komisyonun 2007'de çok taraflı takas komisyonunu sınırlamasının ardından *MasterCard*'ın bazı taahhütlerde bulunduğunu belirtmiştir. Komisyon tarafından kabul edilen bu taahhütlerle çok taraflı takas komisyonu için getirilen yeni yöntem literatürde "turist testi" olarak bilinen bir yöntemdir³⁰.

Rochet ve Tirole (2007) turist testini şu şekilde açıklamaktadırlar: Bir işyerine bir daha gelmeyecek bir turist, işyerine nakit ile almayı teklif ediyorsa ve işyeri turiste nakit yerine kartla ödemesini istiyorsa demek ki (işyerinin hesaplamasına göre) işyerinin maliyeti (işyeri komisyonu) nakit kabul etmekten daha düşüktür. Tersinden ifade edilirse, sürekli olmayan ve yeterli nakit parası olan bir müşteri (turist) kartla ödeme yapmak istediğinde işyeri bu müşteriden nakit ödemesini isterse işyerinin kart kabul etme işlem maliyeti nakit kabul etme maliyetinden daha yüksek demektir. İşyeri komisyonu turist testini ancak kart kabul etmek, işyerinin işletme maliyetlerini artırmıyorsa geçecektir. Diğer bir deyişle turist testi yaklaşımına göre işyerinin kart kabulü nedeniyle katlandığı maliyet (işyeri komisyonu), işlem bazında kart kabulü ile elde ettiği faydayı aşmamalıdır, yani işyeri başabaş noktasında olmalıdır. O işlemde kart

²⁷ VISA International MIF, Case No: COMP/29.373, OJ L 318/17, 22.11.2002.

²⁸ 19.12.2007 tarihli Komisyon Kararı, COMP/34579Europay (Eurocard-MasterCard), <<http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/decisions/34579/en.pdf>>, 30.06.2010.

²⁹ Daha geniş bilgi için bkz.: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/515&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>, 30.06.2010.

³⁰ "Turist testi" hakkında bakınız; Rochet veTirole (2007) ve <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/143&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>, 30.06.2010.

kullanmanın işyerine sağlayacağı fayda (kartın daha güvenilir olması, nakit kullanmanın güvenlik ve bankaya gitme gibi maliyetlerinden tasarruf etme, işyerinde etkinliği artırma gibi) dışında, diğer işyerlerinin kart kabul ederek müşterilerini azaltacağı gibi unsurları dikkate alarak işyerinin kart kabul etmesi sağlanmamalıdır (Jones 2009). Dolayısıyla işlem bazında nakit yerine kart kullanma sonucunda elde edilen faydaların bir kısmının takas komisyonu ile kart ihraççı banka ile paylaşılması makul olabilir. Ancak kart kabul etme işyerinin işletme maliyetlerini artırmasına rağmen işyeri kartla ödemeyi kabul ediyorsa bu durumda işyeri, müşteri kaybetmemek için diğer işyerleri ile içinde bulunduğu rekabet dolayısıyla veya daha fazla müşteri kazanmak için kart kabul ediyor demektir, bu da kart kabulü maliyetinin faydasını aşması demek olacaktır. Bu faydayı aşan maliyet de işyerleri ve kart kullanıp kullanmaması önemli olmaksızın (fiyat farklılaştırılmaması olmaması durumunda) tüketiciler üzerine yüklenecektir. Bu yöntem ile turist testi takas komisyonu için makul bir benchmark oluşturmakta ve işyerleri ve kart kullanıcılarının sistemin faydalarından adil bir pay alabilmesi sağlamaktadır.

İspanya'da ise 2005 yılında Sanayi, Turizm ve Ticaret Bakanlığının koordinasyonunda kart sistemleri ile işyerleri arasında sağlanan bir anlaşma ile takas komisyonlarının önemli oranda düşürüldüğü görülmektedir. 2006 yılında İsrail'de rekabet otoritesi ile bankalar arasında takas komisyon oranlarının düşürülmesine yönelik bir anlaşma sağlanmıştır. Yine 2006'da Meksika Merkez Bankası ile Bankacılar Birliği arasında takas komisyonu oranlarında indirimler konusunda anlaşılmıştır (RBA, 2007). Güney Kore Adil Ticaret Komisyonu, 2005 yılında³¹ Güney Kore'de dört taraflı kart kuruluşlarının en büyüklerinden olan ve 11 bankanın kurdukları BC Card's isimli ortak girişime işyeri komisyonlarının ortak belirlenmesinin kartel davranışı olduğu gerekçesiyle, 9,6 milyon ABD doları civarında bir ceza uygulanmasına karar vermiştir. Yeni Zellanda'da ise *Visa* ve *MasterCard* tarafından belirlenen çok taraflı takas komisyonu yasaklanmış ve 2009 yılından itibaren ihraççıların kabulcülerle ikili anlaşmalarla takas komisyonunu belirlemesi konusunda anlaşma sağlanmıştır (Foer, 2010).

Yukarıda bahsedildiği üzere birçok ülke otoriteleri (rekabet veya bankacılık otoriteleri) tarafından çok taraflı takas komisyonları ve tüm kartları kabul kuralı veya ilave ödeme yasağı kuralı konusunda çeşitli kamu müdahaleleri gerçekleştirilmiş ve çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Fakat en çok tartışılan kamu düzenlemesinin bu alanda öncü sayılabilecek Avusturalya Merkez Bankasına

³¹ <[http://eng.ftc.go.kr/files/bbs/2008/kftcnews\(2005july\).doc](http://eng.ftc.go.kr/files/bbs/2008/kftcnews(2005july).doc)>, 30.06.2010,
<<http://www.oecd.org/dataoecd/0/30/39531653.pdf>>, 30.06.2010.

(RBA) yapılan düzenleme olduğu söylenebilir (OECD, 2006). 1990'lı yılların sonunda bu konuda çalışmalara başlayan RBA Avusturalya Rekabet ve Tüketici Komisyonu (ACCC) ile birlikte ortak bir rapor hazırlayarak, kredi kartı takas komisyonunun, tüketicilere maliyetin altında kredi kartı ihraç hizmeti sunmayı teşvik ettiği ve bu durumun kredi kartının daha az maliyetli ödeme yöntemleri aleyhine kullanımının artmasına neden olduğu sonucuna ulaşmıştır. RBA 2001'de yayınladığı "consultation document"da ödeme sistemleri alanındaki regülasyon ihtiyacının temel gerekçelerini sıralamaktadır. Bu dökümana göre kredi kartı hizmetlerinin fiyatlaması tüketicilere farklı ödeme araçlarının topluma maliyetleri konusunda yanlış sinyaller göndermektedir. Bu nedenle "objektif, şeffaf ve maliyet temelli bir takas komisyonu" belirleyerek kredi kartı sisteminin düzenlenmesi önerilmiştir (s.116).

2002 Ağustos ayında RBA, ödeme kartı sistemlerinin ilave ödeme yasağını kaldırmalarını istemiş, sonrasında da Ekim 2003 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere takas komisyonu azami oranını hesaplama formülünü ilan etmiştir. Kasım 2003'te takas komisyonu oranı ortalama %0,95'lerden %0,55 düzeylerine gerilemiştir (RBA, 2004). RBA pazara girişe ilişkin düzenlemelerini de Şubat 2004'de yayınlamıştır. RBA, müdahalesinin daha fazla rekabet ve düşük işyeri komisyonları yoluyla tüketiciye faydalı olduğunu belirtmektedir (RBA, 2009). Ancak tüketiciler üzerindeki etkileri konusunda literatürde farklı görüşler mevcuttur. RBA'nın açıklamalarında da kart kullanmayan tüketicilerin faydasının arttığı yer alırken, kart kullananların maliyetlerinin arttığı, işyeri komisyonlarının %1,45'lerden %0,97 seviyelerine gerilediği, regule edilmeyen 3 taraflı sistemlerin işyeri komisyonlarının da düştüğü belirtilmektedir. RBA ayrıca yıllık kart ücretleri ve finans ücretlerinin arttığı, ödül programlarının büyüklüğünün önemli oranda düştüğünü belirtirken, daha düşük fiyatlara neden olarak tüketicilere yansıdığı konusunda ise bu etkinin hızı ve yaygınlığını tespit etmenin mümkün olmadığını ancak ayrıca ortaya konulup ölçülememesinin bu etkinin olmadığı anlamına gelmeyeceğini ifade etmiştir. Avusturalya'da kredi kartı harcamaları büyüme oranının 2005 yılında, 1990'lardan itibaren en düşük büyüme oranını gerçekleştirdiği ve düzenlemelerden üç taraflı sistemlerin büyüme oralarını yükselterek kazançlı çıktığı görülmektedir (OECD, 2006).

Chang ve diğerleri (2005) söz konusu kamu düzenlemelerinin Avustralya tüketicileri üzerinde olumsuz etkileri olduğunu belirlemişlerdir. Benzer şekilde *MasterCard* sponsorluğunda hazırlanan CRA raporunda (Stillman ve diğerleri, 2008), takas komisyonu oranlarının düşürülmesinin kart hamillerine yüklenen ücretleri artırarak ve kart kullanmanın faydasını ve bu alandaki yeniliklere yönelik teşvikleri azaltarak tüketicilere zarar verdiğini; bu zararın perakende fiyatların

düşmesi veya kalitenin artması yoluyla telafi edildiğine dair bir delil olmadığını; ayrıca düzenlemeler ile işyerlerinin farklı fiyat uygulamaya zorlandığını savunmaktadırlar.

Chang ve diğerleri (2005) yaptıkları deneysel çalışmada düzenlemenin geçerli olduğu dönemin kredi kartı kullanımındaki artış oranı ile ilişkili olduğunu, fakat 1990'ların sonlarından itibaren başlayan büyüme oranındaki düşmenin düzenleme ile hız kazanıp kaybettiği konusunda bir şey söylemek için eldeki datalarla (değerlendirme için yeterli data ve zaman bulunmadığını belirtiyorlar) yeterli delil sunulamadığını ifade etmişlerdir. Ayrıca RBA düzenlemesinin başarılı sayılabilmesi için, takas komisyonunun düşmesi ile birlikte kredi kartı kullananlara yüklenen ücretlerde artış olması veya işyerlerinin yaygın bir şekilde ilave ödeme uygulamasına geçmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Ancak bankaların kredi kartı kullanıcılarının sadece sabit ücretlerini artırdığını; işlem başı değişken ücretlerde bir artış olmadığı, bunun kullanıcıların işlem güdülerini etkilemediği, işyerlerinin de önemli oranda ilave ödeme isteme şeklinde bir değişikliğe gitmediklerini ve bankaların üç taraflı sistemlere kaymaya başladığını söyleyerek, düzenlemenin etkisinin en fazla kart sayısının azalması ile sınırlı olacağını savunmuşlardır.

RBA (RBA 2009) ise reformun temel amaçlarına ulaştığı değerlendirilmesinde bulunmaktadır. Şeffaflığın artması, girişlerin serbestleştirilmesi ve işyerleri üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması yolu ile rekabetin geliştirilmesi, tüketicilere daha uygun fiyat sinyallerinin aktarılmasının teşvik edilmesi bu amaçlar olarak sayılmaktadır. Diğer yandan takas komisyonları üzerindeki rekabetçi güçlerin göreceli olarak zayıf kaldığı ve yakından takip edilmesinin gerekli olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Ayrıca kredi kartı sektörünün düzenleme olmaması halinde takas komisyonlarının yükselmesi riskini azaltma anlamında adım atmaları durumunda takas komisyonlarının düzenlenmesinde geri adım atabileceği görüşünü sunmuştur. Bunun için öngörülen iki alternatif gelişme tanımlamıştır:

İlk olarak sektör katılımcıları rekabetçi bir çevreyi güçlendirmek için adım atmalı, alternatif online ödeme araçları geliştirme, bu sistemlerdeki rekabeti artırma, farklı takas komisyonuna sahip kartları işyerinin kart bazında bağımsız olarak (aynı sisteme dahil olan kart olsa da) kabul edip reddedebilmesini sağlayacak şekilde tüm kartları kabul kuralının yeniden düzenlenmesi, ücretlere ilişkin şeffaflığın sağlanması gibi.

İkinci olarak ise kart kuruluşları düzenlemenin kaldırılması halinde kredi kartı (banka kartları için böyle bir taahhüde gerek görülüyor) takas komisyonlarını artırmayacaklarını taahhüt edebilirler. Böyle bir taahhüt olursa

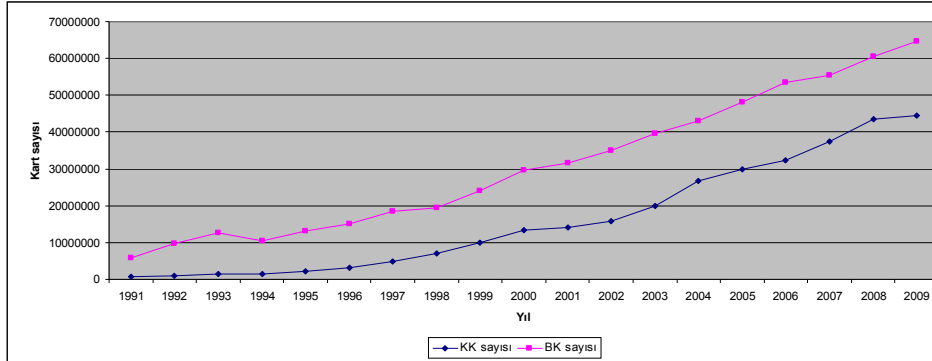
tüm kartları kabul kuralında yeni bir değişiklik yapılmasına gerek kalmayacağı sonucuna ulaşılmıştır. Ancak RBA 2009 yılı itibariyle bu yönde yeterli adımların atılmadığını ve takas komisyonu üzerindeki düzenlemelerin devam edeceğini duyurmuştur.

5. TÜRKİYE KREDİ KARTI PİYASASI

ABD’de 1950’li yıllara kadar uzanana kredi kartının serüveni, Türkiye’de 1968 yılında *Diners Club* ve *American Express* kartları ile başlamıştır³². 1975’te *MasterCard*, 1983 yılında ise *Visa* kartlarının Türkiye’ye girmesi ile kredi kartları çok daha geniş kitleler tarafından kullanılmaya başlamıştır. 1990 yılında bankalar arası takas ve otorizasyon işlemlerini gerçekleştirecek olan Bankalararası Kart Merkezi (BKM) kurulmuştur.

Aşağıdaki grafikte 1991 yılından günümüze kadar Türkiye’de kredi kartı ve banka kartlarının sayısında meydana gelen değişim görülmektedir. 1991’de BKM tarafından ulaşılan banka kartı sayısı yaklaşık 6 milyon iken, 2009 yılında 10 kattan fazla artarak 65 milyona seviyelerine ulaşmıştır. Kredi kartı ise daha fazla bir artış hızıyla 76 bin seviyesinden 44 milyonun üstüne ulaşmıştır.

**Grafik 1-
Türkiye’de Banka Kartı ve Kredi Kartı Sayılarının Gelişimi**

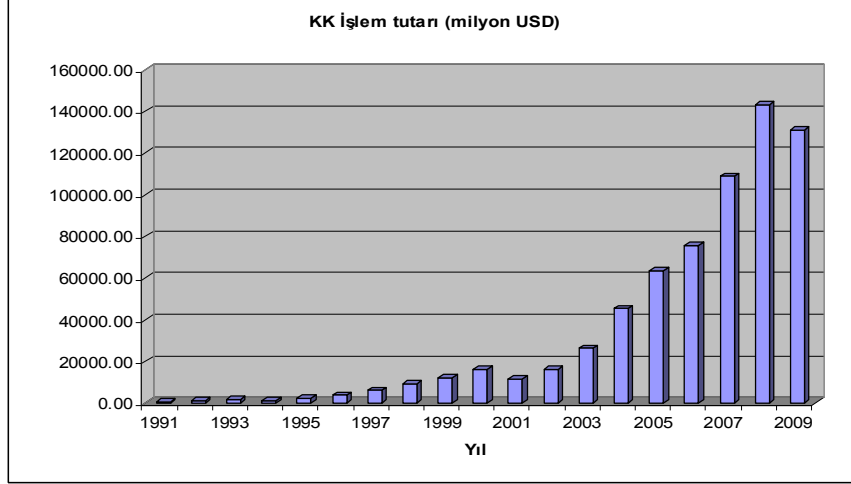


Kaynak: BKM.

Kredi kartı harcamalarının 1991 yılından itibaren dolar bazında izlediği seyir aşağıdaki grafikte görülmektedir:

³² Kaynak: <<http://www.bkm.com.tr/kronoloji.aspx>>, 30.06.2010.

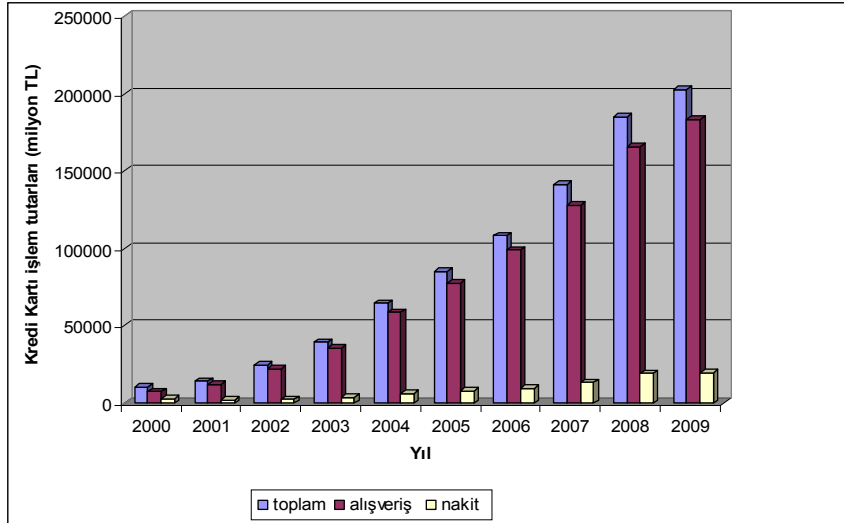
**Grafik 2-
Türkiye’de Kredi Kartı İşlem Tutarları (USD Cinsinden)**



Kaynak: BKM, EVDS.

Aşağıdaki grafikte ise 2000 yılından itibaren kredi kartı işlem tutarları (kredi kartı cirosu) nakit avans ve alışveriş tutarları olarak ayrı ayrı görülmektedir:

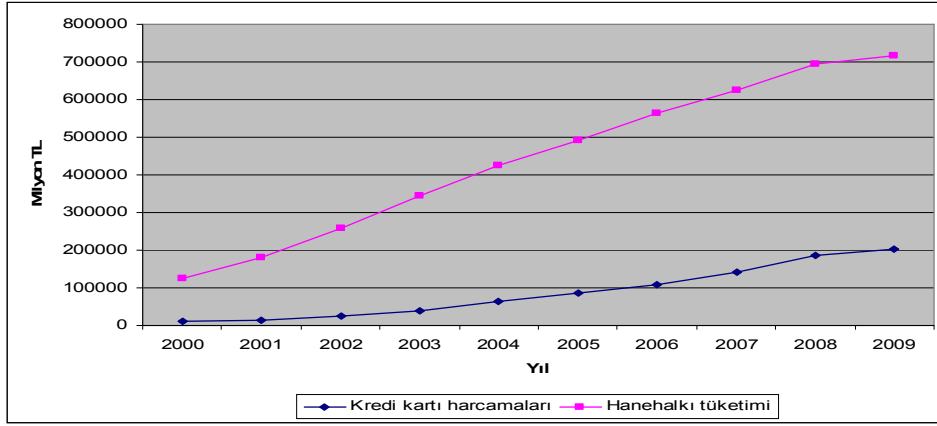
**Grafik 3-
Türkiye’de Kredi Kartı İşlem Tutarları**



Kaynak: BKM.

Aşağıdaki grafikte ise hanehalkı tüketimi ve kredi kartı harcamaları görülmektedir. Kredi kartı harcamalarının hanehalkı harcamaları içindeki payının önemli oranda arttığı anlaşılmaktadır. Nitekim 2000 yılında hanehalkı tüketiminin %8'i civarında iken 2009 yılında yaklaşık %30'una yaklaşmıştır. Ayrıca alışverişlerde kredi kartı kullanım oranının %61'e vardığı tahmin edilmektedir³³.

**Grafik 4-
Türkiye'de Hanehalkı Tüketimi ile Kredi Kartı Harcamaları**



Kaynak: BKM.

BKM Türkiye'de kartlı ödeme sistemlerinde tek ağ işleticisi konumundadır. Kart hamillerinin yurtiçinde yaptıkları alışverişler sonucu oluşan borç ve alacakların bankalar arası takası BKM bünyesinde gerçekleştirilmektedir. Bankalar arası otorizasyon, takas ve switch işlemlerini gerçekleştirmek ile ödeme kartları sektöründe bulunan bankalar arasında uygulanacak prosedürleri geliştirmek BKM'nin ana faaliyetleri arasında yer almaktadır. BKM'nin 28 finansal kuruluş üyesi bulunmaktadır. Türkiye sınırları dâhilinde BKM'ye üye olmak için müracaat eden tüzel kişilerin;

- 4389 Sayılı Türk Bankalar Kanunu'na tabi olan ve kendi isimleri altında banka kartı ihraç eden veya ihraç etmeyi planlayan banka veya
- *Visa International, Master Card International* kuruluşlarından en az birine üye olarak kabul edilmiş banka ya da kuruluş olmaları gerekir (Kaya, 2009).

BKM bankalar arası otorizasyon ve takas işlemlerini gerçekleştiren ve Türkiye'de ortak takas komisyonu belirleyen tek kuruluştur (Akkaya, 2007).

³³ Kaynak: <<http://www.bkm.com.tr/kronoloji.aspx>>, 30.06.2010.

Türkiye dünyadaki diğer ülkelerden bu noktada ayrılmaktadır. Türkiye’de ihraç edilen kredi kartları arasındaki takas işlemlerinin yaklaşık %99’u BKM aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de ortak takas komisyonu belirleyen sistemler arasında bir rekabetten bahsetmek mümkün değildir. Üç taraflı kart sistemlerinin de Türkiye kredi kartları pazarındaki payı %1 civarındadır.

Kredi kartı pazarında bankaların ihraççı ve kabulcü olarak pazar paylarına bakıldığında ise en büyük 4 bankanın pazar payı %70’ler civarındadır. Merrill Lynch “Turkish Banking” Raporu’nda (2004: 11)³⁴, kredi kartından kaynaklanan kredilerin yıllık harcamalara oranı, 2001’de %15, 2002’de %15,4 olarak belirtilmiş ve 2004’te bu oranın %23,4 olacağı tahmin edilmiştir. Raporda, en büyük 4 bankanın toplam pazar payının [CR4] 2000 yılında %55, 2002 yılında %63 olduğu; bu oranın 2003 yılında %68,1, 2004 yılında ise %72 olmasının tahmin edildiği belirtilmektedir (MLR, 2004: 8). Merrill Lynch Raporunda (2004: 18) ayrıca takas komisyonunun %2,7 olduğu belirtilmiştir. Raporda Tablo: 3’teki verilerden net ihraççı 4 büyük bankanın kredi kartı faiz ve komisyon gelirlerinin %30’unun takas komisyonundan, %69’unun devredenlerden elde edilen faiz (gecikme faizleri) gelirlerinden ve %1’inin yıllık kart ücretlerinden oluştuğu görülmektedir. Bu veriler kredi kartları sisteminin gelirlerini temelde borcunu devreden ve bankalara faiz ödeyen kredi kartı borçluları ve komisyonlar üzerinden elde ettiğini göstermektedir.

Günümüzde ise 2010 Haziran ayı itibariyle BKM tarafından bankalar arasında gerçekleşen kredi kartı işlemleri için geçerli takas komisyon oranı BSMV etkisi dâhil %0,91, banka kartı işlemleri için ise %0,74 olarak belirlenmiştir³⁵.

6. TÜRKİYE’DE TAKAS KOMİSYONU ALANINDAKİ KAMU DÜZENLEMELERİ

Türkiye’de takas komisyonu, üye olan tüm bankalar için aynı oran geçerli olmak üzere Bankalararası Kart Merkezi (BKM) tarafından belirlenmekte ve takas işlemleri bu kuruluş tarafından yürütülmektedir. Takas işlemlerinin BKM tarafından yapılmadığı durumlarda (Örneğin kartların yurt dışında kullanılması durumunda), bu işlemler bizzat *Visa* veya *MasterCard* gibi dünya genelinde yaygın hizmet veren kuruluşlar tarafından yapılmaktadır.

Türkiye’de kredi kartı pazarındaki çok taraflı takas komisyonunun, 2003 yılından itibaren Rekabet Kurumu incelemelerine konu olduğu ve 2005 yılından itibaren BKM tarafından belirlenen ortak takas komisyonuna muafiyet

³⁴ Merrill Lynch Raporuna ilişkin Bilgiler Akkaya (2007)’dan alınmıştır.

³⁵ <<http://www.bkm.com.tr/takas-komisyonlari.aspx>>, 30.06.2010.

verilebilmesinin, maliyetler dikkate alınarak belirli bazı şartlara bağlandığı görülmektedir. Ancak Rekabet Kurulu'nun çeşitli kararlarında, maliyete müdahale şeklinde bir düzenlemenin rekabet hukuku çerçevesinde yapılmasının Rekabet Kurumu'nun politikaları ile uyumunun tartışmalı olduğunu, Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurulu (BDDK) ve Merkez Bankası (TCMB) gibi söz konusu piyasada düzenleyici rolü bulunan kurumların bu görevi yerine getirmesinin daha uygun olacağı belirtilmektedir. Rekabet Kurumu'nun ayrıca takas komisyon oranlarında şeffaflık ve veri güvenliği anlamında da bazı düzenlemeleri bulunduğu ve işyerleri üzerindeki yasal kısıtlamaların kaldırılması ile bu pazardaki düzenleme ve denetimler konusunda çeşitli kamu kurumlarına görüş yazıları gönderildiği anlaşılmaktadır.

Rekabet Kurulu'nun kredi kartları pazarında takas komisyonunun BKM bünyesinde birlikte belirlenmesine müdahalesi 2003 yılında yapılan bir şikayet başvurusu ile birlikte yürütülen bir soruşturma süreci ile ve sonrasında belirli koşulların sağlanması neticesinde bireysel muafiyet tanınması şeklinde başladığı ve sonrasında iki defa bazı değişiklikler öngörülerek bireysel muafiyetin yeniden uzatılması şeklinde gerçekleştiği görülmektedir. Aşağıdaki değerlendirmelerde söz konusu Rekabet Kurulu Kararlarında önemli görülen noktalar ve ulaşılan sonuçlar kısaca yer almaktadır:

**a) 01.07.2005 Tarih ve 05-43/602-153 Sayılı
Rekabet Kurulu Kararı**

Türkiye Akaryakıt Bayileri Petrol ve Gaz Şirketleri İşveren Sendikası (TABGIS) tarafından takas komisyonu oranlarının BKM bünyesinde bir araya gelen bankalarca belirlenmesinin 4054 Sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği iddiası üzerine, BKM hakkında açılan soruşturma sonucunda söz konusu karar alınmıştır. Soruşturma evresi içinde 15.1.2004 tarihinde BKM tarafından bir muafiyet başvurusu yapılmış olup, bu başvurunun soruşturma çerçevesinde değerlendirildiği görülmektedir. Bu karar iki taraflı bir piyasa olarak kredi kartı pazarının detaylı irdelemesi ve Rekabet Kurulu'nun takas komisyonunun birlikte belirlenmesini rekabet hukuku açısından nasıl değerlendirdiğini göstermesi açısından önem taşımaktadır. Söz konusu kararda ilgili ürün pazarı "kredi kartı ile ödeme hizmetleri pazarı" şeklinde tanımlanmıştır.

Kararda o tarihe kadar BKM tarafından, takas komisyonları oluşturmak için maliyet bazlı bir yöntem oluşturulması yönünde çalışmalar yapılmasına rağmen, bu çalışmaların önceden yazılı olarak belirlenmiş bir prosedürü izleyerek yapılmadığı tespiti yer almaktadır (s. 26).

2000-2004 yılları arasında kart ihraççılık pazarında elde edilen kar oranlarının rekabetçi bir pazara göre yüksek kaldığı belirtilirken, aynı bankaların

kabulcülük faaliyetlerinden giderek zarar ettiklerinin görüldüğü ifade edilmektedir. Bu bağlamda kararda yer alan ihraççılık tarafının takas komisyonu aracılığıyla desteklenerek bu yolla kredi kartı kullanımının artırılmaya çalışıldığı yolundaki tespitler önemlidir (s. 27). Öte yandan ihraççı banka tarafından operasyonel maliyetlerin takas komisyonu aracılığıyla kabulcü bankalara ve dolayısıyla üye işyerlerine yansıtıldığı belirtilmekte ve bu maliyetin önemli bir kısmı olan ve kart hamilinin aczinden kaynaklanan batakla ilgili maliyetin takas komisyonundan çıkartılması ve böylece üye işyerlerinden bankalara yapılan haksız bir gelir transferinin önüne geçilmesi gerektiği ifade edilmektedir (s. 28,31). Yüksek takas komisyonları ile elde edilen gelirlerin, sistemin aşırı kullanımı için kart hamillerine bonus, ödül, puan gibi yöntemlerle teşvik olarak sunulabileceği ve bu şekilde belirlenen takas komisyonu oranının, (özellikle işyerleri kartlı ödemelerde müşterilerinden ödeme aracına göre farklı fiyat tahsil etmiyorsa) kart kullanan tüketicilere bu teşvikler yoluyla fayda sağlarken yüksek işyeri komisyonlarının perakende fiyatlara yansıtılmasıyla tüm tüketicilere yüksek fiyatlar yoluyla zarar vereceğinden sosyal refahı optimize etmeyeceği vurgulanmaktadır (s. 38-39).

Bir kartlı ödeme ağının kuruluş aşamasında ağ belirli bir büyüklüğe erişinceye kadar ağa katılmadan zarar görecektir olan tarafın (kart hamili) teşvik edilmesi gerekebileceği, takas komisyonunun asıl fonksiyonunun da, uygunluk aşamasına ulaşmamış bir kartlı ödeme sisteminin büyümesi için üye işyerlerinden kart hamillerine bir gelir transferi yapmak olduğu tespitleri ile Kurul'un kredi kartları pazarını iki taraflı bir pazar olarak değerlendirdiği ve fiyatlandırma stratejileri ile ağ belli bir büyüklüğe ulaşana kadar bir tarafı desteklemenin (pazarı büyütmek ve ağın belli bir değere ulaşmasını sağlamak açısından) makul olduğunu değerlendirdiği görülmektedir (s. 29).

Ayrıca BKM tarafından takas komisyonunun belirlenmesinde kullanılacak olan maliyet kalemlerinin hesabında kullanılan parametrelerin doğruluğunun teyit edilmemiş olduğu, bu çalışmanın yetkili bir kamu kuruluşu veya özel mali danışmanlık kuruluşu tarafından yapılmasının, sağlıklı bir takas komisyonu hesaplaması için büyük önemi haiz olduğu ifadelerine yer verilmektedir (s. 31).

Ayrıca kararda takas komisyonu oranının BKM tarafından belirlenmesi, kartlı ödeme sistemlerinin işleyebilmesi için bir zorunluluk ve alternatifi olmayan bir uygulama olarak değerlendirilmemekte, bankaların ikili anlaşmalarla bu oranı belirleyebileceği, hatta takas komisyonu olmadan da bu tür bir sistemin işleyebileceği belirtilmektedir (s. 37).

Savunmalarda yer alan Rekabet Kurumu'nun fiyat regülatörü şeklinde hareket ettiği iddialarına yönelik olarak, Kurumun fiyat regülatörü olarak hareket etmediğini, rakip teşebbüsler arasında bir anlaşma niteliğinde olan çok taraflı takas komisyonu tespitinin muafiyet koşullarını belirleyerek, mevcut düzenleme boşluğundan da faydalanan banka/kuruluşların BKM'de biraraya gelerek kart kullanımını ve kart hamillerine sunulan çeşitli avantajları sübvansedecek şekilde fiyat belirlemesine engel olmayı amaçladığını ve Avrupa Komisyonu uygulamasının da bu paralelde olduğunu belirtmektedir (s. 38).

BKM tarafından takas komisyonunun tespitinde kullanılacak fonlama maliyetinin hesabında TRLIBOR oranının kullanılması önerisine karşı, paranın maliyetini yansıtan, belli bir piyasa derinliğine sahip TCMB gecelik faizleri gibi önceden de kullanılan bir göstergenin kullanılması gerektiği ifade edilmektedir (s. 39).

Kararın gerekçe ve hukuki dayanak kısmında, BKM tarafından takas komisyonlarının belirlenmesine dair alınan kararların teşebbüs birliği kararı niteliğinde olduğu ve ilgili pazarda maliyet ve fiyat olarak kabul edilebilecek olan takas komisyonunun rakip teşebbüslerce birlikte belirlenmiş olmasının, 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesi ile yasaklanan faaliyetler kapsamında olduğu belirtilmektedir (s. 40-41). Kararın sonuç kısmında bu nedenle BKM'ye para cezası verildiği, ancak söz konusu cezanın verilebilecek asgari ceza miktarı şeklinde tespit edildiği görülmektedir.

Sonuç kısmında, BKM tarafından uygulanmakta olan formülde bazı değişikliklerin yapılması halinde bu tarihten itibaren 2 yıllığına³⁶ ortak takas komisyonu uygulamasına Kanun'un 5. maddesi kapsamında bireysel muafiyet tanınabileceğine karar verilmiştir. Öngörülen söz konusu değişiklikler; fonlama maliyetinin hesaplanmasında TCMB tarafından belirlenen gecelik (overnight) faiz oranının esas alınması ve operasyonel maliyetler kaleminden bataklık maliyeti unsurunun çıkarılmasıdır (s. 44).

Ayrıca sonuç kısmında "*Kredi kartı ile ödemeler sisteminin düzenli işleyişi ile ilgili olarak Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na, hazırlanan "Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanunu" tasarısında kredi kartı sisteminin işleyişi ile ilgili düzenleme ve denetleme yapma yetkisinin kendilerine*

³⁶ Kararın sonuç kısmı öncesindeki paragrafında 2 yıllık sürenin bir geçiş dönemi olduğu ve bu dönem içerisinde, bankalardan anket usulünde alınan veriler yerine bağımsız denetimden geçmiş maliyet verilerinin bulunması ile gerçek operasyonel maliyetlerin ve gerçek fonlama miktarının belirleneceği bir çalışma yapılması ve muafiyet süresi sonunda yeni bir değerlendirmeye tabi tutulması gerektiği ifadeleri yer almaktadır (s. 43).

tanınması gerektiğine dair bir Rekabet Kurulu görüşünün, Kanun'un 27 (g) ve 30 (f) maddeleri uyarınca gönderilmesi" ifadeleri yer almaktadır. Buradan Rekabet Kurulu'nun bu alanda BDDK'nın yetkili olması gerektiğini düşündüğünü ve gerekli düzenleme ve denetlemelerin bu kurum tarafından yapılması yolunda bir girişimde bulunduğunu söyleyebiliriz.

Rekabet Kurulu ayrıca T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na, 4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'un 4822 Sayılı Kanun'la değişik 10/A maddesinde yer alan "*mal veya hizmetin kredi kartı ile satın alındığı durumlarda satıcı veya sağlayıcı tüketiciden komisyon veya benzeri bir isim altında ilave ödemede bulunmasını isteyemez*" şeklindeki hükmün kaldırılmasına dair Rekabet Kurulu görüşü gönderilmesine karar verdiği görülmektedir. Kurul böylece işyerlerinin kredi kartı kullananlardan ilave ödeme isteyebilmesinin, dolayısıyla tüketicilerin kredi kartı maliyetlerini görebilmeleri önündeki yasal engellerin kaldırılması yönünde girişimde bulunmuştur.

Rekabet Kurulu söz konusu kararı ile Türkiye kredi kartı pazarının detaylı bir incelemesini ortaya koyarken, takas komisyonu ve iki taraflı pazar ilişkisine bakış açısını ortaya koymuş ve bu alanda önemli sayılabilecek düzenlemelere imza atmıştır. Kurulun bir taraftan piyasadaki aktörlerin kredi kartı sisteminin işleyişinden tüm tarafların adil bir şekilde faydalanması ve maliyetlere katlanmasını sağlayacak bir takas komisyonunun belirlenmesi arayışında olduğu görülürken, diğer taraftan pazarın rekabetçi bir şekilde işleyişine ilişkin yasal engellerin kaldırılması ve denetlenmesi konusunda kamu kurumları bünyesinde girişimleri başlattığı görülmektedir.

BKM, 08.11.2005 tarihinde söz konusu kararda öngörülen takas komisyonu oranında gerekli değişiklikleri yaparak Rekabet Kurumu'na başvuruda bulunmuştur. BKM, Kurul tarafından getirilen şartların yerine getirilmesi için yapılanların yanı sıra, Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi'nin formül uyarınca belirlenen takas komisyonu oranına eklenmesi talebine de yer vermiştir³⁷. Rekabet Kurumu tarafından yapılan inceleme sonucunda, gerekli şartların yerine getirildiğinin saptanması ve takas komisyonuna eklenen son maliyet kaleminin bir problem teşkil etmemesi üzerine, Rekabet Kurulu'nun 04.01.2006 tarih ve 06-01/9-4 Sayılı Kararı ile ortak takas komisyonu uygulamasına **08.11.2005 tarihinden itibaren** iki yıl süre ile muafiyet tanınmasına karar verilmiştir.

Rekabet Kurulu tarafından, çok taraflı takas komisyonu oranının belirlenmesi işlemine yönelik olarak muafiyetin 2 yıl şeklinde sınırlandırılması,

³⁷ Söz konusu açıklamalar 17.01.2008 tarih ve 08-06/63-20 Sayılı Kurul Kararı metninde yer almaktadır (s. 7).

düzenleyici kurumlar tarafından bu sistemin denetleneceği öngörüsüne dayandığı ve ilgili kurumlara görüş yazıları gönderildiği ancak söz konusu sürede “Takas Komisyonu” sisteminin işleyişinin denetimi hakkında düzenleme yapılmadığı ve o dönem söz konusu kararın alınmasına yönelik öngörünün gerçekleşmediği bir başka Kurul kararında belirtilmektedir³⁸.

b) 17.01.2008 Tarih ve 08–06/63–20 Sayılı Kurul Kararı

BKM, kredi kartlarına ilişkin ortak takas komisyonu oranı belirlenmesine Rekabet Kurulu tarafından 2005 yılından itibaren iki yıl süre ile verilen muafiyetin, süresiz olarak uzatılması talebi ile 05.09.2007 tarihinde Kuruma başvuruda bulunmuştur. Bu bağlamda gerçekleştirilen muafiyet incelemesi sonrasında söz konusu karar alınmıştır. Bu kararda BKM ve BKM üyesi bankaların yanında tüketici dernekleri ve bazı ticaret odalarının konuya ilişkin görüşleri ile ilgili düzenleyici kurumların (TCMB ve BDDK) takas oranlarının belirlenmesine ilişkin herhangi bir düzenleme ve denetleme yapıp yapılmadığına ilişkin görüşlerine yer verilmektedir (s. 8–11).

TCMB'nin konuya ilişkin görüşleri söz konusu kararda şu şekilde yer almaktadır:

“TCMB’ye gönderilen yazıda takas komisyonlarının belirlenmesine yönelik TCMB tarafından herhangi bir düzenleme çalışmasının olup olmadığı ve bu hususun TCMB’nin görev ve yetki alanında bulunup bulunmadığı konularında bilgi istenmiştir. Anılan Kurumun cevabi yazısında özetle; 5464 Sayılı “Banka Kartları ve Kredi Kartlar Kanunu”nun, kanunlaşma sürecinde, TCMB’nin temel görev ve yetkileri ile uluslararası standartlar göz önüne alınarak, anılan Kanun’da takas ve hesaplama sisteminin gözetim ve denetim sorumluluğunun TCMB’ye ait olacağı hususunun açıkça belirtilmesinin uygun olacağının muhtelif yazılarda BDDK’ya bildirildiği, ancak söz konusu Kanun’un bu şekilde yürürlüğe girmediği ve Taslağın, takas işlemlerine yönelik usul ve esasların TCMB’nin görüşü alınarak BDDK tarafından belirleneceği şeklinde yasalaştığı bildirilmiştir. Ayrıca, ilgili Kanun uyarınca BDDK tarafından hazırlanan “Banka Kartları ve Kredi Kartları Hakkında Yönetmelik Taslağı” çalışmaları sırasında BDDK’ya iletilen görüşlerin de Yönetmelikte yer almadığı belirtilerek, mevcut Kanun ve Yönetmelik uyarınca takas komisyonuna ilişkin TCMB’ye doğrudan bir yetki tanınmadığı, dolayısıyla TCMB tarafından yürütülen bir düzenleme çalışmasının da bulunmadığı ifade edilmiştir.” (s. 8).

³⁸ 17.01.2008 tarih ve 08–06/63–20 Sayılı Kurul Kararı (s. 20).

BDDK'nın görüşleri ise söz konusu kararda şu şekilde ifade edilmiştir:

“BDDK'nın konuya ilişkin cevabi yazısında, özetle; 5464 Sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak hazırlanan “Banka Kartları ve Kredi Kartları Hakkında Yönetmelik” uyarınca denetimin BDDK tarafından yerine getirileceği belirtilmiş, “BDDK Tarafından Yapılacak Denetime İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” doğrultusunda anılan Kanun ve Yönetmeliğe uygunluğun gözetim ve denetiminin, BDDK Denetim Daire Başkanlığı tarafından yerine getirileceği ifade edilmiştir. Ayrıca anılan Yönetmelik uyarınca BDDK tarafından gerekli görülmesi halinde bu yetkinin TCMB ile birlikte kullanılabileceği hususları bildirilmiştir. Yazıda, ayrıca, takas komisyonu oranlarında rekabet hukukuna aykırı bir durumun ortaya çıkmasının ise Rekabet Kurumu'nun yetki alanı içinde bulunduğu açık olduğu belirtilmiştir.” (s.8).

Ayrıca TCMB ve BDDK tarafından takas komisyonunun belirlenmesinde kullanılan maliyet kalemleri hususunda herhangi bir değerlendirmede bulunulmadığı görülmektedir (s. 18).

TABGİS, İstanbul Gıda ve İhtiyaç Maddeleri Perakendecileri Derneği, Ankara Ticaret Odası ve İstanbul Ticaret Odası tarafından ifade edilen görüşlerde; kredi kartı takas komisyon oranlarının belirlenmesinde kullanılan maliyet kalemlerinin sağlıklı bir denetimden geçtiğinin düşünülmediği belirtilmektedir. BKM'ye tanınan 2 yıllık muafiyet süresinin dolması sonucu aynen ve süresiz muafiyet talebine müsaade edilmemesi gerektiği, AB ülkelerinde aynen uygulandığı şekliyle kredi kartı konusundaki fonlama gün sayısı dâhil tüm parametreler bağımsız bir hesap inceleme kuruluşuna veya akademik çevreye maliyet unsurlarıyla birlikte incelenmesi, çıkacak sonuçlara göre hızla değişen dünyadaki ekonomik koşullar da göz önüne alınarak, BKM'ye sınırlı zaman süresi için gerektiği şekliyle muafiyet tanınması gerektiği belirtilmektedir (s. 9–10).

TABGİS ayrıca, takas komisyon oranlarının, yüksekliği nedeniyle üye işyerleri tarafından fiyatlara yansıtıldığını ve ülkemizin ana sorunu olan enflasyonu tetiklediğini iddia etmiş ve her ne kadar akaryakıt sektöründe mümkün olmasa da, bazı sektörlerde kredi kartı ile değil de nakit ödenirse iskonto yapılacağı şeklinde örtülü mal ve hizmet pazarlama yöntemleri oluştuğunu belirtmiştir. Ayrıca, Rekabet Kurumu tarafından, 4077 Sayılı Kanun'da yer alan ilave ödeme yasağının değiştirilmesine yönelik olarak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na gönderilen görüşün dikkate alınmadığı ve yasağın halen devam etmekte olduğunun ifade edildiği görülmektedir.

Tüketici Dernekleri Federasyonu (TÜDEF) ise Rekabet Kurulu'nun önceki kararında yer alan ve 4077 Sayılı Kanun'da bulunan ilave ödeme yasağının kaldırılmasına yönelik görüşe katılmadıklarını, çünkü anılan Kanun maddesinin alışverişlerde zayıf taraf olan tüketiciyi korumaya yönelik olduğunu ifade etmektedir. TÜDEF ayrıca, Danimarka'da olduğu gibi takas oranlarının tamamen kaldırılması gerektiği, BKM tarafından talep edilen muafiyet süresinin çok uzun olduğu ve şartların uygun olması halinde 2 yıllık muafiyet süresinin yeterli olduğu görüşlerini ifade etmektedir (s. 11). TÜDEF tarafından ilave ödeme yasağına karşı olunması, görünmeyen maliyetin maliyet olarak algılanmaması, kredi kartı kullanıcısı tüketicilerin, kart kullanmayanlara tercih edildiği veya bu konuda yeterli bilgiye sahip olmadıkları gibi algılamalara yol açabileceği, TÜDEF'in bu görüşünün ardında işyerlerinin buldukları pazarlarda pazar güçlerine sahip olmalarından dolayı kart kullanıcılarını aşırı sömürecekleri gibi argümanlar yatıyor da olabilir.

Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK) ve Türkiye Bakkallar ve Bayiler Federasyonu tarafından, bahsi geçen konuda bir kamu denetiminin zorunlu olduğu ve takas oranının hesaplanması için sağlıklı bir denetimden geçen verilerin kullanılması gerektiği, belirlenen takas komisyonu oranlarının bir maliyet unsuru olarak perakende satış yapan esnaf ve sanatkârlara yansıtılmamasının uygun olacağı hususlarının dile getirildiği görülmektedir.

Birleşmiş Markalar Derneği (BMD) ise fonlama gün sayısının, 20 gün olarak uygulanması, bankalar tarafından üye işyerlerine uygulanan komisyon oranlarının takasa girmeyen işlemler için de uygulandığı, bunun önlenmesi gerektiği ve oranlar konusunda işyerlerinin yeterli düzeyde bilgilendirilmesi gerektiği, ayrıca takas komisyonu bileşenlerinin BDM'ye bildirilmesi gibi görüşleri öne sürmüştür.

Daha önceki Kurul Kararında yer verilen 2 yıllık muafiyet süresince, BKM tarafından verilerin güvenilirliği ile ilgili bir çalışma yapılmadığı ancak verilerin elde edilmesinde bazı kontrol mekanizmalarının işletildiği ve ortalamadan sapan verilerin formül hesabına katılmadığı ifade edilmektedir. Ayrıca Kararda BKM tarafından bu sorumluluğun Bankacılık Kanunu'nda yapılacak değişikliklerle BDDK'ya verileceğinin düşünüldüğü ve bankaların gönderdikleri verilere ilişkin bir denetim yapılması isteniyorsa, bunu bankaların mali denetimini yapan firmaların yapmasının daha doğru olacağı ifade edildiği söz konusu kararda yer almaktadır (s. 12).

Kararda takas komisyonuna bu aşamada muafiyet tanınması bakımından, genel olarak tüketicilerin ve dosya özelinde üye işyerlerinin rekabet sınırlamasından en az zarar görmesi için, o an itibarıyla uygulanmakta olan takas

komisyonu oranının BKM'nin internet sitesinde kamuoyuna duyurulması şartının getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir (s. 21).

Kararda ayrıca verilerin güvenliğinin kamu denetimi ile veya bağımsız denetim ile sağlanabilmesi durumunda süresiz muafiyet verilebilmesinin mümkün olabileceğinden bahsedilmektedir (s. 21). Ayrıca dosya mevcudu bilgilere göre, ilgili pazarda hem kabulcü ve hem de ihraççı pazarları açısından yüksek yoğunlaşma oranlarının bulunduğu, ilk 6-7 bankanın pazar payları toplamının %90'ı aştığı ifade edilmektedir (s. 21). Yine kararda ortak takas komisyonu belirlenmesine, belirli koşulların sağlanması halinde 15.4.2009 tarihine kadar bireysel muafiyet verilebileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Bireysel muafiyet tanınabilmesi için BKM tarafından uygulanmakta olan formülde; fonlama maliyeti bölümünde kullanılan fonlama gün sayısının hesabında ödeme günleri bölümünün azami 10 gün olarak hesaplanması ve formül sonucunda oluşan toplam oranın BKM'nin internet sayfasında yayınlanması koşulları getirilmektedir. Kurul Kararı'nda belirtilen şartların yerine getirildiği, Kurulun 02.04.2008 tarih ve 08-27/311-MB sayılı toplantısında tespit edilmiştir.

c) 19.8.2009 Tarih ve 09-36/904-216 Sayılı Kurul Kararı

BKM 10.2.2009 tarihinde Rekabet Kurumu'na kredi kartlarına ilişkin ortak takas komisyonu oranı belirlenmesine yönelik olarak süresiz muafiyet talebi ile başvurması sonucunda, muafiyet incelemesi yapılarak söz konusu muafiyet kararı alınmıştır. BKM başvurusunda aynı zamanda, takas komisyon oranı hesaplanmasında kullanılan TCMB gecelik borç alma faiz oranı yerine, TCMB gecelik borç verme faiz oranının kullanılması ve *Visa* ve *MasterCard* işlem ücretlerinin takas komisyon oranlarına yansıtılmasına izin verilmesi talep etmiştir. Söz konusu kararda bu konularda yoğunlaşıldığı görülmektedir.

Kararda faiz oranının talep edildiği şekilde değiştirilmesi durumunda fonlama maliyetinin 0.19 puan artacağı ve bunun 2008 yılı için takas maliyetlerinin farazi olarak 140 milyon TL. artması anlamına geleceği, dolayısıyla takas oranında yukarı yönlü bir değişime yol açacak taleplerin dikkatli bir şekilde değerlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir (s. 5). Bu bağlamda esas alınacak faiz oranının i) gerçekçi olması, ii) sürekli olması ve iii) derinliği olan bir piyasada belirleniyor olması gerektiği ifade edilmektedir (s. 5). Bu çerçevede yapılan değerlendirmeler sonucunda İMKB repo-ters repo piyasasında oluşan

günlük faiz oranının³⁹, fonlama maliyetinin hesabında kullanılmasının uygun görüldüğü kararda yer almıştır.

Visa ve *MasterCard* logo maliyetlerinin takas hesabına eklenip eklenmeyeceğinin değerlendirilmesi sırasında takas komisyonunda bulunması gereken maliyet kalemleri ile ilgili kriterlere değinilmekte ve bunlar, i) maliyetlerin kart ihraççısı bankaya ait olması ve ii) üye işyerlerinin ilgili maliyetten fayda sağlaması şeklinde sayılmaktadır (s. 15). Yurtici yerleşiklerin yaptığı alışverişlerde *Visa* veya *MasterCard* logosunun bulunmasının sistemin işlemesi için temel şartlardan biri olmadığı belirtilerek, bu bakımdan yurtiçi yerleşiklerin yaptığı alışverişlerde *Visa* veya *MasterCard*'a ödenen logo ücretlerinin, yukarıda yer verilen üye işyerlerinin fayda sağlaması şartını taşımadığı kanaatine ulaşılmıştır (s. 16). Ancak henüz belirli büyüklüğe ulaşmamış ağlar bakımından, bu tür bir tarafın maliyetini diğer taraf lehine artırıcı uygulamaların makul karşılanabileceği de belirtilmektedir (s. 17–18).

Daha önceki kurul kararlarında da önemi vurgulanan, takas komisyonunun hesaplanmasında kullanılan verilerin güvenliğinin sağlanmasına ilişkin olarak ise aşağıdaki ifadelere yer verilmektedir:

“Bu çerçevede bağımsız denetim şartının mevcut halde 17.1.2008 tarih ve 08- 06/63–20 sayılı Kurul Kararı’nda öngörülen şekilde sağlanmış olduğuna dair kuşklar bulunmakta olup bankaların izledikleri prosedürlerin denetlenmesi ve gerekli görüldüğü takdirde danışmanlık alınmasının doğru sonuca ulaşmak bakımından faydalı olacağı değerlendirilmiştir.” (s. 20)

...

“17.1.2008 tarih ve 08-06/63-20 sayılı Kurul Kararı’nın “H.3.2. Muafiyet Suresinin Değerlendirilmesi” başlıklı bölümünde, bağımsız denetimin yerine getirilmesi halinde suresiz muafiyet verilebileceğine yönelik bir ifade yer almakla beraber, öncelikle yukarıda da belirtildiği üzere bağımsız denetimin amaçlanan şekilde gerçekleşmediği belirlenmiştir. Diğer taraftan bağımsız denetim yerine getirilse dahi, ortak takas komisyonu belirlenmesi uygulaması uzun vadede sistemin olgunlaşmasıyla beraber rekabeti gereğinden fazla sınırlayıcı olabilecektir.” (s. 21)

³⁹ TCMB tarafından Rekabet Kurumuna gönderilen görüşte de bankaların borçlanma maliyetini en iyi şekilde yansıtabilecek faiz oranının İMKB Repo-Ters Repo piyasasında oluşan ortalama gecelik faiz oranları olduğu değerlendirilmiştir (Karar, s. 7).

Ayrıca kararda dünya genelinde takas komisyonuna kamu düzenleyicilerinin yaklaşımlarının zaman içerisinde katılaşmakta olduğu şeklinde bir değerlendirmeye de yer verilmektedir (s. 21). Dünya genelinde çeşitli ülke uygulamalarına değinilmesinin ardından kararda; Rekabet Kurumu'nun bu alandaki düzenleyici rolünün tartışıldığı ve bu sektördeki diğer düzenleyici kurumların bu alandaki kamu düzenlemesi sorumluluklarına işaret eden aşağıdaki ifadeler dikkat çekicidir:

“RBA'nın ifade ettiği gibi kamu menfaati gözetildiğinde, takas komisyonunun kararını ençoklamaya çalışan teşebbüsler tarafından değil de kamu otoriteleri tarafından belirlenmesi makuldür. Avustralya'nın takas komisyonuna yaklaşımının daha adil olduğu ve Türkiye için örnek model olabileceği düşünülmekteyse de, Rekabet Kurumu'nun temel görevinin piyasadaki rekabeti korumak olduğu dikkate alındığında diğer alternatifler üzerinde durmanın daha makul olacağı değerlendirilmiştir. Zira RBA'nın ve ACCC'nin takas komisyonunu düzenlemesinde rekabetin korunmasından ziyade, pazarın iki tarafındaki tüketicileri koruma niyeti olduğu görülmektedir. Avustralya'da rekabet otoritesinin tüketiciyi de koruma görevinin olduğu düşünüldüğünde bu durum, rekabet otoritesinin gerçek görevinden uzaklaştığı anlamına gelmeyecektir.

Ancak burada Rekabet Kurumu gibi temel görevi serbest piyasa düzeninin en önemli unsuru rekabeti korumak olan, bir diğer ifade ile serbest piyasa düzenini korumak olan kurumların, maliyete müdahale etmesinin, rekabet politikasıyla ne derece örtüştüğü sorusu akla gelmektedir. Zira rekabet otoritelerinin maliyete doğrudan müdahale etmesinin bir rekabet hukuku “tedbir”i olamayacağı, bu nedenle kamu menfaati adına takas komisyonunun belirlenmesi, bütünüyle kar amacı güden kuruluşlara bırakılmayacaksa da, düzenleme görevini üstlenecek otoritenin rekabet otoritesi olmaması gerektiği açıktır. Bunun yerine daha çok düzenleyici rolü bulunan BDDK ve TCMB gibi kurumların bu görevi yerine getirmesinin daha uygun olduğu değerlendirilebilir.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, genel olarak ekonomiye ve kartlı ödeme sistemleri rekabetine önemli etkileri olan kredi kartı takas komisyonlarının ülkemizde henüz fışilen herhangi bir denetim ve düzenlemeye tabi olmadığı, dünya uygulamalarında da gerek rekabet otoritelerince gerekse düzenleyici kuruluşlarca konunun giderek daha çok titizlikle incelendiği ve artık daha sıkı tedbirler getirildiği dikkate alındığında BKM'nin takas komisyonu oranlarının üye bankalarca

ortaklaşa belirlenmesi uygulamasına suresiz bir muafiyet verilmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.” (s. 24)

Kararın sonuç kısmında, ortak takas komisyonu belirlenmesine, bazı koşulların sağlanması halinde, 3 yıl için bireysel muafiyet tanınabileceğine hükmedilmiştir. Bu koşullar; BKM tarafından uygulanmakta olan formülde fonlama maliyeti bölümünde kullanılacak faizin, İMKB repo-ters repo piyasasında oluşan günlük faiz oranının esas alınarak hesaplanacağı şeklinde belirtilirken, diğer yandan Bildirim Formu’nda talep edilen, fonlama maliyetlerinde TCMB borç alma faizi yerine TCMB borç verme faiz oranının uygulanması ve Visa/MasterCard logo maliyetlerinin takas komisyonu formülüne dahil edilmesi durumunda bu koşulların gerçekleşmeyeceği ifade edilmektedir. Bunların yanında, BKM yetkililerince, bağımsız denetim prosedürlerinin, veri güvenilirliğini sağlayacak ve (ihraççı bankaların not-on-us işlemlerdeki cirosu ile hesaplanan) pazarın en az %80’ine sahip bankaları kapsayarak bankalar arasında hesaplama standardizasyonu oluşturacak şekilde yeniden düzenlenmesine ve 3 ay içerisinde tevsik edilmesine, ayrıca, formüle sağlanan verilerin yeni bağımsız denetim prosedürleri çerçevesinde her yıl düzenli olarak bağımsız denetimden geçirilmesine ve söz konusu bağımsız denetim raporlarının da Rekabet Kurumu’na gönderilmesine karar verilmiştir.

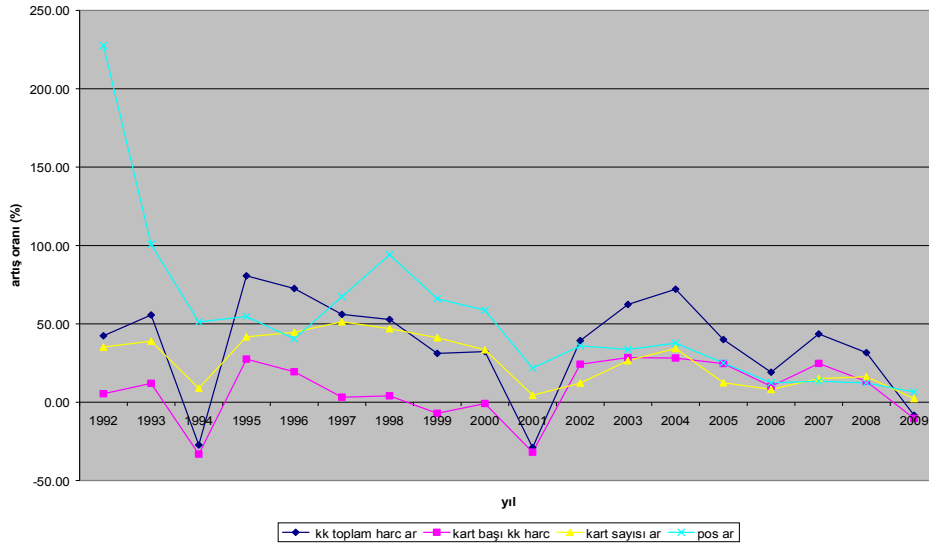
7. REKABET KURUMU’NUN MÜDAHALE ETKİSİNİN ÖLÇÜLMESİNE YÖNELİK DENEYSSEL BİR ÇALIŞMA

Bu bölümde yer alan deneysel çalışmada Chang ve diğerlerinin 2005 tarihli çalışması esas alınmış ve benzeri bir hareket tarzı benimsenmiştir. Chang ve diğerleri bu çalışmada; RBA’nın Avustralya’da 2003 yılında takas komisyonlarını neredeyse yarıya düşürmesinin kart işlemleri üzerindeki etkisini incelemişlerdir. Yukarıki bölümlerde anlatıldığı üzere RBA, söz konusu müdahale öncesinde çeşitli çalışmalarla, takas komisyonunun çok yüksek olduğuna ve bu durumun kart kullanıcıları tüketicilerden alınan kart ücretlerinin çok düşük olmasını sağladığına ve dolayısıyla kredi kartlarının sosyal optimum seviyesinin üzerinde kullanımına yol açtığı ve diğer ödeme yöntemleri ile kredi kartları arasındaki dengeyi bozduğu sonucuna ulaşmıştır. Söz konusu çalışmada yazarlar RBA’nın müdahalesinin kredi kartı piyasasındaki büyüklükleri etkileyip etkilemediğini modelleyerek, müdahalenin kredi kartının aşırı kullanımını azaltıp azaltmadığını incelemektedirler.

Benzer şekilde Rekabet Kurumu’nun maliyetler yolu ile takas komisyonuna müdahalesinin (Her ne kadar Rekabet Kurumu, aşırı kullanımdan ve bunu azaltmak gibi bir amaçtan bahsetmiyor olsa da), kredi kartı pazarındaki büyüklükler üzerindeki etkileri incelenecektir. Bunun için kukla değişkenlerin

kullanıldığı basit regresyon modeli ve “linear spline function” yöntemi kullanılacaktır. Büyüme oranlarının düzenleme sonrası azalıp azalmadığını görmek için, yıllık dönemler itibariyle alınmış büyüme oranları bağımlı değişken alınarak kukla değişken kullanılan, çeşitli basit regresyonlar halinde uygulanacaktır.

**Grafik 5-
Kredi Kartı Pazarındaki Bazı Büyüklüklerin Yıllık Değişim Oranları**



Kaynak: BKM.

Yukarıdaki grafikte Türkiye’de kredi kartı ile yapılmış toplam harcamaların (ABD doları (\$) üzerinden), kart başı kredi kartı harcamalarının (\$), toplam kredi kartı sayısının ve toplam pos sayısının yıllık büyüme oranları gösterilmektedir. Tüm bu büyüklüklerin büyüme oranlarında 1994 ve 2001 kriz dönemlerinde kırılmalar olduğu dikkati çekmektedir. Benzer şekilde Rekabet Kurumu’nun müdahalesi ile yeni takas komisyonu oranlarının uygulanmaya başlandığı 2005 yılı sonu ve 2006 yılı içinde kırılmalar olduğu görülmektedir. Büyüme oranlarında 2006 yılına ilişkin anlamlı bir değişiklik olup olmadığı ve önceki yıllardaki trendin değişip değişmediği ise tespit edilmeye çalışılacaktır.

Öncelikle 3 ayrı basit regresyon, kredi kartı pazarındaki toplam kredi kartı sayısı, toplam kredi kartı işlem tutarı (toplam kk harcamaları) ve kart başına işlem tutarlarındaki büyüme oranları bağımlı değişkenleri üzerinden gerçekleştirilecektir. Analizde 1992-2009 yılları arasındaki yıllık veriler

kullanılacaktır⁴⁰. Her regresyonda 2004-2005 ve 2006-2009 dönemleri için iki dönemsel kukla değişken bulunacaktır. 2006-2009 dönemine ilişkin kukla değişken kamu düzenlemesinin uygulamaya geçtiği dönemi temsil ederken, diğer kukla değişken düzenleme öncesi dönemdeki eğilimi görebilmek için konulmuştur. Kukla değişkenler ilgili dönemlerde 1 değeri alırken, diğer dönemlerde 0 değerini alacaklardır. Bağımlı değişkenin toplam kart sayısı büyümesi olduğu regresyonda, nüfus ve kişi başı gayri safi yurt içi hâsıladaki değişim oranları bağımsız değişkenler olarak düşünülmüştür. Bağımlı değişkenin toplam işlem tutarındaki büyüme olduğu durumda, özel tüketimdeki (yerleşik ve yerleşik olmayan hanehalklarının yurtiçi tüketimi) değişimler regresyona dâhil edilirken, kart başı işlem tutarı büyüme oranının bağımlı değişken olması durumunda ise, kişi başı tüketimdeki değişimler dikkate alınacaktır. Yukarıda açıklanan şekilde gerçekleştirilen regresyonlar sonucunda kukla değişkenler için elde edilen katsayılar ve P-değerleri aşağıda gösterilmektedir:

**Tablo 1-
Kredi Kartı Büyüklüklerinin Büyüme Oranlarının Regresyonu**

	Coefficient	P-value
Toplam kart sayısındaki büyüme		
2004-2005	-6,21	0,62
2006-2009	-7,19	0,56
Toplam kart harcamalarındaki büyüme		
2004-2005	-14,31	0,32
2006-2009	-19,72	0,064
Kart başı harcamadaki büyüme		
2004-2005	1,69	0,76
2006-2009	3,48	0,38

Rekabet Kurumu'nun kamu düzenlemelerinin yürürlüğe girdiği 2006-2009 dönemi için P-değerlerine baktığımızda sadece bir modelde istatiki olarak anlamlı büyüme oranının negatif olduğu görülecektir. Dolayısıyla toplam kart harcamalarının büyüme oranında bu dönemde düşüş olduğu söylenebilir.

Sonrasında benzer regresyonlar söz konusu büyüklüklerin logaritmaları alınarak yapılmıştır. Örneğin toplam kart işlem tutarının logaritmaları alınıp bağımlı değişken olarak, özel tüketim miktarlarının logaritmaları alınıp bağımsız değişken olarak kukla değişkenlerle birlikte regresyona dahil edilmiştir.

⁴⁰ Veri seti ve regresyon sonuçları Ek: 1 ve Ek: 2 de yer almaktadır.

Kredi kartı pazarına ilişkin büyüklüklerin ve bağımsız değişkenlerin logaritmaları üzerinden gerçekleştirilen regresyondaki kukla değişkenler için elde edilen katsayılar ve P-değerleri ise aşağıda gösterilmektedir:

**Tablo 2-
Kredi Kartı Büyüklüklerinin Logaritmalarının Regresyonu**

	Coefficient	P-value
Toplam kart sayısı		
2004–2005	-0,27	0,22
2006–2009	-0,71	0,028
Toplam kart harcamaları		
2004–2005	-0,59	0,55
2006–2009	-1,34	0,32
Kart başı harcama		
2004–2005	-0,13	0,14
2006–2009	-0,08	0,47

İlgili değişkenlerin logaritmaları alınarak yapılan regresyon modellerinde ise toplam kart sayısının bağımlı değişken olduğu modelde P-değerinin istatistiksel olarak anlamlı olduğu ve katsayının beklenildiği gibi negatif olduğu görülmektedir. Diğer modellerde ise p değerleri yüksek çıkmıştır.

Ayrıca büyüme oranlardaki trendin düzenleme ile birlikte artarak mı yoksa azalarak mı devam ettiğini test edebilmek ve düzenleme olmasaydı nasıl bir trendin gerçekleşeceğini görebilmek için daha detaylı bir analize ihtiyaç vardır. Bunun için, büyüme oranları bağımsız değişkenlerle birlikte bir “linear spline function” yöntemi ile regresyona dahil edilecektir. Öncelikle doğrusal bir t trendi oluşturularak, t ilk dönemle birlikte 1 olarak başlayacak ve her dönem 1 artarak son döneme kadar devam edecektir.

$$X(t)=t, t=1,2,\dots,T$$

$$Y(t)=\max(0,t-a),$$

$$Z(t)=\max(0,t-b)$$

Bu modelde **a** 1999 yılını temsil eden sayı, **b** ise 2005 yılını temsil eden bir sayı olacaktır. Diğer bir deyişle X(t) 1991 yılında 1 olarak başlayan ve her yıl bir artan bir trendi temsil ederken (d1), Y(t) 2000 yılına kadar sıfır olan 2000 yılında 1 ile başlayan bir trendi (d2) ve Z(t) 2006 yılında başlayan benzer bir trendi (d3) temsil edecektir. Büyüme oranlarının yine aynı bağımsız değişkenlere bağlı olarak belirlendiğini varsayarsak, büyüme oranlarının trendinde önemli

değişiklikler olup olmadığını ölçebilmek için şu şekilde bir model tahmin edebiliriz:

$$G_{cc}(t) = \alpha_1 + \beta_1 X(t) + \beta_2 Y(t) + \beta_3 Z(t) + \sigma_1 C(t) + u(t)$$

$G_{cc}(t)$ kredi kartı kullanımına ilişkin değişkenlerin (toplam kart sayısı, toplam kredi kartı işlem tutarı ve kart başı işlem tutarı) büyüme oranlarını temsil etmektedir. $C(t)$ ise büyüme oranları ile ilgili bağımsız değişkenleri (nüfus, kişi başı yurt içi hâsıla ve özel tüketimdeki yıllık büyüme oranları) göstermektedir. β_1 başlangıç dönemi ile 2000 yılı arasındaki büyüme oranındaki trende işaret etmektedir. β_2 ise 2000–2005 arasındaki dönemde büyüme oranının trendinde meydana gelen değişikliği yakalarken, β_3 ise 2005 sonrası dönemde büyüme oranı trendinde 2000–2005 dönemine kıyasla meydana gelen değişikliği kapsamaktadır. Kullanılan bağımsız değişkenler yukarıda yer verilen kukla değişkenlerin kullanıldığı regresyonlardakiler ile aynıdır. Aşağıdaki tabloda söz konusu dönemleri temsil eden trend değişkenlerinin katsayılarına ve P-değerlerine yer verilmektedir:

**Tablo 3-
Linear Spline Function Yöntemi Kullanılarak Kredi Kartı Büyüklüklerinin
Büyüme Oranlarının Regresyonu**

	Coefficient	P-value
Toplam kart sayısındaki büyüme		
d1	-40	0,16
d2	-5,8	0,079
d3	15,89	0,004
Toplam kart harcamalarındaki büyüme		
d1	0,30	0,87
d2	-6,84	0,086
d3	11,04	0,082
Kart başı harcamadaki büyüme		
d1	-0,71	0,46
d2	1,22	0,52
d3	0,31	0,92

Yukarıda yer verilen tabloda ilk iki modelde düzenleme dönemini yansıtan 2006 döneminden başlayan trende ilişkin değişkenin istatistikî olarak anlamlı olduğu ve katsayısının pozitif olduğu görülmektedir. Bu durum trendin artış yönünde olduğunu gösterebileceği gibi azalma trendinin hızının yavaşladığı anlamına da gelebilecektir. Söz konusu iki modelde düzenleme öncesi döneme ilişkin katsayıların da istatistikî olarak anlamlı olduğu ve negatif değerler aldığı görülmektedir. Daha önce kukla değişkenlerle yapılan analizde toplam kart

harcamaları büyümesinin bağımlı değişken olduğu modelde düzenleme döneminde istatistikî olarak anlamlı şekilde toplam kart harcamalarının azalmakta olduğu görülmüştü. Bu tablo ile birlikte değerlendirildiğinde toplam kart harcamalarındaki büyüme oranının düzenleme döneminde azaldığı ancak bu azalmanın hızının düzenleme döneminde düştüğü söylenebilir.

Kredi kartı pazarına ilişkin büyüklüklerin ve bağımsız değişkenlerin logaritmaları üzerinden de linear spline function yöntemi kullanılarak regresyon gerçekleştirilmiştir. Aşağıdaki tabloda söz konusu dönemleri temsil eden trend değişkenlerinin katsayılarına ve P-değerlerine yer verilmektedir.

**Tablo 4-
Linear Spline Function Yöntemi Kullanılarak
Kredi Kartı Büyüklüklerinin Logaritmalarının Regresyonu**

	Coefficien t	P-value
Toplam kart sayısı		
d1	1,64	0,003
d2	-0,34	0,000
d3	-0,21	0,001
Toplam kart harcamaları		
d1	0,32	0,00
d2	0,21	0,00
d3	0,03	0,42
Kart başı harcama		
d1	0,01	0,21
d2	-0,04	0,01
d3	0,06	0,004

Logaritmik değerlerle yapılan regresyon durumunda düzenleme döneminde trend kırılması hipotezi toplam kart sayısı ve kart başı harcama modellerinde istatistikî olarak anlamlı çıkmıştır. Kukla değişkenlerle yapılan toplam kart sayısına ilişkin log modelde de düzenleme dönemine ilişkin anlamlı bir kırılma olduğu görülmekteydi. Bu durum yukarıdaki tablo ile birlikte değerlendirildiğinde toplam kart sayısının düzenleme döneminde azaldığı ve eğer bu azalma önceden gelen bir azalma ise hızının arttığı söylenebilecektir.

Elde edilen sonuçlar ile birlikte Rekabet Kurumu'nun kredi kartı pazarına müdahalesinin, pazardaki toplam harcama miktarı, kart başı harcama miktarı ve toplam kart sayısı üzerindeki etkisini değerlendirecek olursak, söz konusu değişkenlerin büyüme oranlarının düzenleme döneminde düşüş gösterdiği söylenebilecektir. Ancak yukarıda yer verilen modellerden elde edilen katsayıların

çok az bir kısmının istatistikî olarak anlamlı çıkması ve beklenen etkiyi net olarak göstermemesi gibi unsurlar dikkate alındığında eldeki bu verilerle Rekabet Kurumu düzenlemesinin piyasadaki net etkisi hakkında kesin bir şey söylemenin zorluğu açıktır. Diğer yandan, oluşturulan modelleri ele aldığımızda, linear spline function yöntemi kullanılarak kredi kartı büyüklüklerinin logaritmalarının regresyonu sonucunda elde edilen parametrelerin büyük oranda anlamlı oldukları görülmektedir. Bu itibarla, söz konusu model esas alınarak yapılan değerlendirmelerin düzenlemelerin etkisini göstermesi bakımından daha sağlıklı sonuçlara ulaşılmasını sağlayabileceği değerlendirilmektedir.

8. SONUÇ

Kredi kartı pazarında var olan eksik rekabet, negatif dışsallıklar, dışsallıkların içselleştirilememesi, bilgi asimetrisi ve bilgi eksiklikleri gibi karar vericilerin rasyonel kararlar almasını engelleyici veya kararları saptırıcı çeşitli çarpıklıklar olduğu ve bunların kamu düzenlemesi gerekçesi olarak sıklıkla kullanıldığı görülmektedir. Ancak dünya uygulamalarına bakıldığında kamu düzenlemelerinin daha çok taraflı takas komisyonu belirlenmesi ve işyerlerine getirilen rekabeti önleyici kısıtlamalar üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Rekabet hukuku çerçevesinde müdahale edilebilecek olan bu alanlarda rekabet otoriteleri ve çeşitli kamu otoritelerinin düzenleme yapabildiği görülmektedir. Bazı ülkelerde hiçbir düzenleme yapılmazken, bazı ülkelerde ise takas komisyonu üzerinden dolaylı bir müdahale yöntemi yerine, pazarın topyekûn kamu düzenlemesine tabi tutulması veya doğrudan işyeri komisyonuna müdahale edilmesi gibi uç örneklerle de rastlanılmaktadır. Genel eğilime bakıldığında ise kamu müdahalelerinin giderek daha fazla yaygınlık kazandığını ve müdahale yönteminin de katılaşmakta olduğunu görmekteyiz.

Türkiye’de kredi kartları pazarında çok taraflı takas komisyonu belirlenmesi alanında kamu düzenlemesi getiren ve işyerlerine getirilen rekabeti sınırlayıcı kurallara ilk defa işaret eden kamu otoritesi olarak Rekabet Kurumu karşımıza çıkmaktadır. Rekabet Kurumu, 2006 yılından itibaren uygulanmakta olan düzenlemelerine devam etmekle birlikte Kurul Kararlarında, bu alandaki düzenlemenin Rekabet Kurumu tarafından yapılmasının yerindeliğinin sorgulandığı da dikkati çekmektedir.

Rekabet Kurumu tarafından kredi kartı takas komisyonuna ilişkin yapılan düzenlemelerin pazardaki belirli değişkenlerin büyüme oranları üzerindeki etkilerini incelediğimiz çalışmamızda ise, bazı değişkenler açısından müdahale sonrası büyüme oranlarında düşme olduğu görülmekle birlikte eldeki verilerle kesin sonuçlara ulaşmanın zor olduğu ve bu alanda daha fazla çalışmaya ihtiyaç bulunduğu gerçeği ortaya çıkmıştır.

Kaynakça

- Ahlborn, C., H.H. Chang ve D.S. Evans, "The Problem of Interchange Fee Analysis: Case without a Cause?", *European Competition Law Review*, Vol. 22, No: 8, s. 304–312, 2001.
- Akkaya Karayol, H., "Kartlı Ödeme Sistemlerinde Rekabet", *Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi*, Rekabet Kurumu, Ankara, 2007.
- Altan, M. ve İ.E. Göktürk, "Türkiye’de Kredi Kartlarının Toplam Özel Nihai Tüketim Harcamalarına Etkisi: Bir Çoklu Regresyon Analizi", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 2007, Sayı: 18, s.25–48, 2007.
- Armstrong, M., "Competition in Two-Sided Markets", *The RAND Journal of Economics*, Vol. 37, No. 3 s. 668–691, (Autumn, 2006).
- Balto, D.A., "The Problem of Interchange Fees: Costs Without Benefits", *European Competition Law Review*, Vol. 21, No: 4, s. 215–224, 2000.
- Baxter, W.F., "Bank Interchange of Transactional Paper: Legal and Economic Perspectives", 26 *J.L. & Econ.*, 541, 1983.
- Bradford, T. ve F. Hayashi, "Developments in Interchange Fees in the United States and Abroad", Federal Reserve Bank of Kansas City, *Payment System Research Briefing*, 2008.
- Carlton, D.W. ve A.S. Frankel, "The Antitrust Economics of Credit Card Networks", 63 *Antitrust L.J.* 643 (1995a).
- Carlton, D.W. ve A.S. Frankel, "The Antitrust Economics of Credit Card Networks: Reply to Evans and Schmalensee", 63 *Antitrust L.J.* 903, (1995b).
- Chang, H., D.S. Evans ve G. Swartz, "The Effect of Regulatory Intervention in Two-Sided Markets: An Assessment of Interchange-Fee Capping in Australia", *Review of Network Economics*, volume (Year): 4 (2005), Issue (Month): 4 (December), s. 328-358, 2005.
- Chang, H.H. ve D.S. Evans, "The Competitive Effects of the Collective Setting of Interchange Fees by Payment Card Systems", 45(3) *Antitrust Bull.* 641, 2000.
- Eisenmann, T., G. Parker ve M.W. Van Alstyne, "Strategies for Two- Sided Markets", *Harvard Business Review*, October 2006.
- Evans, D. ve R. Schmalensee, "Economic Aspects of Payment Card Systems and Antitrust Policy Toward Joint Ventures", 63 *Antitrust L.J.* 861 (1995).

Evans, D.S. “The Antitrust Economics of Multi-Sided Platform Markets”, *Yale J. Reg.*, 20, 2, s. 325-381, Summer 2003.

Evans, D.S. ve R.L. Schmalensee, “Paying With Plastic: The Digital Revolution in Paying and Borrowing”, Cambridge, MIT Pres, 1999.

Evans, D.S. ve R.L. Schmalensee, *Paying With Plastic: The Digital Revolution in Paying and Borrowing*, Cambridge, MIT Pres, 1999,

Foer, A.A., “Electronic Payment Systems and Interchange Fees: Breaking The Log Jam on Solutions To Market Power”, March 4, 2010, <http://www.antitrustinstitute.org/archives/files/AAI%20Interchange%20Fees%20Commentary3.4.10_030320101629.pdf>, 30.06.2010.

Frankel, A.S., “Monopoly and Competition in the Supply and Exchange of Money”, 66 *Antitrust L.J.* 313, 1998.

Heimler, A., “Payment Cards Pricing Patterns: The Role of Antitrust and Regulatory Authorities” *SSRN Working Paper Series*, March 18, 2010, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1574292>, 30.06.2010.

Jones, P., “The “Tourist Test” – Time to Make the Payments Guarantee a Value Added Service” 30th September 2009, PSE Consulting, <http://www.pseconsulting.com/pdf/articles/interchange/pse_payments_guarantee.pdf>, 30.06.2010.

Katz, M.L., “What Do I Know About Interchange Fees and What Does It Mean For Public Policy?”, “*Interchange Fees in Credit and Debit Card Industries: What Role For Public Authorities?*” içinde, Federal Reserve Bank of Kansas, 2005.

Levitin A.J., “Prieless? The Economic Costs of Credit Card Merchant Restraints”, 55 *Ucla Law Review*, 1, 2008a.

Levitin, A.J., “A Critique of the American Bankers Association’s Study of Credit Card Regulation”, Georgetown University Law Center Business, Economics and Regulatory Policy, *Working Paper Series Research Paper*, No. 1104327 March 9, 2008b, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1104327>, 30.06.2010.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), Policy Round Tables Competition and Efficient Usage of Payment Cards DAF/COMP(2006)32, 2006, <www.oecd.org/dataoecd/0/30/39531653.pdf>, 30.06.2010.

- Prager, R.A., M.D. Manuszak, E.K. Kiser ve R. Borzekowski, “Interchange Fees and Payment Card Networks: Economics, Industry Developments, and Policy Issues”, *Finance and Economics Discussion Series*, 2009-23, Federal Reserve Board, Washington, D.C., 2009.
- Reserve Bank of Australia (RBA) *Reform of Australia’s Payments System Issues for the 2007/08 Review*, May 2007.
- Reserve Bank of Australia (RBA) ve Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), *Debit and Credit Card Schemes in Australia: A Study of Interchange Fees and Access*, October 2000.
- Reserve Bank of Australia (RBA), *Payment System Board Annual Report 2004*, 2004.
- Reserve Bank of Australia (RBA), *Payment System Board Annual Report 2009*, 2009.
- Reserve Bank of Australia (RBA), *Reform of Australia’s Payments System Conclusions of the 2007/08 Review*, 2008.
- Reserve Bank of Australia (RBA), *Reform of Credit Card Schemes in Australia I: A Consultation Document*, December 2001.
- Reserve Bank of Australia (RBA), *Reform of credit card schemes in Australia: IV Final reforms and regulation impact statement*, Aug. 2002.
- Rochet, J.C. ve J. Tirole, “Cooperation among Competitors: Some Economics of Payment Card Associations”, *Rand Journal of Economics*, Vol. 33, s. 549–570, 2002.
- Rochet, J.C. ve J. Tirole, “Must-Take Cards and the Tourist Test”, *DNB Working Paper*, No. 127, January 2007.
- Rochet, J.C. ve J. Tirole, “Platform Competition in Two-Sided Markets”, *IDEI Working Papers*, 152, Institut d’Économie Industrielle (IDEI), Toulouse, (2003).
- Rochet, J.C. ve J. Tirole, “Two-Sided Markets: An Overview”, *IDEI Working Paper*, No: 258, 2004.
- Rysman, M., “Competition Between Networks: A Study of the Market for Yellow Pages”, *Review of Economic Studies*, vol. 71, s. 483–512, 2004.
- Schmalensee, R., “Interchange Fees: A Review of the Literature”, *Payment Card Economics Review*, Vol. 1, s. 25–44, Winter 2003.

Schmalensee, R., “Payment Systems and Interchange Fees”, *Journal of Industrial Economics*, vol. 50(2), s 103–122, June 2002.

Stillman R, W. Bishop, K. Malcolm ve N. Hildebrandt, *Regulatory intervention in the payment card industry by the Reserve Bank of Australia: Analysis of the Evidence*, 28 April 2008, <http://www.crai.com/ecp/assets/Regulatory_Intervention.pdf>, 30.06.2010.

Tripsas, M., “Adobe Systems, Inc.”, *Harvard Business Review*, December 05, 2000.

Weiner, S.E. ve J. Wright, “Interchange Fees in Various Countries: Developments and Determinants”, 4 Rev. Network. Econ. 290, 291, 2005.

Wright, J., “Optimal Card Payment Systems”, *European Economic Review*, Vol. 47, s. 587–612, 2003.

Wright, J., “The Determinants of Optimal Interchange Fees in Payment Systems”, *Journal of Industrial Economics*, Vol. 52, No: 1, s. 1–27, 2004.

EKLER

Ek 1- Kullanılan Veriler

	GSYİH (bin \$)	Hanehalkı Tüketimi (bin\$)	Kişi Başı Gelir (\$)	Kişi Başı Tüketim (\$)	KK Toplam Harcama (bin \$)	Kart Başı KK Harcaması	Kart Sayısı	POS Sayısı	Nüfus (bin kişi)
1991	203.933.994	146.765.733	3.638	2.618	791.367	1.033	766.085	1.623	56.055
1992	215.633.415	152.240.375	3.784	2.672	1.126.492	1.088	1.035.188	5.315	56.986
1993	245.451.838	170.944.933	4.238	2.952	1.752.904	1.219	1.437.800	10.668	57.913
1994	177.427.103	125.101.868	3.016	2.126	1.274.563	815	1.564.107	16.135	58.837
1995	227.946.804	164.623.762	3.815	2.755	2.302.565	1.039	2.216.010	24.951	59.756
1996	231.896.620	168.491.328	3.822	2.777	3.972.541	1.240	3.202.970	35.056	60.671
1997	248.033.326	177.707.276	4.028	2.886	6.198.927	1.279	4.847.166	58.636	61.582
1998	269.256.116	190.596.211	4.311	3.051	9.472.006	1.331	7.118.358	113.816	62.464
1999	249.138.737	178.630.391	3.932	2.819	12.417.371	1.236	10.045.643	188.957	63.366
2000	267.392.977	200.182.841	4.161	3.115	16.424.663	1.225	13.408.477	299.636	64.259
2001	196.173.355	146.981.921	3.012	2.257	11.676.126	834	13.996.806	364.636	65.135
2002	232.906.977	172.410.203	3.528	2.612	16.267.386	1.036	15.705.370	495.718	66.009
2003	304.808.688	231.714.547	4.558	3.465	26.417.206	1.330	19.863.167	662.429	66.873
2004	393.311.306	298.040.536	5.807	4.400	45.468.745	1.704	26.681.128	912.118	67.734
2005	484.324.384	366.223.752	7.062	5.340	63.649.459	2.123	29.978.243	1.140.957	68.582
2006	530.298.706	395.000.066	7.639	5.690	75.799.933	2.337	32.433.333	1.282.658	69.421
2007	648.299.570	483.418.038	9.228	6.881	108.771.336	2.913	37.335.179	1.453.877	70.256
2008	735.707.624	538.405.561	10.351	7.575	143.183.437	3.300	43.394.025	1.632.639	71.079
2009	617.063.410	463.641.754	8.583	6.449	131.205.247	2.956	44.392.614	1.738.728	71.897

Kaynak: BKM, TÜİK, EVDS

**Ek 2-
Regresyon Sonuçları**

i) Kredi Kartı Büyüklüklerinin Büyüme Oranlarının Regresyonları:

Toplam Kart Sayısındaki Büyüme

Source	SS	df	MS			
Model	2527.2256	4	631.806399	Number of obs = 18		
Residual	1973.68547	13	151.82196	F(4, 13) = 4.16		
Total	4500.91107	17	264.759475	Prob > F = 0.0219		
				R-squared = 0.5615		
				Adj R-squared = 0.4266		
				Root MSE = 12.322		

kartsayisi~t	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
nfusart	53.23595	32.71461	1.63	0.128	-17.43966	123.9116
kisibasge~t	.4204013	.185106	2.27	0.041	.0205041	.8202985
d0405	-6.207911	12.17544	-0.51	0.619	-32.51134	20.09552
d06	-7.189302	11.86054	-0.61	0.555	-32.81245	18.43384
_cons	-47.03488	47.89502	-0.98	0.344	-150.5058	56.43602

Kart Başı Harcamadaki Büyüme

Source	SS	df	MS			
Model	5541.55764	3	1847.18588	Number of obs = 18		
Residual	631.896356	14	45.135454	F(3, 14) = 40.93		
Total	6173.454	17	363.144353	Prob > F = 0.0000		
				R-squared = 0.8976		
				Adj R-squared = 0.8757		
				Root MSE = 6.7183		

kartbasikk~t	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
kisibasikk~t	1.014325	.099504	10.19	0.000	.8009098	1.22774
d0405	1.688072	5.508878	0.31	0.764	-10.1273	13.50344
d06	3.480578	3.882267	0.90	0.385	-4.846057	11.80721
_cons	.1556288	1.980393	0.08	0.938	-4.091892	4.40315

Toplam Kart Harcamalarındaki Büyüme

. reg kktoplamharcart hhalktkart d0405 d06

Source	SS	df	MS			
Model	12994.3626	3	4331.45421	Number of obs = 18		
Residual	4038.38008	14	288.45572	F(3, 14) = 15.02		
Total	17032.7427	17	1001.92604	Prob > F = 0.0001		
				R-squared = 0.7629		
				Adj R-squared = 0.7121		
				Root MSE = 16.984		

kktoplamha~t	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
hhalktkart	1.550165	.2482078	6.25	0.000	1.017812	2.082517
d0405	-14.30886	13.90571	-1.03	0.321	-44.13364	15.51592
d06	-19.72477	9.811566	-2.01	0.064	-40.76848	1.318951
_cons	30.44713	5.093656	5.98	0.000	19.52232	41.37193

ii) Kredi Kartı Büyüklüklerinin Logaritmalarının Regresyonu

Toplam Kart Sayısı

Source	SS	df	MS			
Model	26.7716058	4	6.69290146	Number of obs = 18		
Residual	.308364021	13	.023720309	F(4, 13) = 282.16		
Total	27.0799698	17	1.5929394	Prob > F = 0.0000		
				R-squared = 0.9886		
				Adj R-squared = 0.9851		
				Root MSE = .15401		

logkartsays	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
logkisibas~r	.1946307	.3077967	0.63	0.538	-.4703237	.8595851
lognufus	19.47787	.8814521	22.10	0.000	17.57361	21.38214
d0405	-.2666107	.2071794	-1.29	0.221	-.7141946	.1809731
d06	-.7089808	.2856465	-2.48	0.028	-1.326082	-.0918791
_cons	-201.0618	9.742007	-20.64	0.000	-222.1081	-180.0155

Toplam Kart Harcamaları

Source	SS	df	MS			
Model	36.4899017	3	12.1633006	Number of obs = 18		
Residual	7.22268246	14	.51590589	F(3, 14) = 23.58		
Total	43.7125842	17	2.57132848	Prob > F = 0.0000		
				R-squared = 0.8348		
				Adj R-squared = 0.7994		
				Root MSE = .71827		

logkktopla~r	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
loghanehal~k	4.292293	1.233974	3.48	0.004	1.645681	6.938904
d0405	-.5858839	.9781882	-0.60	0.559	-2.683889	1.512121
d06	-1.344397	1.305249	-1.03	0.320	-4.143878	1.455083
_cons	-65.80993	23.39636	-2.81	0.014	-115.9901	-15.62971

Kart Başı Harcama

Source	SS	df	MS			
Model	3.09994166	3	1.03331389	Number of obs = 18		
Residual	.050387484	14	.003599106	F(3, 14) = 287.10		
Total	3.15032914	17	.185313479	Prob > F = 0.0000		
				R-squared = 0.9840		
				Adj R-squared = 0.9806		
				Root MSE = .05999		

logkartbas~c	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
logkisibas~k	1.162638	.1180997	9.84	0.000	.9093391	1.415936
d0405	-.1263947	.0804757	-1.57	0.139	-.2989978	.0462084
d06	-.0815801	.1085163	-0.75	0.465	-.3143245	.1511642
_cons	-2.189213	.936218	-2.34	0.035	-4.197201	-.1812251

iii) Linear Spline Function Yöntemi Kullanılarak
Kredi Kartı Büyüklüklerinin Büyüme Oranlarının Regresyonu

Toplam Kart Sayısındaki Büyüme

Source	SS	df	MS			
Model	3767.28535	5	753.45707	Number of obs = 18		
Residual	733.625721	12	61.1354767	F(5, 12) = 12.32		
Total	4500.91107	17	264.759475	Prob > F = 0.0002		
				R-squared = 0.8370		
				Adj R-squared = 0.7691		
				Root MSE = 7.8189		

kartsayisi~t	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
nfusart	-1310.03	836.604	-1.57	0.143	-3132.833	512.7737
kisibasgel~t	.5946331	.1305984	4.55	0.001	.3100837	.8791825
d1	-40.13033	26.6986	-1.50	0.159	-98.30157	18.04092
d2	-5.765284	3.003	-1.92	0.079	-12.30826	.7776907
d3	15.68768	4.382444	3.58	0.004	6.139153	25.2362
_cons	2207.377	1391.79	1.59	0.139	-825.0737	5239.827

Toplam Kart Harcamalarındaki Büyüme

Source	SS	df	MS			
Model	14603.8893	4	3650.97234	Number of obs = 18		
Residual	2428.85335	13	186.834873	F(4, 13) = 19.54		
Total	17032.7427	17	1001.92604	Prob > F = 0.0000		
				R-squared = 0.8574		
				Adj R-squared = 0.8135		
				Root MSE = 13.669		

kktoplama~t	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
hha1kktkart	1.788358	.2169584	8.24	0.000	1.319648	2.257068
d1	.3042006	1.855614	0.16	0.872	-3.704609	4.31301
d2	-6.835943	3.681999	-1.86	0.086	-14.79042	1.118534
d3	11.04176	5.85322	1.89	0.082	-1.603352	23.68688
_cons	34.40548	10.31739	3.33	0.005	12.11611	56.69485

Kart Başı Harcamadaki Büyüme

Source	SS	df	MS			
Model	5562.40164	4	1390.60041	Number of obs = 18		
Residual	611.052356	13	47.0040273	F(4, 13) = 29.58		
Total	6173.454	17	363.144353	Prob > F = 0.0000		
				R-squared = 0.9010		
				Adj R-squared = 0.8706		
				Root MSE = 6.8559		

kartbasikk~t	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
kisibasitk~t	1.022774	.1103897	9.27	0.000	.7842912	1.261256
d1	-.7064713	.9303128	-0.76	0.461	-2.71629	1.303347
d2	1.222757	1.847029	0.66	0.520	-2.767506	5.21302
d3	.3074654	2.937245	0.10	0.918	-6.038067	6.652998
_cons	3.865075	5.14986	0.75	0.466	-7.260521	14.99067

İv) Linear Spline Function Yöntemi Kullanılarak Kredi Kartı Büyüklüklerinin Logaritmalarının Regresyonu

Toplam Kart Sayısı

Source	SS	df	MS			
Model	27.0275253	5	5.40550506	Number of obs = 18		
Residual	.052444566	12	.00437038	F(5, 12) = 1236.85		
Total	27.0799698	17	1.5929394	Prob > F = 0.0000		
				R-squared = 0.9981		
				Adj R-squared = 0.9973		
				Root MSE = .06611		

logkartsays	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
logkisibas~r	.1267604	.1044435	1.21	0.248	-.1008024	.3543233
lognufus	-86.08199	28.93342	-2.98	0.012	-149.1225	-23.04149
d1	1.643268	.4386885	3.75	0.003	.6874478	2.599088
d2	-.3397222	.060902	-5.58	0.000	-.4724163	-.2070281
d3	-.2079815	.0461062	-4.51	0.001	-.3084383	-.1075248
_cons	952.1421	316.2383	3.01	0.011	263.118	1641.166

Toplam Kart Harcamaları

Source	SS	df	MS			
Model	43.6051827	4	10.9012957	Number of obs = 18		
Residual	.107401507	13	.008261654	F(4, 13) = 1319.51		
				Prob > F = 0.0000		
				R-squared = 0.9975		
				Adj R-squared = 0.9968		
				Root MSE = .09089		
Total	43.7125842	17	2.57132848			

logkktopla~r	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
loghanehal~k	1.412723	.1431222	9.87	0.000	1.103526	1.72192
d1	.3239512	.0122855	26.37	0.000	.2974099	.3504924
d2	-.2103474	.0276564	-7.61	0.000	-.2700954	-.1505994
d3	-.0282291	.0340636	-0.83	0.422	-.1018191	.0453609
_cons	-13.47008	2.698276	-4.99	0.000	-19.29935	-7.640805

Kart Başı Harcama

Source	SS	df	MS			
Model	3.1237004	4	.780925101	Number of obs = 18		
Residual	.02662874	13	.002048365	F(4, 13) = 381.24		
				Prob > F = 0.0000		
				R-squared = 0.9915		
				Adj R-squared = 0.9889		
				Root MSE = .04526		
Total	3.15032914	17	.185313479			

logkartbas~c	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
logkisibas~k	1.186289	.0711937	16.66	0.000	1.032485	1.340094
d1	.0080789	.0061279	1.32	0.210	-.0051596	.0213174
d2	-.0432202	.0138506	-3.12	0.008	-.0731425	-.0132979
d3	.0596626	.0169692	3.52	0.004	.0230028	.0963223
_cons	-2.400809	.5654741	-4.25	0.001	-3.622442	-1.179177

SORU ve CEVAPLAR

Oturum Başkanı- Sayın Ali Fuat Koç arkadaşımıza bu sunumu için teşekkür ediyoruz. Gerçekten emek sarf etmiş, sağ olsun. Konular birbirinden farklı olduğu için her soru-cevap bölümünü peş peşe yapalım. Buyurun Ekrem Bey.

Dr. Ekrem KALKAN- Gerçekten ilginç bir konu. Bu kukla değişkenlerin konuldukları dönemlerle ilgili bir şey gözüme çarptı ama, söyleyeceklerimden emin de değilim, çünkü yazıya tamamıyla bakmak lazım.

Regülasyon dönemi ya da müdahale dönemi dediğimiz dönem 2006-2009 ve sonrası diye anlıyorum.

Ali Fuat KOÇ- Evet.

Dr. Ekrem KALKAN- Özellikle ilk regresyon kısmında, yani “Spline” olmayan basit regresyon kısmıyla baktığımızda, kukla değişkenleri koyma amacınızı, müdahalenin etkili olup olmadığını ölçmek olarak...

Ali Fuat KOÇ- Evet, o dönemde bir kırılma olup olmadığını.

Dr. Ekrem KALKAN- Evet. Dolayısıyla, 2006-2009 dönemi için kukla değişken 1 değerini alırken, bunun dışındaki dönemleri 0, ama 2004-2005 için de yine 1 değerini verdiğinizi anlıyorum, doğru mu?

Ali Fuat KOÇ- Evet. Burada iki farklı kukla değişken kullandık; 2004-2005 için bir kukla değişken ve 2006-2009 için ikinci bir kukla değişken kullandık. 2004-2005’i kullanmamızın nedeni de, öncesinde de, 2004-2005’te de bir kırılma var mı, onu görmek için veya ikinci bir trend oluşturabilmek adına. 2006-2009 tek başına da konulabilirdi, evet.

Dr. Ekrem KALKAN- O zaman, yazıdaki ifadenin düzeltilmesi mi gerekiyor, tam bilemiyorum. 2006-2009’a kukla değişken koyduysanız, o değişken buradaki konulmayan dönemlerin etkisiyle konulan dönemlerin farkını alır. 2004-2005’e de koyduysanız, yine, konulmayan diğer dönemlerle, 2004-2005 arasındaki farkı anlatmaya çalışır. Sanırım yazıda şey var. “2006-2009’a 1 koyduk, diğerleri, diğer dönemlerin etkisini almak için konuldu” gibi bir şey yazıyor.

Prof. Dr. Erdal TÜRKKAN- Zaten bir azalma trendi var. O trendi ayırmak için mi koydunuz 2004-2005’i?

Ali Fuat KOÇ- Evet, aynı zamanda şunu da görebilmek adına koyduk: Rekabet Kurumunun müdahalesinin uygulaması 2006 yılında başlıyor ama, aslında soruşturma 2003 yılında başlıyor, yani etkileri 2004 yılından itibaren de görülebilir. Onun için, acaba 2004 yılından itibaren bir farklılaşma söz konusu mu, onu da görebilmek adına.

Dr. Ekrem KALKAN- 2004-2005'e ve devamında 2006, 2007, 2008, 2009'a da 1 koyduğunuz zaman, 2004-2005 diye ayrıca test etmeye çalıştığımız şeyi test ediyorsunuz.

Bir de, regülasyonu sabit terimde kullandığınız için, "Intercept" koyduğunuz için, Intercept koymasınız, 2004-2009 arası ile bunu dönem olmayanlar için koymalısınız o zaman. Intercept koyarsanız bir tane düşürmeniz gerekiyor.

Ali Fuat KOÇ- Ama, bizim veriler 2004 yılında başlamıyor.

Dr. Ekrem KALKAN- Evet, onu diyorum.

Ali Fuat KOÇ- 1992 yılından itibaren başlıyor.

Dr. Ekrem KALKAN- 1992'de başlıyor. Belki çok uzattım, dinleyiciler için sıkıcı oldu. Sonra da konuşabiliriz. İsterseniz daha sonra orayı bir konuşalım.

Ali Fuat KOÇ- Olabilir. O konuda ben de tam emin değilim.

Oturum Başkanı- Teşekkür ederiz Ekrem Bey. Başka sorusu olan?

Oğuz KARAKOÇ- Her şeyden önce, bu dosyada bayağı bir çalışmış Kurumdaki birçok insan gibi, böyle bir dosyayı böyle bir akademik platforma taşıdığımız için ve böyle bir tartışmanın konusu yaptığımız için teşekkür etmek istiyorum.

Çünkü, pratikte de, içinde çalışılsa da, ekonomik verilerin de, analizlerin de, düzenleme yapılırken yararlanılabileceği alanlardan bir tanesi gibi gözüküyor. Aslında, düzenlemenin piyasa üzerinde, piyasanın küçülmesine yönelik bir etkisi oldu mu gibi bir sorunun cevabı aranmış vaziyette.

Çok uzun olmamaya, korsan tebliğ vermemeye çalışacağım ama bazı noktalar var, enteresan da geldiği için onları da gündeme getirmek istiyorum.

Bu çalışmalar yapılırken, -belki göremedim, atlamış da olabilirim- üzerinde durulabilecek noktalardan bir tanesi; Türkiye'de kredi kartlarının kullanımının yarattığı pozitif dışsallıklardan bir tanesi de, bize sektörde çeşitli vesilelerle sıklıkla söylenen, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması konusu.

Türkiye’de, vergilendirme, vergi ciddi bir sorunken, kredi kartı kullanımının, başka ülkelerden farklı olarak Türkiye’de böyle bir katkısı da oluyor.

Soru olabilecek konu açısından baktığımda, -tabii, sizinki ekonomik bir tebliğ, bir model uygulanmış, bir sorunun cevabı aranmış ama konunun gelişiminden, başka birçok noktaya da, bu alandaki tartışmalara da yer vermiş vaziyettesiniz- Rekabet Kurumunun düşündüğü olası düzenlemelerden bir tanesi de ilave ödeme yasağı konusuydu. Fakat bu konu da maalesef, yanlış hatırlamıyorsam, bir değişiklik yoksa, Tüketici Kanununda düzenlenmiş bir konuydu. Geçmişte Türkiye’de işletmeler, maliyetler açısından gerekli gördüklerinde, kredi kartıyla yapılan harcamalarda ilave ödeme yasağı uygulayabilirlerken, daha sonra Tüketici Kanununda yapılan bir değişiklikle ilave ödeme yasağı yasaklanmış, “ilave edilemez” hükmü getirilmişti. Hatta, bu konuda, ilave ödeme yasağı öncesinde, akaryakıt sektöründe bir rekabet soruşturması yapılmıştı. Bugün kanunen imkânsız; yani bu konu kanunla düzenleniyor. Siz, ilave ödeme yasağını sonuçları açısından değerlendirdiğinizde nasıl görüyoruz? Orada çünkü şöyle bir sorun var: Eğer ilave ödeme yasağı olmasa ve bu, pazarda bir maliyetse, nakit parayla ödeme yapanlar ya da maliyeti daha düşük olan banka kartıyla ödeme yapanlar, daha yüksek maliyetli bir araç olan kredi kartı maliyetine de aslında katlanmış oluyor; bu aslında fiyatlara yedirilmiş oluyor. Bu, sorunlu bir alan gibi.

Sunumunuzda enteresan gelen bir nokta da şu oldu: AB’yle ilgili yapılan düzenlemelerde söylediniz; “iş yerinin sağlayacağı fayda ile maliyeti birbirine eşit olmalıdır, iş yerinin sağlayacağı fayda ile kredi kartı kullanımının yarattığı maliyet birbirine eşit olmalıdır” gibi bir hüküm vardı. Bu tabii, ölçmesi hiç kolay bir şey değil. Uygulamada bu nasıl bir modelle, nasıl bir ölçme-değerlendirme yöntemiyle yapılabilir, çalışmanız sırasında bununla ilgili somut bir bilgiye ulaşabildiniz mi? Sorularım bu kadar. Böyle bir konuda çalışıldığı için teşekkür ederim.

Ali Fuat KOÇ- Ben teşekkür ediyorum. İlave ödeme yasağına ilişkin olarak gerçekten bahsettiğiniz gibi bir yasa hükmü söz konusu ve bu, acıdır ki, tüketicuyu koruma adına getirilmiş bir yasada söz konusu bir hüküm. Rekabet Kurulunun da, bu hükmün değiştirilmesine ilişkin Sanayi ve Ticaret Bakanlığına görüş gönderdiğini biliyorum. Ama şu ana kadar herhangi bir düzenleme yok. Bu hüküm kaldırılrsa ne kadar etkisi olur, iş yerleri gerçekten de, kredi kartı kullananlar ve kredi kartı kullanmayanlar arasında farklı fiyatlar uygulamaya başlar mı; bu konuda şüpheliyim. Muhtemelen çoğu iş yeri böyle bir farklılığa gitmez, çünkü böyle bir farklılığa gitmesi zaten kendisine ayrıca bir maliyet getirecektir.

Bu nasıl aşılabılır? Gerçekten de şu anda görülen, takas komisyonuna ve bence aslında üç taraflı kart sistemlerinde doğrudan iş yeri komisyonlarına müdahale etmektir. Bu, gerçekten Rekabet Kurumunun işi de olmayabilir. Dedğim gibi, bu işten hiçbir şekilde faydalanmayan üçüncü kişilerin negatif bir şekilde etkilenmesi söz konusu. Bu gerekçe gösterilerek, doğrudan düzenleme yetkisi olan kamu kuruluşları tarafından, rekabet hukukundan bağımsız olarak iş yeri komisyonu regüle edilebilir, yani kısıtlama getirilebilir, belli bir tavan konulabilir diye düşünüyorum.

Diğer tarafından, turist testine ilişkin olarak ise, gerçekten de hesaplanması zor; kesin bir formüle ben de rastlamadım. Sadece, MasterCard'ın bunu sağladığına ilişkin bir çalışması ile Komisyona gittiğini biliyorum. Turist testinin sağladığını da ispatlamak yine MasterCard üzerine yüklenmiş, Komisyonun kendisi ispatlamıyor.

Oğuz KARAKOÇ- Ben bir yorum yapabilir miyim acaba?

Oturum Başkanı- Buyurun. Kısaca olsun. Vakti de tasarruflu kullanalım.

Oğuz KARAKOÇ- İlave ödeme yasağının etkileri konusunda, bazı sektörler kendiliklerinden böyle bir yasak getirdi. Ekonomik rasyonalite açısından bir serbestleşmeye ihtiyaç var gibi gözüküyor. Ekonomide, karşılığı olmayan hiçbir şeyi veremezsiniz. Bunu içine dahil et dediğiniz zaman, mal ve hizmet sağlayanlar kredi kartı takas komisyonunu dahil edecek şekilde düzenleyeceklerdir. Türkiye'de şu andaki durumda, bazı piyasalarda üreticiler, mal ve hizmet sağlayanlar bunu üstlenmek durumunda kalıyorlar; bu, şebekenin, kredi kartları pazarının dışsallığından ötürü. Herkes bunu kabul ediyorsa, eğer siz etmiyorsanız dışlanırsınız (örnek akaryakıt sektörü.) Bazı piyasalarda serbest bırakılırsa, bunu dahil edemeyen bazı kesimlerde, mesela kuyumcudan herhangi bir altın aldığımızda ilave ödeme şeyine ihtiyaç oluyor. Bu, bazı sektörlerde kullanımı daha da artırabilir. Pazar üzerindeki üreticiler üzerinde şöyle bir baskı olacaktır: Herkes bunu uygulamadığı için, mal ve hizmet sağlayanlar üzerinde ilave ödeme yasağı ekstra bir maliyet olduğu için, bunun pazar şartlarında belirlenmesi mal ve hizmet sağlayanlar üzerinde bir baskı oluşturacaktır.

Piyasanın serbestleştirilmesi bence daha ekonomik, daha rasyonel bir sonuca yol açacak gibi geliyor.

Oturum Başkanı- Sanıyorum soru kalmadı. Diğer tebliğe geçelim. Sayın Ayhan Tözer buyurun efendim.

GENİŞBANT İNTERNET HİZMETLERİ PİYASASINDA DÜZENLEME, PLATFORM İÇİ VE PLATFORMLARARASI REKABET POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRMESİ

Ayhan TÖZER*

Öz

Genişbant internet hizmetleri¹, bilgi ekonomisinin en önemli altyapılarından birini oluşturmakta ve hem sosyal hem de iktisadi pek çok alanda yeni dönüşümlere sebep olmaktadır. Bu bağlamda, ülkelerin rekabet avantajlarını kaybetmemeleri için ülke birey ve kurumlarının söz konusu hizmetlere olan erişim olanaklarının artırılması önem taşımaktadır. Söz konusu hedef doğrultusunda hemen her ülke çeşitli politikalar geliştirip uygulamaktadır. Makale kapsamında bu hedefin gerçekteştirilmesi sürecinde rol oynayan platform eksenli (içi) ve platformlararası² rekabet politikalarına ve bunların etkinliklerine değinilmektedir. Bu çerçevede, ilk bölümde genişbant internet erişimi ve hizmetlerinin faydaları genel hatlarıyla incelenmektedir. İkinci ve üçüncü bölümlerde genişbant tanımı, ilgili piyasayı oluşturan teknolojiler ve düzenleyici yaklaşımlar ele alınmaktadır. Müteakiben bazı ülke örnekleri incelenmekte ve son bölümde ise Türkiye genişbant internet hizmetleri piyasası çeşitli açılardan değerdendirilmektedir. Burada Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu ve Rekabet Kurulu Kararları irdelenerek, iki Kurumun yaklaşımları ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Makalede sonuç olarak özellikle şebekelerarası rekabetin geliştirilmesi ihtiyacına vurgu yapılarak; bu hususta sadece düzenleyici kurumların değil, ilgili tüm aktörler arasında etkin işbirliği sağlanmasının önemi belirtilmektedir.

Anahtar kelimeler: Genişbant internet, altyapı ve hizmete dayalı rekabet, alternatif platformlar, yeni nesil şebekeler, ex ante ve ex post düzenleme.

* Bilişim Uzmanı, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu. Bu yazıda ifade edilen görüşler yazara ait olup, hiçbir suretle Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun görüşleri şeklinde yansıtılamaz.

¹ Çalışmada genişbant internet erişimi ve hizmetleri aynı anlamda kullanılmaktadır.

² Platform eksenli ya da platform içi rekabet sabit telekomünikasyon altyapısı (şebekesi) için kullanılmakta olup, platformlararası rekabet ifadesiyle sabit telekomünikasyon şebekesiyle diğer alternatif şebekeler (Kablo TV gibi) arasındaki rekabet ilişkisi kastedilmektedir. Çalışmada şebeke içi ve şebekelerarası rekabet sözcükleri de platform içi ve platformlararası rekabet anlamında kullanılmaktadır.

Abstract

Broadband internet forms one of the most important infrastructures of knowledge economy and lead to various transformations in both social and economic aspects. In this respect, in order to sustain their competitive advantages, countries aim to increase broadband internet use (access) of both their people and institutions. Connected to this, virtually every country is devising and implementing various policies to achieve this objective. In this article, inter and intra platform competition policies that are playing roles in achieving this aim have been evaluated in several respects. In this context, firstly benefits of broadband are mentioned in general terms. Definition, technologies and regulatory approaches are studied in the second and third parts. Having seen some country experiences in this respect, Turkish broadband market has been analyzed in several aspects in the fourth part. In this part, both Information and Communication Technologies Authority's and Competition Authority's decisions are evaluated to observe their approaches related to the market regulation. This paper is concluded by emphasizing the need to develop inter platform competition and at the same time need to sustain efficient cooperation not only between two regulatory authorities but also between all related institutions.

Keywords: Broadband internet, infrastructure and service based competition, alternative platforms, next generation networks, ex ante and ex post regulation.

GİRİŞ

Bilgi ekonomisi olarak adlandırılan ve bilgiye erişimle birlikte bu bilginin etkin bir şekilde kullanımının, ülkelere rekabet avantajı sağladığı günümüz iktisadi koşullarında, genişbant internet erişimi en önemli altyapı unsurlarından biri haline gelmiştir. Özellikle yakınsama olgusuyla birlikte, hemen her sektör genişbant internet erişiminin sağladığı yeni imkânları kullanarak yapısal bir dönüşümü yaşamaya başlamıştır. Bu dönüşüm, daha önceki dönemlerde elektrik, demiryolu gibi inovasyonların getirdiği etkilere benzer sonuçlar getirmiş ve genişbant internet erişimiyle birlikte bilgi ve iletişim teknolojilerini önceden içselleştiren (adapte eden) ülkeler ilk olma ve difüzyon (kullanımın yaygınlaşması ve bunun getirdiği dışsallıklar)³ gibi unsurlara bağlı olarak, rekabet avantajı elde etmişlerdir. Bu gelişmeler –rekabet avantajını yitirmemek veya geride kalmamak adına- tüm ülkeleri bilgi ve iletişim teknolojilerinin etkin bir şekilde kullanılması için en temel koşullardan biri olan genişbant internet altyapısının yaygınlaştırılması ve sürekli iyileştirilmesi zorunluluğuyla karşı karşıya bırakmıştır.

Söz konusu altyapının kurulması ve bu platformlardan sunulan hizmetlerin yaygınlaştırılması için çeşitli politikalar uygulanmaktadır. Bu politikalar genel anlamda arz ve talep yönlü olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Talep yönlü politikalar kamu hizmetlerinin (e-devlet gibi) internet aracılığıyla sağlanması, kullanıcılara bilgisayar okuryazarlığı eğitimi verilmesi ve kamu alımlarının belirlenen hedefleri yakalama doğrultusunda kullanılması gibi araçları içerirken; arz yönlü politikalar ise gerekli altyapı yatırımlarının yapılması sürecinde kullanılacak yatırım teşviki, uygun düzenleyici çerçeve ve rekabet koşullarının oluşturulması gibi unsurları kapsamaktadır. Bu çalışmada arz yönlü politikalar içerisinde değerlendirilebilecek piyasa düzenlemeleri ve düzenleyici kurum kararları boyutunda bir analiz yapılmaktadır. Bu çerçevede, ilk bölümde genişbant internet erişiminin ekonomik katkı ve faydaları genel hatlarıyla özetlenerek, piyasa düzenlemeleri kısmına geçilmektedir. İkinci ve üçüncü bölümlerde, ilgili piyasa tanımı, piyasayı oluşturan teknolojiler, düzenleme ve rekabetin sağlanmasına ilişkin (bazı ülke örnekleri kapsamında) yaklaşımlar incelenmiş, son bölümde ise Türkiye genişbant internet hizmetleri piyasası ele alınmıştır. Burada, özellikle düzenleyici kurum kararlarına vurgu yapılarak, hâlihazırdaki pazar yapısı ve rekabet seviyesine ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur.

³ Piyasaya ilk giren anlamında kullanılmıştır. Nasıl bir firma yeni bir ürün veya süreç yeniliğiyle birlikte rekabet avantajı sağlıyorsa, bu durum tüm iktisadi yapının değişmesi sürecini mümkün kılan yenilikler için de ülke çapında aynı sonucu getirmektedir.

1. EKONOMİK KATKI VE FAYDALAR

Genişbant internet erişimi (ve hizmetleri) ũlkelere yeni sektörlerin oluşması sonucu istihdamın artması, diğer sektörlerde rekabet avantajı sağlaması, vatandaş odaklı ve daha etkin bir kamu yönetimine olanak vermesi gibi birçok boyutta fayda sađlamaktadır⁴. Söz konusu fayda ve olanaklar hem hane halkını hem de diğer kurumları (kamu ve özel) kapsamaktadır. Hane kullanıcıları bazında farklı eğitim olanaklarına erişim sağlanması, sosyal ve kültürel (eğlence) hizmetlerin daha kolay ve kaliteli bir şekilde kullanılması (internet TV gibi) ve çalışma grubu⁵ gibi oluşumlarla bilgi paylaşımının daha etkin bir şekilde sağlanması, bu düzeydeki faydaların bazılarını oluşturmaktadır. Diğer taraftan, genişbant erişimin önemi birey ve devlet ilişkilerinde de kendini göstermektedir. Genişbant erişimin yaygınlaşmasıyla tüm OECD ũlkelerinde iyi yönetiřim⁶ kavramının uygulanabilirliği artmış, bireylerin daha etkin bir şekilde kamu hizmetlerinden yararlanmaları sağlanmış ve bu süreç altyapının geliştirilmesiyle kırsal kesimi de kapsayacak şekilde genişletilmektedir. Konuya ũlkemiz açısından bakıldığında da Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planında yer alan ‘vatandaş odaklı hizmet dönüşümü’ ve ‘bilgi ve iletişim teknolojileriyle (BİT) desteklenen kamu yönetimi reformu’ temelinde bireylere daha etkin ve erişilebilir şekilde hizmet verilmesinin sağlanması açısından genişbant erişim imkânlarının artırılması önem taşımaktadır.⁷

Diğer taraftan genişbant erişim kurumsal bazda yeni iş yapma yöntem ve modelleriyle (B2B gibi) verimliliği artırmakta, artan internet hızları ve kullanımı, şirket lokasyonları, lojistik işlemleri gibi pek çok hususta 20’nci yüzyılda ulaşım alanında kaydedilen gelişmelerin sebep olduğu yeniliklere benzer sonuçlar getirmektedir⁸.

⁴ Genişbant erişim ve bu platformlardan sunulan hizmetlerin getirdiği fayda ve ekonomiye yaptığı katkı, bu çalışma kapsamında ele alınamayacak kadar çeşitli unsurları içermektedir. Burada sadece genişbant kullanım oranlarının artırımına ve ilgili piyasada kullanıcıların daha ucuza eşit (veya daha yüksek) kalitede hizmet alımı için gerekli olan rekabet politikalarının önemini ifade etmek için genel hususlara değinilmektedir. Ayrıca, bu noktada vurgulanması gereken diğer bir husus genişbant erişimle bilgi ve iletişim teknolojileri kullanımının getirdiği faydaların genel anlamda bir arada değerlendirmesi gerekliliğidir.

⁵ ‘Peer networking’

⁶ ‘Good governance’

⁷ TÖZER A. ve M. GÜNGÖR (2009), “Genişbant İnternet Hizmetlerinin Yeni Ekonomideki Rolü ve ũlkemizdeki Durum”, Habtekus 2009, Haberleşme Teknolojileri ve Uygulamaları Sempozyumu, Yıldız Teknik ũniversitesi, s.3.

⁸ FİRTH L. ve D. MELLOR (2005), “Broadband: benefits and problems”, *Telecommunications Policy*, Vol. 29, s. 224.

Ekonomik büyümenin en önemli unsurlarından olan ürün, süreç (proses) ve organizasyon yenilikleri (inovasyonları) önemli ölçüde teknolojik değişimlere bağlıdır. Bu teknolojik değişim/yeniliklerden pek azı iktisadi yapı (üretim ölçeği ve mekânı gibi) üzerinde radikal değişikliklere sebep olmaktadır. İşte bu tip yeniliklere genel amaçlı teknolojiler⁹ adı verilmekte ve bunlar arasında elektrik, buhar makinesi ve demiryolları gibi yeni bir dönüşüme olanak sağlayan inovasyonlar sayılmaktadır. Aynı şekilde genişbant teknolojileri de hem doğrudan hem de dolaylı etkileriyle böyle bir dönüşümün gerçekleşmesine katkıda bulunmaktadır. Doğrudan etkiler bu teknolojiye ve altyapıya olan yatırımları kapsarken, asıl önem arz eden dolaylı etkiler boyutunda ise genişbant internet kullanımı ile ilgili ekonomik büyüme ve etkinlik kazanımı sağlayan her türlü aktivite ve sonuç (yeni istihdam olanakları¹⁰, maliyetlerdeki düşme, rekabet avantajı, bilgi paylaşımında kolaylık, esnek çalışma gibi) yer almaktadır¹¹. Örneğin, firma seviyesinde BİT ve genişbant erişim teknolojisi kullanımının sağladığı maliyet etkinlikleri önemli kazanımlar getirmektedir. Genişbant teknolojisini kullanan firmalara bakıldığında bunların daha çok büyük ölçekli işletmeciler (B2B kapsamında) olduğu görülmektedir. Küçük ve orta ölçekli işletmeler açısından gerekli altyapının kurulması gibi maliyetler, bu firmaları söz konusu teknolojiyi edinme konusunda menfi yönde etkilemektedir. Bu noktada, kamu destekli genişbant altyapısı kurulması ve finansal destek politikalarının oluşturulması, gerekli altyapının kullanılmasının artırılması açısından önem arz etmektedir¹².

Yukarıda sadece bir kısmı değerlendirilen bu fayda ve etkiler literatürde farklı yaklaşımlarla ölçülmektedir. Bu yöntemlerin bir kısmı firma seviyesinde verimlilik artışlarını (ve maliyet kazanımlarını) hesaplamaya çalışmaktadır. Örneğin, bir çalışmada ortaya konan verilere göre İngiliz Telekom şirketi BT¹³ analiz döneminde yaklaşık 8.500 adet evden genişbant bağlantısıyla çalışan elemanı sayesinde önemli ölçüde maliyet kazanımı sağlamıştır. Ortalamada her bir çalışanın ofis mekânından tasarruf nedeniyle yaklaşık (kişi başına) 6.000

⁹ ‘General purpose technologies’

¹⁰ Bilgi ve İletişim Teknolojileri (BİT) kapsamında genişbant internet iktisadi büyüme ve istihdam üzerinde de çeşitli etkiler doğurmaktadır. Bu noktada, önem taşıyan husus, yeni iş kollarının oluşmasıyla istihdam artışının sağlanması bunun yanı sıra diğer sektörlerde BİT ve genişbant kullanımıyla, kısa vadede istihdam seviyesinde düşme yaşansa da makroekonomik seviyede ülke verimliliğinin artması olmaktadır.

¹¹ OECD (2008a), *Broadband and the Economy*, Working Party on the Information Economy, OECD, Paris, s. 7-8.

¹² Tözer ve Güngör 2009, s.4.

¹³ ‘British Telecom’.

Sterlin kazanım sağlanırken, hastalık izni gibi iş kaybı ortalama 3 güne düşmüş (sektör ortalaması 12 gün) ve % 20 oranında produktivite artışı kaydedilmiştir. Toplamda ise firmanın 60 milyon Sterlinlik bir maliyet kazanımı elde ettiği hesaplanmıştır.¹⁴

Bunlara ek olarak belirli bir bölge ya da şehri kapsayan genişbant altyapısının kurulması ve hizmete açılmasının ekonomiye getirdiği katkıları inceleyen pek çok çalışma bulunmaktadır. Söz konusu çalışmalarda genişbant internet hizmetlerinin verildiği altyapıların yurt içi gayri safi milli hâsılaya ve verimliliğe katkısıyla birlikte firma faaliyetlerindeki etkinlik kazanımı gibi hususlar irdelenmektedir. Örneğin, Ford ve Koutsky tarafından yapılan çalışmada genişbant altyapısının Florida’da bulunan ‘Lake County’ bölgesine getirdiği kazanımlar iktisadi açıdan analiz edilmektedir. Çalışmanın temel bulgusu ise söz konusu bölgenin genişbant altyapısını işletmecilerin kullanımına açmasını müteakip, iktisadi faaliyet hacminde diğer beldelere nazaran yüzde yüzü aşan bir artış (% 128) yakaladığı saptaması olmuştur¹⁵. Diğer taraftan ülke ve bölgesel bazdaki verilerle yapılan ekonometrik çalışmalar da genişbant internetin katkılarını ortaya koymaya çalışmaktadır. Örneğin, Qiang vd. tarafından yapılan çalışmada gelişmiş ülkeler için % 10’luk bir penetrasyon oranının gayri safi yurtiçi hâsılaya % 1,21’lik bir artışa yol açacağı ve gelişmekte olan ülkeler içinse yine aynı orandaki bir penetrasyon artışının yurtiçi hâsılaya % 1,38’lik bir katkı sağlayacağı tespiti yapılmaktadır.¹⁶

Öte yandan ülkelerin bilgi ekonomisi çağında rekabet avantajını sürdürebilmeleri için, BİT ve internet erişiminde sürekli bir yenilemeye ihtiyaç duyulmaktadır. Darbant erişimle başlayan ve genişbant hızlarına geçilen internet hizmetlerinde artık ülkeler yeni nesil şebekelerini¹⁷ oluşturma çabası içerisinde

¹⁴ QIANG, C.Z., C.M. ROSSOTTO ve K. KİMURA (2009), “ Economic Impacts of Broadband”, The World Bank (der.), *Information and Communications for Development 2009: Extending reach and increasing impact* içinde, s. 37.

¹⁵ FORD, G.S. ve T.M. KOUTSKY (2005), “Broadband and Economic Development: A Municipal Case Study from Florida”, *Applied Economic Studies*, <http://www.nicis.nl/kenniscentrum/binaries/kcgs/bulk/onderzoek/2005/6/breedbandinvesteringen.pdf>, Erişim Tarihi: 03.06.2010, s.15.

¹⁶ Qiang vd. 2009, s. 43-45.

¹⁷ Yeni nesil şebekeler kavramı elektronik haberleşme sektöründe faaliyet gösteren işletmeciler tarafından sektörde mevcut ve gelecekte görülecek yapısal değişiklikleri belirtmek ve çeşitli şebekelerin yakınsayarak üzerinden her türlü hizmetin sunulabileceği, her tür aracın kullanılabilirdiği ve şebekeye nasıl bağlandığından bağımsız olarak her kullanıcıya ulaşılabilen bir IP temelli çekirdek şebekeye dönüşmesi anlamında

girmişlerdir. İzleyen bölümlerde de değinileceği üzere, özellikle Japonya ve Kore gibi ülkelerde temeli fiber optik teknoloji olan bu tür şebekelerin kurulmasında önemli aşamalar kaydedilmiştir. Özellikle BİT kullanımında belirli bir yaygınlığı (etkinliği) sağlayan ülkelerde bu aşamaya geçişin getirdiği kazanımların (pozitif dışsallıklarla beraber) daha da fazla olacağı değerlendirilmektedir¹⁸. Cave vd.¹⁹ tarafından geliştirilmiş Asya ülkelerindeki eve kadar fiber uygulamaları örnek gösterilerek, bant genişliğindeki bu artışın ve bunun için yapılacak yatırımın gerekli olup olmadığından çok, asıl sorunun Avrupa Birliği (AB) boyutunda bunun ne zaman ve nasıl gerçekleştirileceği olduğu vurgulanmaktadır.

Porter²⁰'ın vurguladığı gibi, bilgi ekonomisinde devlet politikaları doğrudan müdahale yerine gerekli altyapının kurulması üzerine yoğunlaşmalıdır. Bu çerçevede, ülke rekabet seviyesinin artırılması için temel ve mesleki eğitim, sektörel gelişmelerle ilgili yol gösterici politikalar, şirketler arası bilgi alışverişinin sağlanması (etkin ve kapasiteye sahip teknopark, yatırım ofisi kurulması gibi) kamu politikaları ön plana çıkmakta ve bunun da en önemli bileşenleri (altyapı anlamında) arasında BİT ve genişbant internet erişimi görülmektedir. Tüm bu nedenlerden²¹ ötürü her ülke genişbant erişimini yaygınlaştırmak ve kullanım (penetrasyon) oranlarını yükseltmek için çeşitli politikalar uygulamakta ve bu süreci desteklemektedir.

Bu teknolojilerin önemi ve getirdiği etkilerin genel hatlarıyla ele alınmasını müteakip, genişbant internetle ilgili tanımlar, kapsanan teknolojiler ve ilgili piyasada kullanım ve rekabet seviyesini artırma amaçlı kullanılan ex ante ve ex post düzenlemeler²² incelenecektir.

kullanılmaktadır. Bu kavram aynı zamanda erişim şebekelerinin yüksek hızlı fiber teknolojilere doğru gelişmesini de ifade etmektedir.

¹⁸ CAMBİNİ C. ve Y. JİANG (2009), "Broadband investment and regulation: a literature review", *Telecommunications Policy*, Vol. 33, s.559-560.

¹⁹ CAVE M. ve J. HUIGEN (2008), "Regulation and the promotion of investment in next generation Networks- A European dilemma", *Telecommunications Policy*, Vol. 32, s. 714.

²⁰ PORTER, M.E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Chapter 12: Government policy, The Free Press, New York, s. 617-682.

²¹ Daha önce de vurgulandığı gibi burada söz konusu etkilerin bir kısmına genel hatlarıyla değinilmiş ve bazı örnek çalışmalara yer verilmiştir. Bu hususla ilgili çok geniş bir literatür bulunmakta olup, örneğin OECD (2008a) dokümanında söz konusu etkiler bazında (üretkenlik, istihdam vb.) bir literatür taraması yapılmaktadır.

²² Çalışma konusunun esas itibarıyla Rekabet Kurumu ve Sektörel Düzenleyici Kurum kararları ve bunlar arasındaki etkileşim olması hasebiyle, arz (vergi vb.) ve talep

2. TANIM VE KAPSAM

İnternet teknolojisindeki gelişme sürecinde günümüzde ‘darbant’ ve ‘genişbant’ erişim kavramları ortaya çıkmıştır. Genişbant erişim gerektiren hizmetler genel olarak daha çok veriye bağımlı uygulamalar olup, bunlara bir örnek olarak internet TV hizmeti gösterilebilir. Doğal olarak, darbant erişim²³ ise çevirmeli modemler aracılığıyla en fazla 64 kbit/sn indirme hızıyla daha az veri iletimine ihtiyaç duyan uygulamalar için kullanılabilir. Bu çerçevede, genişbant terimi genellikle çevirmeli bağlantıdan daha yüksek hızda erişim sağlayan DSL ya da kablo modem aracılığıyla yapılan internet erişimi için kullanılmaktadır²⁴. Genişbant internet ilk olarak sunulmaya başlandığında çevirmeli bağlantı²⁵ hizmetinden ayırt edilmesi için kullanılmış ve bu noktada iki temel unsur öne çıkmıştır: hız ve her zaman bağlı olma²⁶. Genişbant erişimin birinci özelliği olan data (veri) transfer hızının yanı sıra, bu teknolojiyle internete her zaman bağlı olma gündeme gelmiş ve bu da her alanda yeni uygulamalarla birlikte sosyal ve ekonomik hayatta (e- ticaret, e- devlet gibi) bir dönüşüm sürecinin başlamasına neden olmuştur. Saksena vd.²⁷ tarafından genişbant erişimin darbant erişime göre farklılıkları (avantajları) ise şu şekilde sıralanmaktadır. Yukarıda da değinildiği gibi genişbant her zaman her yerde mevcut olma özelliğini getirmektedir. Hızlı bağlantı aynı zamanda IP tabanlı şebekelerin yayılmasını sağlamakta ve platformlararası geliştirilen güvenlik protokolleri sayesinde kişisel (gizli) bilgilerin daha etkin bir şekilde korunması mümkün olmaktadır. İşletmeler açısından daha düşük maliyetle ve daha etkin bir

(uygun şartlarda bilgisayar temini vb.) yönlü diğer politikalara detaylı olarak- burada değinilmemektedir.

²³ Söz konusu sınıflandırma günümüzde önemini kaybetmiştir. Zira teknolojinin gelişimiyle birlikte internet kullanıcılarının büyük çoğunluğu giderek artan bir şekilde daha yüksek hızlar talep etmekte ve artık 128 kbit/sn erişim hızı (teknik olarak belirtilen hız olarak alınmalıdır, uygulamada özellikle kablo TV, mobil platform üzerinde taahhüt edilenle uygulamadaki hız farklı olabilmektedir) bile çok nadir kullanılmaktadır.

²⁴ TÖZER, A. ve M. GÜNGÖR (2008a), “Genişbant İnternet Hizmetleri: Türkiye’de Mevcut Durum Değerlendirmesi ve Öneriler”, İnet-tr 08- XIII. *Türkiye’de İnternet Konferansı Bildirileri içerisinde*, ODTÜ, s. 139-140.

²⁵ ‘Dial up’

²⁶ Berkman Center for Internet and Society (2010), *Next Generation Connectivity: A review of broadband internet transitions and policy*, Harvard University, s. 18.

²⁷ SAKSENA, A. ve A.E. WHISLER (2003), “Igniting the Next Broadband Revolution”, Accentura Outlook Journal, http://www.accentura.com/Global/Research_and_Insights/Outlook/By_Alphabet/IgnitingRevolution.htm., Erişim Tarihi: 03.06.2010.

şekilde lojistik, müşteri hizmetleri gibi faaliyetlerin verilmesi sağlanmakta ve tamamlayıcı hizmetlerle (ticari uygulamalar gibi) birlikte multimedya ürünlerinin çeşitliliği artmaktadır. Ancak, genişbant eşik hızı hakkında değişik görüşler mevcuttur. Picoock vd.²⁸ genişbant içerisinde de ikili bir ayrıma gitmiş ve bakır kablo üzerinden sağlanan megabit seviyelerindeki bağlantılar için küçük genişbant ve fiber erişim gibi platformlardan sağlanan gigabit seviyelerindeki bağlantılar içinse büyük genişbant terimlerini²⁹ kullanmışlardır. Ülke düzenleyici kurumları ve uluslararası kuruluşlar bu detayda ayrıma gitmeyip, belirli bir eşik hızını genişbant için asgari hız olarak belirlemektedirler.

Tablo 1- Genişbant Eşik Hızları

Kurum	Eşik Hızı	Özellik (indirme/gönderme)
BTK	128 kbit/sn	İndirme
OFCOM	128 kbit/sn	İndirme
OECD	256 / 128 kbit/sn	İndirme/ Gönderme
FCC	768 kbit/sn	En azından bir yön
ITU	1.5- 2 Mbit/sn	İndirme

Kaynak: Kurum internet siteleri

Genişbant erişim yukarıda belirtilen eşik hızı ve devamlı bağlı olma kapasitesini sunan farklı teknolojiler tarafından sağlanabilmektedir. Bunların en önemlilerine aşağıda yer verilmektedir.

Bakır ağ (sabit telekomünikasyon şebekesi)³⁰ üzerinden sunulan hizmetler: Sayısal abone hattı (DSL) teknolojileri bakır ağa dayalı olarak çalışmakta ve hattın her iki ucuna yerleştirilen modemleri kullanarak bakır çiftini yüksek hızlı sayısal hatlar haline getirmektedir. Ülke çapında bulunan sabit telefon altyapısını kullanması nedeniyle, yatırım maliyetleri göreceli olarak daha düşük olan bu teknolojiyle aynı anda hem telefon görüşmeleri hem de yüksek hızda internet kullanımı olanaklı hale gelmektedir. Bu teknoloji platformundan sağlanan hız kullanıcı sayısının artmasıyla değişmezken, kullanıcının yerel santral merkezinden uzaklığı ve bakır kablonun çapı gibi diğer bazı teknik parametreler bağlantı hızını etkileyebilmektedir³¹. Bir başka deyişle kullanıcı yerel santral

²⁸ PİCOT A. ve C. WERNİCK (2007), “The Role of Government in Broadband Access”, *Telecommunications Policy*, Vol. 31, s. 661

²⁹ ‘Little broadband’, ‘Big broadband’

³⁰ Aynı zamanda yerel ağ olarak da adlandırılmaktadır.

³¹ ÇÖL, M. (2004), *Genişbant Telekomünikasyon Pazarı ve Türkiye İncelemesi*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, s. 131-133.

merkezinden ne kadar uzaksa³² hizmet kalitesi ve hızı da oransal olarak negatif şekilde etkilenmektedir.

DSL teknolojisi farklı amaçlar için kullanılabilen çeşitli tiplerde sunulmaktadır. Bunların içerisinde en yaygın şekilde kullanılan ADSL daha çok hane halkı (ev) kullanımına uygun olup, indirme yönünde -daha yüksek hızlarda- maksimum 8-10 Mbit/sn, gönderme yönünde ise 1 Mbit/sn civarında bir kapasite sunmaktadır. Diğer DSL tipleri arasında SHDSL ve VDSL gibi teknolojileri saymak mümkündür. Bunlar da değişik özellikleri nedeniyle farklı müşteri gruplarına hitap etmekte olup, örneğin VDSL teknolojisi daha kısa mesafelerde 52 Mbit/sn data hızları sağlamak ve mesafe kısıtı yüzünden daha çok fiber bağlantıların meskenlere dağıtım noktalarında kullanılmaktadır³³. Diğer taraftan SHDSL bağlantıları da her iki yön için sağlanan 2 ila 3 Mbit/sn kadar olan hız kapasitesiyle sunucular (web, FTP) ve video konferans hizmeti gibi iş hayatında kullanılan uygulamalar için seçilebilmektedir³⁴.

Tablo 2- ADSL Teknolojileri

Teknolojiler	İndirme Yönü	Gönderme Yönü	Verilebilir Alan (km)
ADSL	8-10 Mbit/sn	1 Mbit/sn	3
ADSL (G-Lite)	1,5 Mbit/sn	512 Kbit/sn	5,4
SHDSL	2,3 Mbit/sn		3
SDSL	160 Kbit/sn / 1,5 Mbit/sn		7, 3
ADSL2/Plus	8 / 16 Mbit/sn		3,5
VDSL	52 Mbit/sn		Kısa mesafe

Kaynak: ITU

Kablo: Kablo TV şebekeleri asıl olarak analog TV yayıncılığı amacıyla, tek yönlü iletişimi destekleyen bir yapıda, eş eksenli kablolar kullanılarak kurulmuştur. Günümüzde kablo TV şebekeleri sayısallaştırma, omurga şebekede fiber optik kabloların kullanımı ve çift yönlü iletişim desteği gibi iyileştirmeler ile alternatif bir elektronik haberleşme altyapısı olarak kullanılabilir³⁵. Kablo modem bağlantı hızı en fazla 30 Mbit/sn olarak belirtilirken, pratikte sağlanan hız

³² Örneğin ADSL teknolojisi yerel santral merkezinden 3 km. mesafeye kadar verilebilmektedir.

³³ Örneğin Kore’de binalara olan ve ‘son km’ adı verilen kısmın bağlantıları için fiber optik kabloların devamı olarak kullanılmaktadır.

³⁴ ITU (2010), “ITU and its activities (IP) related to internet protocol networks, Case Study:How ITU’s Broadband Standards improve access to the internet”, ITU, Cenevre, http://www.itu.int/osg/spu/ip/chapter_seven.html, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

³⁵ Tözer ve Güngör 2008a, s. 120-121.

indirme yönünde 1 Mbit/sn ile 6 Mbit/sn arasında, gönderme yönünde ise 128 ile 768 Kbit/sn arasında değişmektedir³⁶. Ancak kablo şebekesinde kapasite kullanıcı sayısına göre bölündüğü için, sağlanan veri indirme hızı da bu sayıyla ters orantılı olarak değişebilmektedir. Ayrıca göreceli olarak eski altyapı unsurlarında iki yönlü transmisyonun sağlanması ve etkileşimli kullanım (interaktivite) gibi hususlar açısından bazı iyileştirme ve yenileme yatırımlarına ihtiyaç duyulmaktadır³⁷. Yine de altyapısı hazır ülke (ve bölgeler) için, bakır kabloya benzer şekilde yenileme masrafları, diğer platformlara göre makul kalacaktır. Bu yüzden söz konusu şebekenin alternatif bir platform olarak etkin kullanılması, ilgili hizmetin yaygınlaşması (rekabet sonucu düşen fiyatlar, hizmet çeşitliliği gibi) açısından önem taşımaktadır.

Sabit Telsiz Erişim: Bu teknoloji kullanıcılar ile anahtarlama ekipmanları arasındaki erişim şebekesinde bakır veya fiber optik kablo yerine telsiz teknolojilerin kullanılmasını temel almaktadır³⁸. Data aktarım hızı 1,5 Gbit/sn kadar ulaşabilmekte olup, kullanım esnasında ortalama 38 Mbit/sn hızı sağlanabilmektedir. Data güvenliği ve gizliliğinin korunması gibi hususlar söz konusu teknolojinin risk unsurlarını oluştursa da, eğitim kurumları ve toplu kullanım sağlanan (yerel belediyeler gibi) bölgeler için uygun bir alternatif oluşturmaktadır³⁹.

Wi-Fi: Bu teknoloji iki yönlü genişbant veri iletimi sağlamakta, iletim ortamı olarak ise telsiz frekansı veya kızıl ötesi ışınları kullanmakta olup, genellikle internet kafeler, tren istasyonları, oteller, havaalanları ve konferans merkezleri gibi kapalı alanlar ile cadde, sokak gibi açık alanlarda tercih edilmektedir⁴⁰. Örneğin ABD’de kamu üniversite ve kolejlerinde wi-fi bağlantılı sınıf oranı 2004 yılında %34 iken 2006 yılında %58 oranına çıkmıştır. Ayrıca İngiltere’de wi-fi bağlantılı taşınabilir bilgisayar kullanan genç nüfus, evleri

³⁶MITCHELL, B. (2010), “Cable Speed- How fast is Cable Modem Internet”, <http://compnetworking.about.com/od/internetaccessbestuses/f/cablespeed.htm>, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

³⁷PAPACHARISSİ, Z. ve A. ZAKS (2006), “Is broadband the future? An analysis of broadband technology potential and diffusion”, *Telecommunications Policy*, Vol. 30, s.65.

³⁸BTK (2010a), “Veri Akış Erişimini İçeren Toptan Genişbant Erişim Piyasası”, <http://www.btk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 03.06.2010, s.8.

³⁹Papacharissi ve Zaks 2006, s.66.

⁴⁰Tözer ve Güngör 2008a, s. 121.

dışında internet kullanımında, giderek artan oranda bu tür bağlantıyı tercih etmektedir⁴¹.

Uydu: Uydu aracılığıyla verilen genişbant erişimi genellikle, diğer platformlarla ulaşılamayan bölgelere hizmet vermek için kullanılmaktadır. Söz konusu teknolojiyle ulaşılan hızda, diğer alternatiflere göre sınırlı kalmakta (ortalama olarak yaklaşık 400 kbit/sn) ve ilk kurulum masrafları (göreceli olarak) yüksek olmaktadır. Ayrıca yağmur, şiddetli rüzgar gibi doğa koşulları ve uydu anteninin görüş açısının ayarlanma ihtiyacı da hizmet kalitesini olumsuz etkileyebilmektedir^{42, 43}. Tüm bu dezavantajları nedeniyle daha çok evrensel hizmet kapsamında kullanılmakta ve kırsal bölgelerde yaşayanlar için tesisat sübvansiyonları gibi politikalar aracılığıyla sunulmaktadır⁴⁴.

3N Mobil: Mobil iletişim ilk verilmeye başladığı dönemde analog teknoloji kullanmış (1. Nesil) ve bu teknoloji zamanla artan kapasite ve kapsama alanı gibi ihtiyaçlara cevap vermekte yetersiz kalmıştır. Bu ihtiyaçlar doğrultusunda 2. Nesil adı verilen sayısal teknoloji oluşturulmuş, bu sistemler tarafından kullanılan data sıkıştırma teknikleri de bir noktadan sonra multimedya hizmetlerine olan talebin artmasıyla yetersiz kalmıştır. 3. Nesil şebekeler de artan bu ihtiyacı karşılamak için tasarlanmış olup, bu şebeke mimarisi 144 kbit/sn ile 2 Mbit/sn arasında data aktarımına imkan vermektedir. Bu hızlarda video ve multimedya uygulamaları da daha etkin bir şekilde kullanılabilir⁴⁵.

⁴¹ OECD (2008b), *Broadband Growth and Policies in OECD Countries*, OECD, Paris, s. 88-90.

⁴² Broadbandinfo.com, 'the Satellite Solution', <http://www.broadbandinfo.com/satellite/>, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

⁴³ Youcompare.com.au, 'About broadband', <http://broadbandguide.com.au/satellite>, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

⁴⁴ Örneğin Avustralya'da kırsal kesimde yaşayan ve nüfusun yaklaşık % 4'ünü oluşturan kesim için evrensel hizmet kapsamında uydu internet erişim hizmeti sağlanmış ve gerekli donanım için ilgili fon kullanılmıştır. Konuyla ilgili detaylı bilgi için bkz. McElhinney S. (2001), 'Telecommunications liberalization and the quest for universal service in Australia', *Telecommunications Policy*, Vol 25.

⁴⁵ TÖZER, A. ve M. GÜNGÖR (2008b), "Türkiye GSM ve Diğer Ülke 3. Nesil Deneyimleri Işığında 3. Nesil Hizmetlere İlişkin Rekabet Politikası Analizi", *1. Rekabet Ekonomisi ve Politikası Sempozyumu kitapçığı içerisinde*, s. 143-144.

Tablo 3- Mobil Teknoloji Özellikleri

Özellik	1N	2N	2.5N	3N
Sinyalleşme	Analog	Sayısal	Sayısal	Sayısal
Anahtarlama	Devre	Devre	Paket	Paket
Hizmetler	Ses	+Mesajlaşma	+İnternet	+Çoklu ortam
Veri Hızı	---	14 Kbit/sn	144 Kbit/sn	384Kbit/sn-2Mbps

Kaynak: Weisman, C.(2002), "What makes it Mobile?", <http://www.informit.com/articles/article.asp?p=26445>, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

2. Nesil mobil şebekelerden 3. Nesil şebekelere geçiş belirli yatırım harcamalarını gerektirse de, özellikle önceki altyapıyı tamamlayan ülkeler açısından (maliyet avantajları, belirli bir talebin oluşturulması gibi), piyasa mekanizması yoluyla bu teknolojinin yayılması sağlanmaktadır. Ancak hâlihazırda, tüm bu teknolojik gelişmelere rağmen, kullanıcı sayısının artması gibi nedenlerle zaten kablolu platformlar kadar yüksek hızlar sunamayan şebekeden veri indirme hızları daha da düşük seyretmektedir⁴⁶.

Fiber: Kullanıcıların meskenleri ve iş yerlerine kadar fiber optik bağlantılarla internet erişiminin sağlanması alternatif bir genişbant erişimini oluşturmaktadır. Söz konusu teknoloji ilk aşamada pahalı olarak görülse de, giderek artan bir oranda yeni nesil şebekelerin temel unsurlarından biri haline gelmektedir. Fiber optik hatların diğer kablolu platformlara göre en önemli avantajı çok daha yüksek hızlar (örneğin, 100 Mbit/sn) sunabilmesidir. Özellikle BİT ve internet kullanımında önde gelen ülkeler fiber optik yatırımların artması için kamu-özel ortak girişimleri, çeşitli sübvansiyonlar gibi politikalar uygulamaktadır. Örneğin ABD’de Utah eyaletinde 18 şehri kapsayan böyle bir projeye yaklaşık 250 bin meskenin fiber optik bağlantısının gerçekleştirilmesi planlanmıştır⁴⁷. Yine bu ülkede faaliyet gösteren Verizon şirketi 2010 yılı sonunda fiber bağlantıyla hizmet verdiği alanı 18-20 milyon haneye çıkarmayı hedeflemektedir⁴⁸. Avrupa’da da özellikle Paris, Amsterdam ve Viyana gibi metropol şehirler, nüfus yoğunluğu nedeniyle düşen ortalama maliyetler nedeniyle, söz konusu altyapı yatırımlarını tamamlamışlardır. Genişbant penetrasyon oranında en önde gelen ülkelere olan Danimarka’da ise diğer ülkelere farklı olarak enerji (elektrik) dağıtım hizmeti veren işletmelerde

⁴⁶ Bu nedenlerden dolayı, mobil- sabit ikamesinin yaşandığı günümüz şartlarında sabit telekomünikasyon işletmecilerinin en önemli gelir kalemlerinden biri olarak internet erişim hizmetleri ön plana çıkmıştır.

⁴⁷ Papacharissi ve Zaks 2006, s.67.

⁴⁸ NTT firması Japonya’da meskene fiber bağlantı sayısında halen dünya lideri konumunda bulunmaktadır.

altyapılarını kullanarak, fiber optik yatırımlarını gerçekleştirmektedirler⁴⁹. Ancak, AB düzeyinde fiber optik yatırımları da içeren yeni nesil şebekelerin geliştirilmesi için tutarlı bir politikanın bulunmadığı ve yürürlükteki AB mevzuatının piyasa aktörlerini böyle bir yatırıma teşvik edici olmadığı yönünde görüşler bulunmaktadır⁵⁰. Bunun da uzun vadede zaten (BİT alanında ABD ve Japonya gibi gelişmiş Asya ülkelerine göre) düşük olan kıtanın rekabet gücünü daha da olumsuz etkileyeceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Yukarıda genel hatlarıyla ele alınan genişbant erişim teknolojileri dışında, diğer farklı teknolojilerde bulunmaktadır. Aralarında ATM, Çerçeve Rôle ve Metro Ethernet gibi teknolojilerin yer aldığı bu kategorideki erişim türleri sabit hat altyapısı kullanılarak sunulmakta olup, diğer teknolojiler (ADSL, Kablo, 3N gibi) yanında daha az kullanım ve piyasa oranlarına sahiptirler.

3. DÜZENLEYİCİ YAKLAŞIMLAR

3.1. Piyasa Tanımları

İlk bölümde genişbant internet erişiminin önemi çerçevesinde, kullanım oranlarının artırılmasının hemen tüm ülkelerde öncelikli hedef haline geldiği ifade edilmişti. İşte bu süreçte, kamu otoriteleri çeşitli politikalar düzenleyip, uygulamaktadırlar. Bunlar arasında özellikle sektörel düzenleyici kurumlar ve rekabet kurumlarının düzenlemeleri ilgili piyasada rekabetin artırılarak veya bozulmasını engelleyerek son kullanıcıların (tüketicilerin) daha ucuza ve çeşitli (aynı zamanda eşdeğer veya daha kaliteli) hizmet almalarını hedeflemektedir.

Bu kurumların yaptıkları gerek ex ante gerekse ex post düzenlemeler için öncelikle piyasa analizlerinin yapılması gerekmektedir. Pazar analizlerinin de ilk aşamasını 'piyasa tanımlaması' oluşturmaktadır. Bir başka deyişle, analiz yapılacak piyasanın hangi ürün ve/veya hizmet gruplarından oluştuğunun belirlenmesi önem taşımaktadır. Genişbant teknolojileri kısmında ele alınan tüm teknoloji ve altyapılardan sunulan hizmetlerin son kullanıcı açısından belirli oranda ikame edilebilirlik ilişkisi içerisinde olduğu düşünüldüğünde, hepsinin tek bir pazarı oluşturduğu değerlendirilebilecektir. Ancak, ilk aşamada ses (telefon) hizmetleri piyasalarında yapıldığı gibi mobil ve sabit platformlar (ve bunların üzerinden verilen hizmetler) ayrı birer pazar olarak kabul edilmektedir⁵¹. Burada mobil teknolojilerin sağladığı sabit bir yere bağımlı olmamak ve veri hizmetleri özelinde sabit hatların halen daha hızlı ve kaliteli (kesintisiz) hizmet verebilme

⁴⁹ OECD 2008b, s. 35-36.

⁵⁰ Cave ve Huigen 2008, s.720.

⁵¹ Örneğin, mobil telekomünikasyon hizmetleri piyasası.

kapasitesi gibi nedenlerden ötürü (ikame edilebilirliği azalttığı öngörüsüyle) piyasa analizlerinde bu temel ayrıma gidilmektedir.

İkinci aşamada, sabit hatlı platformlar üzerindeki ayrıma geçilmektedir. AB'deki ex ante düzenleme yaklaşımına göre bir piyasada belirli oranda rekabet tesis edilmişse burada artık rekabet kurallarına göre (ex post) piyasa gözetimi yeterli olmaktadır. Ayrıca, toptan ve perakende anlamda *bütünleşik* piyasalarda⁵², ex ante düzenleme kapsamında toptan piyasalara ağırlık verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Bu görüş paralelinde,⁵³ AB'de genişbant internet hizmetleri ex ante olarak sadece toptan piyasa seviyesinde düzenlenmektedir. Söz konusu piyasa tanımlamalarında coğrafi pazar ülke sınırları olarak belirlenmiş ve bunda yasal yükümlü DSL işletmecisinin şebeke kapsama alanı temel alınmıştır. Hemen tüm üye ülkelerde DSL kapsama alanları çok yüksek olup, diğer platformların yaygınlığı ülke bazında farklılık göstermektedir. Bu çerçevede, 9 ülke piyasası sadece DSL teknolojisini içerecek şekilde tanımlanmıştır. Yine hemen tüm üye ülkelerde yasal yükümlü DSL operatörü etkin piyasa gücüne sahip işletmeci olarak belirlenmiştir. Bunun bir istisnasını Hollanda genişbant hizmetleri piyasasında 'düşük kaliteli bölüm' olarak ayrılan alt piyasa oluşturmakta olup, bu piyasada rekabetin olduğu ve etkin piyasa gücüne sahip işletmeci bulunmadığı görülmektedir⁵⁴. Schwarz'a⁵⁵ göre söz konusu piyasa tanımlamalarında kablo TV şebekesinin kapsama alanı ve kablo erişimin perakende seviyede yüksek paylara sahip olması tek başına belirleyici bir faktör olmamıştır⁵⁶. Üye ülkelerin, bu noktada, her iki şebekeden verilebilen toptan seviyedeki hizmetlerin ikame edilebilirliğini inceledikleri anlaşılmaktadır. Piyasa tanımlamaları kapsamında hâlihazırda en çok tartışılan diğer bir konuyu ise coğrafi olarak ayrıştırılmış pazar düzenlemeleri oluşturmaktadır⁵⁷. Ex ante düzenlemelerin coğrafi piyasa bağlamında farklılaştırılması uygulamaları ABD, Kanada ve Finlandiya'da uzun bir süredir kullanılsa da, buradaki bölgesel ayrıştırmanın çoğunlukla yönetimsel

⁵² Toptan piyasada hizmet veren işletmecinin aynı zamanda perakende seviyede bu hizmeti vermesi anlamında kullanılmıştır. Türk Telekom'un sabit altyapıya sahip olması, alternatif işletmecilere bunu kullandırması ve kendisinin de son kullanıcıya hizmet vermesi buna bir örnek olarak gösterilebilecektir.

⁵³ Rekabetin tesis edilemediği piyasalarda perakende seviyede düzenleme devam etmektedir (örneğin, perakende seviyede kiralık hat piyasası).

⁵⁴ SCHWARZ, A. (2007), "Wholesale market definition in telecommunications: The issue of wholesale broadband access", *Telecommunications Policy*, Vol. 31, s. 259.

⁵⁵ Schwarz 2007, s.260.

⁵⁶ Piyasa analizi döneminde Macaristan'da kablo erişimin perakende pazar payı % 34'iken piyasa tanımı çerisine alınmamış, öte yandan İrlanda yaklaşık % 8,5 pazar payına rağmen, bu teknolojiyi piyasa tanımlaması içine almıştır.

⁵⁷ 'Geographically segmented regulation'

sınırlar (Eyalet vb.) gözetilerek yapıldığı görülmektedir. AB’de son dönemde gündemde olan husus ise ilgili piyasanın rekabet seviyelerindeki farklılık gözetilerek farklı bölgelere ayrılmasıdır. Avrupa Düzenleyiciler Grubu (ERG) tarafından yapılan bir çalışmada da bölgeler arası rekabet koşulları farklılıklarının değerlendirmeye katılmadığı tek bir coğrafi piyasa yaklaşımının, ortalama koşullara göre düzenleme getireceği ve bu sebeple yetersiz kalacağı vurgulanmıştır⁵⁸. Örneğin, piyasanın gelişme koşullarına bağlı olarak bazı (nüfus yoğunluğu ve ticaret hacmi yüksek) bölgelerde birden fazla erişim yöntemi ve bu platformlarda hizmet veren yine birden çok fazla sayıda işletmeci bulunurken, diğer bazı yerleşim birimlerinde tek bir erişim platformu (ve bir işletmeci) bulunabilmektedir. Daha da kötüsü bazı bölgeler mevcut şebekenin kapsama alanı dışında olup, buralarda yaşayanlara hizmet götürülememektedir. Cave⁵⁹ tarafından da benzer bir yaklaşımla yeni nesil şebekeler açısından piyasaların üç kategoride incelenmesi önerilmektedir. Bunlar rekabetin tesis edildiği, tekelci bir yapının sürdüğü ve ticari olarak bir faaliyetin yürütülemeyeceği bölgeler (pazarlar) olarak ayrılmaktadır. Söz konusu farklılaştırma paralelinde, her bir piyasa türü için önerilen düzenleyici yaklaşımlar ise erişim yükümlülüğü getirilmemesi, tek bir şebekeye ve/veya birden fazla işletmecinin şebekesine zorunlu erişim sağlanması şeklindeki tavsiyeler olmuştur. Uygulamada, (örneğin) Avusturya’da tek bir ulusal piyasa belirlenmesine rağmen, yükümlülükler açısından bölgesel düzeyde farklılaştırmaya gidilmiş ve burada rekabetin tesis edilme ölçütü olarak üç veya daha fazla işletmecinin hizmet vermesi ve Telekom Avusturya şirketinin pazar payının %50’nin altında olması alınmıştır. Portekiz’de benzer bir yaklaşımla Lizbon ve Porto gibi en az üç operatörün hizmet verdiği ve kablo şebekesinin genişbant internet erişim sağladığı (özellikle nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu) bölgelerde deregülasyona gidilmiştir. İspanya’da da bu tür bir düzenleme yaklaşımı benimsenmiş, farklı olarak ise erişim hızı kriteri de kullanılmıştır. Bu ölçüte göre 30 mbit/sn üzerindeki hızlar erişim yükümlülüğünden muaf tutulmuştur^{60, 61}. Anılan örneklerden (kısıtlı da olsa) de anlaşılacağı üzere, bu tür düzenleme yaklaşımı AB boyutunda yeni uygulanmaya başlanan bir yöntem olup, yeni nesil şebekeler (yatırım teşviki, muafiyet vb.) konusuyla birlikte önümüzdeki dönemin tartışmalı hususlarından biri olacaktır.

⁵⁸ OECD, (2010), *Geographically Segmented Regulation for Telecommunications*, OECD Paris, s.7-9.

⁵⁹ OECD 2010, s.63-65.

⁶⁰ Ancak, AB Komisyonu taslak halinde bulunan bu tür farklılaştırmanın daha önce uygulanmamış bir yöntem olduğu ve bu bağlamda önemli çekinceleri bulunduğunu da belirtmiştir.

⁶¹ OECD 2010, s.37-41.

Diğer taraftan ex post piyasa analizlerinde aynı yaklaşımlar kullanılmakla beraber (sabit ve mobil ayrımı gibi) konu bazında inceleme yapılmakta ve şikâyetin niteliğine göre; toptan düzeyde genişbant internet hizmetleri, perakende düzeyde genişbant internet hizmetleri ve tek bir piyasa kabulü gibi yaklaşımların bulunduğu görülmektedir.

3.2. REKABET DÜZENLEMELERİ

Genişbant internet erişiminin yaygınlaştırılması ve nihai olarak tüketici refahının artırılması hedefinde iki yaklaşım ön plana çıkmaktadır: hizmete dayalı rekabet ve altyapıya dayalı rekabet.

Tablo 4- Rekabet Düzenlemeleri

Rekabet Türü	Genişbant Erişim		
Şebekeler Arası	Sabit telekom şebekesi		Kablo ve diğer altyapılar
Tesis bazlı şebeke içi	DSL Toptan (YasalYükümlü)	YAPA (Tam ve Paylaşımlı)	Erişim Yükümlülüğü
Hizmet bazlı şebeke içi	DSL Perakende (YasalYükümlü)	Yeniden Satış+ Veri Akış Erişimi	

Kaynak: Verboven F., T. Dick ve J. Bouckaert (2008), “How does access regulation affect broadband penetration?”, <http://vox.cepr.org/index.php?q=node/2715>, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

Hizmete dayalı rekabet: Yasal yükümlü işletmecinin sahip olduğu (işlettiği) altyapının alternatif operatörlere açılarak, bu operatörlerin söz konusu platformdan hizmet vermelerinin sağlanması olarak özetlenebilecektir. Altyapının, alternatif işletmeciler tarafından üç yöntemle kullanılması söz konusudur. Yatırım merdiveni sürecinde genellikle ilk olarak uygulamaya başlanan yöntem ‘yeniden satış’ olmaktadır. Yeniden satış, yasal yükümlü işletmecinin perakende olarak sunduğu hizmetlerin toptan seviyede diğer alternatif işletmecilere satışı anlamına gelmektedir. Bu hizmeti alan işletmeciler, aradaki kar marjını kullanarak ve hizmete bir katma değer ekmeden son kullanıcıya sunum yapmaktadırlar. Yerel ağın paylaşımına açılmasında ikinci etabı da (genel olarak) ‘veri akış erişimi’ düzenlemesi oluşturmaktadır. Veri akış erişimi, yüksek hızlı veri iletimine imkan verecek yeteneğe kavuşturulmuş abone hattının, veri iletimi sunulmak üzere rekabetçi işletmecilerin erişimine açılmasıdır. Veri akış erişiminin sağlandığı nokta (DSLAM, ATM, IP) alternatif işletmecinin son kullanıcılarına sağladığı hizmet üzerindeki kontrol yetisini ve hizmeti farklılaştırabilme kabiliyetini belirlemektedir. Alternatif işletmecilerin en fazla yatırım yapacakları yöntemi ise

yerel ağa paylaşımlı erişim (YAPA) ve yerel ağa ayrıştırılmış tam erişim oluşturmaktadır. Bunlardan birincisi bakır kablo çiftinin frekans spektrumunun ses harici bandının rekabetçi işletmecilere kiralanması olarak adlandırılırken diğeri ise abone ile ana dağıtım çatısı arasındaki bakır kablo çiftinin ses ve ses harici bandının tamamının kiralanmasını içermektedir. Yatırım merdiveni kavramı kapsamında bu üçlü sıraya göre alternatif işletmecilerin yatırım miktarı artmaktadır. Ayrıca, yatırım miktarına göre perakende fiyatla toptan hizmet fiyatı (yükümlü işletmeciye ödenen) arasındaki marj da büyümektedir⁶². Alternatif işletmecilerin pazarda bu erişim modellerinin hepsiyle iş yapabilir olması genişbant hizmetlerinin gelişmesi için önem taşımaktadır. Nitekim genişbant erişimin yaygın (ve rekabetin) olduğu ülkelerde bu üç modelin hepsinin etkin bir şekilde uygulandığı görülmektedir⁶³. Tabi ki bunlar arasında yasal yükümlü işletmecinin bir nevi acentesi gibi çalışılan yeniden satış yönteminin süreç içerisinde ağırlığının azaltılarak diğer yöntemlere geçiş sağlanması (özellikle YAPA), rekabetin gelişmesi için istenen bir durum olmaktadır.

Altyapıya Dayalı Rekabet: İşletmecilerin alternatif şebekeler (kablo TV, telsiz erişim, uydu, 3N mobil, elektrik hatları gibi) kurarak (veya mevcut şebekeleri kullanarak), bu platformlardan hizmet vererek rekabet edebilmesi anlamında kullanılmaktadır⁶⁴. Diğer bir deyişle, burada platformlararası bir rekabet söz konusu olmaktadır. Kablo TV altyapısı yeterli ülkelerde bu platform sabit telekomünikasyon şebekesine karşı önemli bir rekabet oluştururken, mobil şebekelerin gittikçe artan hızlarda veri transferine olanak sağlaması, bu teknolojilerin de alternatif olma özelliklerini artırmaktadır.

Hem şebeke içi (hizmete dayalı) hem de şebekelerarası rekabetin, genişbant erişimin yaygınlaşması sürecine katkıda bulunacağı açıktır. Ancak, her ikisinin de bazı maliyet ve avantajları bulunmaktadır. Burada öncelikle ifade edilmesi gereken husus, bazı ülke (ve bölgelerde) sadece yerel ağın kapsama alanı bulunduğundan, hizmete dayalı rekabetin geliştirilmesi dışında politika oluşturulması önünde ciddi maliyet engelleri bulunmaktadır⁶⁵. Bunun dışında, sabit şebekenin daha etkin kullanımının sağlanması, gereksiz altyapı yatırımlarının engellenmesi, kısa vadede işletmeci sayısının artırılarak tüketicilere (kısıtlı da olsa) sunulan hizmet çeşitliliğinin fazlaştırılması gibi hususlar

⁶² Artan marjla ilgili sayısal örneğe ülke uygulaması bölümünde yer verilmektedir.

⁶³ Tözer ve Güngör, 2008a, s. 123.

⁶⁴ BTK, (2003), “Yerel Ağın Paylaşımına Açılması Ön Çalışma Raporu”, <http://www.btk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 03.06.2010, s.2.

⁶⁵ Patika bağımlılığı (path dependency) yaklaşımı çerçevesinde izlenecek veya seçilecek iktisadi politikalar ülke (kurum) geçmişi, kurumsal altyapısı ve teknolojik kapasite gibi unsurlara bağlı olarak etkin olacaktır.

neniyle Őebeke içi rekabetin artırılması dűzenlemeleri yapılmaktadır. DiĐer taraftan, daha saĐlıklı ve sűrdűrűlebilir bir rekabet için alternatif altyapıların oluŐturulması gerektiĐi deĐerlendirilmektedir. Zira hizmete dayalı rekabetin dűzenleme sűreci önemli lűde regűlasyon maliyetlerini⁶⁶ içermekte ve bu husus ilgili piyasada yeni yatırım kararlarını olumsuz etkileyebilmektedir. Bu durum özellikle (ilk kısımda da deĐinildiĐi gibi) fiber gibi yeni teknolojileri içeren yeni nesil Őebekelerin kurulması sűrecinde önem taŐıtmaktadır.

Literatűrde her iki yöntemin geniŐbant eriŐimin yaygınlaŐmasında oynadıĐı rol ve etkileri üzerine çeŐitli çalıŐmalar bulunmaktadır. Bu çalıŐmalarda kesin bir sonuca ulaŐılamamakla birlikte platformlararası rekabetin, geniŐbant eriŐimin yaygınlaŐtırılması sűrecinde daha etkin rol oynadıĐı sonucu çıkarılabilecektir. Aynı zamanda eriŐim fiyatlarının derecesi de hem yasal yűkűmlű iŐletmecinin hem de alternatif iŐletmelerin yatırım politikalarının (stratejilerinin) belirlenmesinde rol oynamaktadır. Wallsten⁶⁷ tarafından yapılan çalıŐmada aŐırı műdahaleci dűzenlemelerin yasal yűkűmlű iŐletmecinin yatırım kararlarını menfi Őekilde etkilediĐi ve özellikle tesis paylaŐımı⁶⁸ űcretlerinin maliyetin altında belirlenmesi durumunda buradaki ekipmanların yenilenmesi hususunda dűŐűk motivasyona (dűrtűye) neden olduĐu sonucuna ulaŐılmıŐtır. Aynı Őekilde Gruber vd.⁶⁹ tarafından yapılan analizde Őebeke içi rekabetin difűzyon oranı üzerinde ilk aŐamada olumlu bir etkisinin olduĐu ve bu etkinin daha sonra kaybolduĐu, platformlararası rekabetin ise uzun vadede kullanım oranları üzerinde daha önemli bir etkisi olduĐu ifade edilmektedir. Ayrıca Verboven vd.⁷⁰ tarafından yapılan çalıŐmada da Őebekelerarası rekabetin geniŐbant penetrasyon oranı üzerinde hizmet bazlı Őebeke içi rekabete göre daha fazla etkili olduĐu sonucuna ulaŐılmıŐtır. Bu alıŐma iki blűmde gerçekleŐtirilmiŐ ve ilk olarak OECD űlkeleri bazında geniŐbant penetrasyon oranlarında rol

⁶⁶ Dűzenleyici kurum maliyetleri, dűzenlemenin fayda maliyet analizleri, yasal yűkűmlű iŐletmecinin geliŐtirdiĐi stratejilerin maliyeti, sűrekli denetleme ihtiyacı vb.

⁶⁷ WALLSTEN, S. (2006), "Broadband and Unbundling Regulations in OECD Countries", AEI Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Working Paper, <http://www.reg-markets.org/publications/abstract.php?pid=1084>, Erişim Tarihi: 03.06.2010, s.15-18.

⁶⁸ 'Facility sharing'

⁶⁹ GRUBER, H. ve M. DENNİ (2005), "The diffusion of broadband telecommunications: the role of competition", Working Paper, No.60, <http://host.uniroma3.it/dipartimento/economia/pdf/wp60.pdf>, Erişim Tarihi: 03.06.2010, s. 13-17.

⁷⁰ VERBOVEN F., T. DİCK ve J. BOUCKAERT (2008), "How does access regulation affect broadband penetration?", <http://vox.cepr.org/index.php?q=node/2715>, Erişim Tarihi: 03.06.2010, s.2.

oynayan faktörler araştırılmış ve ikinci aşamada Belçika özelinde bir değerlendirme yapılmıştır. Analizde genişbant erişim hizmeti sunan işletmeciler arasında üç ayrı rekabet türü tanımlanmış olup, yeniden satış ve veri akış erişimi yöntemiyle YAPA arasında bir ayrıma gidilmiştir. Diğer bir deyişle, YAPA modeli ekipman (tesisat) bazlı⁷¹ şebeke içi rekabet, yeniden satış ve veri akış erişimi yöntemleri ise hizmet bazlı rekabet olarak adlandırılmıştır. Üçüncü yöntemde şebekelerarası rekabet şeklinde tanımlanmıştır. Çalışma bulgularına göre platformlararası rekabet genişbant penetrasyon oranı üzerinde pozitif bir etki getirmektedir. Örneğin, DSL ve Kablo operatörlerinin yaklaşık pazar payı oranlarına sahip oldukları durumda penetrasyon oranı Kablo operatörünün olmadığı duruma göre % 10 yüksek çıkmıştır. Öte yandan, ekipman bazlı olarak adlandırılan yöntemin penetrasyon oranı üzerinde önemsiz derecede etkisi olduğu ve hizmet bazlı rekabetin ise negatif bir etkisinin bulunduğu saptaması da yapılmıştır⁷². Bu sonuç, tamamen hizmet bazlı rekabeti hedeflemenin yeni işletmecilere yatırım motivasyonu sağlamadığı ve aynı zamanda yerleşik işletmecinin yatırım kararlarını menfi bir şekilde etkilediği görüşünü desteklemektedir. İkinci aşamada, Belçika bölgesel olarak incelenmekte ve genişbant penetrasyon oranlarının farklılık nedenleri araştırılmaktadır. Burada da benzer sonuçlara ulaşılmakta ve şebekelerarası rekabetin göreceli olarak tesis edildiği ülkenin kuzey kesimini oluşturan Flanders bölgesinin en yüksek penetrasyon oranına sahip olduğu vurgulanmaktadır. Diğer taraftan, şebeke içi rekabetin ön plana çıktığı (özellikle veri akış erişimi) Wallonia, penetrasyon oranının en düşük olduğu bölge olarak tespit edilmiştir.

Söz konusu çalışmalar ışığında, ön plana çıkan hususlar ise şu şekilde belirtilebilecektir. Öncelikle, ‘yatırım merdiveni’ gibi şebeke içi rekabetin belirli bir süreç sonrası piyasaya yeni giren işletmecilere yatırım güdüsü sağlayacağı yönündeki (teorik) değerlendirme uygulamada çoğunlukla görülmemektedir. Bu gözlem ve tespitler, şebeke içi erişim yükümlülüklerinin uygulanmasında bazı değişik yaklaşımları gündeme getirmektedir. Bu kapsamda, uygulanabilecek bir yöntem belirli zaman diliminde yeniden satış yükümlülüğünün kaldırılması ve veri akış erişimi yönteminin de YAPA’ya göre (göreceli olarak) daha maliyetli hale getirilmesi olacaktır. Bunun yanı sıra diğer işletmecilerin erişimine açılmamış şebekeler söz konusuysa (kablo şebekesi gibi), bunun rekabete açılması için gerekli düzenleme ve (fayda maliyet analizi doğrultusunda) iyileştirmelerin yapılması fayda sağlayabilecektir. Ayrıca, ülke büyüklük ve coğrafi koşullarına

⁷¹ ‘Facilities based intra-platform competition’

⁷² Penetrasyon oranını artıran diğer faktörler arasında kişi başına gelir (1000 \$ lık artış, penetrasyon oranında % 0,9 artış), Bilgisayar sahipliği (% 10’luk artış, penetrasyon oranında % 2’lik artış) ve nüfus yoğunluğu önemli etkenler olarak sayılmıştır.

bağlı olarak, bölgesel bazda farklı yöntem ve politikaların ele alınmasının etkinliği artıracığı müşahede edilmektedir. Örneğin, yine çalışmada değinildiği gibi, bazı bölgelerde (özellikle dağlık ve nüfus yoğunluğu az kırsal kesim) kamu ve yerel yönetim katkısıyla telsiz erişim gibi daha farklı platformlara öncelik verilmesi maliyet açısından daha uygun olmaktadır. Ancak, yeni nesil şebekeler kısmında da değinildiği üzere özellikle fiber optik şebeke yatırımları için daha kapsamlı yaklaşımlara ihtiyaç duyulabilmektedir. Öncelikle, bu yatırımı yapmak isteyen işletmecilere (yasal yükümlü operatör dahil) belirli bir süre için erişim yükümlülüğü getirilmemesi bu noktada izlenebilecek bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu muafiyetlerin yanı sıra kamu, kamu-özel sektör ortak yatırımları ve özel sektör yatırımlarının çeşitli sübvansiyon ve vergi indirimleriyle desteklenmesi (teşvik edilmesi) de uygulanan politikalar arasında yer almaktadır. İzleyen bölümde genişbant erişimin yaygınlaştırılması sürecinde ilgili aktörler arasındaki etkileşimin vurgulandığı (Güney) Kore, genişbant erişimde şebeke içi ve şebekelerarası rekabeti belirli seviyede tesis eden bir ülke örneği (Kanada) ve özellikle yeni nesil şebekelerin oluşturulması sürecinde önem arz eden hususlardan (ortak yatırım, kamu-özel sektör projeleri, yatırım desteği-sübvansiyon ve evrensel hizmet gibi) bazılarını- İtalya ve Hollanda örneğinde- yer verilmektedir.

3.3. Ülke Tecrübeleri

Genişbant internet penetrasyon ve kullanım oranlarının artırılması açısından hemen her ülke çeşitli politikalar belirleyip bunları uygulamaktadır. Pazara kamu müdahalesi olarak da nitelendirilebilecek bu düzenlemelerin niteliği piyasa ekonomisinin uygulanma derecesine göre değişebilmektedir. Örneğin, Güney Kore çok müdahaleci kategoride yer alırken, ABD gibi piyasa ekonomisinin ön planda olduğu ülkelerde bu müdahale en az seviyede tutulmaya çalışılmaktadır. Ancak, ABD örneğinde bile özellikle internet hizmetlerinin gelişmeye başladığı ilk dönemde kamu kurumlarının rolü ve süreci destekleyici şekilde faaliyet göstermeleri ve günümüzde okul, kütüphane gibi kamu kurumlarıyla kırsal kesimde yaşayan kullanıcıların evrensel hizmet fonu kullanılarak sübvansiyon edilmesi gibi uygulamalar, kamu politikalarının önemini (serbest piyasa ekonomilerinde bile) göstermektedir. Kanada, İtalya ve Hollanda gibi gelişmiş ülkelerde de özel teşebbüslerin piyasa koşulları altında faaliyet göstermesine öncelik verilirken, piyasa mekanizmalarının yetersiz olduğu düşünülen konularda dolaylı müdahaleden (düzenleme vb.) doğrudan müdahaleye (vergi indirimi, uygun koşullu veya hibe şeklinde kredi vb.) kadar pek çok yöntem geliştirilip, uygulanmaktadır.

3.3.1. (Güney) Kore

Çalışmanın önceki bölümlerinde de ifade edildiği gibi, Kore genişbant penetrasyon oranları kategorisinde dünyada en ön sıralarda yer almaktadır. Özellikle 2000'li yılların ilk bölümünde bu kategoride lider olan ülke, daha sonra sıralamada beşinciliğe kadar düşmüştür⁷³. Ancak, ülke milli gelir düzeyine göre yakalanan büyük başarı ve özellikle kullanıcılara sağlanan erişim hızı, içerik ve yeni nesil şebekelere geçiş (fiber optik) oranında lider konumu (Japonya'yla birlikte) devam etmektedir.

Bu başarının nedenlerini açıklamaya çalışan pek çok çalışma bulunmaktadır. Örneğin, çeşitli ITU raporlarında (2001⁷⁴, 2003⁷⁵) coğrafi koşullar, nüfus yoğunluğu, devlet desteği ve yönlendirmesi, ilgili aktörler arasında sağlanan sürekli iletişim ve hedefe odaklanma, ilgili piyasada sağlanan rekabet ve talep tarafı kaynaklı faktörler (göreceli olarak genç nüfus oranının fazlalığı ve bunların teknolojik yenilikleri yakından takip etmesi gibi) en önemli nedenler arasında gösterilmektedir. Aynı şekilde başka bir çalışmada da ülkenin coğrafi yapısı, son kullanıcı ücretlerinin (tarifelerin) uygunluğu, toplu internet merkezlerinin (kafelerin) yaygınlığı, içerik çeşitliliği, ilgili piyasada tesis edilen rekabet ve hükümet politikası başarı nedenleri olarak sayılmaktadır⁷⁶. Kim vd. (2008)⁷⁷ ise internet hizmetleri piyasasında yakalanan performansın en önemli nedeninin ilgili aktörler arasında sağlanan etkin işbirliği olduğu ve Kore internet hizmetleri piyasasının gelişiminin anlaşılabilirliği için, bu aktörler arası etkileşimin incelenmesi gerektiğini ifade etmektedir. Bu bağlamda, genişbant internet hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve iyileştirilmesi sürecinin sektörel yenilik sistemi yaklaşımında olduğu gibi internet servis sağlayıcıları, ekipman üreticileri (sağlayıcıları) ve içerik sağlayıcılarından kamu kuruluşlarına (ilgili bakanlık gibi) kadar pek çok aktörü kapsadığı ve bunlar arasındaki işbirliği ve koordinasyonun sağlanma derecesinin, hedefe erişme yüzdesini (başarıyı) doğrudan etkileyeceği vurgulanmaktadır.

⁷³ OECD (2010b), Broadband portal, http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_34225_38690102_1_1_1_1,00.html, OECD, Erişim Tarihi: 03.06.2010

⁷⁴ ITU (2001), *A broadband future*, ITU News 6.

⁷⁵ ITU (2003), *Promoting broadband: The case of Korea*, Workshop on promoting broadband.

⁷⁶ DTI (2002), Overseas mission to South Korea, Brunel University.

⁷⁷ KIM, Y., K., H. JEON ve S. BAE (2008), "Innovation patterns and policy implications of ADSL penetration in Korea: A case study", *Telecommunications policy*, 32, p. 307-325.

Kore’de genişbant internetin yaygınlaşması için atılan ilk adımı Siber Kore 21⁷⁸ adlı bir aksiyon planı oluşturmuştur⁷⁹. Bu planla Kore hükümeti (Enformasyon ve Komünikasyon Bakanlığı-MIC) aralarında her vatandaş için genişbant erişimin mümkün olması gibi bilgi toplumu hedeflerini yakalamayı amaçlamıştır. Daha da önemlisi bu temel amaç doğrultusunda kamu kesiminin koordinasyonu ve diğer aktörlerin işbirliği içerisinde çalışmalarının sağlanması, başarının temel unsuru olarak gösterilmiştir.

Tablo 5- Kore İnovasyon Sisteminde Temel Aktörler

Firmalar	Kamu Kurumları	Talep Tarafı
İnternet Sevis Sağlayıcılar: KT, Thrunet, Hanaro Telecom	Enformasyon ve Komünikasyon Bakanlığı (MCI)	İnternet hizmetleri kullanıcıları (kamu hizmetlerinde ve özel amaçlarla kullanım)
Ekipman Sağlayıcılar: Al- catel	<i>Temel Politika Dökümanı:</i> <i>Siber Kore 21 Aksiyon Planı</i>	
Ekipman üreticileri: Samsung, Daewoo, Hyun- dai ve KOBİ’ler.	Destekleyici Organizasyonlar: Elektronik ve Telekomünikas- yon Araştırma Enstitüsü (ETRI)	
İçerik sağlayıcılar: Yazılım geliştiricileri, oyun ve e- ticaret uygulamaları vb. içerik geliştiriciler.	Kore Enformasyon Stratejisi Geliştirme Enstitüsü (KISDI)	

Kaynak: Kim vd. 2008’den derlenmiştir.

Ülkede genişbant erişimin yaygınlaştırılması çabaları aynı zamanda (genişbant) internet erişim teknolojilerinin de geliştirilme dönemine rastlamış ve ilk önemli hususu hangi teknolojilerin kullanılacağına ilişkin karar oluşturmuştur. Telekomünikasyon piyasalarında hangi teknoloji/lerin kullanılacağı genellikle kamu kurumlarının koordinasyon görevini üstlendiği (ya da nihai kararı aldığı) ve tüm piyasa aktörlerinin katılımını içeren bir süreci gerektirmektedir. Örneğin, GSM teknolojisinin seçilmesi ve geliştirilmesi sürecinde hem politika yapımcılar hem de diğer piyasa aktörleri aktif bir rol oynamış ve bu işbirliği sonuçta söz konusu teknolojinin ve bunu geliştiren AB ülkelerinin ABD gibi diğer ülkelere nazaran avantajlı konuma (kullanım oranları vb. hususlarda) gelmesi sonucunu doğurmuştur⁸⁰. Bu bağlamda, Kore’de de detaylı araştırma ve ilgili aktörler

⁷⁸ ‘Cyber Korea 21’

⁷⁹ FRIEDEN, R. (2005), “Lessons from broadband development in Canada, Japan Korea and the United States”, Telecommunications Policy, 29, s.605.

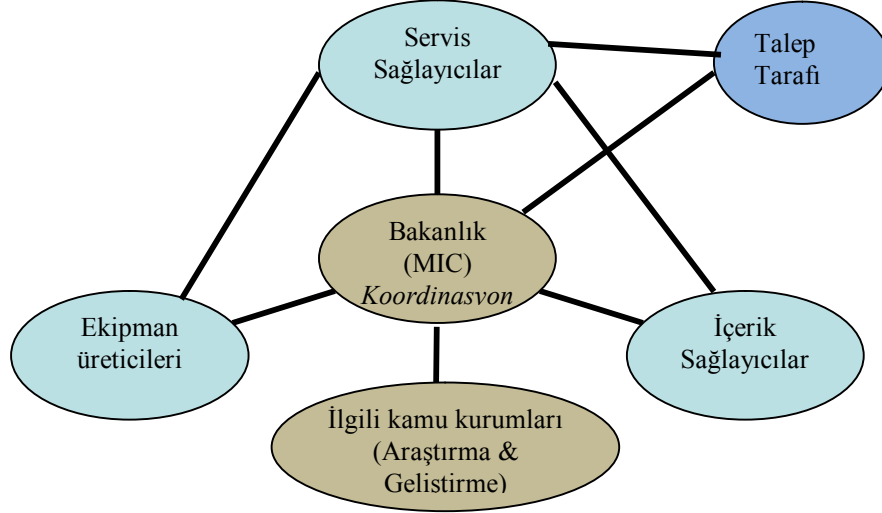
⁸⁰ EDQUIST, C. (2004), “The fixed internet and mobile telecommunications sectoral system of innovation: Equipment production, Access provision and Content provision”,

(MIC, ETRI ve KISDI) arasında yapılan görüşmeler neticesinde ADSL teknolojisi genişbant internet erişimi kategorisinde sabit telekomünikasyon şebekesinin kapasitesinin (veri iletimi bağlamında) geliştirilmesi için seçilmiştir. Teknoloji seçimi konusundaki belirsizlik ortadan kaldırıldıktan sonra, sıra talep kaynaklı belirsizliklerin ele alınmasına gelmiş ve politika yapıcılar bu konu üzerine odaklanmışlardır. İlgili piyasada, ilk olarak tek bir işletmeci (Kore Telekom) tarafından hizmet vermeye başlanmış ve rekabetin oluşturulması sürecinde ikinci bir internet servis sağlayıcısına (Hanora Telecom) yine sabit şebekeden ADSL hizmeti vermesine olanak verecek şekilde yetkilendirme yapılmıştır. Bu şirket, aynı zamanda o dönemde yurt içi kaynaklardan elde edilemeyen modem vb. ekipman ihtiyacı içinde Alcatel firmasıyla işbirliğine gitmiştir. Artan ekipman ihtiyacı (talebi) ve bunun yurt içinden de karşılanmasının önemi ilgili bakanlık (MIC) tarafından da görülmüş ve yerli elektronik firmalarına bu konuda teşvik vermeye başlanmıştır⁸¹. Sabit telekomünikasyon şebekesinde iki işletmecinin henüz piyasanın oluşma sürecinde genişbant erişim hizmeti vermesiyle platform içinde tesis edilen rekabet, şebekeler arasında da Kablo TV şebekesinin bu hizmeti vermesi için kullanılmasıyla sağlanmaya çalışılmıştır. Kablo TV işletmecisinin (Thrunet) ilgili piyasada hizmet vermeye başlaması ve (agresif) pazarlama stratejisi oluşturması gibi nedenler, diğer platformda hizmet veren teşebbüslerin de yatırımlarını hızlandırarak daha kapsamlı ve uygun koşullarda hizmet vermesi sonucunu getirmiştir. Sonuç itibarıyla, ülke genişbant internet hizmetleri piyasasında –henüz büyüme aşamasında- sabit şebekede tekel bir yapının oluşması önlenerek ve her iki erişim platformu da kullanılarak rekabetin tesis edildiği ve bunun da daha geniş kapsama alanı ve uygun koşullar (tüketici açısından) sağlayarak talebi artırıcı bir etki sağladığı görülmektedir.

F. Malerba (der.), *Sectoral Systems of Innovation- Concepts, Issues and analyses of six major sectors in Europe*, Cambridge Press, içinde, s.170-174.

⁸¹ Bu husustaki gelişmeleri kısaca belirtmek gerekirse, yerli üretim yeteneğinin geliştirilmesi sürecinde ilk olarak Daewoo elektronik şirketi Alcatel ile bir ortaklık anlaşmasına giderek ADSL ekipmanı üretimine başlamıştır. Daha sonra Hyundai şirketi Kore Telekom’la yapılan bir anlaşma neticesinde üretime başlamış ve üçüncü büyük elektronik şirket olarak Samsung bu piyasa bölümüne (segmentine) giriş yapmıştır. Bu üç büyük şirketi müteakip, küçük ve orta ölçekli işletmelerde donanım üretimi piyasasında faaliyet göstermeye başlamışlardır. Ancak, Kim vd. 2008 tarafından vurgulandığı üzere, ilgili piyasada yaşanan serbestleşme ve özellikle Çin ve Tayvan gibi ülkelerden gelen rekabetçi baskı nedeniyle sektörün performansı diğer segmentlerde (içerik ve erişim sağlama) elde edilen başarı boyutuna erişememiştir.

Şekil 1- İlgili Piyasada (Temel Aktörler Arasındaki) Etkileşim



Güney Kore’de yukarıda da vurgulandığı gibi, piyasanın ilk kuruluş ve hedeflerin belirlenme aşamalarından itibaren devlet politikalarının çok önemli bir rolü olmuş ve piyasa aktörleri arasında sürekli bir etkileşim sağlanmıştır. Buna ek olarak, ilgili kamu kurumlarının hem arz hem de talep yönlü olmak üzere piyasaya doğrudan ve dolaylı yollarla müdahalesi sürekli olarak devam etmiştir⁸². Örneğin, MIC bir taraftan erişim sağlayan işletmecilere uygun koşullarda kredi desteği sağlarken, karşılığında bu işletmecilerin belirli bir (tarife) üst sınırın altında hizmet vermesi şartını getirmiştir^{83, 84}. Diğer taraftan, MIC 2001 yılından itibaren yapılan büyük bina ve apartman sitelerinde gerekli genişbant internet erişim altyapısının kurulmasını şart koşmuş ve talebi artırmak için ayrıca yerli üreticilerin katılımıyla ucuz bilgisayar temini mümkün hale getirilmeye çalışılmıştır. Talebin geliştirilmesi sürecinde, içerik (yazılım) sektörü de desteklenmiş ve oyundan, eğitime kadar pek çok alanda kullanım ve hizmet yaygınlığının artırılması sağlanmıştır⁸⁵. İçerik sektörü özellikle büyük ölçek ekonomileri gibi ön koşullara ihtiyaç duyulmaması nedeniyle küçük ve orta (ölçekli) teşebbüslerin daha kolay bir şekilde faaliyet gösterebilecekleri bir alan

⁸² Burada söz konusu araçlardan sadece birkaçına yer verilmektedir.

⁸³ 2 mb bağlantı hızı aylık ücreti 25 ABD \$ ve tarife üst sınırı 30 ABD \$ olarak belirlenmiştir.

⁸⁴ FALCH, M. (2007), “Penetration of broadband services- The role of policies”, *Telematics and Informatics* 24, s.252.

⁸⁵ Kim vd. 2008, s.317-318.

olup, bu piyasada hizmet veren işletmeci sayısının çoğalması hem bilgi ekonomisinin gerektirdiği pek çok alanda ülkeye katma değer sağlarken diğer yanda talebi de artırıcı bir sonuç getirmektedir. Bu sürecin diğer bir çıktısı da (kullanıcılar açısından) giderek artan bir oranda daha hızlı bağlantı ihtiyacı olurken, bu yüksek hız talebi de daha kapasiteli yeni nesil şebekelerin kurulması gereksinimi ve (aynı zamanda) çabasını zorunlu kılmıştır.

3.3.2. Kanada

Kanada'nın kablo TV üzerinden internet hizmetinin verildiği ilk ülke olması ve 1997- 2004 arasında genişbant penetrasyon oranında ilk sıralardayken, 2009 yılında 10.sıraya⁸⁶ gerilemiş olması gibi nedenlerden ötürü (bu kapsamdaki politika ve çabaların sürekli olması gerektiğini göstermesi açısından) önemli bir örnek olduğu düşünülmektedir. Kablo TV şebekesinin ülkenin yaklaşık (hane halkı bazında) % 90'lık bir kesimine ulaşması, bu erişim yöntemine olan talebi de artırmıştır. Ülke toplamında abonelerin yarısından fazlası bu erişim yöntemini tercih ederken, DSL tercihi ikinci sırada bulunmaktadır. Her iki şebekenin de ülke sathında yaygınlığı, bu platformların içerisinde de rekabetin geliştirilmesine olanak sağlamıştır. Kanada düzenleyici kurumu CRTC hem kablo TV hem de sabit telefon (bakır) şebekesinden üçüncü taraflara erişim sağlanması yükümlülüğünü (alt yapıyı elinde bulunduran işletmecilere) getirmiştir.⁸⁷ CRTC'nin kararında bu altyapıların zorunlu unsur özelliği taşıdığı gerekçesi bulunmaktadır⁸⁸. Söz konusu erişim yükümlülükleri getirilirken, ayrıca kademeli bir geçiş süreci⁸⁹ öngörülmüş ve belirli bir dönem sonunda (beş yıl) bu yükümlülüklerin kaldırılması planlanmıştır. Bu uygulama, yukarıda bahsedildiği gibi, hem yeni yatırımcıların hem de yerleşik işletmecinin yatırım güdüsünün menfi şekilde etkilenmemesi (değerlendirmesi) çerçevesinde kullanılmıştır. Ancak, ilk aşamada istenilen sonuçlara ulaşılamaması nedeniyle bu programda değişiklik yapılmış ve yükümlülük sürelerinde uzatmaya gidilmiştir. Yaklaşık olarak 2000 yılından günümüze kadar olan süreçte, hem yasal yükümlü işletmecilerin (hem kablo hem de sabit telefon şebekesinde) hem de alternatif işletmecilerin hukuksal anlamdaki mücadelesi, istenilen sonuçların alınamamasında önemli rol

⁸⁶ Ek-1, 'OECD İstatistikleri'.

⁸⁷ VAN GORP, A.F. ve C.A. MIDDLETON (2010), "The impact of facilities and service-based competition on internet services provision in the Canadian broadband market", *Telematics and Informatics*, Vol. 27, s. 217-230.

⁸⁸ Zorunlu unsur özelliği taşıyan altyapı (veya ekipmanlar) bir tekel tarafından kontrol ediliyor olmalı, bunlar piyasaya yeni giren işletmecilerin hizmet sunması için temel bir girdi niteliğini taşıyor olmalı ve hem teknik hem de iktisadi anlamda ikamesi (en azından kısa ve orta vadede) bulunmuyor olması gerekmektedir.

⁸⁹ 'Sunset clause'

oynamıştır⁹⁰. Van Gorp vd.⁹¹ burada, ilgili piyasanın belirli bir olgunluk⁹² evresinden sonra penetrasyon oranı dışında bazı parametreler kullanılarak değerlendirilmesi gerektiğini ifade ederek, bunların başında kullanım ücreti, kullanıcıya sağlanan hız ve hizmet kalitesi hususlarının geldiğini vurgulamaktadırlar. Söz konusu faktörler bazında yapılan incelemede, Kanada piyasasının yeterince yenilikçi özellikler göstermediği (10.sıraya düşme nedenleri buna bağlanarak) yeni nesil şebekelere yatırım sürecinde kamu politikasının daha müdahaleci olması gerektiği değerlendirilmektedir. Burada ise, ilk ve önemli bir aşamanın, yenilik ihtiyacının kabul edilerek (dinamik bir anlayışla yeni yatırımların gerçekleştirilmesi gibi) kamuoyunun desteğinin sağlanması ve ilgili tüm aktörlerin bunu birincil öncelik (genişbant erişimin yaygınlaştırılması ve hız, kalite ve ücret bazında iyileştirilmesi) olarak kabul etmesi gerektiği de ifade edilmektedir⁹³. Bu tespitle birlikte, çalışmada kamu politikalarının daha çok yeni nesil şebekelerin finansmanı üzerinde yoğunlaşmasının etkinliği artıracığı üzerinde durulmaktadır. Tüm bu değerlendirmelerin yanı sıra, ülkede kırsal kesimin erişimini artırıcı projelere de hız verilmektedir. Örneğin, 2009 yılında hayata geçirilen 225 milyon Kanada Dolarlık ‘kırsal kesimdeki Kanadalılara erişim sağlama’⁹⁴ projesiyle daha önce hizmet götürülmemiş nüfusun yaklaşık %6’lık kesimine 1,5 Mbps hızında bağlantı sunulması planlanmaktadır.

3.3.3. İtalya⁹⁵

Yeni Nesil Şebekeler-Ortak Yatırım Projeleri: İtalya genişbant erişim oranlarında AB ülkeleri arasında son sıralarda yer almakta ve bu bakımdan ülkemizle benzerlik taşımaktadır⁹⁶. Ülkenin Batı Avrupa bölgesinde genişbant altyapısında göreceli olarak geride kalması nedeniyle, hem makro hem de mikro düzeyde pek çok proje oluşturulmuş ve bazıları hayata geçirilmiş bulunmaktadır. Özellikle yeni nesil şebekelerin kurulması ve işletilmesiyle ilgili projelere önem

⁹⁰ Türkiye kısmında da (detaylı bir şekilde) ele alındığı üzere, işletmecilerin geciktirme taktikleri, piyasaya yeni giren işletmelerin kendi yatırım planlarının olmaması, bilgi asimetrisi gibi birçok problem düzenleme sürecini olumsuz bir şekilde (Örneğin zaman kaybı, hukuki maliyetler, düzenleme maliyetleri vb.) etkilemektedir.

⁹¹ Van Gorp vd. (2010), s.223-225.

⁹² ‘Maturity level’

⁹³ Kanaatimce, ülkemizde de çeşitli projeler gerçekleştirilmekteyse de, Kanada için önerilen yaklaşımda olduğu gibi kamuoyunda farkındalık ve ilgili aktörlerin süreci destekleme önceliklerinin artırılması gerekmektedir.

⁹⁴ ‘Connecting Rural Canadians Project’

⁹⁵ Bu kısımdaki projelere ilişkin bilgiler BMI ve Cullen International danışmanlık şirketleri dönemsel raporlarından derlenmiştir.

⁹⁶ OECD rakamlarına göre 30 ülke arasında 22. sırada bulunmaktadır.

verilmektedir. Bu noktada, İtalyan sektörel düzenleyici kurumu Agcom tarafından ülkede fiber optik şebekenin geliştirilmesi sürecinin kamu-özel ortak girişimi niteliğindeki bir teşebbüs tarafından gözlemlenmesinin faydalı olacağı bildirilmiştir. Ayrıca söz konusu modelde Agcom'un şebeke ücretlerini belirleme rolünün olması gerektiği de ifade edilmiştir. AB'nin diğer ülkelerinde de yeni nesil şebekelerin kimin tarafından kurulacağı problemi gündemde olup, genişbant internet hizmetlerinde hakim konumda olan işletmecilerin bu yatırım sürecinde en önemli rolü oynamaları beklenmektedir. Ancak bu işletmecilerde gereken büyük yatırımların karşılığını alamama ve (toptan düzeyde) düşük tarifelerle diğer işletmecilerin bu şebekeden yararlanmaları halinde zarar etme kaygısı yaşamaktadırlar. Bu çerçevede, düzenleyici kurumların gözetiminde ilgili tüm işletmecilerin katılımıyla ortak proje ve yatırımların gerçekleştirilmesi gündeme gelmekte ve bu yöntemle şebeke kullanıcılarının eşit erişim hakkı elde etmeleri ön görülmektedir. İtalya'da da böyle bir modelin kurulması değerlendirilmiş olup, böylelikle hakim konumdaki işletmecinin de ileride yaşanabilecek ve rekabete aykırı (olabilecek) eylemlerinin önüne geçileceği mütalaa edilmektedir.

Yukarıda da değinildiği gibi, özellikle İtalya'nın Batı Avrupa bölgesinde genişbant altyapısında göreceli olarak geride kalması nedeniyle, kamu ve özel sektör yatırımcıları bir araya gelmek suretiyle yeni altyapı yatırımlarına gitmektedirler. İtalya genişbant internet hizmetleri piyasasında, bazı işletmecilerce yapılacak 15 büyük şehri kapsayan ve milyonlarca kullanıcıya erişilecek fiber optik yatırımlarının pazar yapısını etkileyeceği öngörülmektedir. 'Dow Jones Newswires' kaynaklı habere göre söz konusu projenin maliyetinin beş yıllık dönem için yaklaşık 2,5 milyar Euro'ya ulaşması beklenmektedir. BMI analistlerine göre projenin hayata geçirilmesi çok önemli yenilikler getirecek ve sabit hat işletmecisi karşısında da önemli bir rekabet alternatifi ortaya çıkacaktır. Projede işbirliği yapacak işletmeciler ise Fastweb, WindspA ve Vodafone'dur. Bu üç firma birlikte ilgili piyasanın yaklaşık % 32'lik bir kısmını ellerinde tutmaktadırlar. Diğer taraftan piyasa lideri Telecom Italia halen % 57'lik bir pazar payına sahiptir. İlgili pazarda faaliyet gösteren işletmeciler genişbant altyapısındaki yeterli olmayan yatırımın sorumlusu olarak bu işletmeciyi göstermekte ve ülkedeki erişim oranlarının göreceli olarak az olmasının da bundan kaynaklandığını ifade etmektedirler.

Tablo 6- İtalya Genişbant Piyasası

Sabit hat abone sayısı (mil)	Q308*	Q408	Q109	Q209	Q309	% Değişim
TI-Perakende	6,610	6,754	6,843	6,859	6,921	4.7
TI- Toptan	1,304	1,380	1,486	1,584	1,646	26.2
Fastweb	1,441	1,483	1,542	1,575	1,605	11.4
WIND-Infostrada	1,250	1,355	1,455	1,520	1,560	24.8
Tiscali	0,581	0,586	0,554	0,549	0,553	-4.8
Diğer	1,046	1,138	1,317	1,399	1,468	40.3
Toplam	10,928	11,316	11,711	11,902	12,107	10.8

Kaynak: Cullen international.

* Kısaltma olarak kullanılmıştır, Q3 üçüncü çeyrek olarak, 08 rakamı da yıl kısaltması olarak kullanılmaktadır.

Söz konusu projenin hayata geçirilmesinin Telecom Italia (TI) üzerinde de önemli etkiler getireceği değerlendirilmektedir⁹⁷. Şirket, yaşadığı olumsuz gelişmeler karşısında, toptan genişbant hizmetlerine uyguladığı ücretleri artırmak istemiş ve düzenleyici kurumun onayını almıştır. TI bu uygulamayla gelirinin önemli bir kısmını oluşturan kısımda iyileştirme yapmayı planlamaktadır. Ancak, yukarıda da bahsedildiği üzere, yeni fiber altyapısı projesinin tamamlanmasının bu şirketin finansal yapısı üzerinde olumsuz etkisi olacağı beklenmektedir. Diğer taraftan, alternatif işletmeciler bu yatırım için herkesi davet etmekte ve buna yasal yükümlü işletmeciyi (TI) de dahil etmektedirler. İlerleyen dönemde TI'nın bu konuda bir karar vermesi gerekmekte olup, BMI analistlerine göre şirket söz konusu projenin dışında kalmak istemeyecektir. Yine aynı uzmanlara göre yeni yatırım ilgili piyasada rekabeti artıracak ve tarifelerde düşüşe neden olacaktır. Bunun yanında diğer altyapı yatırımlarının da geleceği ön görülmektedir. Ayrıca, proje konsorsiyumunun belirlediği herkese açık kapı uygulamasının⁹⁸ da, projeye

⁹⁷ Şirket hâlihazırda hem yurt içi hem de yurt dışı operasyonları nedeniyle finansal baskı altında olup, Financial Times'a göre Avrupa'da sabit telekom altyapı işletmecileri arasında en borçlu teşebbüs durumundadır. Bu verilere göre şirketin net finansal borcu 2009 sonunda 34,7 milyar Euro'yu bulurken, borç rakamında bir yıl öncesine göre 708 milyon Euro'luk bir artış gözlenmiştir. Diğer taraftan 2009 yılı geliri ise bir yıl öncesine göre yüzde altılık bir düşüşle 27,2 milyar Euro seviyesinde gerçekleşmiştir. Ayrıca şirket toptan seviye genişbant hizmetleri birimine yöneltilen vergi kaçırma vb. iddialar yüzünden 507 milyon Euro'luk bir miktarı da rezerv olarak ayırmış bulunmaktadır.

⁹⁸ 'Open door policy'

sonradan dahil olmak isteyecek işletmeciler açısından etkinliği artırıcı bir sonucu olacağı da ifade edilmektedir.

Alternatif Politikalar, Perakende Genişbant Sübvansiyonu: İtalya’da 18 ve 30 yaş arası son kullanıcıları kapsayacak şekilde yeni genişbant aboneliğinde 50 Euro tutarında ve bir defaya mahsus bir indirim yapılması öngörülmektedir. Söz konusu sübvansiyon uygulamasına Nisan 2010 tarihinde başlanmış olup, bu konu için ayrılan 300 milyon Euro’nun bitimi ya da 2010 yılı sonuna kadar projenin devam etmesi planlanmaktadır. Ancak, bu fon diğer bazı sektörlerdeki sübvansiyon uygulamaları için de kullanılmaktadır.

Alternatif Politikalar, Kırsal Kesime İlişkin Projeler: Ülkedeki sayısal uçurumu azaltmak için, İtalya ekonomik kalkınma bakanlığı yerel yönetimler birliğiyle bir anlaşma imzalamıştır. Söz konusu anlaşma kırsal kesimde genişbant altyapısının kurulması ve bu bölgelere hizmet götürülmesi amacını taşımaktadır. Evrensel hizmet yükümlülüğü kapsamına girmeyen bu bölgelerde yapılabilecekler hususunda ilgili Bakanlık yerel yönetimlerle işbirliğine giderek altyapı yatırım projelerini geliştirmek istemektedir. Ayrıca Bakanlık tarafından yapılan açıklamada 1,471 milyar Euro büyüklüğünde ve 2012 yılında tamamlanması öngörülen projeye toplam nüfusun yaklaşık %96’sına 20 mbit/sn, geri kalan kullanıcılara ise 2 mbit/sn erişim hızı sağlayacak fiber projesine başlanacağı duyurulmuştur⁹⁹.

Bakanlığın tahminlerine göre halihazırda ülke toplam nüfusunun %13’ünü oluşturan yaklaşık 7.6 milyon kişiye genişbant erişimi sağlanamamaktadır¹⁰⁰. Ayrıca ülkedeki genişbant erişimin büyük çoğunluğu sabit telekomünikasyon şebekesi üzerinden sağlanmaktadır. Kırsal kesimde wimax gibi alternatif şebekelere verilen lisanslarla birlikte 3N erişimin yaygınlaşmasının da penetrasyon oranlarını artırıcı bir sonuç getireceği beklenmektedir.

⁹⁹ AB (2010), “Progress Report on the Single European Electronic Communications Market” (15. İzleme Raporu), http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/oc/mplementation_enforcement/annualreports/15threport/15report_part2.pdf, Erişim tarihi:04.08.2010, s. 245.

¹⁰⁰ Yukarıda da belirtildiği üzere İtalya yaklaşık % 21’lik bir penetrasyon oranıyla Batı Avrupa bölgesindeki en düşük orana sahiptir. İlgili piyasada Telecom Italia en büyük şirket konumunda olup, bu şirketi Fastweb, Wind ve Tiscali izlemektedir. Tüm ülke çapında 2009 yılı itibariyle 12,4 milyon genişbant abonesi bulunmakta olup, 2014 yılında bu sayının % 51,5 artışla 18,78 milyona ulaşması beklenmektedir. Aynı şekilde penetrasyon oranının da, aynı dönem zarfında, % 21’den % 31,7’ye ulaşacağı tahmin edilmektedir.

Alternatif Politikalar, Kısmi projeler: TI, Turin ve Napoli (Naples) arasındaki 900 kilometrelik hızlı tren hattında wi-fi internet erişim noktaları (hotspot) kurulumu için demiryolu şebeke işleticisi (Rete Ferroviaria Italiana) ile sözleşme imzalamış olup, projenin Nisan 2010 da başlaması ve bu yılsonunda tamamlanması planlanmaktadır. Analistlere göre söz konusu yatırım ve hizmetin tren yolculuğu sırasında verilecek olması, yolcular tarafından olumlu karşılanacak ve bu hizmete olan talep artacaktır. Tüm ülke çapında 2009 yılı itibariyle 12,4 milyon genişbant aboneliği bulunmakta olup, 2014 yılında bu sayının % 51,5 artışla 18,78 milyona ulaşması beklenmektedir. Aynı şekilde penetrasyon oranının da, aynı dönem zarfında, % 21'den % 31,7'ye ulaşacağı tahmin edilmektedir.

Alternatif Politikalar, Devlet Yardımları: İtalya'da genişbant erişim oranının düşük kaldığı bölgelerde, gerekli yatırımın yapılabilmesi için doğrudan devlet yardımları da kullanılabilmekte, ancak bu hususta AB Komisyonunun izninin alınması gerekmektedir. Örneğin, AB Komisyonu, AB devlet yardımları mevzuatı kapsamında İtalya Lombardy bölgesine yapılması planlanan ve bölgenin daha önce hizmet götürülmemiş nüfus bazında yüzde doksanlık kesimine yönelik olarak 2 Mbit/sn erişim hızı sağlayacak genişbant internet yatırım projesini onaylamış ve konuyla ilgili yapılan basın açıklamasında söz konusu kamu kaynağının yalnızca çoklu fiber kanalları (ducts) için kullanılacağı ve bundan da zaman kısıtı olmadan tüm ilgili operatörlerin faydalanabileceği belirtilmiştir. Açıklamada ayrıca kamu kaynaklı bu tip yatırımların ancak hiçbir özel sektör yatırımı yapılmadığında ve sadece kamuya açık ihale yöntemi sonucu yapılması gerektiği de vurgulanmaktadır.

3.3.4. Hollanda

Hollanda platformlararası rekabetin tesis edildiği örneklerden biri olarak, genişbant internet penetrasyon oranlarının en yüksek olduğu ülkeler arasında yer almaktadır. Ancak, ülkede yeni nesil şebekelere olan yatırım seviyesinin düşük kaldığı gerekçesi, kamu kaynaklarını kullanarak piyasaya müdahale etme kararını getirmiştir. Burada genel hatlarıyla bahsedilecek müdahale türü ise yakın bir geçmişi olan ve başta bölge belediyeleri olmak üzere ilgili aktörlerin katılımıyla gerçekleştirilen şehir içi (bölgesel) yeni nesil şebeke projeleridir. Aslında söz konusu kısmi ve bir yerleşim birimini kapsayan projeler ilk olarak ABD'nde ele alınmaya başlamış ve bu bölgesel yatırımlarla, buraların politika yapımcıları ticari faaliyetleri kendilerine çekmeyi amaçlamışlardır¹⁰¹. Avrupa'da ise bu tip uygulamalara piyasanın serbestleştirildiği 1990'lı yılların ikinci yarısında başlanmıştır. İlk olarak 1994 yılında kurulmaya başlanan ve İsveç'in başkenti Stockholm'de başlatılan STOKAB fiber altyapı projesiyle şehir belediyesi

¹⁰¹ Bkz. s.6, Florida Lake County örneği.

altyapıyı kurup, 60 kadar servis sağlayıcının hizmetine açmıştır¹⁰². Hollanda da ise 2000’li yılların başında gündeme gelen bölgesel altyapı projeleri, yukarıda bahsedildiği gibi yerleşik işletmecilerin yeni nesil şebekelere olan yatırımlarının yetersiz seviyelerde kalması üzerine hızlanarak pek çok bölgede hayata geçirilmeye başlanmıştır¹⁰³. Kamu-Özel ortak yatırımları adı da verilen projelerde değişik alternatiflerin kullanıldığı görülmektedir. Örneğin bazı nüfus açısından küçük bölgelerde (Nuenen, nüfusu: yaklaşık 8.000) belediye önderliğinde yapılan altyapıyı bir işletmeci¹⁰⁴ kullanırken, Amsterdam gibi metropollerde kurulu altyapı açık erişim yöntemiyle işletilmektedir¹⁰⁵. Aşağıdaki tabloda ülkedeki bazı projelerle ilgili bilgi verilmektedir.

Tablo 7- Hollanda’da Bölgesel Fiber Projeleri (Örnekler)

Model	Öncü Kurum	Belediye’nin rolü	Altyapı	Erişim ve İçerik Hizmeti	Örnek
Kooperatif	Bölge halkı ve özel teşebbüs	Kar amacı gütmeyen ve tedarikçilerle müzakere gibi fonksiyonları yürüten organizasyonu destekleme	Kar amacı gütmeyen organizasyon	Kar amacı gütmeyen organizasyon	Nuenen
Sosyal konut teşebbüsleri	Sosyal konut teşebbüsleri*	Sosyal konut teşebbüslerinin toplama	Belediye veya sosyal konut teşebbüsleri	Birden çok işletmeci	Rotterdam
Koordinasyon	Belediye	Hane halkı, kamu kurumları ve özel kuruluşların talebini toplama	Belediye	Birden çok işletmeci	Amsterdam

* ‘Social Housing Corporation’ olarak kullanılan sözcük, Hollanda’da yerel idarelerin de katkısıyla kurulan konut vb. projeler gerçekleştiren organizasyonları ifade etmektedir.

Kaynak: Sadowski vd. 2009, s.587.

¹⁰² OECD (2008b), *Broadband Growth and Policies in OECD Countries*, OECD, Paris.

¹⁰³ CAVE, M., L. PROSPERETTI, (2001), *European telecommunications infrastructures*, *Oxford Review of Economic Policy* 17(3), s.416-431.

¹⁰⁴ İlk aşamada kar amacı gütmeyen bir organizasyon tarafından işletilmiştir.

¹⁰⁵ SADOWSKİ, B.M., A. NUCCIARELLİ, M. ROOIJ (2009), ‘Providing Incentives for private investment in municipal broadband Networks: Evidence from the Netherlands’, *Telecommunications Policy*, Vol. 33, p. 582-595.

Bu kapsamda, her ülke ve bölgenin kendine özgün şartları paralelinde farklı proje modellerinin ortaya çıktığı görülmektedir. Yukarıdaki tablodan da (bu tabloyla sınırlı kalmamakta) görüleceği gibi Hollanda'da da birden fazla model kullanılmakta ve kullanılan modellerin yapısı da zaman içerisinde değişebilmektedir. Yine Nuenen örneğinde görüleceği üzere, nüfusu az olan bölgelerde kooperatif yapı daha sonra tek bir teşebbüs eliyle işletilebilmektedir¹⁰⁶. Ancak, bu tip projelerde genel olarak kabul gören husus kamu kaynaklarının kullanılması durumunda şebekenin açık erişim modeliyle birden çok servis ve içerik sağlayıcısına eşit ve makul şartlarda kullanılmasının sağlanması olmaktadır.

3.3.5. Diğer (Bazı) Projeler

Diğer AB üyesi ülkeler de yeni nesil şebekelerin yaygınlaştırılması için politikalar geliştirmekte ve bunları yürürlüğe koymaktadırlar. Bunların arasında serbest piyasa mekanizmalarıyla hizmet götürülemeyecek bölgelerin durumu önem kazanmaktadır. Söz konusu ülkeler (politika yapıcılar) öncelikle genişbant altyapılarıyla ilgili mevcut durumu ortaya koyan ve ilgili aktörleri bilgilendiren harita benzeri çalışmaları hazırlayarak, kamuoyunun dikkatine sunmaktadırlar. Bu süreçte önem arz eden diğer bir faaliyeti ise yeni nesil şebekeler için uygulanacak düzenleyici politikanın belirlenmesi için kamuoyuna açık ve ilgili aktörlerin katılımıyla bir nevi fikir alışverişini içeren toplantı ve çalışmaların organize edilmesi oluşturmaktadır. Ayrıca, evrensel hizmet gibi kamu fonlarının kullanılarak yatırım seviyesinin artırılması çalışmaları devam etmektedir. Örneğin, Almanya'da düzenleyici kurum BNetzA Aralık 2009 tarihinde ülke sınırları içerisinde fiber hatları, telekomünikasyon şebekesiyle ilgili anten kuleleri, kanallar vb. önemli tesisatları gösteren bir harita hazırlamış ve bunun ilgili aktörlere ortak yatırım ve kullanım gibi konularda yol göstermesi amaçlanmıştır. Aynı şekilde, BNetzA Mayıs 2009 tarihinde önümüzdeki dönemde yeni nesil şebekelerin nasıl bir düzenlemeye tabi tutulması gerektiği konularını içeren bir kamuoyu görüşü alma sürecini başlatmıştır¹⁰⁷. Diğer taraftan, rekabetin oldukça gelişmiş olduğu ülke piyasalarından biri olan İngiltere'de de ilgili hizmetin yeterince götürülemediği bölgelerin desteklenmesi adına çeşitli finansman mekanizmaları oluşturulmaktadır. Dijital Britanya planı kapsamında bir evrensel hizmet yükümlülüğü getirilerek dezavantajlı bölgelerdeki kullanıcılara 2012 yılında 2 mbit/sn'lik bir erişim sağlanması planlanmaktadır. Anılan plan çerçevesinde ayrıca 2017 hedefleri belirlenmiş olup, bu tarihte toplam mesken ve işyerlerinin % 90'ının yeni nesil şebekeler tarafından kapsama altına alınması için

¹⁰⁶ Sadowski vd. 2009,s.593.

¹⁰⁷ AB 2010, s.199.

yeni bir fon oluşturulması da ön görülmektedir. Bu fonun kaynağı olarak sabit hat abonelerinden her ay için alınacak (ek) 50 pens gösterilmektedir. Fonun yıllık gelirinin ise yaklaşık 150- 170 milyon Sterlin arasında olacağı hesaplanmaktadır¹⁰⁸.

4. Türkiye Değerlendirmesi

Bu bölümde, genişbant erişim hizmetlerinin verildiği sabit telekomünikasyon şebekesi ve bu şebekenin rekabete açılma süreciyle ilgili kısa bir değerlendirmenin ardından, genişbant pazar yapısı (penetrasyon oranları, kullanılan teknolojiler, işletmeciler, pazar payları gibi) ele alınarak, düzenleyici kurumların kararları incelenecektir. İlk kısımda sabit telekomünikasyon şebekesinin ilgili piyasanın temel genişbant erişim yöntemini oluşturması ve tekel konumunda olması hasebiyle, söz konusu platformun gelişimi, hâlihazırdaki yapısı ve sabit-mobil ikamesi nedeniyle yerleşik işletmecinin veri hizmetlerine önem vermesi¹⁰⁹ gibi hususlar ele alınacaktır.

4.1. Sabit Telekomünikasyon Şebekesi (ve Hizmetleri)

Türkiye her ne kadar telekomünikasyon altyapısının kurulmasında 1980'li yıllardan başlayarak önemli aşamalar kaydetse de¹¹⁰, aynı durum bu altyapının kullanılması ve ilgili hizmet piyasalarında rekabetin tesisi açısından geçerli olmamıştır. Nitekim 2003 yılı sonuna kadar Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom) tüm sabit telekomünikasyon hizmetleri ve altyapı üzerinde yasal tekele sahip olarak faaliyet göstermiştir¹¹¹. Bu durum Türk Telekom'un yasal tekel hakkının bitmesinden sonra da fiili (tekel) olarak devam etmiş¹¹², uluslararası ve

¹⁰⁸ AB 2010, s.408.

¹⁰⁹ Bu nedenle, ilgili piyasada hakim konumdaki işletmecinin geciktirme taktiklerini kullanma yönündeki isteğinin (dürtü) daha fazla olacağı ifade edilebilecektir.

¹¹⁰ BURNHAM J.B. (2007), "Telecommunications policy in Turkey: Dismantling barriers to growth", *Telecommunications Policy*, Vol.31, s.199-204.

¹¹¹ 4.2.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununun 4502 sayılı Kanunla değişik 2 nci maddesi, c fıkrası; 'Türk Telekom; telekomünikasyon şebekeleri üzerinden sunulan ulusal ve uluslararası ses iletimini ihtiva eden telefon hizmetlerini, 31.12.2003 tarihine kadar bu Kanun ve görev sözleşmesi çerçevesinde tekel olarak yürütür. Kişisel telekomünikasyon tesisleri ile telekomünikasyon hizmetlerine ilişkin imtiyaz sözleşmeleri veya telekomünikasyon ruhsatları veya genel izinlerinde ilgili işletmeciler tarafından kurulması öngörülen telekomünikasyon altyapısı hariç olmak üzere, tüm telekomünikasyon altyapısının kurulması ve işletilmesi de tekel kapsamına dâhildir.'

¹¹² 11.05.2004 tarihli Telekomünikasyon Kurulu Kararı; '406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nun değişik 29 uncu maddesinin (b) bendine göre, telekomünikasyon şebekeleri üzerinden sunulan ulusal ve uluslararası ses iletimini ihtiva eden telefon

şehirlerarası telefon hizmetlerinde rekabet 2006 yılında başlarken¹¹³, şehir içi (lokal) aramalarda serbestleşme 2009 yılında gerçekleşmiştir¹¹⁴. Hâlihazırdaki durumda alternatif işletmeciler uluslararası ve şehirlerarası telefon hizmetlerinde taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi¹¹⁵ olarak adlandırılan yöntemlerle faaliyet göstermektedirler¹¹⁶. Ancak, Türk Telekom ilgili hizmetler bazında hâkim konumunu sürdürmüş, sadece uluslararası telefon hizmetlerinde sabitte sonlandırılan uluslararası çağrı trafiği bazında büyük bir pazar payı kaybı yaşamıştır¹¹⁷.

hizmetleri ile (kişisel telekomünikasyon tesisleri ile telekomünikasyon hizmetlerine ilişkin imtiyaz sözleşmeleri veya telekomünikasyon ruhsatları veya genel izinlerinde ilgili işletmeci tarafından kurulması öngörülen telekomünikasyon altyapısı hariç olmak üzere) tüm telekomünikasyon altyapısında, ilgili piyasaların serbestleştirilmesiyle birlikte, söz konusu piyasalarda faaliyet gösteren işletmecilerin rekabet gücüne yönelik ölçülebilir büyüklüklere ulaşıncaya kadar Türk Telekomünikasyon A.Ş. fiili tekele sahip işletmeci olarak belirlenmiştir.’

¹¹³ Bu kategoride lisanslar Türk Telekom’un tekel hakkının bitiminden dört ay sonra verilmeye başlanmış ancak taraflar arası arabağlantı anlaşmalarının imzalanması, Türk Telekom’un sunduğu teknik nedenler gibi (geciktirme stratejileri olarak da adlandırılabilir) hususlar nedeniyle 2006 yılında gerçekleşmiştir. Superonline, Global İletişim, Borusan Telekom, Koç.net ve Doğan Telekom Temmuz 2006 tarihinde Türk Telekom’la arabağlantı anlaşmasını imzalayarak, fiili olarak hizmet vermeye başlamışlardır. Bkz. Güçlü, S., “Ara Bağlantı İmzalayan A Tipi UMTH Sayısı 5 Oldu”, <http://www.turk.internet.com/portal/yazigoster.php?yaziid=15904>, Erişim Tarihi: 03.06.2010

¹¹⁴TELEPATİ (2008), ‘Şehir içi sabit telefon hizmetlerinde de rekabet başlıyor’, Sayı: 165, <http://www.telepati.com/izbirakanlar/sehirici165.htm>, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

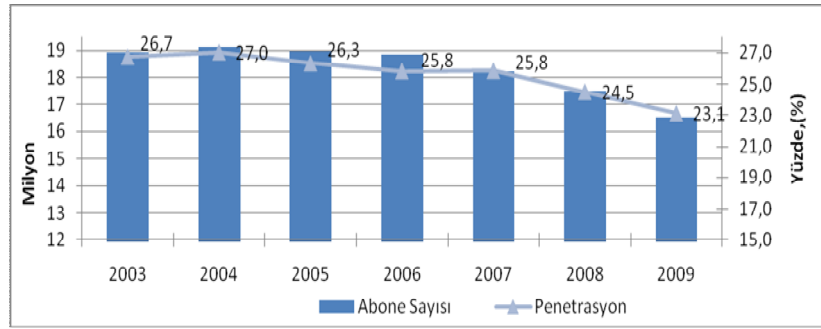
¹¹⁵ Taşıyıcı Ön Seçimi: Hizmet alınmak istenen taşıyıcının (UMTH işletmecisinin), taşıyıcı seçim kodu çevrilmeksizin seçilmesine imkân sağlayacak şekilde önceden seçilmesi yöntemini, Çağrı Bazında Taşıyıcı Seçimi: Kamu telefon şebekesinde her bir çağrı için, hizmet alınmak istenen taşıyıcının (UMTH işletmecisinin), kendisine Kurum tarafından tahsis edilmiş olan taşıyıcı seçim kodu çevrilmesi suretiyle seçilmesi yöntemini, ifade eder. Bkz. Telekomünikasyon Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik 13 Nisan 2004 Tarihli Resmi Gazete, Sayı: 25432.

¹¹⁶ Alternatif operatörlerin kendilerine tahsis edilmiş numara blokları olmayıp, bahsedilen yöntemlerle kullanıcılara hizmet sunmaktadırlar. Makale kapsamında ele alınmayacak bu husus, kanaatimce ilgili piyasada etkin rekabetin oluşması yönündeki engellerden birini oluşturmaktadır.

¹¹⁷ Alternatif operatörler ve Türk Telekom’un sabit şebekede sonlandırdıkları uluslararası çağrı trafiğine ait paylara göre; 2008 yılı dördüncü üç aylık dönemde söz konusu pazardan %52 pay alan alternatif operatörler, 2009 yılı dördüncü üç aylık dönemde payını %55’e yükseltmiştir. Aynı şekilde Türk Telekom’un ilgili trafik

Pazardaki bu gelişmelerin yanı sıra dikkate değer diğer bir husus da tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de gözlemlenen ‘sabit- mobil ikamesi’¹¹⁸ olmuştur. Aşağıdaki şekilde görüleceği gibi, sabit telefon hizmetleri abone sayılarında 2005 yılından itibaren bir düşüş görülmektedir. Bu durum, Türk Telekom’un yatırım stratejilerini de etkilemiş ve özellikle sabit hatların veri iletiminde halen sürdürdüğü avantajlı konumu nedeniyle, bu kapsamdaki yatırımların artmasında rol oynamıştır.

Şekil 2- Sabit Telefon Abone Sayıları ve Penetrasyon Oranları



Kaynak: BTK 2009.

Söz konusu altyapı üzerinden sunulan diğer bir hizmet olan ve önemi giderek artan bu kategoride Türk Telekom’un hakim konumu devam etmektedir. Üstelik internet hizmetleri olarak da ifade edilebilecek bu piyasada anılan şirketin pazar payı daha büyük oranlarda seyretmektedir. İzleyen bölümde bu piyasanın gelişim süreci ve piyasa yapısı hakkında değerlendirmelere yer verilmektedir.

4.2. Genişbant İnternet Hizmetleri Piyasası

Türk Telekom sahibi olduğu TTNNet olarak isimlendirilen internet omurgasını (altyapısını) 1999-2000 yılları arasında tamamlamış¹¹⁹, ADSL hizmeti

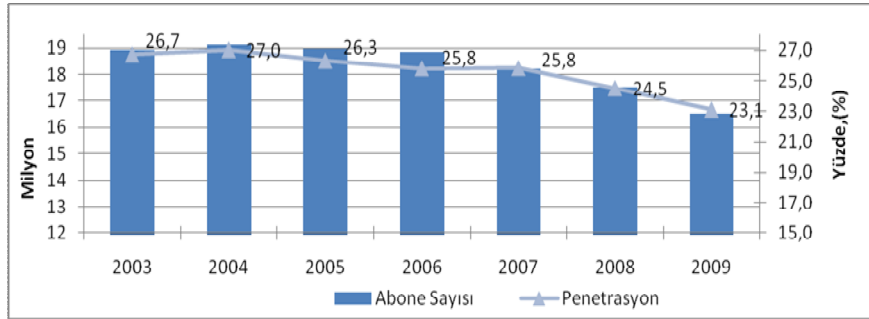
pazarındaki payı son bir yıl içerisinde %48’den %45’e düşmüştür. Bkz. BTK (2009), “Türkiye Elektronik Haberleşme Sektörü, Üç aylık Pazar verileri raporu, 2009 4. Çeyrek”, s. 21.

¹¹⁸ Sabit telefon abone sayısında doygunluk ve düşüş trendi devam ederken, mobil telefon abone sayıları 2005 yılında 43,6 milyondan 2009 yılında 55,7 milyon seviyelerine ulaşmıştır. Bkz. BTK 2009, s. 32.

¹¹⁹ Türkiye’de internet ilk defa TÜBİTAK tarafından desteklenen bir proje çerçevesinde Nisan 1993 tarihinde ABD ile kurulan 64 Kbit/sn bağlantıyla sağlanmıştır. Bu tarihten itibaren ODTÜ ve TÜBİTAK’ın organizasyonunda TR-NET adlı internet altyapısının geliştirilmesine yönelik çalışmalar sürdürülmüş ve 1996 yılında daha gelişmiş bir altyapının kurulması için Sprint- Satko- ODTÜ konsorsiyumu ve Türk Telekom’un

vermeye ise 2003 yılı ikinci yarısında başlamıştır.¹²⁰ Bu tarihten itibaren diğer internet servis sağlayıcıları (İSS) da söz konusu hizmeti verebilmek için istekli olmuşlar, süreç esnasında Türk Telekom’la birtakım anlaşmazlıklar yaşanmış ve düzenleyici kurumların müdahalelerine gerek duyulmuştur¹²¹. Hâlihazırdaki durumda ilgili piyasada TNet’in yanı sıra Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)’ndan gerekli izni alarak hizmet veren 108 adet İSS faaliyet göstermektedir¹²². Türk Telekom’un tekel konumunda başlattığı ADSL hizmetine ilişkin abone sayısı ise 2003 yılında 60 bin seviyelerinden 2009 sonu itibarıyla 6,2 milyon seviyelerine yaklaşmıştır.

Şekil 3- ADSL Abone Sayısı



Kaynak: BTK, 2009.

Söz konusu rakam, ADSL dışında kablo modem, mobil ve uydu gibi diğer erişim yöntemleri de eklendiği zaman (2010 yılı ilk çeyreğinde) yaklaşık 7,4 milyona ulaşmaktadır. Penetrasyon oranı olarak yaklaşık %9'a tekabül eden bu oranla OECD ülkeleri arasında Türkiye son sıralarda yer almaktadır¹²³. Bu düşük

gelir paylaşımı yöntemiyle TURNET ulusal internet ağının kurulması çalışmalarına başlanmıştır. Ancak 1998 yılında söz konusu projenin ortakların bazılarının beklentilerini karşılayamaması gibi nedenlerden ötürü, yeni bir projenin geliştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Yeni proje kapsamında Türk Telekom tarafından kurulan internet omurgası TNet olarak adlandırılmıştır. Bkz. GÜNGÖR, M. ve G. EVREN 2002, "İnternet Sektörü ve Türkiye İncelemeleri", <http://www.tk.gov.tr/Yayin/Raporlar/pdf/internetraporu.pdf>, Erişim Tarihi: 03.06.2010, s. 53-54.

¹²⁰ Dünya Gazetesi (2003), "Çok yakında DSL teknolojisi tüm Türkiye'de", www.meteksan.com.tr/.../Haber_Arsivi_2003_bb_ekim2003_60.html, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

¹²¹ Söz konusu düzenleyici politikalara izleyen bölümde detaylı olarak değinilmektedir.

¹²² BTK tarafından yetkilendirilmiş işletmeci sayıları ve yetkilendirme türleri için bkz. http://www.tk.gov.tr/doc/lisans/ISS_bildirim_giris.htm

¹²³ Bu kategorideki OECD ortalaması ise % 22,8 olmuştur. OECD ülkeleri genişbant internet istatistikleri Ek-1'de verilmektedir.

penetrasyon oranı pek çok faktörden kaynaklanmaktaysa da, öne çıkan nedenler arasında tek bir işletmecinin DSL hizmetlerini uzun bir süre tekel konumunda vermesi ve sabit telekomünikasyon altyapısı dışında diğer platformların etkin bir şekilde kullanılmaması gelmektedir.

Tablo 8- İnternet Abone Sayıları (2009)

xDSL	Kablo İnternet	ISDN	Uydu	Mobil internet	Toplam
6.216.028	146.622	16.570	7074	396.363	6.782.657

Kaynak: BTK, 2009.

Tablo9- İnternet Abone Sayıları (2010, 1.çeyrek)

xDSL	Mobil internet	Kablo internet	Fiber	Diğer	Toplam
6.373.746	640.580	181.225	71.717	155.590	7.422.858

Kaynak: BTK, 2010.

Yukarıdaki iki tablonun karşılaştırılmasında, en dikkat çeken hususlardan biri mobil internet kullanıcı sayılarındaki artış olmaktadır. Ancak, bu kategoride sağlanan erişim hızı, kapasitesi ve kalitesi konusunda sağlıklı bir yorum yapılamamaktadır. Bu noktada, mobil internet erişim teknolojisinin halen gelişmekte olduğu ve şebekeyi (o an için) kullanan abone sayısı arttığı zaman istenilen hız ve hizmet kalitesinin sağlanamadığı hususlarının dikkate alınması gerekmektedir. Yine yukarıdaki tablolardan görüleceği gibi, Türkiye’de genişbant abonelerinin büyük çoğunluğu DSL teknolojisini kullanmaktadır. Bu noktada, ülke genişbant erişim piyasasının rekabet açısından en önemli sorunlarından birisi karşımıza çıkmaktadır. Mobil internet teknolojisinin 2009 yılında kullanılmaya başlandığı dikkate alındığında, özellikle kablo platformunun kullanılma oranlarının çok düşük olduğu görülmektedir. Türkiye’de kablo platformu yaklaşık % 0,01’lik bir oranı oluştururken, OECD ortalaması % 6,6 olarak gerçekleşmiştir. İlgili piyasada yeni nesil şebekelere geçiş açısından daha da büyük önem taşıyan fiber optik altyapı ve buradan sağlanan erişim kategorisinde OECD ülke istatistiği gözükmezken¹²⁴, bu kategorideki OECD ortalaması ise %

¹²⁴ BTK, 2009 Raporunda internet erişimi tablosunda diğer kategorisi % 0,3 olarak ifade edilmekte olup, fiber optik hizmeti alan abonelerin bu kategoride gösterildiği değerlendirilmektedir. Türkiye’de TTNNet ve diğer İSS’ların fiber optik altyapı konusunda yapmış olduğu yatırımlar ve halihazırdaki projeleri göz önüne alındığında, ülkede belirli oranda bir altyapının oluştuğu ifade edilebilecektir. Ancak, bu kapsamda, konuyla ilgili istatistiki verilerin yetersiz olması gibi hususlar nedeniyle detaylı bir değerlendirme yapılamamaktadır. OECD, 2001 raporunda vurgulandığı gibi sayısal

2,1 olarak bulunmuştur. Ancak, bu teknolojinin sağladığı avantajlar (daha fazla hız gibi) nedeniyle, genişbant internet kullanımında etkinliği artırmak ve dolayısıyla bir rekabet avantajı elde etmek (ya da sürdürmek) isteyen ülkeler bu kategoriye ayrı bir önem atfetmektedirler¹²⁵. Örneğin; Kore’de bu oran %15’ i bulurken, Japonya’da %12 civarında gerçekleşmiştir.

Piyasa yapısı kapsamında rekabet açısından önem taşıyan diğer bir husus ise yerleşik işletmecinin perakende genişbant (DSL) hizmetlerindeki pazar payıdır. Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerle yapılan kıyaslamada görüleceği üzere yerleşik işletmecinin en fazla pazar payına sahip olduğu ülke %91’lik oranla Türkiye’dir. Bu orana en fazla yaklaşan ülke %81’le Kıbrıs Rum Kesimi ve %71’le Lüksemburg olmuştur¹²⁶. Diğer AB üyelerinde de söz konusu oran ülke bazında farklılık göstermekle birlikte yerleşik işletmecinin daha çok %40 ila %50 oranlarında pazar payına sahip olduğu görülmektedir.

Ülkemizde yeni nesil şebekelerin temelini oluşturduğu düşünülen, fiber optik altyapı henüz gelişme aşamasındadır. İlgili piyasada Türk Telekom’un fiber yatırımları yanında az sayıda işletmeci bu tür yatırımlara gitmektedir. Örneğin, Telcom tarafından Ankara ve İzmir şehirlerini birleştiren bir fiber altyapısı kurulmuştur¹²⁷. Genişbant politikalarıyla ilgili bölümde detaylı olarak değinildiği ve gerek kavramsal çerçeve gerekse ülke uygulamalarından görüldüğü gibi, ilgili piyasada penetrasyon oranı ve rekabet¹²⁸ hem (fiber gibi) farklı platform ve teknolojilere olan yatırımın artırılması hem de mevcut sabit telekomünikasyon (DSL) altyapısının alternatif işletmecilerin kullanımına açılarak daha etkin bir şekilde işletilmesine bağlı olarak gelişmektedir. Bu noktada, ilgili piyasada

uçurum ve genişbant politikalarının daha etkin bir şekilde yürütülmesi için ilk planda konuyla ilgili detaylı bilgi ve veriye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu çerçevede ülkemizde politika yapıcı konumunda olan kurumların konuyla ilgili istatistikî veri, rapor vb. bilgi paylaşımını sağlayan doküman yayımlayarak kamuoyuyla paylaşmasının önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

¹²⁵ AB (2009), “Progress Report on the Single European Electronic Communications Market” (14. İzleme Raporu), http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/implementation_enforcement/annualreports/14threport/Vol1Part2_30072009.pdf, Erişim Tarihi: 03.06.2010, s. 14-20.

¹²⁶ AB 2009, s.14-15. (AB ülkeleri ve Türkiye’de yerleşik işletmeci DSL pazar payları Ek-2’de verilmektedir).

¹²⁷ BTDÜNYASI (2009), “Tellcom İzmir- Ankara arasını da fiberle bağladı.” http://www.btdunyasi.net/printnews.php?news_id=5721&cat_id=31, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

¹²⁸ Burada rekabet bir amaç olarak değil, bir araç olarak görülmelidir. Zira rekabetten beklenen tüketicilere (son kullanıcılara) sunulan hizmetin fiyatının düşmesi ve hizmet çeşitliğinin artmasıdır.

düzenleyici kurumlar tarafından yapılan regülasyonlar üç kategoride incelenebilecektir. Bunlar sabit altyapının kullandırılması ve bu kapsamda ortaya çıkan rekabet sorunlarını içeren ex post düzenlemeler, kablo TV altyapısı ve fiber optik hatları içeren yeni nesil şebekeler olarak sayılabilecektir. Bunlara ek olarak özellikle 5369 sayılı Evrensel Hizmet Kanunu ve ilgili mevzuatın yürütücüsü konumundaki Ulaştırma Bakanlığı ve bu çerçevede yapılan işlemlerde ilgili piyasa yapısı (özellikle penetrasyon oranının artırılması açısından) üzerinde doğrudan etkide bulunmaktadır¹²⁹. Piyasa yapısı üzerinde yapılan bu değerlendirmenin ardından, piyasa düzenlemeleriyle birlikte düşük penetrasyon oranı ve rekabet seviyesinin ardında yatan sebeplerin ele alınması faydalı olacaktır.

4.3. Düzenleyici Yaklaşımlar

4.3.1. Sabit Telekomünikasyon Şebekesi

Yatırım merdiveni kavramı çerçevesinde diğer ülke uygulamalarında da görüldüğü üzere Türkiye’de genişbant (xDSL) altyapısının diğer İSS'lara açılması yeniden satış yöntemiyle başlamıştır. 2003 yılında Türk Telekom’un 60.000 ADSL portluk yatırım kararını müteakip diğer İSS'larda ilgili piyasada faaliyet göstermek için bu şirketle anlaşma yoluna gitmişler fakat bu süreçte bir netice alınamaması nedeniyle, bu şirketler¹³⁰ konuyu hem BTK¹³¹ hem de Rekabet Kurumu’na (RK)¹³² götürmüşlerdir. Konuyla ilgili olarak ilk kararı alan RK düzenlemesine istinaden söz konusu portların dağıtımı, BTK tarafından bunların diğer İSS'ların da kullanımına açılmasına yönelik bir regülasyon hazırlayana kadar durdurulmuştur¹³³. Bu karar ve ilgili şikâyet üzerine BTK 5.000 ADSL portunun İSS'lara % 18’lik bir marjla ve yeniden satış yöntemine göre

¹²⁹ Şüphesiz herhangi bir piyasayı yapısal olarak etkileyebilecek çok çeşitli kurum ve düzenleme bulunmaktadır. Örneğin Maliye Bakanlığı ve uyguladığı vergi politikaları, şirketlerin faaliyetleri ve kararları üzerinde doğrudan tesirde bulunmaktadır. Çalışma konusu genişbant internet hizmetleri piyasasında da vergi politikaları diğer talep ve arz yönlü politikalarla birlikte DPT Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı (2006-2010) raporlarında yer almış ve vergi indirimlerinin fiyatları düşürerek talebi artıracığı ifade edilmiştir. Ancak çalışma konusu özellikle düzenleyici kurumların politikaları ve bunların etkileşimi olması hasebiyle, burada vergi politikaları gibi hususlar ele alınmamıştır.

¹³⁰ Başvurular İSS'ların kurmuş olduğu Türkiye İnternet Servis Sağlayıcıları Derneği (TISSAD) tarafından yapılmaktadır.

¹³¹ O dönemde kurum ismi Telekomünikasyon Kurumu olup, çalışmada sadece BTK (Kurul ve Kurum aynı anlamda) ismi kullanılmıştır.

¹³² Rekabet Kurumu kısaltması olarak (aynı şekilde Kurum ve Kurul ayrımı yapılmaksızın) RK kullanılmıştır.

¹³³ 04-09/82-22 sayılı ve 29.01.2004 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.

dağıtılmasıyla ilgili bir düzenleme ihdas etmiştir. Söz konusu karar İSS'larına belirli bir oranda sabit port ve ayrıca abone sayısına göre de artan oranlı bir tahsis sayısı öngörmektedir. İSS'lar kendilerine sadece yeniden satış yönteminin önerilmesi¹³⁴ ve kendilerine sağlanan marj nedeniyle, fazla talepte bulunmamışlar¹³⁵, Kasım 2004 sonunda 1000 port bazında 11 İSS Türk Telekom'la yeniden satış anlaşması yapmıştır¹³⁶.

Müteakiben 2004 yılında Türk Telekom 200.000 adetlik yeni bir ADSL port yatırımına gitmiş, İSS'lar yine benzer şikâyetlerle BTK ve RK'na başvurmuşlardır¹³⁷. Ancak bu talep (şikâyet) kapsamında veri akış erişimine de izin verilmesi yer almıştır. Atiyas'a göre¹³⁸ RK ex ante regülasyon kapsamında olduğu düşüncesiyle ve kamusal bir düzenlemeye karşı bir işlem yapmama değerlendirmesiyle herhangi bir karar almamıştır^{139, 140}. BTK ise konuyla ilgili kararında Türk Telekom'a IP seviyesinde veri akış erişimini zorunlu hale getirmiş

¹³⁴ Veri akış erişimi ve yerel ağa paylaşımlı erişim gibi daha gelişmiş yöntemlerin sunulmaması eleştiri konusu olmuştur.

¹³⁵ Söz konusu şirketlerin kendi beyanlarıdır.

¹³⁶ ATİYAS, I. (2005), "Competition and Regulation in the Turkish Telecommunications Industry", TEPAV, Ankara, s. 32.

¹³⁷ RK'nun BTK'ndan görüş alma prosedürü esas itibarıyla 5809 sayılı Kanun tarafından düzenlenmektedir. Bu Kanunun 'Rekabetin Sağlanması' başlıklı 7nci maddesi ikinci fıkrasında '...(2) Rekabet Kurulu, elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkiklerde, birleşme ve devralmalara ilişkin olarak vereceği kararlar da dahil olmak üzere elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak vereceği tüm kararlarda, öncelikle Kurumun görüşünü ve Kurumun yapmış olduğu düzenleyici işlemleri dikkate alır.' ifadesi bulunmakta olup, RK'nun ilgili piyasadaki kararları öncesi BTK düzenlemelerini göz önüne alınması gerektiğini hükme bağlamaktadır.

¹³⁸ Atiyas, 2005, s. 32.

¹³⁹ 04-57/796-199 sayılı ve 02.09.2004 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.

¹⁴⁰ Bu bağlamda Atiyas'ın (2005, 33) verdiği diğer örnekte 2003 yılında Türk Telekom'un ISDN tariflerine ilişkin yapılan şikâyet başvurusudur. Türk Telekom'un ISDN erişim tarifelerine sekiz aylık bir süreçte % 50 oranında zam yaparken, perakende fiyatlarda bu oranda bir artış yapmayarak fiyat (marj) sıkıştırmasına gittiği iddiaları şikâyet konusunu oluşturmuştur. Rekabet Kurumu konuyla ilgili kararında söz konusu artışın BTK'nun düzenlediği fiyat tavanı (price cap) uygulaması kapsamında olduğundan bahisle, bu şikâyetin Rekabet Kanunu kapsamında ele alınamayacağı ifade edilmektedir. Buradan, Atiyas tarafından da vurgulandığı gibi, Rekabet Kurumu'nun BTK'nun özel düzenlemeler getirdiği alanlara girmek istemediği anlaşılmaktadır. Nitekim çalışma kapsamında diğer örneklerden de görüleceği üzere, Rekabet Kurumu henüz düzenlenmemiş alanlarda rekabetin artırılması için BTK'nun bazı düzenlemeleri yapmasını (yalın ADSL Kararı gibi) isteyebilmektedir.

ve şirketin toptan satış tarifelerini Haziran 2004 tarihine kadar hazırlamasını şart koşmuştur. Daha sonraki süreçte BTK Türk Telekom'un hazırlamış olduğu tarifeyi revize etmiş ve marjı %41-50 arasında belirlemiştir. Ancak Türk Telekom söz konusu kararı BTK'nun Tarife Yönetmeliğine göre Kurumun kendisine sunulan tarifeyi *değiştirerek*¹⁴¹ onaylama yetkisi bulunmadığı savıyla yargıya taşımıştır. Bu süreçte ilk olarak yürütmenin durdurulması kararı alınmış, Temmuz 2005 tarihinde ise konu iptalle sonuçlanmıştır. Söz konusu yargı süreci devam ederken BTK ve Türk Telekom veri akış erişimindeki marjın %29- %35 arasında olması üzerinde uzlaşmışlardır. Buna rağmen İSS'lar Türk Telekom'la diğer teknik hususlarda anlaşma sağlayamamış ve konu yine BTK'na taşınmıştır. BTK hakemliğinde sürdürülen uzlaştırma 2005 yılının ikinci yarısında Türk Telekom'un özelleştirilmesi süreci ve özellikle bu şirketin geciktirme taktikleri nedeniyle yavaş ilerlemiş ve taraflar arası ilk veri akış erişimi anlaşması Şubat 2007 de imzalanmıştır¹⁴². Söz konusu hizmetin verilmeye başlaması ise, Türk Telekom'un veri akış erişimine ilişkin referans tekliflerini hazırlaması sonucunda 2008 yılında mümkün olmuştur¹⁴³.

İlgili piyasada yatırım merdiveninin ilk iki aşamasının gerçekleşmesi sürecinde yaşanan diğer bir gelişme 20.04.2004 tarihinde BTK tarafından Yerel Ağa Ayrıştırılmış Erişime İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğin (YAPA) yayımlanmasıdır. Sabit altyapının alternatif işletmecilerin kullanımına açılması ve kendi yatırımlarını da yapabilmelerine olanak sağlayan bu düzenleme 01.07.2005 tarihinde yürürlüğe girmiş, ilk referans yerel ağa ayrıştırılmış erişim teklifi ise 22.11.2006 tarihinde yayımlanmıştır.¹⁴⁴

YAPA uygulaması 22.02.2007 tarihinde 3 adet Türk Telekom santralinin paylaşımına açılmasıyla başlamış ve her üç ayda bir önceki dönemde erişime açılan santral sahası sayısının iki adet artırılması ön görülmektedir. Böylelikle söz konusu uygulamaya açılması planlanan santral sayısı 22.05.2010 tarihinde 250 adede ulaşacak ve 22.11.2010 itibarıyla de talep edilebilecek santral sayısı

¹⁴¹ Değişirme aynı zamanda yeni tarife uygulaması (fiyat bazında) anlamında değerlendirilebilecektir.

¹⁴² ÜNVER, M.B., (2009), "Exploring the ways to increase broadband deployments: a critical discussion and possible breakthroughs for Turkey", http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=mehmet_unver, Erişim Tarihi: 03.06.2010, s.11.

¹⁴³ ATİYAS, I. ve P. DOĞAN, (2009), 'The political economy of liberalization of fixed line telecommunications in Turkey', Mossavar- Rahmani Center for Business and Government, Harvard Kennedy School, http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/rpp/Working%20papers/RPP-2009-01_Atiyas_Dogan.pdf, Erişim Tarihi: 03.06.2010, s. 13.

¹⁴⁴ Ünver 2009, s. 11.

350 olacaktır¹⁴⁵. Bu kapsamda, ilgili piyasada faaliyet gösteren işletmeciler tarafından yapılan eleştiride ‘söz konusu 249 santralin daha hızlı bir şekilde YAPA’ya açılması sağlanmalı (3 aylık dönemler kısaltılmalı ya da dönem başına açılacak santral sayısında ciddi artışlara gidilmeli) ve bu şekilde işletmecilerin önü açılmalıdır¹⁴⁶ şeklinde bir ifade kullanılmaktadır. İlgili hizmetin verilebileceği tesis sayısı dışında bu hizmetin tarifesi (bedeli) ve tesislerdeki paylaşım, kullanım imkânları da YAPA’nın etkinliğini belirleyici faktörler arasında yer almaktadır. İlk aşamada baz maliyet aylık 20 TL olarak belirlenmiş olup, bu ücret Temmuz 2007 tarihinde 17 TL’ye indirilmiş ve en son olarak da 15,3 TL’ye düşürülmüştür. Bu indirimlerin aynı zamanda Türk Telekom perakende aylık sabit ücreti ile YAPA kullanım ücreti arasındaki negatif marjın¹⁴⁷ azaltılması amacını taşıdığı değerlendirilmektedir^{148, 149}. Bu çerçevedeki ikinci önemli gelişme de referans teklifin bir eki olarak tesis paylaşımına yönelik usul ve esasların belirlenmesidir. Ünver’e¹⁵⁰ göre BTK yerel ağın paylaşımına açılma sürecinin geliştirilmesine önem vermekte ve hem bağlantı, kullanım ücretlerinin düşürülmesi hem de tesis paylaşımıyla ilgili ücretlerin Kasım 2006 tarihinden itibaren 3 kez indirilmesi buna örnek gösterilmektedir.

YAPA’yla ilgili BTK’nun ex ante düzenlemeleri sürerken yine RK’na bir şikayette bulunulmuş¹⁵¹ ve bu şikayette Telcom tarafından (diğer hususların yanı sıra) YAPA tarifelerinin yıkıcı fiyata, fiyat sıkıştırmasına ve çapraz sübvansiyona yol açtığı iddialarına yer verilmiştir¹⁵². Söz konusu şikayete ilişkin yapılan değerlendirmede ise RK’nun telekomünikasyon sektörüne yönelik alacağı kararlar

¹⁴⁵ Türk Telekom, Referans Yerel Ağa Ayrıştırılmış Erişim Teklifi, http://www.tk.gov.tr/Basin_Duyurular/Duyurular/kamuoyu/teklifler/TT_Refer_Eri_Teklifi.pdf, Erişim Tarihi: 03.06.2010, s.135-142.

¹⁴⁶ TELKODER (2008), “Yapa, Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımı, Çalışma Grubu Raporu”, www.telkoder.org.tr/files/1-report/YAPAOYTPCG_21_01_2008.doc, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

¹⁴⁷ Bu husus için bkz. Telkoder 2008, s.7-8.

¹⁴⁸ Ünver 2009, s.12.

¹⁴⁹ Ayrıca, bu şirketin uyguladığı abone devresi tesis ücreti de tam ve paylaşımlı erişim için 68 ve 74 TL’ye düşürülmüştür (ilk belirlenen ücretler 100 ve 110 TL olup, yaklaşık % 32’lik bir indirim söz konusudur).

¹⁵⁰ Ünver 2009, s.13-14.

¹⁵¹ 21.10.2009 tarihli ve 09-48/1206-306 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

¹⁵² ‘Türk Telekom tarafından alınan Tam YAPA hizmetinin aylık ücretinin vergi hariç 15,3 TL olduğu, ancak...mevcut YAPA ücreti ile Türk Telekom’un sabit ücreti sübvansiyon ettiği, bunu önlemek...için sabit ücretin 15,3 TL seviyesine çıkartılması gerektiği,...’

öncesinde BTK'nun görüşünü alması gerektiği ve bu kurumun yaptığı öncül düzenlemelerinde dikkate alınarak karar verildiği belirtilmektedir¹⁵³. Bu çerçevede, RK'nun diğer ADSL kararlarında olduğu gibi, öncül düzenlemelerin bulunduğu alana doğrudan müdahale etmediği görülmektedir. RK'na, fiyat dışındaki ve tesis paylaşımıyla dolaylı olarak ilgili olabilecek bir konuda yapılan diğer bir şikâyeti, Türk Telekom'un bina sahipleriyle yaptığı anlaşmaların münhasırlık içerdiği ve bu suretle alternatif operatörlerin piyasaya girişinin engellendiği iddiası oluşturmuştur. İlgili RK (Kurul) Kararında ise tesis paylaşımı mevzuatı da değerlendirilmiş ve esas itibarıyla söz konusu anlaşmaların herhangi bir münhasırlık içermemesi hasebiyle şikâyet reddedilmiştir¹⁵⁴. RK'nun bu kategoride önem arz eden ve dolaylı olarak ex ante düzenleme kapsamında değerlendirilebilecek diğer bir kararını ise 'Yalın ADSL' oluşturmuştur¹⁵⁵. Yalın DSL, son kullanıcılara mevcut yerel ağı işleten yerleşik işletmeciden sabit telefon hizmeti almaksızın rakip işletmecilerden ADSL hizmeti alma imkanı sağlayan bir uygulamadır. Bir başka deyişle, yalın DSL, geleneksel telefon hizmeti ile genişbant DSL hizmetinin birbirinden ayrılması anlamına gelmektedir. Uygulama açısından bakıldığında, kullanıcıların sabit telefon işletmecisine aylık ücret (kullanıma bağlı olmayan sabit ücret) ödemeksizin genişbant ADSL hizmetleri alabilmesi mümkün hale gelmektedir. Söz konusu hizmetin sunulabilmesi için teknik açıdan şebekede bir değişikliğe gidilmesine gerek bulunmamakta, yerleşik işletmecinin faturalama sisteminde telefon hizmeti ile DSL hizmetini ayırması yeterli olmaktadır. Bu nedenlerden ötürü söz konusu uygulamanın başlamasının ilgili piyasada rekabet üzerinde olumlu etkileri olacağını söylemek yanlış olmayacaktır. Yerel ağın ayrıştırılması uygulamaları kadar yaygın olmamakla birlikte, yalın DSL hizmeti birçok ülkede bulunmaktadır. Yalın DSL'in çeşitli formları Avusturya, Belçika, Kanada, Estonya, Fransa, İtalya, Hollanda, Norveç, İsveç, İngiltere ve ABD'de sunulmaktadır. Yalın DSL, uygulama kolaylığı nedeni ile İSS'lar açısından veri akış erişimi uygulamasından bir sonraki adım olarak değerlendirilmektedir. Yalın DSL uygulaması ile İSS'lar müşterilerine DSL hizmeti ile birleştirilmiş şekilde düşük tarifeli VoIP hizmet paketleri ve IPTV, görüntülü telefon gibi hizmetleri sunabilmektedir. Söz konusu hizmet, yerel ağa ayrıştırılmış erişim stratejisini ilk aşamada benimsemeyen rekabetçi işletmeciler için önemli bir alternatiftir¹⁵⁶.

¹⁵³ Bkz. Dip not 135.

¹⁵⁴ 09-47/1160-294 sayılı ve 14.10.2009 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.

¹⁵⁵ 09-07/127-38 sayılı ve 18.02.2009 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.

¹⁵⁶ EVREN G. ve A. TÖZER (2009), "Yalın DSL: İktisadi Düzenleyici İncelemeler, Deneyimler ve Öneriler", Habtekus 2009, Haberleşme Teknolojileri ve Uygulamaları Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniversitesi, s.1-2.

Bu çerçevede, ilgili RK Kararında BTK'na gerekli başvurunun yapılarak üç ay içerisinde Türk Telekom tarafından yalın ADSL hizmetinin başlatılması kararı alınmıştır. BTK tarafından başlatılan çalışmada ise bu yılın Ocak ayında Referans Teklif ile ilgili kamuoyu görüşü alınma süreci tamamlanmış ve ilgili hizmete ilişkin tarifelerin belirlenmesi sonucu, bu hizmetin Temmuz ayında başlatılması planlanmıştır.¹⁵⁷. Nitekim söz konusu düzenleme 14.07.2010 tarih ve 2010/DK-07/417 sayılı (BTK) Kurul Kararıyla hayata geçirilmiş bulunmaktadır¹⁵⁸. Ancak uygulama için belirlenen ücretle ilgili tarafların şikâyetleri devam etmektedir¹⁵⁹. Uygulamanın yeni başlaması nedeniyle, bu aşamada yalın ADSL'in etkileri, fiyat seviyesi ve buna olan taleple ilgili bir değerlendirme yapılamamaktadır.

RK'nun bu kararı da ilk ADSL port dağıtımıyla ilgili konuda izlenen yöntemle paralellik arz etmektedir. Söz konusu Kararlar ışığında RK politikasının ilgili piyasada rekabeti artıracığı düşünülen ancak belirli ek düzenlemelerin gerektiği (yerel ağın paylaşıma açılması, tesis paylaşımı ve referans teklif mevzuatı gibi) regülasyonların (rekabet araçlarının) BTK görev alanında olduğu ve bu Kurum marifetiyle gerçekleştirilmesini içerdiği yönünde bir değerlendirme yapılabilecektir. Diğer bir deyişle, RK hem ADSL port dağıtımı hem de yalın ADSL konusunda, bir anlamda ilk adımı atmış ve gerekli regülasyonları sektörel düzenleyici kuruma bırakmıştır¹⁶⁰.

Diğer taraftan, RK'nun ilgili piyasanın yapısı üzerinde doğrudan etkili olduğu diğer önemli bir karar, Türk Telekom'un (özelleştirme sonrası)

¹⁵⁷ BTK (2010b), "BTK 2010 İş Planı", <http://www.btk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

¹⁵⁸ 14.07.2010 tarih ve 2010/DK-07/417 sayılı BTK Kurul Kararı, <http://www.tk.gov.tr/duzenlemeler/Hukuki/kurulkararlari/2010/2010%20DK-07-417.pdf>, Erişim tarihi: 03.06.2010.

¹⁵⁹ Yalın ADSL ücretinin tüketiciye yansımaları 13-14 TL arasında olacağı belirtilirken, Telkoder'e göre bu ücret mevcut abonelere bir avantaj sağlamamakta ve bunun için 6,15 TL düzeyinde bir ücret belirlenmesi gerekmektedir. Diğer taraftan Türk Telekom tarafından yapılan açıklamada da BTK'nun belirlediği ücretin maliyetlerin altında kaldığı ifade edilmektedir. Bkz. HÜRRİYET (2010), 'Yalın ADSL fiyatları belirlendi', <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/15447145.asp>, Erişim tarihi: 30.07.2010 ve NTVMSNBC (2010), 'Yalın ADSL başladı ama...', <http://www.ntvmsnbc.com/id/25119402/>, Erişim tarihi: 01.08.2010.

¹⁶⁰ Bu argüman 'apriori' bir değerlendirmeyi içermemektedir. Bir başka deyişle RK kararı olmadan söz konusu düzenlemelerin BTK gündemine gelip gelmeyeceği hususunda bir inceleme yapılmamakta olup, sadece kronolojik sıra itibarıyla bir değerlendirmede bulunmaktadır.

ayrıştırılmasıyla ilgilidir¹⁶¹. Söz konusu Kararda “TTNet internet servis sağlayıcılığı faaliyetlerinin, en geç Türk Telekom’un devir tarihini takip eden altı aylık süre zarfında tamamlanmak üzere diğer iş birimlerinden ayrı bir tüzel kişiliğe kavuşturulması” şartı getirilmiş ve bunun sonucunda perakende seviyedeki internet hizmetleri TTNet’e aktarılırken, internet omurgası (altyapı) Türk Telekom’da kalmıştır. Kararda ifade edildiği gibi bu işlem farklı tüzel kişilikler öngörmekteyse de, yapısal bir ayırım getirmemiştir. Zira bu şirketlerin mülkiyet yapısında bir değişikliğe gidilmemiştir. Fonksiyonel ayrıştırma olarak nitelendirilebilecek bu işlemle dikey bütünlük işletmecinin toptan ve perakende kollarının ayrılarak yıkıcı fiyat, fiyat sıkıştırması, ayrımcı uygulamalar gibi rekabeti bozucu eylemlerinin sınırlandırılmasının amaçlandığı düşünülmektedir. Ancak bu ayrıştırmanın fonksiyonel ayrıştırmanın tüm unsurlarını içerip içermediği konusunda bir değerlendirme yapılamamaktadır. Fonksiyonel ayrıştırmadan beklenen sonuçların elde edilebilmesi için gerekli unsurların hepsinin yerine getirilmesi ve bunların sürekli denetlenmesi gerekmektedir. Örneğin, ayrı tüzel kişilikler arası bilgi alışverişine yönelik kurallar oluşturulmalı ve bunun alternatif işletmecilerin aleyhinde rekabeti bozucu şekilde kullanılmasının önlenmesi gerekmektedir. Yine bu süreçte, düzenleyici kuruma önemli bir rol düşmekte ve sürekli bir denetleme ihtiyacı bulunmaktadır¹⁶². Bu noktada, (diğer hususların yanı sıra) RK ve BTK arasında etkin bir işbirliğinin fayda sağlayacağı düşünülmektedir.

Yukarıda da bahsedildiği gibi, söz konusu ayrıştırma yasal yükümlü işletmecinin toptan ve perakende iş kollarının ayrılması sonucu denetim ihtiyacını ortadan kaldırırsa da, daha etkin bir piyasa düzenlemesini (hesap ayırımı, maliyet muhasebesi gibi düzenlemelerin daha etkin bir şekilde uygulanabilmesi) getirdiği değerlendirilmektedir. Nitekim ayrıştırma sonrası RK tarafından yükümlü işletmeci aleyhine verilen kararlar, fiyat sıkıştırması gibi hususlarda bu işletmecinin rekabeti engelleyici eylemlerinin daha etkin bir şekilde izlenebildiğini göstermektedir. Bu süreçte özellikle RK tarafından alınan iki karar önem taşımaktadır. RK tarafından tek bir teşebbüs olarak kabul edilen işletmecinin toptan ve perakende hizmetlerinde fiyat sıkıştırması yoluyla rakiplerinin faaliyetlerinin zorlaştırıldığı kararı alınmıştır¹⁶³. Burada ‘Yaz Fırtınası’ kampanyası dahil olmak üzere TTNet’in maliyet altı veya Türk Telekom’un

¹⁶¹ 05-48/681-175 sayılı ve 21.07.2005 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.

¹⁶² Örneğin İngiltere’de BT kapsamında benzer bir ayrıştırma yapılmış ve düzenleyici kurum (Ofcom) süreçle ilgili kamuoyuna bilgi verici raporlar yayımlamıştır. Maliyetli bir süreç olan ayrıştırma sonucu halen bazı problemler devam etmekte ve çeşitli iyileştirmelere gidilmektedir (hizmet seviyesi, hizmetin teslim süresi vb).

¹⁶³ 07-59/676-235 sayılı ve 11.07.2007 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.

toptan fiyatlarıyla karşılaştırıldığında fiyat sıkıştırması niteliğinde olabilecek son kullanıcı fiyatlarını içeren tüm kampanyaların durdurulması kararı verilmiştir. Yine yasal yükümlü işletmecinin toptan ve perakende hizmetler arasında fiyat sıkıştırması yaptığı iddialarını içeren benzer bir konuda alınan kararda¹⁶⁴ ise Türk Telekom ve TTNNet tarafından oluşturulan ekonomik bütünlüğün ilgili piyasada hakim konumunu perakende pazarda fiyat sıkıştırması yoluyla kötüye kullandığı sonucuna ulaşılmış ve teşebbüse 12.394.781,16 TL ceza verilmiştir. Diğer taraftan RK'na yapılan diğer bir şikâyette fonksiyonel ayrımın başka bir unsuru yer almıştır. Bu şikâyette TTNNet'in Türk Telekom'un pazarlama kanallarını kullandığı ve bunların diğer alternatif operatörlere açılmadığı belirtilerek, söz konusu eylemin rakiplerin faaliyetlerini zorlaştırdığı iddialarına yer verilmiştir. İlgili RK kararında TTNNet'e sunulan pazarlama imkânlarının telekomünikasyon tanımına girmediği ve zorunlu unsur kapsamında olmadığı ifadelerini içeren BTK görüşüne yer verilmiş ve konuyla ilgili bir soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonucuna ulaşılmıştır¹⁶⁵.

4.3.2. Kablo TV

Önceki bölümde vurgulandığı gibi, şebekelerarası rekabetin geliştirilmesi, genişbant penetrasyon oranlarının ve kullanıcı memnuniyetinin artırılması açısından şebeke içi rekabete göre daha etkili sonuçlar getirebilmektedir. RK ve BTK'da genişbant erişimin alternatif platformlardan verilmesi ve daha da önemlisi bu şebekelerdeki tekel yapının yerine daha rekabetçi bir piyasa yapısının alması amacıyla düzenlemeler yapmaktadırlar. Bu düzenlemelerin başlangıcı 2001 yılına kadar uzanmaktadır. Her iki kurum da bu yıl içerisinde Türk Telekom aleyhine açtıkları soruşturmalarda, kablo TV altyapısının başka işletmecilere de açılması hususunu gündemlerine almışlardır¹⁶⁶. Ancak her iki soruşturmada da kablo TV altyapısının daha etkin kullanılmasına yönelik kararlar alınsa da, gelir ortaklığı modelinden¹⁶⁷ kaynaklanan sorunlar, Türk Telekom'un sunduğu diğer teknik nedenler gibi hususlar nedeniyle, bu konuda bir ilerleme kaydedilememiştir. Söz konusu şebekeyle ilgili önemli bir gelişmeyi ise yine Türk Telekom'un

¹⁶⁴ 08-65/1055-411 sayılı ve 19.11.2008 tarihli Rekabet Kurulu Kararı

¹⁶⁵ 09-26/537-127 sayılı ve 03.06.2009 tarihli Rekabet Kurulu Kararı

¹⁶⁶ 01-13/123-M sayılı ve 28.3.2001 sayılı RK Soruşturması, 29.05.2001 tarihli BTK Soruşturması.

¹⁶⁷ Hâlihazırdaki durum itibariyle Türksat gelir paylaşım ortaklığı (GPO) usulü ile çalışmamaktadır. Yüklenici firma (taşeron) ile çalışmaktadır. Uygulanmakta olan prosedüre göre ihaleye çıkılmakta ve ihale sonucunda bölge bazlı taşeron firma ile anlaşılmaktadır. (Örnek: Ankara 1. Bölge X firması; Ankara 2. Bölge Y firması ; İstanbul Anadolu 1. Bölge X firması gibi). Taşeron firmaların ödemeleri "Aylık Hakediş Usulü" ne göre yapılmaktadır.

özelleştirilmesi sürecinde ilgili RK kararı oluşturmuştur¹⁶⁸. İlgili karar çerçevesinde Kablo TV şebekesi 5335 sayılı Kanunla Türksat A.Ş.'ne devredilmiştir. Kablo TV altyapısının ayrılması yapısal ayrıma bir örnek teşkil etmektedir. Şebeke mülkiyeti ile birlikte el değiştirmiş ve başka bir tüzel kişilik tarafından işletilmeye başlanmıştır. Devir işleminden sonra da gelir ortaklığı sisteminden kaynaklanan hukuki anlaşmazlıkların uzun süre devam etmesi sonunda, yapısal ayrımdan beklenen sonucun elde edilmediği görülmektedir. Bu süreçte BTK tarafından da ex ante düzenlemelerle altyapının daha etkin kullanılmasına yönelik çalışmalar yapılmış ve Kablo Platform hizmetinin yetkilendirilmesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir¹⁶⁹. Burada Kablo platform hizmeti kablo şebekesi üzerinden her türlü ses, veri, görüntü ve şifreli/şifresiz radyo/TV sinyallerinin tek yönlü/çift yönlü biçimde abonelere sunulmasını kapsayan telekomünikasyon hizmeti olarak tanımlanmakta ve kablo platform hizmeti sunacak işletmeciye kullanıcılara radyo/TV yayınlarını iletme ve veri iletimi ile telefon ve internet erişimi hizmetlerini sunma hakkı vermektedir. Sabit şebekeye alternatif bir şebeke oluşturulması amacıyla güden bu yetkilendirme eki Danıştay 13 üncü Dairesinin 24.0.1.2007 tarihli ve E.2005/6375, K.2007/315 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir. Hâlihazırda, yürürlükteki düzenleme kapsamında “Kablo Platform Hizmeti”ne ilişkin olarak BTK’dan 2. Tip Telekomünikasyon Ruhsatı almış olan işletmeciler, altyapı işletmeciliği hizmeti, internet servis sağlayıcılığı ve kablolu yayın hizmeti için bildirimde bulunmuş sayılmaktadırlar. Telefon hizmeti sunmak isteyen kablo platform hizmeti işletmecilerinin ise, sabit telefon hizmetine yönelik olarak BTK’na bildirimde bulunmaları ya da kullanım hakkı için ayrıca başvuruda bulunmaları gerekmektedir^{170,171}.

Yapılan bu değerlendirmeler ve (bir önceki alt bölümde ele alınan) abone sayısı, pazar yapısı gibi hususlar dikkate alındığında, rekabet açısından sonucun sabit şebekedeki durumdan daha kötü olduğu görülmektedir. Bu noktada, Kablo TV altyapısının iyileştirilmesi ve gerekli yatırımların yapılabilmesi için özelleştirme alternatifinin de değerlendirilerek, alternatif işletmecilerin etkin bir

¹⁶⁸ 05-48/681-175 sayılı ve 21.07.2005 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.

¹⁶⁹ 05.02.2005 tarih ve 25718 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Telekomünikasyon Hizmet ve Altyapılarına İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik

¹⁷⁰ Daha detaylı bilgi için bkz.

<http://www.btk.gov.tr/Yetkilendirme/yetkilendirmetanimi.htm>

¹⁷¹ Ancak, işletmecilerce alınan yetkilendirmelerin (hangi ölçüde) kullanılıp kullanılmadığı gibi hususlarda bir değerlendirme yapılamamaktadır. Kablo TV şebekesiyle ilgili yapılacak detaylı çalışmalarda diğer hususların yanı sıra düzenleyici çerçeveye ilgili analizlerin de yapılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

şekilde bu altyapıdan yararlanmalarını sağlayıcı düzenlemelerin tartışmaya açılmasının uygun olacağı mütalaa edilmektedir. Ayrıca, yine düzenleyici kurumların etkin işbirliği önemli olmakla birlikte, sektörle ilgili diğer kuruluş ve özel sektör temsilcilerinin de birlikte çalışmalarının sağlanması faydalı olacaktır. Örneğin, bu platformu kullanacak (veya kullanmayı isteyecek) işletmecilerin de altyapıyı geliştirici yatırımlar yapması sağlanmalı ve bu konuda teşvik edici politikalar geliştirilmelidir.

4.3.3. Yeni Nesil Şebekeler

Tüm bu düzenleyici kurum regülasyonları şüphesiz belirli bir dereceye kadar piyasa gelişimini sağlayacaktır. Diğer bir deyişle, mevcut altyapıdan diğer operatörleri yararlandırmanın bir sınırı bulunmakta ve özellikle yeni nesil şebekelere geçiş için fiber gibi yüksek hız, kapasite sağlayan altyapı yatırımlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Telekomünikasyon sektörü, piyasa özellikleri gereği belirli ölçüde kurulum maliyetlerini gerektiren bir pazardır. Bu nedenle, düzenleyici çerçevenin yeni yatırımları zorlaştırıcı değil, teşvik edici bir şekilde oluşturulması gerekmektedir. Günümüz piyasalarında yatırım yapmak isteyen girişimciler çeşitli şekillerde desteklenmekte ve bunun için farklı politikalar üretilmektedir. Burada, genişbant erişim hizmetlerinde de kendi inisiyatifleriyle yatırım yapacak işletmecilerin (buna yasal yükümlü işletmeci de dahil) söz konusu yatırımların geri dönüşünü sağlayacak bir dönem için düzenlemeden muaf tutulması gerekmektedir. Diğer taraftan, kamu kaynaklarınca yapılacak yeni yatırımlarda, bu altyapıdan tüm işletmecilerin yararlanmasını temin edici önlemler alınmalıdır. Evrensel hizmet fonu da bu tür imkanlar için kullanılabilir. Bu kapsamda, çalışmanın ülke tecrübeleri kısmında da değinildiği gibi (İtalya örneği), kamu otoritesi koordinasyonunda işletmeci ve kamu kaynaklarının ortaklaşa kullanılacağı, fiber optik şebekesi yatırımlarının gerçekleştirilebileceği düşünülmektedir. Ayrıca, evrensel hizmet mevzuatı ve uygulama sürecinin daha şeffaf hale getirilmesi ve buradan kullanılacak fonların kamuoyunca takibinin sağlanmasının da faydalı olacağı mütalaa edilmektedir.

Sonuç itibarıyla yeni nesil şebekelerin kurulması ve yaygınlaştırılması sürecinde Kablo TV örneğinde görüldüğü gibi, sadece düzenleyici kurumların çalışmalarının tek başına yeterli olmayabileceği ve bu konudaki ilgili tüm piyasa aktörlerinin katılımıyla hazırlanacak politikalara en üst derecede (siyasi irade düzeyinde) sahip çıkılarak, bu politikaların yürütülmesinin etkin bir şekilde denetlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Yine Kanada örneğinde görüldüğü gibi, bilgi ekonomisi altyapısında sürekli bir yenileme gereksinimi bulunmakta, aksi takdirde ülkeler kısa bir dönem zarfında elde ettikleri avantajları kaybedebilmektedirler. Bu noktada, ülkemizle ilgili olarak sorunların tespiti ve

gerekli politikaların, ilgili tüm aktörlerin katılımıyla gerçekleştirilecek bir platformda oluşturulmasının, daha etkin çözümler için gerekli ama yeterli olmayan ilk adımı oluşturacağı değerlendirilmektedir.

4.4. Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı (2006-2010)

Ülke tecrübeleri kısmında değinildiği üzere, hemen her ülke bilgi toplumu kriterlerini yakalama amaçlı bir takım hedefler belirlemekte ve bunları eylem planı olarak yayımlamaktadır (örneğin, Siber Kore ve E-Avrupa eylem planları). Bu bağlamda, Türkiye’de de BİT kullanımını artırmak ve (internet) altyapısını geliştirme amacı doğrultusunda bir takım politika dokümanları oluşturulup, yürürlüğe konulmaktadır. Söz konusu eylem planının temel çerçevesini oluşturan dokuzuncu Kalkınma Planında (2007-2013) genişbant penetrasyon oranının %20’ye, kullanım bazındaki oranın ise % 60’a çıkarılması hedeflenmiştir¹⁷². Bu temel hedef doğrultusunda yine DPT tarafından hazırlanan ve detaylı politikaları içeren 2006-2010 yıllarını kapsayan Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı¹⁷³ yürürlüğe konulmuştur. Plan yedi temel stratejik öncelikten oluşmakta¹⁷⁴ ve bu yedi öncelik için detaylı bir şekilde belirlenmiş eylemler (politika araçları) bulunmaktadır. Tam olarak 111 adet olan bu eylemlerin (gerçekleştirilmesinin) sorumlusu olarak çeşitli kurumlar belirlenmiş ve aynı kategorilerde (birlikte çalışılacak) ilgili kuruluşlar tespit edilmiştir. Burada her bir hedefin gerçekleştirilmesi için sorumlu ve ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması ve bu aktörler arasında etkin bir işbirliğinin süreç boyunca sürdürülmesinin önemi görülmektedir. Söz konusu plan diğer ülke planlarıyla karşılaştırıldığında hem kapsam hem de her bir eylemin detayı açısından benzer nitelikler taşımaktaysa da, asıl sorunun koordinasyon ve işbirliği kategorisinde olduğu düşünülmektedir. Zira Türkiye’de kamu yönetimi konusunda bilgi sahibi olan herkes yapılan planların, bunlara hükümet politikası olarak sahip çıkılmadığı sürece, etkin bir şekilde yürütülme oranının düşük kaldığı saptamasını yapacaktır. Diğer bir deyişle, birçok kez yapılan planların ölçme ve değerlendirme ayağı eksik kalmakta, fayda-maliyet analizleri yapılmamakta ve bir sorun varsa düzeltici tedbirlere başvurulmamaktadır. Kanaatimce, bu tür sorunlar söz konusu eylem

¹⁷² DPT (2006), *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, DPT, Ankara, www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/1968/plan9.pdf, Erişim tarihi: 03.06.2010.

¹⁷³ DPT (2006) ‘Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı’, DPT, Ankara, www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2227/Eylem_Planı.pdf, Erişim tarihi: 03.06.2010.

¹⁷⁴ Bunlar ‘Sosyal Dönüşüm’, ‘Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin İş Dünyasına Nüfuzu’, ‘Vatandaş Odaklı Hizmet Dönüşümü’, ‘Kamu Yönetiminde Modernizasyon’, ‘Küresel Rekabetçi Bilgi Teknolojileri Sektörü’, ‘Rekabetçi, Yaygın ve Ucuz İletişim Altyapı ve Hizmetleri’, ‘Ar- Ge ve Yenilikçiliğin Geliştirilmesi’ şeklinde sınıflandırılmıştır.

planında da yaşanmıştır. Hangi hedeflerin ne ölçüde gerçekleştiği, göreceli olarak düşük performans alınan kategorilerde niye bu sonucun ortaya çıktığı ve başarılı olarak görülen kategorilerde de fayda- maliyet analizlerinin yapılıp yapılmadığı kamuoyuyla yeterince paylaşılmamıştır. Bu noktada sadece ‘Rekabetçi, Yaygın ve Ucuz İletişim Altyapı ve Hizmetleri’ kategorisinde yer alan eylemlerin gerçekleştirilme derecesi hususunda genel bir değerlendirme yapılmaktadır¹⁷⁵.

Tablo 10- Rekabetçi, Yaygın ve Ucuz İletişim Altyapı ve Hizmetleri- Eylem Planı

A- Rekabetçi ortamın oluşturulması		
Politikalar	Kurumlar (sorumlu ve ilgili)	Hedefin gerçekleştirilmesi
Hizmetlerde rekabetin tesisi	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu. (BTK)- (sorumlu) Ulaştırma Bakanlığı (UB) Rekabet Kurumu (RK)	Yeterli değil**
Altyapıda rekabetin tesisi	BTK (sorumlu) UB RK	Yeterli değil**
Yerleşik işletmecinin toptan ve perakende hizmetlerinin ayrılması ile ilgili fizibilite çalışması	BTK (sorumlu) UB RK	Değerlendirme için yeterli bilgi yok/ ya da kamuoyuna bilgi verilmedi***
B- Vergi düzenlemesi*		
C- Altyapıların yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi		

¹⁷⁵ Bu çalışma kapsamında tüm öncelikler ve gerçekleştirmelerle ilgili değerlendirmeler yapılmamaktadır. Burada belirtilmesi gereken nokta, yedi stratejik önceliğinde internet erişim hizmetleri açısından önem taşıdığı hususudur. Çalışmanın diğer bölümlerinde de ifade edilmeye çalışıldığı üzere ilgili piyasanın gelişmesi için hem talep hem de arz yönlü politikaların uygulanması gerekmektedir. Örneğin, çeşitli kamu hizmetlerinin internet üzerinden verilmesi, düşük fiyatlı bilgisayar temini ve alternatif içerik (eğitim vb.) sağlanması gibi hususlar talep tarafında ele alınırken, artan talebin beslediği arz tarafında da, aynı zamanda, vergi indirimi, avantajlı kredi uygulamaları gibi yatırımı teşvik edici politikalar uygulanmaktadır. Diğer bir deyişle, ilgili piyasanın daha detaylı analizi açısından eylem planındaki tüm politika araçlarının uygulanma etkinliği ve sorunlarının ele alınması faydalı olacaktır.

Ortak yeni nesil telekomünikasyon altyapılarının teşviki	BTK(sorumlu) UB RK	Yeterli değil** (Değerlendirme için yeterli bilgi yok/ ya da kamuoyuna bilgi verilmedi)***
Toplulaştırılmış kamu genişbant alımı	UB (sorumlu) DPT Kamu İhale Kurumu Türksat	Değerlendirme için yeterli bilgi yok/ ya da kamuoyuna bilgi verilmedi*****
Frekans tahsisi	RTUK (sorumlu) Milli Savunma B. UB BTK TRT	Değerlendirme için yeterli bilgi yok/ ya da kamuoyuna bilgi verilmedi*****

* Burada değerlendirilmemektedir.

** İlgili piyasada işletmeci pazar payları ve bunun gelişimi bir gösterge olarak ele alınmaktadır.

*** Yazar tarafından söz konusu çalışmaların yapıldığına dair bir bilgi bulunamamıştır.

Yukarıda tek bir stratejik öncelik altında verilen eylemler ve bunlarla ilgili dönem performansı incelendiğinde, somut çıktı olarak çok başarılı bir grafik çizilmediği anlaşılmaktadır. Tabi ki, bazı eylem kategorilerinde çeşitli çalışmalar yapılmış (mevzuat vb.) ancak özellikle piyasada (yine aynı dönem zarfında) sabit telekom şebekesi içerisinde rekabet seviyesinde bir artış kaydedilememiş ve aynı şekilde sabit şebekeye alternatif olabilecek diğer şebekede de platform içi rekabet oluşturulamadığı gibi kullanım (penetrasyon) oranları da çok düşük seviyede kalmıştır. Ayrıca, bu konularda ilgili kurumların işbirliği ve ortak çalışmayı gerektiren gibi konularda nasıl hareket ettiği, buradan elde edilen çıktılar gibi hususlarda da (kamuoyuna açık) bilgilendirme düzeyinin düşük olduğu görülmektedir.

Diğer taraftan, bu stratejik öncelik kapsamında belirlenen üç hedefi ise (1) sektörün rekabetçiliğinin AB ülkeleri arasındaki yerinin 1 ila 5 inci sıralar arasına getirilmesi, (2) genişbant erişim altyapıları tarafından kapsanan nüfusun toplam nüfusa olan oranının %75'ten %95'e çıkarılması ve (3) genişbant erişimin son kullanıcıya maliyetinin kişi başı gelire oranının da %5,4'den %2'ye düşürülmesi oluşturmaktadır. Bu hedeflere ve gerçekleştirme durumlarına bakıldığında (2) numaralı hedefin esasında etkinlik değerlendirmesi kapsamında fazla önemli olmadığı (örneğin bu kapsama oranında sunulan hizmetlere talep, hizmetlerin karşılanabilir ücretlerde sunulması gibi hususların bu kriterde gösterilemeyeceği vb.) söylenebilecektir. Zira kanaatimce potansiyel erişim

kapasitesi ne penetrasyon oranı ne de kullanım profilleri hakkında bir ölçü olacaktır. Genişbant erişim ve kullanım oranlarında ön sıralarda olan ülkelere bakıldığında artık penetrasyon oranlarının bile (göreceli olarak) önemini yitirmekte olduğu ve asıl üzerinde durulan konunun kullanıcıların internet kullanımına ilişkin eğilimler (internetin hangi amaçlarla kullanıldığı, teşebbüslerdeki BİT kullanım etkinliği ve getirdiği organizasyonel değişimler) olduğu görülmektedir. Üçüncü hedefi oluşturan hususa ilişkin olarak da gerek kişi başına düşen milli gelir gerekse genişbant erişim de hangi tarifenin ele alınacağı gibi konular nedeniyle burada bir değerlendirmeye girilmeyecektir. Bu ölçüt, genel olarak bir karşılaştırma kriteri olarak kullanılabilse de, kanımca ülke milli gelir dağılımlarındaki dengesizlikler (gini katsayısı) ve internet erişim tarifelerinde kullanılan çok sayıda tarife paketi gibi uygulamalar, bu tür karşılaştırmalara çok dikkatli yaklaşmayı gerektirmektedir. Söz konusu hedefler arasında asıl problemli konu ise sektörün rekabetçilik derecesiyle ilgili olan ölçüttür. Bu çerçevede, 2010 hedefi ECTA sıralamasına göre 1 ila 5 inci sıralar olarak ifade edilirken, geline nokta düzenleyici çerçeve ve rekabet seviyesi açısından ülke performansı istenilen ölçüde artırılmamıştır¹⁷⁶.

Eylem planı ve alt başlıklardaki performansın değerlendirilmesi neticesinde, en önemli eksikliklerin ölçme-değerlendirme, kurumlar arası işbirliği ve kamuoyunu bilgilendirme hususlarında olduğu düşünülmektedir. Özellikle, geline nokta ve karşılaşılan problemler gibi konularda analiz yapılmasına yetecek kamuoyuyla paylaşılan bilginin olmadığı değerlendirilmektedir. Bu yüzden, eğer 2010 sonrası için de yeni bir eylem planı yapılacaksa, söz konusu aksaklık veya eksikliklerin göz önüne alınarak yeni bir düzenlemeye gidilmesi faydalı olacaktır. Örneğin, yetki ve sorumlulukları detaylı bir şekilde belirlenmiş yeni bir kurumun oluşturulması (Bilim ve Teknoloji Bakanlığı gibi) ve buna daha etkin bir koordinasyon ve ölçme- değerlendirme rolü verilmesi, bu noktada değerlendirilebilecek politika alternatiflerinden birini oluşturmaktadır. Ayrıca, bilgi çağının gerektirdiği şekilde, izlenen yöntem ve geline aşama gibi tüm konularda sürekli olarak kamuoyuna bilgi verilmesi ve tartışma zeminlerinin açık tutulmasının (sürecin etkinliğini korumak adına) da önem taşıdığı mütalaa edilmektedir.

5. POLİTİKA ÇIKARIMLARI

Çalışmada genel olarak değerlendirilmeye çalışıldığı üzere, sabit telekomünikasyon şebekesi içerisinde rekabetin tesisi, ölçüt pazar paylarındaki

¹⁷⁶ECTA (2009), Regulatory Scorecard 2009, ECTA, <http://www.ectaportal.com/en/REPORTS/Regulatory-Scorecards/Regulatory-Scorecard-2009/>, Erişim tarihi: 03.06.2010.

gelişme olarak ele alınırsa, istenilen ölçüde gerçekleşmemiş ve uygulanmak istenen düzenleyici kararlar çeşitli nedenlerden dolayı genellikle (planlanandan geç) belirli bir zaman diliminden sonra yürürlüğe konulabilmiştir. Diğer taraftan ilgili piyasa kapsamında özellikle RK tarafından yapılan ex post düzenlemelerle de, yasal yükümlü işletmecinin rekabete aykırı eylemlerinin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Geline aşamada ise, Yalın ADSL ve YAPA dahil olmak üzere pek çok düzenlemenin tamamlandığı ve fiyat sıkıştırması gibi rekabete aykırı eylemlerin RK tarafından, yine bu kurumun geçmişte yaptığı fonksiyonel ayrıştırma gibi kararlar sayesinde (toptan ve perakende fiyatlama yöntem ve stratejileri konusunda daha fazla bilgi sahibi olmak gibi) daha etkin bir şekilde ele alınmaya başladığı ifade edilebilecektir. İlgili piyasada kısa vadede yapılacak düzenlemeleri görmek açısından BTK 2010 iş planına bakıldığında burada yer verilen iş kalemlerinden, Yalın ADSL'in yürürlüğe geçmiş olduğu ve Türkiye'de fiber altyapıya geçiş için alternatif proje önerilerini içeren raporun da yayımlandığı anlaşılmaktadır. Söz konusu raporun, halen AB'nin de gündeminde olan yeni nesil şebekeler konusunda bir bilgilendirme süreci ve tartışma zemini oluşturması açısından önem taşıdığı düşünülmektedir. Konuyla ilgili olan diğer üç iş kaleminin de hayata geçirilmesinin ilgili piyasada rekabetin artırılması sürecine katkı yapacağı da belirtilebilecektir. Bunlar arasında yer alan genişbant internet erişiminde işletmecinin veya toptan erişim modelinin değiştirilmesiyle ilgili düzenleme kullanıcılar açısından değiştirme maliyetlerini azaltarak ve yasal yükümlü işletmecinin olası geciktirme-zorlaştırma taktiklerini uygulamasını zorlaştırarak rekabeti geliştirici bir etki sağlayacaktır. Bunun yanı sıra, ilgili piyasada düzenleyici kurumlar arasında daha etkin bir işbirliğini sağlayacak protokolün de sürece olumlu katkı sağlayacağı mütalaa edilmektedir. Kanaatimce, bu işbirliği protokolü kapsamında, orta ve uzun vadeli planların da ele alınması, yeni nesil şebekeler konusunda bazı ilke ve hedeflerin belirlenmesi piyasa aktörlerinin de daha uzun vadeli kararlar almasını sağlayabilecektir. İş planındaki üçüncü kalem olan genişbant telsiz erişim hizmetine yönelik yetkilendirme de ilgili piyasadaki erişim alternatiflerini artıracak olması hasebiyle, uygulamaya bağlı olarak (önümüzdeki dönemde) rekabet seviyesine ve tüketici memnuniyetine pozitif bir katkı getirecektir.

Bu nedenlerden dolayı, orta ve uzun vadede ilgili piyasada rekabetin göreceli olarak daha hızlı bir şekilde gelişeceği değerlendirilmektedir. Ancak, önümüzdeki dönemde gerek düzenleyici kurumların gerekse diğer ilgili aktörlerin işbirliği ve birlikte çalışma süreçlerine daha fazla önem vermesi gerektiği de düşünülmektedir. Söz konusu husus, özellikle 2006-2010 arasını kapsayan Eylem Planı sonuçlarının değerlendirilmesi sonrası daha da önem kazanmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması ve etkin bir şekilde kullanımının

sağlanması hemen tüm özel ve kamu kurumlarının sürece sahip çıkmasını gerektirmekte ve burada koordinasyon rolünü üstlenecek kurumun da yeterli kapasiteye sahip, sadece bu konu üzerine odaklanmış ve yeterli denetleme yetkisine sahip olması gerekmektedir. Önümüzdeki dönemde yeni bir eylem planı yapılacaksa, ilk aşamada önceki planın başarı oranı, karşılaşılan sorunlar vb. hususların geniş bir katılımı tartışılması ve buradan çıkarılan sonuçlar doğrultusunda hareket edilmesi faydalı olacaktır.

Bu çerçevede, kısa vadede özellikle kablo TV şebekesi, alternatif olabilecek platformlar (örneğin sabit telsiz erişim ve elektrik hatlarının veri iletiminde kullanılması gibi) ve yeni nesil şebekelerle ilgili düzenleyici kurum çalışmalarının artırılması ve bunların kamuoyuyla paylaşılması, yeni piyasa analizi yaklaşımları gibi hususların dikkate alınması gerektiği düşünülmektedir. Kablo TV şebekesinin mevcut durumu ortaya konulduktan sonra, buradaki durumun iyileştirilmesi için yapılabilecekler belirlenmelidir. Bu aşamada, kablo TV şebekesinin başka bir kuruma (iş sadece bu olan) devredilmesi, daha sonra bu şirketin özelleştirilmesi ve/veya bu şebekeden hizmet vermek isteyen diğer işletmecilerin katılımıyla ortak bir proje üretilmesi gibi (burada sadece birkaç noktaya değinilmektedir) hususlar tüm ilgili tarafların tartışmasına açılmalıdır. Diğer taraftan, yeni nesil şebekeler kapsamında coğrafi piyasa ayırımına gidilip gidilmeyeceği ve yeni yatırımların düzenlemeden muaf tutulup tutulmayacağı gibi konularda da bir düzenleyici politika geliştirilip, kamuoyuna sunulmasının fayda sağlayacağı mütalaa edilmektedir. Bu süreçte ayrıca düzenleyici kurum tarafından ülke genişbant altyapısıyla ilgili harita (atlas) benzeri çalışmaların ve fayda-maliyet analizleri sonucunda, Hollanda benzeri belirli bölgeleri kapsayan pilot projelere ilişkin fizibilite çalışmalarının yapılması uygulamalarının da düşünülmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Ayrıca, İtalya benzeri ve bazı bölgeleri kapsayan ortak altyapı projelerinin de hayata geçirilip geçirilemeyeceği konusunun da yine piyasa aktörleriyle görüşülüp, değerlendirilmesinde fayda görülmektedir. Evrensel hizmet uygulamalarının, bu kapsamda ele alınmasının yerinde olacağı da mütalaa edilmektedir. Burada, yine çalışmada belirtildiği gibi, kamu kaynaklarının kullanıldığı projelerde açık erişim modelinin benimsenmesi uygun olacaktır. Başka modellerin de benimsenmesi durumunda (ihale vb.) bunlarında uygulamasıyla ilgili hususların kamuoyuyla paylaşılması ve fon kullandırılması, proje seçimi gibi konuların şeffaf, izlenebilir ve önceden bilinen kurallara bağlı bir şekilde düzenlenmesinin önem taşıdığı da değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Genişbant erişim oranlarının artırılmasını hedefleyen politikalar incelendiğinde bunların daha ziyade hizmete dayalı ve altyapı bazlı olmak üzere ikiye ayrıldığı görülmektedir. Söz konusu hizmetin erişim oranlarının yüksek olduğu ölkeler ele alındığında bunların hemen hepsinin birden çok altyapı üzerinden gelişen rekabeti oluşturdukları anlaşılmaktadır. Ayrıca, gelişen teknolojiyle birlikte yeni nesil şebekelerin oluşturulması ve bu konuda yatırımların yapılması için de çeşitli kamu politikaları oluşturulmaktadır.

Konuya ölkemiz açısından bakıldığında ise, sabit telekomünikasyon şebekesinin rekabete açılmasında bir miktar gelişme kaydedildiği ve YAPA ile yalın ADSL uygulamalarının yaygınlaşmasıyla birlikte, bu platform içindeki rekabetin daha da gelişeceği değerlendirilmektedir. BTK ile RK arasında bu şebeke kapsamında işbirliğinin önemi devam etse de, asıl önemli konuların kablo TV altyapısının daha etkin kullanımının sağlanması ve yeni nesil şebekeleri oluşturacak fiber gibi teknolojilere yatırımın sağlanması olduğu düşünölmektedir. Bu çerçevede, öncelikle iki düzenleyici kurumun kısa ve orta vadeli bir işbirliği (stratejik) planı yapmaları ve birlikte çalışmalarının faydalı olacağı mütalaa edilmektedir. Ayrıca, genişbant erişiminin yaygınlaştırılması sürecinde bu iki kurum dışında ilgili tüm aktörlerin de arasında bu konudaki işbirliğinin sağlanması ve konulan hedeflere ulaşıp ulaşılmadığına dair performans (fayda-maliyet) değerlendirmelerinin yapılarak, bunların kamuoyuyla paylaşılmasının gerektiği de düşünölmektedir. Bu kapsamda, bilgilendirme ve politika yapma sürecini ve kalitesini geliştirebilecek yeni nesil şebekelerle ilgili yatırım teşviki, finansman yöntemleri, kamu- özel ortak yatırım projeleri, düzenleyici çerçevenin nasıl oluşturulması gerektiği gibi konulardaki çalışmaların faydalı olacağı mütalaa edilmektedir.

KAYNAKÇA

AB (2009), “Progress Report on the Single European Electronic Communications Market” (14. İzleme Raporu), http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/implementation_enforcement/annualreports/14threport/VollPart2_30072009.pdf, Erişim Tarihi: 03.06.2010

AB (2010), “Progress Report on the Single European Electronic Communications Market” (15. İzleme Raporu), http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/implementation_enforcement/annualreports/15threport/15report_part2.pdf, Erişim tarihi: 04.08.2010

ATİYAS I. (2005), “Competition and Regulation in the Turkish Telecommunications Industry”, TEPAV, Ankara, s. 32.

ATİYAS I. ve P. DOĞAN, (2009), ‘The political economy of liberalization of fixed line telecommunications in Turkey’, Mossavar- Rahmani Center for Business and Government, Harvard Kennedy School, http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/rpp/Working%20papers/RPP-2009-01_Atiyas_Dogan.pdf, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

BERKMAN CENTER FOR INTERNET AND SOCIETY (2010), Next Generation Connectivity: A review of broadband internet transitions and policy, Harvard University.

BROADBANDINFO.COM, ‘the Satellite Solution’, <http://www.broadbandinfo.com/satellite/>, Erişim Tarihi: 03.06.210.

BTDÜNYASI (2009), “Tellcom İzmir- Ankara arasını da fiberle bağladı.” http://www.btdunyasi.net/printnews.php?news_id=5721&cat_id=31, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

BTK (2003), “Yerel Ağın Paylaşımına Açılması Ön Çalışma Raporu”, <http://www.btk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

BTK (2009), “Türkiye Elektronik Haberleşme Sektörü, Üç aylık Pazar verileri raporu, 2009 4. Çeyrek”, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, <http://www.btk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

BTK (2010a), “Veri Akış Erişimini İçeren Toptan Genişbant Erişim Piyasası”, <http://www.btk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

BTK (2010b), “BTK 2010 İş Planı”, <http://www.btk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

- BURNHAM, J.B. (2007), "Telecommunications policy in Turkey: Dismantling barriers to growth", *Telecommunications Policy*, Vol.31, s.197-208.
- CAMBINI, C. ve Y. JIANG (2009), "Broadband investment and regulation: a literature review", *Telecommunications Policy*, Vol. 33, s.559- 574.
- CAVE, M. ve L. PROSPERETTI, (2001), "European telecommunications infrastructures", *Oxford Review of Economic Policy* 17(3), s.416-431.
- CAVE M. ve J. HUIGEN (2008), 'Regulation and the promotion of investment in next generation networks- A European dilemma', *Telecommunications Policy*, Vol. 32, s. 713- 721.
- ÇÖL, M. (2004), *Genişbant Telekomünikasyon Pazarı ve Türkiye İncelemesi*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Bilgi Teknolojileri ve İletifim Kurumu.
- DPT (2006a), *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, DPT, Ankara, www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/1968/plan9.pdf, Erişim tarihi: 03.06. 20 10.
- DPT (2006b), *Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı*, DPT, Ankara, www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2227/Eylem_Planı.pdf, Erişim tarihi: 03.06.2010.
- DTI (2002), *Overseas mission to South Korea*, Brunel University.
- DÜNYA GAZETESİ, *Çok yakında DSL teknolojisi tüm Türkiye'de*, www.meteksan.com.tr/.../Haber_Arsivi_2003,bb_ekim2003_60.html, Erişim Tarihi: 03.06.2010.
- ECTA (2009), *Regulatory Scorecard 2009*, ECTA, [http:// www. ectaportal.com /en/REPORTS/Regulatory-Scorecards/Regulatory-Scorecard-2009/](http://www.ectaportal.com/en/REPORTS/Regulatory-Scorecards/Regulatory-Scorecard-2009/), Erişim tarihi:03.06.2010.
- EDQUIST, C. (2004), "The fixed internet and mobile telecommunications sectoral system of innovation: Equipment production, Access provision and Content provision", F. Malerba (der.), *Sectoral Systems of Innovation- Concepts, Issues and analyses of six major sectors in Europe*, Cambridge Press, içinde, s. 155-191.
- EVREN G. ve A. TÖZER (2009), "Yalın DSL: İktisadi Düzenleyici İncelemeler, Deneyimler ve Öneriler", Habtekus 2009, Haberleşme Teknolojileri ve Uygulamaları Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniversitesi.
- FALCH, M. (2007), "Penetration of broadband services- The role of policies", *Telematics and Informatics*, Vol. 24, s.246-258.

- FİRTH L. ve D. MELLOR (2005), “Broadband: benefits and problems”, *Telecommunications Policy*, Vol. 29, s. 223- 236.
- FORD, G.S. ve T.M. KOUTSKY (2005), “Broadband and Economic Development: A Municipal Case Study from Florida”, *Applied Economic Studies*, <http://www.nicis.nl/kenniscentrum/binaries/kcgs/bulk/onderzoek/2005/6/breedbandinvesteringen.pdf> Erişim Tarihi: 01.04.2010, s.15.
- FRIEDEN, R. (2005), “Lessons from broadband development in Canada, Japan Korea and the United States”, *Telecommunications Policy*, 29, s.605.
- GÜÇLÜ, S. (2006), “Ara Bağlantı İmzalayan A Tipi UMTS Sayısı 5 Oldu”, <http://www.turk.internet.com/portal/yazigoster.php?yaziid=15904>, Erişim Tarihi: 03.06.2010.
- GÜNGÖR M. ve G. EVREN (2002), “İnternet Sektörü ve Türkiye İncelemeleri”, BTK, http://www.tk.gov.tr/Yayin/Raporlar/pdf/internetraporu_.pdf, Erişim Tarihi: 03.06.2010.
- GRUBER, H. ve M. DENNİ (2005), “The diffusion of broadband telecommunications: the role of competition”, *Working Paper, No. 60*, <http://host.uniroma3.it/dipartimenti/economia/pdf/wp60.pdf>, Erişim Tarihi: 03.06.2010.
- HÜRRİYET (2010), ‘Yalnız ADSL fiyatları belirlendi’, <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/15447145.asp>, Erişim tarihi: 30.07.2010.
- KIM, Y., K., H. JEON ve S.BAE (2008), “Innovation patterns and policy implications of ADSL penetration in Korea: A case study”, *Telecommunications policy*, 32, p. 307-325.
- ITU (2001), *A broadband future*, ITU News 6.
- ITU (2003), *Promoting broadband: The case of Korea, Workshop on promoting broadband*, ITU, Cenevre.
- ITU (2010), *ITU and its activities (IP) related to internet protocol networks, Case Study:How ITU's Broadband Standards improve access to the internet*, ITU, Cenevre, http://www.itu.int/osg/spu/ip/chapter_seven.html, Erişim Tarihi: 03.06.2010.
- MCELHİNNEY, S. (2001), “Telecommunications liberalization and the quest for universal service in Australia”, *Telecommunications Policy*, Vol 25, s. 234-240.

- MİTCHELL, B. (2010), “Cable Speed- How fast is Cable Modem Internet”, <http://compnetworking.about.com/od/internetaccessbestuses/f/cablespeed.htm>, Erişim Tarihi: 01.04.210.
- NTVMSNBC (2010), ‘Yalnız ADSL başladı ama...’, <http://www.ntvmsnbc.com/id/25119402/>, Erişim tarihi: 01.08.2010.
- OECD (2001), *Bridging the Digital Divide: Issues and Policies in OECD Countries*, OECD, Paris.
- OECD (2008a), *Broadband and the Economy*, Working Party on the Information Economy, OECD, Paris.
- OECD (2008b), *Broadband Growth and Policies in OECD Countries*, OECD, Paris.
- OECD, (2010a), *Geographically Segmented Regulation for Telecommunications*, OECD Paris.
- OECD (2010b), *Broadband portal*, http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_34225_38690102_1_1_1_1,00.html, OECD, Erişim Tarihi: 03.06.2010.
- PAPACHARİSSİ Z. ve A. ZAKS (2006), “Is broadband the future? An analysis of broadband technology potential and diffusion”, *Telecommunications Policy*, Vol. 30, s. 64- 75.
- PİCOT A. ve C. WERNİCK (2007), “The Role of Government in Broadband Access”, *Telecommunications Policy*, Vol. 31, s.660-674.
- PORTER, M.E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Chapter 12: Government policy, The Free Press, New York.
- QİANG C.Z., C.M ROSSOTTO ve K. KİMURA (2009), “ Economic Impacts of Broadband”, The World Bank (der.), *Information and Communications for Development 2009: Extending Reach and Increasing Impact* içinde, s. 1-17.
- SADOWSKİ, B.M., A. NUCCIARELLİ, M. ROOIJ, ‘Providing Incentives for private investment in municipal broadband Networks: Evidence from the Netherlands’, *Telecommunications Policy*, Vol. 33, s. 582-595.
- SAKSENA, A. ve A.E. WHİSLER (2003), “Igniting the Next Broadband Revolution”, Accentura Outlook Journal, 3http://www.accentura.com/Global/Research_and_Insights/Outlook/By_Alphabet/IgnitingRevolution.htm, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

SCHWARZ, A. (2007), “Wholesale market definition in telecommunications: The issue of wholesale broadband access”, *Telecommunications Policy*, Vol. 31, s. 251-264.

TELEPATİ (2008), ‘Şehir içi sabit telefon hizmetlerinde de rekabet başlıyor’, Sayı: 165, <http://www.telepati.com/izbirakanlar/sehirici165.htm>, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

TELKODER (2008), “Yapa, Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımı, Çalışma Grubu Raporu”, www.telkoder.org.tr/files/1-report/YAPAOYTPCG_21_01_2008.doc, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

TÖZER A. ve M. GÜNGÖR (2008a), “Genişbant İnternet Hizmetleri: Türkiye’de Mevcut Durum Değerlendirmesi ve Öneriler”, *Inet-tr 08- XIII. Türkiye’de İnternet Konferansı Bildirileri içerisinde*, ODTÜ, s. 139-147.

TÖZER A. ve M. GÜNGÖR (2008b), “Türkiye GSM ve Diğer Ülke 3. Nesil Deneyimleri Işığında 3. Nesil Hizmetlere İlişkin Rekabet Politikası Analizi”, *I. Rekabet Ekonomisi ve politikası Sempozyumu kitapçığı içerisinde*, s. 141-169.

TÖZER A. ve M. GÜNGÖR (2009), “Genişbant İnternet Hizmetlerinin Yeni Ekonomideki Rolü ve Ülkemizdeki Durum”, Habtekus 2009, Haberleşme Teknolojileri ve Uygulamaları Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniversitesi.

TÜRK TELEKOM, “Referans Yerel Ağa Ayrıştırılmış Erişim Teklifi”, http://www.tk.gov.tr/Basin_Duyurular/Duyurular/kamuoyu/teklifler/TT_Refer_Eri_Teklifi.pdf, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

ÜNVER, M.B. (2009), “Exploring the ways to increase broadband deployments: a critical discussion and possible breakthroughs for Turkey”, http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=mehmet_unver, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

VAN GORP A.F. ve C.A.MIDDLETON (2010), “The impact of facilities and service-based competition on internet services provision in the Canadian broadband market”, *Telematics and Informatics*, Vol. 27, s. 217-230.

VERBOVEN F., T. DİCK ve J. BOUCKAERT (2008), “How does access regulation affect broadband penetration?”, <http://vox.cepr.org/index.php?q=node/2715>, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

WALLSTEN, S. (2006), “Broadband and Unbundling Regulations in OECD Countries”, AEI Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Working Paper, <http://www.reg-markets.org/publications/abstract.php?pid=1084>, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

WEISMAN, C. (2002), “What makes it Mobile?”, <http://www.informit.com/articles/article.asp?p=26445>, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

YOUCOMPARE.COM.AU, “About broadband”, <http://broadbandguide.com.au/satellite>, Erişim Tarihi: 03.06.2010.

Rekabet Kurulu Kararları

04-09/82-22 sayılı ve 29.01.2004 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.

04-57/796-199 sayılı ve 02.09.2004 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.

05-48/681-175 sayılı ve 21.07.2005 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.

07-59/676-235 sayılı ve 11.07.2007 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.

08-65/1055-411 sayılı ve 19.11.2008 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.

09-07/127-38 sayılı ve 18.02.2009 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.

09-26/537-127 sayılı ve 03.06.2009 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.

09-47/1160-294 sayılı ve 14.10.2009 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.

09-48/1206-306 sayılı ve 21.10.2009 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.

Ek 1- OECD Genişbant İstatistikleri (%)

Sıralama		DSL	Kablo	Fiber/LAN	Diğer	Toplam	Toplam abone sayısı	OECD Ortalaması
1	Hollanda	22,5	13,7	1,1	0,8	38,1	6 262 500	22,8
2	Danimarka	22,4	9,9	3,9	0,9	37	2 031 000	22,8
3	Norveç	22,7	7,7	3,5	0,7	34,5	1 645 619	22,8
4	İsviçre	23,3	10	0,2	0,3	33,8	2 603 400	22,8
5	Kore	7,2	10,5	15,1	0	32,8	15 938 529	22,8
6	İzlanda	30,7	0	1,3	0,7	32,8	104 604	22,8
7	İsveç	18,5	6,3	6,7	0,1	31,6	2 915 000	22,8
8	Luksemburg	26	5,3	0	0	31,3	153 172	22,8
9	Finlandiya	24,9	4,1	0	0,8	29,7	1 579 600	22,8
10	Kanada	13,2	15,2	0	1,3	29,7	9 916 217	22,8
11	Almanya	26,7	2,4	0,1	0,1	29,3	24 043 000	22,8
12	Fransa	27,5	1,6	0,1	0	29,1	18 675 000	22,8
13	İngiltere	22,8	6,1	0	0,1	28,9	17 742 676	22,8
14	Belçika	16,3	11,8	0	0,2	28,4	3 041 311	22,8
15	ABD	10,3	13,8	1,6	0,9	26,7	81 170 428	22,8
16	Avusturalya	19,4	4,3	0	1,2	24,9	5 356 000	22,8
17	Japonya	8,5	3,3	12,4	0	24,2	30 927 003	22,8
18	Yeni Zellanda	20,4	1,4	0	1	22,8	980 649	22,8
19	Avusturya	14,5	6,8	0,1	0,5	21,8	1 821 000	22,8
20	İrlanda	15,5	2,8	0,1	3	21,4	950 082	22,8
21	İspanya	16,6	4	0,1	0,2	20,8	9 477 901	22,8
22	İtalya	19,2	0	0,5	0,1	19,8	11 878 000	22,8
23	Çek Cum.	7	3,9	0,9	6,3	18,1	1 891 958	22,8
24	Portekiz	10	6,7	0,1	0,2	17	1 809 354	22,8
25	Yunanistan	17	0	0	0	17	1 908 000	22,8
26	Macaristan	8,2	7,6	1	0	16,8	1 688 414	22,8
27	Slovak Cum.	6,6	1,3	2,7	2	12,6	680 351	22,8
28	Polonya	7,4	3,7	0,1	0,1	11,3	4 307 992	22,8
29	Türkiye	8,5	0,1	0	0	8,7	6 188 676	22,8
30	Meksika	6,3	1,9	0	0,2	8,4	8 959 426	22,8
	OECD	13,7	6,6	2,1	0,5	22,8	271 134 392	22,8

Kaynak: OECD Broadband Portal, http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_34225_38690102_1_1_1_1,00.html

Ek 2- AB ve Türkiye Yerleşik İşletmeci Payları (%)

Sıralama	Ülke	Yerleşik İşletmeci	Alternatif İşletmeciler
1	İngiltere	25	75
2	Romanya	26	74
3	Bulgaristan	29	71
4	Çek Cumhuriyeti	34	66
5	Malta	38	62
6	İsve	40	60
7	Portekiz	41	59
8	Macaristan	42	58
9	Avusturya	45	55
10	Belçika	46	54
10	Letonya	46	54
11	Almanya	47	53
11	Fransa	47	53
12	Slovenya	49	51
13	Litvanya	50	50
13	Hollanda	50	50
13	Polonya	50	50
14	İrlanda	52	48
14	Slovakya	52	48
15	Estonya	53	47
16	Yunanistan	57	43
16	İspanya	57	43
16	Danimarka	57	43
17	İtalya	60	40
18	Finlandiya	65	35
19	Lüksemburg	71	29
20	Kıbrıs R. Kesimi	81	19
21	Türkiye	91	9

Kaynak: AB 14 İlerleme Raporu.

SORU ve CEVAPLAR

Oturum Başkanı- Sayın Ayhan Tözer'e çok teşekkür ediyoruz. Sorulara geçmeden önce kısa bir şey söyleyeceğim. Perşembe günü bizde, bir dosya dolayısıyla, yalın ADSL'yle ilgili bir şey oldu; sanıyorum Başkanlığımız da bunu çok kısa zamanda basınla paylaşacak. BTK, 1.11.2010 itibarıyla yalın ADSL düzenlemesine sanıyorum 14/7 tarihli kararlar karar vermiş, referans IP seviyesinde o tarihte başlayacak. Tabii, bir yanılmaya meydan vermemek adına BTK de kararına koymuş; internet servis sağlayıcısından aboneye gidiş tabii ki bakır hatlardan oluyor, bunun, yatırım, işletme, bakım maliyetleri var, yanlış hatırlamıyorsam 8.13 TL de bir miktar belirlemiş. Bunu bildirmek istedim. Başkanlığımız da bunu basın önünde paylaşacak sanıyorum.

Evet, soru-yanıt bölümüne geçiyoruz. Buyurun Sayın Karakelle. Daha sonra Ekrem Bey size söz vereceğim efendim.

İsmail Hakkı KARAKELLE- Teşekkür ediyoruz Ayhan Beye. Sorum kablo TV'yle ilgili olacak. Siz de tebliğimizin sonuç bölümüne almışsınız; geniş bant erişim oranlarının arttırılması için, öncelikle sabit şebekeye erişimin sağlanması, ikinci olarak da, alternatif şebekenin siz de tebliğinizde söylediniz, kablo TV devreye girmesi gerekiyor. Kısaca Rekabet Kurulunun kararına atıf yaptınız. Türk Telekomun özelleştirilmesi sırasında biz kablo TV'nin ayrılması gerektiğini söyledik. Türkiye'deki rekabet savunuculuğu bakımından en seçkin örnek olduğunu düşünürüm; Türk Telekom özelleştirilirken Rekabet Kurulu, zorlu bir sürecin sonucunda, ilgililere kablo TV şebekesinin ayrıştırılmasını, kabul ettirmiştir. Sebebi üzerinde herhâlde durmaya gerek yok, siz de tebliğinizde, "alternatif bir şebeke olması nedeniyle rekabeti arttıracak ve sonuçta da bundan herkes kazanacak" diye söylediniz. Bizim bu kararımız 2005 yılında verildi ve aradan 5 yıl geçti. Lahana sektöründe, lahana piyasasında 5 yıl çok uzun bir süre değil ama telekomünikasyon sektöründe, 5 yıl, 5 ay, bazen 5 gün çok uzun süre. 2005'den sonra ne oldu 26'ncı sayfanızda, "Kurulun kararıyla Türksat'a devredildi", fakat daha sonra, "devir işleminden sonra, gelir ortaklığı sisteminden kaynaklanan hukuki anlaşmazlıkların devam etmesi sonunda, yapısal ayırmadan beklenen sonucun elde edilmediği görülmektedir" cümleleriniz var; bu cümlelerin de açıklanmasına yönelik bu 5 yılda ne oldu, niçin kablo TV sabit şebekenin bir alternatifi hâline bir türlü gelemiyor, bu kadar ısrar etmekle biz mi yanıldık? Kurumun Sayın Bakanla çok sert tartışmaları olmuştu. Boşuna mı çaba sarf ettik, ayırmasamıydık? Rakamları eski yıllardan hatırlıyorum; Türkiye'de yaklaşık 2

milyon eve kablo TV şebekesi ulaşıyordu. Türkiye bu nimetten niye yararlanamıyor; özetle sorum bu.

Halil Baha KARABUDAK- İsmail Beyin söylediklerine bir ekleme yapabilir miyim? İsmail Bey, “Kurul kararının akabinde” diye aktardı. Bunlar hep daha önce de konuştuğumuz şeyler; Rekabet Kurulunun, kablo televizyon şebekesi gibi son derece önemli bir alternatif şebekeyi, yani sabit şebekenin karşısındaki alternatif ve şebekelerarası rekabeti gündeme getirebilecek bir şebekeyi, Türksat gibi, uydula uğraşan, yani işi gökyüzünde olan bir kamu şirketinin altına gömün diye bir kararı yok. Bildiğiniz gibi, kablo televizyon şebekesi yerin altından giden bir optik şebeke, öbür arkadaşlar ise uydula uğraşıyorlar; yani ikisinin arasında bir kompatibilite de yok, yani herhangi bir işletme rasyonelinin bulunduğundan söz etmek bile mümkün değil.

Dolayısıyla, burada aslında belki de sizden istirham etmemiz lazım gelen şey, bu sunuşunuzu Türkiye Bilişim Teknolojileri ve İletişim Kurumunda da tekrarlamanızı istemek olacak. Naçizane, o arkadaşlara bunları bir izah etmeniz de ciddi fayda olduğunu düşünüyorum.

Ayhan TÖZER- Sayın Başkanım, sizin daha iyi bildiğiniz üzere benim bu konuda net bir cevabım yok. Bu da, Baha Beyin de belirttiği gibi, kişisel açıdan da kafamızdaki bir problem, üzüntü kaynağı.

Bildiğiniz gibi, ilk 2001 yılında başlayan, -onu da belirttik-soruşturmadan beri bu süreç esasında devam ediyor (bu, bizim kararlarımızda da vardı.) O dönemde Türk Telekom yine bu gelir ortaklığı modelini, teknik sorunlar gibi hususları öne sürmüştü.

Tabii, bunların bence, -yine kişisel kanaatim- üst düzeyde çok iyi bir vizyon ve takip edilme durumu söz konusu. Uzmanların veya alt seviyede bir çalışmanın sonuç getirmediği kanaatini taşıyorum.

Baha Beyin tespitleri, bunun Türksat’a bunun verilmesi, kendi yazdığım metinde de var. Yine çalışmada, eklemelerimde belirttim; sırf biz değil, sektörle ilgili araştırma yapacak, çalışma yapacak akademisyen vesair insanların da, bu sektörde ne olup bittiğine dair bilgilere ulaşmaları lazım. Kablo TV’yle ilgili çok az çalışma var, ulaşmak çok zor. En son İnternet Servis Sağlayıcılarına ulaşmaya çalıştım, Telkoder’le görüştüm. Onlar da çok negatif, olumsuz düşünüyorlar; özelleştirmenin gündeme gelmesinin tek çare olabileceği gibi bir kanı var.

İsmail Hakkı KARAKELLE- Tabii, bizim beklentimiz de o yönde.

Halil Baha KARABUDAK- Kurul kararı oydu zaten.

İsmail Hakkı KARAKELLE- Baha Beyin de söylediği, benim de söylemeye çalıştığım buydu.

Halil Baha KARABUDAK- “İki alternatif şebeke aynı elde toplanmasın, ayırın onu, satılsın” diye Kurul karar var.

Oturum Başkanı- Buyurun. İsmail Beye mikrofonu verir misiniz?

İsmail Hakkı KARAKELLE- Mikrofonsuz olmasında fayda var. Hem bir Rekabet Kurumu çalışanı olarak, hem de bir yurttaş olarak şuna razıyım: Bu ülkenin siyasal karar vericileri, Hükümet, “arkadaş biz, Türk Telekomun sadece mülkiyetini değiştirdik, tekel devam edecek (çok yanlış bir karar olur ama tutarlıdır.), bir 5 yıl daha devam ettireceğiz, biz böyle anlaştık” deseler, karşı çıkacağım bir şey ama toplum önünde açık ve net bir tutum olur. Oysa özelleştirme oldu ama her alanda tekel devam ediyor ve güya, lafta da herkes rekabetten yana. Bunun birinci şıkkı, siz de söylediniz, kablo TV’yi özelleştirip başka birisine vereceksiniz ve Türk Telekomla rekabet edecek.

Oturum Başkanı- Ekrem Bey buyurun, sizin sorunuz vardı herhâlde.

Dr. Ekrem KALKAN- Benim sorum mobil geniş bantla ilgili olacak. Tabii, bu teknoloji biraz da yeni olduğu için, bununla ilgili verilerin henüz oluşmadığını ya da oluşsa bile belli istatistiki kaynaklarda yayınlanmadığını görüyoruz. Örneği OECD veya ITU (Uluslararası Telekomünikasyon Birliği), mobil geniş bant kullanımının penetrasyon oranlarını ancak yayınlıyor, bunun dışında daha detaylı istatistikleri yok. Ne tür istatistik toplanabilir, bunlar nasıl bir değişkenle ölçülebilir, toplanabilir, bu konu üzerinde bir miktar düşündüm. Size sormak istiyorum; Türkiye özelinde operatörler tarafından kişi başı mobil internet, mobil geniş bant trafiği ölçülebiliyor mu, yani bunları tutma yükümlülükleri var mı ya da size raporlama yükümlülükleri var mı, yani bunları tutarken penetrasyon dışında başka bir ölçünüz var mı?

Ayhan TÖZER- Ekrem Bey bildiğim kadarıyla yok ama yanıltmayayım, sonra da görüşebiliriz. Bir de, bu çok dinamik bir süreç. İşletmecilerden veri alınması, bunların bazılarının kamuoyuna açıklanması sürüyor. Hatta bu konuyla ilgili, mobil operatörlerin Kuruma yanıltıcı bilgi verip vermediğine dair bir soruşturma da var.

Bildiğim kadarıyla, penetrasyon oranının dışında yok. Ancak ne yapabilirler? “Şu kadar abonemiz var, şu kadar da trafik oluştu”, bölebilirler filan gibi.

Dr. Ekrem KALKAN- Biliyorsunuz, trafik iki türlü oluşuyor: Bir, laptoplarınıza modem bağlayarak (laptopu işler hâle getiriyor), bir de, cep

telefonu cihazı üzerinden ya da diğer taşınabilir cihazların internete bağlanmasıyla. Böyle ayrıştırmalara da gidilebilir.

Ayhan TÖZER- Evet, olabilir.

Oturum Başkanı- Buyurun Ali Bey.

Ali DEMİRÖZ- Yatırım merdiveni yaklaşımının aslında çok iyi işlemediği veya işlemesine yönelik birtakım soru işaretleri olduğu konusuna sunumda da bahsedildi; ben de buna katılıyorum. İşletmeciler de az çok, düzenleyicilerin neler yapmak istediklerini biliyorlar ve bunlara yönelik birtakım stratejiler geliştirerek o yatırım merdiveni politikasını ortadan kaldırmaya veya kendi lehlerine çevirmeye yönelik birtakım politikalar uyguluyorlar; biz bunu çok net bir şekilde Türk Telekom tarafında gördük. Yeniden satış kısmında çok hızlı bir şekilde tüm abonelere sahip olma ve alternatif operatörler için çok fazla bir alan bırakmama çok hızlı bir şekilde yapıldı ve bir pazar yapısı ortaya çıktı.

Bu durumda, -özellikle düzenleyicilerin ve politika oluşturucuların- böyle bir politika başarılı olamıyorsa, burada alternatif olabilecek altyapıların geliştirilmesi de dahil olmak üzere, -ki kablo TV bu anlamda aslında bir detay olarak kalıyor- daha fazla neler yapılmalı ve bu yatırım merdiveninden başka formüller, politikalar oluşturmak üzere sadece BTK'nin değil, bu alanda karar alıcı olan Ulaştırma Bakanlığının ve daha üst düzeyde de Hükümetin birtakım planlara yansıyan politikalarını somut olarak hayata geçirme yolunda gelecekte ne gibi değişik önerileri olabilir? Bunları biraz daha açarsanız sevinirim.

Oğuz KARAKOÇ- Ayhan Bey makalesinin son bölümünde, “sektördeki aktörlerin bu konudaki iş birliğinin sağlanması, geniş bandın yaygınlaştırılması ve konulan hedeflere ulaşıp ulaşılmadığına ilişkin fayda-maliyet performans değerlendirmesi yapılması ve kamuoyuyla paylaşılması” diyor. Oradan yola çıkarak baktığımızda, Türkiye'deki 3. Nesil lisansın verilmesi, çok kısa bir süre olmakla beraber, 1 yılı ancak aştı. Zaten bu imtiyaz sözleşmesinde birtakım kapsama yükümlülükleri var ama bunun daha ötesinde operatörler Türkiye'yi kapsıyorlar. Bu planların çok daha ötesinde, çok daha hızlı bir şekilde bu kapsama süreci gerçekleşecek ve belki sabit internete de bir alternatif olması söz konusu olacak.

Sunumunda İtalya'yla ilgili bir noktaya temas etmişti. Düşük penetrasyon, buna karşın, ilk kullanımda geniş bant aboneliğine ilişkin bir destek, bir indirim yapılması söz konusu olmuş. Acaba Türkiye'de, bir hedef olan bilgi toplumuna ulaşmada, geniş bant internet aboneliğinin yaygınlaştırılması için böyle bir desteğin verilmesi konusunda ne düşünüyor?

Ayhan TÖZER- Esas itibarıyla iki değerlendirme için de teşekkür ederim. Sonuçta bunlar da benim görüşlerim. Bildiğiniz gibi, bu çalışma zaten genel hususları içeriyor. Özellikle önem arz eden konunun, benim asıl beklediğim, kamuoyunca tartışmaya açılması. Burada başarısızsak niye başarısız olduk veya istenilen ölçüde performans sağlanamadıysa bunun sebepleri ne; en azından tüm kamuoyu ve ilgili aktörler öncelikle bir araya gelsin, çeşitli platformlarda, ortamlarda tartışsın ki, buradan çıkan sonuçlar uygulamaya daha etkin bir şekilde geçirebilsin diye düşünüyorum. Tabii ki, örneğin evrensel hizmet, kamu kaynaklarının kullanılması da burada, alternatif kırsal kesimde hizmet götürülemeyen yerlerde kullanılacak bir konu. Ancak, yine baktığımızda, Evrensel Hizmet mevzuatı oluşturulmasına rağmen, bunun kamuoyunca yeterince bilinmediği, uygulama esasları konusunda çok fazla da bilgimizin olmadığını düşünüyorum.

TÜRKİYE ELEKTRİK PİYASASINDA DÜZENLEYİCİ REFORM VE PERFORMANS

Dr. Gülden BÖLÜK*

Özet

Bu çalışmada elektrik sektöründe 2001 yılında EPK ile başlatılan serbestleştirme ve yeniden yapılandırma sonrasında, Türkiye elektrik sektörünün performansı değerlendirilmektedir. Elektrik piyasası reform önlemleri temelde piyasa yapısını değiştirmektedir. Bu değişim doğrudan piyasa aktörlerinin davranışını ve sonuçta sektörün performansını etkilemektedir. Elektrik sektörünün performansı elektrik sektöründe yer alan temel kurum ve kuruluşların sağladığı veriler ışığında, uluslararası literatürün işaret ettiği rezerv marj, fiyatlar, yatırımlar, kapasite kullanım oranları, maliyetler ve karlılık başlıkları altında ele alınmıştır. EPK'nın yürürlüğe girmesinin ardından 9 yıl geçmiş, sektörün rekabete açılması yönünde önemli değişiklikler olmuştur. Ancak elektrik sektöründe düzenleyici reformun başarısının anahtar göstergesi olan sektör performansının oldukça zayıf olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda kapasite kullanım oranları giderek düşmüş, elektrik maliyetleri ve fiyatları artmış, sektördeki temel kurumların finansal durumları istikrarsızlıklarını sürdürmüşlerdir. Özellikle elektrik sektöründe reformun en önemli amaçları arasında yer alan yatırımların artırılması konusunda son 1-2 yıl haricinde başarısız olunmuştur. Elektrik sektörünün zayıf performansı, reformun uygulanması konusunda aksaklıkların olduğunu ima etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Elektrik piyasası reformu, elektrik piyasası reformunun performans ve verimlilik etkileri, düzenleyici reform performans ilişkisi.

Abstract

In this study, after the liberalization and restructuring which started in 2001 by the Electricity Market Law (EPK) in Turkey, performance of electricity sector was evaluated. Electricity market reform implementations basically change the market structure. This market change directly affects the behaviors of market agents and so performance of the sector. Electricity market performance based on the data ensured by the primary instructions in the sector

* Akdeniz Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, TRACEBACK ve AGMEMOD Projeleri Yardımcı Araştırmacı, Antalya.

was evaluated in terms of indicators such as reserve margin, prices, investment, capacity utilization rates, costs and profitability that widely accepted in the literature. In the past nine years following the enactment of the EPK, important improvements were achieved in the direction of liberalization of the sector. But key indicators of the success for the reform indicate that performance of the electricity sector is relatively poor. In this regard, capacity utilization ratios decreased, the cost of electricity generation and price of electricity increased. Moreover financial situation of the institutions in sector remained unstable. Especially, increasing the investments which constitutes the important goal of the reform failed except for the last 1-2 years. The poor performance of the electricity sector implies some faults for implementation of the reform in Turkey.

Keywords: Electricity market reform, performance and efficiency effects of electricity market reform, relationship between regulatory reform and performance.

1. GİRİŞ

Son on yıllık süreçte enerji fiyatlarının artması ülkeleri enerjinin arz güvenliği, tedarik maliyeti ve etkin kullanımında önlemler almaya sevk etmiştir. 1980’li yıllarda başlayan liberalleşme ve özelleştirme akımlarının da etkisiyle, dünyada elektrik sektöründe yeniden yapılanma süreci başlamıştır. Elektrik sektörü reform çalışmaları dikey entegre kamu teşebbüslerinin üretim, nakil ve dağıtım aşamalarının yasal ve fonksiyonel olarak ayrıştırılmasını ve doğal tekel niteliğinde olmayan kısımların (yani nakil haricindekiler) yeniden yapılandırılmasını kapsamaktadır.

Elektrik sektörü reformunun arkasındaki etmenler gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Örneğin İngiltere’de kamu mülkiyetindeki teşebbüslerin özelleştirilmesi Thatcher hükümetinin ideolojik tercihinin ve kömür sübvansiyon maliyetlerinin azaltılmasına dayanırken, ABD’de yüksek elektrik fiyatı özelleştirmede önemli bir faktör olmuştur (Hogan, 2001, s.2; Jamasb vd., 2005, s.6). Gelişmiş ülkelerde reformun temel amacı teknik olarak güvenli sistemlerin ekonomik ve finansal performanslarını iyileştirmek olmuştur. Gelişmekte olan ülkelerde ise elektrik sektörü reformunun arkasındaki güçler (motivler) iki grupta ele alınmaktadır: “İtici-push” faktörler ve “cezp edici-pull” faktörler olarak sınıflandırılmaktadır (Jamasb vd., 2005). İtici faktörler şu şekilde sıralanabilir (Bacon ve Besant-Jones, 2001:1; Zhang vd., 2006, s.161): i) Devlet mülkiyetindeki elektrik sektörünün zayıf performansı ve yüksek maliyetler, ii) Elektrik hizmetlerinin yetersiz gelişimi ve güvenilir olmayan arz, iii) Kamunun ekonominin diğer sektörlerinden kaynaklanan artan güç talebini karşılayacak gerekli yatırımları ve maliyetleri karşılayamaması, iv) Kamunun ihtiyaç duyulan diğer alanlarda yatırım yapabilmesi için elektrik sektörüne sağladığı sübvansiyonlardan vazgeçmesi, v) Hükümetin aktif satışları ile gelirlerini artırmak istemesi, vi) Üretim teknolojisindeki hızlı gelişmelerin hem elektrik üretimi hem de dağıtım aşamalarını kapsayan yeni endüstriyel yapılanmaya olanak sağlaması. Çekici faktörler ise şunlardır (Zhang vd., 2006, s.161): i) Öncü Şili, İngiltere- Galler ve Norveç’teki 1980-1990’lardaki reformların ispatlanmış olumlu sonuçları, ii) Dünya Bankası (WB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası finansal organizasyon ve borç ajanslarının “kurumsal reformlar” için borç olanakları sunması, iii) Rekabetin maliyet ve fiyatları düşürücü etkileri sayesinde sosyal refahı iyileştirme olanakları (Rothwell ve Gomez, 2003, s.2). Reformların gerçekleşmesinde itici ve çekici faktörlerin farklı kombinasyonlarının etkili olduğu söylenebilir.

Elektrik sektörü reformu genellikle elektrik piyasasında “özelleştirme”, “rekabet” ve “regülasyon”un bileşimini kapsamaktadır (Zhang vd., 2006). Elektrik piyasası reform önlemleri temelde piyasa yapısını değiştirmektedir. Bu değişimin doğrudan piyasa aktörlerinin davranışları üzerinde ve sonuçta sektör performansı üzerinde etkileri söz konusudur (Jamasp vd., 2005, s.11). Elektrik sektöründe gerçekleştirilen reformun başarısı sektörün performansında iyileşme sağlanması ile mümkündür (Berg, 2000). Türkiye’de hükümetler, dünyadaki serbestleşme ve özelleştirme akımlarından etkilenmiş, 1980-1990’larda özel kesimi üretim ve dağıtım faaliyetlerine dahil etmek için çeşitli kanunlar çıkarmıştır. Elektrik sektörünü yeniden yapılandırarak rekabete dayalı elektrik piyasası oluşturmayı amaçlayan 2001 yılında yürürlüğe giren 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, daha önceki girişimlerden farklı olarak elektrik sektörünü ciddi şekilde serbestleştirilmesini sağlayarak yeniden yapılandırmayı hedeflemiştir. Türkiye elektrik piyasasında serbestleşmeye ilişkin bir çok çalışma yapılmıştır (Bknz. Atiyas (2006), Atiyas ve Dutz, (2003), Bağdadıoğlu ve Odyakmaz (2009), Özkıvrak (2005), Çetin ve Oğuz (2006), Erdoğan (2007), Erdoğan (2009), Özercan (2006), Güney (2005), Oğuz (2009). Ancak literatürdeki çalışmalar daha çok Türkiye’deki elektrik piyasası reformunu EPK’nın öngördüğü yeniden yapılanma aşamalarının ilerletilmesi üzerine odaklanmaktadır. Elektrik piyasasında düzenleyici reformun başarısının anahtar göstergesi olan sektör performansı üzerine odaklanan, reform öncesi ve sonrası üretim ve dağıtım aşamalarının verimliliğini kapsamlı olarak değerlendiren akademik çalışmaların yeterli olduğu söylenemez. Bu kapsamda Bağdadıoğlu (2009), 21 dağıtım şirketinin özendirici teşvik sisteminin uygulanabilirliğini araştıran Bağdadıoğlu (2009), 2004 yılı verilerine dayanan çalışmasında 21 dağıtım şirketinin 8’inde verimlilik artışı olduğu sonucuna varmıştır.

Bu çalışmanın amacı, elektrik piyasasında 2001 yılında başlatılan serbestleşme ve yeniden yapılandırma çalışmalarının, Türkiye elektrik sektörünün performansında değişmeye neden olup olmadığını, uluslararası ilgili yazında yer alan performans göstergeleri kapsamında sorgulamak ve değerlendirmektir. İkinci bölümde elektrik sektöründe reformun kapsamı ve verimlilik-performans ilişkisi ele alınmıştır. Üçüncü bölümde Türkiye elektrik piyasasında reformun kapsamı ele alınmış ve dördüncü bölümde, Türkiye elektrik sektörünün performansı sektörde yer alan temel kurum ve kuruluşların sağladığı raporlar ve istatistik verilere dayanarak değerlendirilmiştir. Beşinci ve son bölümde ise sonuç ve önerilere yer verilmiştir.

2. ELEKTRİK SEKTÖRÜ REFORMU VE PERFORMANS İLİŞKİSİ

Özellikle 1990'lı yılların başlarından itibaren, dikey entegre, kamu mülkiyeti altındaki ya da regüle edilen monopoller şeklindeki Elektrik Arz Endüstrisi (EAE) yapısı hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde köklü değişim geçirmektedir. Bu değişimde, diğer sektörlerde de etkili olan dünya genelindeki serbestleşme, yeniden yapılanma ve özelleştirme eğilimi etkili olmuştur (Pollitt, 1997, s.2). Yeniden yapılanma ve serbestleşme, dikey entegre kamu teşebbüslerinin yasal ve fonksiyonel olarak bölünmesine dayanmaktadır. Toptan satış elektrik piyasaları ile çeşitli üretim şirketleri, elektriklerini merkezileştirilmiş bir havuzda ve/veya alıcılarla ikili anlaşmalar vasıtasıyla rekabet halinde olacakları şekilde organize edilmektedir. Perakende satış, tüketicilerin farklı satıcılar arasında seçim yapabilmeleri ya da doğrudan toptan satış piyasasından satın almaları şeklinde tamamlanmaktadır. Nakil ve dağıtım ise hala doğal monopoller olarak kabul edilmektedir ve regüle edilmesi gerekmektedir. Etkif rekabetin tesis edilmesi için tüm piyasa katılımcıların nakil hatlarına ayrımcı olmayan şekilde erişimlerin sağlanması gereklidir (Rotwell ve Gomez, 2003, s.2).

Reformlardaki önemli farklılıklara rağmen genellikle elektrik sektörü reformu şu temel aşamalardan oluşmaktadır:

Tablo 1- Elektrik Reformunun Temel Aşamaları

Yeniden Yapılanma	-Üretim, nakil, dağıtım ve arz faaliyetlerinin dikey ayrıştırılması
	-Üretim ve tedarik faaliyetlerinin yatay olarak bölünmesi
Rekabet ve Piyasalar	-Toptan satış piyasası ve perakende satışta rekabet
	-Üretim ve tedarik aşamasına yeni girişlerin sağlanması
Regülasyon	-Bağımsız bir regülatörün kurulması
	-Üçüncü tarafların (Third party) şebeke erişimleri koşulunun yerine getirilmesi
	-Nakil ve dağıtım aşamalarında teşvik edici regülasyon
Sahiplik (mülkiyet)	-Yeni özel şirketlerin piyasada yer almasına olanak sağlanması
	-Kamu mülkiyetindeki faaliyetlerin özelleştirilmesi

Kaynak: Jamasb ve Pollitt, 2005, s.2.

Elektrik sektörünün serbestleştirilmesinin altında yatan temel motivasyon, endüstrinin zayıf performansının iyileştirilmesidir (Pollitt, 1997, s.2). Elektrik sektörü reformunun performans değişimi temel olarak “özelleştirme”, “rekabet” ve “regülasyon” bileşimlerinden kaynaklanmaktadır. **Özelleştirme**, başka bir ifade ile sahipliğin değişiminin, mülkiyet haklarının tahsisini ve böylece yönetsel

davranışları değiştirerek, mevcut sermaye stokunun daha iyi kullanımına ve yüksek işgücü verimliliğine yol açması beklenmektedir¹. **Rekabet**, ekonomi literatüründe hem tahsis hem de teknik etkinliği sağlayan bir mekanizmadır. Rekabet üretim maliyetlerini azaltan ve faydalarını tüketiciye ve ekonomiye yansıtan özel bir katılım biçimidir (Jamash ve Pollitt, 2005, s.2; Bacon ve Besant-Jones, 2001,s.2). Elektrik uzun dönem batık maliyetleri olan bir faaliyettir. Bu nedenle efektif düzenleyici bir sistem (**regülasyon**), hem yatırımcıların hem de tüketicinin korunması açısından hayati bir öneme sahiptir. Elektrik piyasasında yeniden yapılanma ve serbestleşmenin etkileri üzerine ampirik çalışmalar temel olarak ikiye ayrılmaktadır. Bunlar; **performans etkilerini** belirleyen ve **verimlik** sonuçlarının neler olduğunu ele alan çalışmalardır. Bu bağlamda elektrik arz endüstrisindeki etkiler de bu iki başlık altında ele alınacaktır.

2.1. VERİMLİLİK ETKİLERİ

Elektrik sektörünün serbestleşmesi ve yeniden yapılanma çalışmalarının yanı sıra birçok çalışma da, üretim ve dağıtım etkinliği üzerindeki etkilerini analiz etmişlerdir. Bu çalışmalar alt kategorilere ayrılmaktadır: i) Ekonometrik üretim veya maliyet modelleri, ii) Toplam faktör verimliliği modelleri ve iii) Üretim olanağı metotlarıdır. Genelde ilk iki model tüm firmaların teknik olarak etkin oldukları varsayımı altında, teknik değişim ya da toplam faktör verimliliğindeki etkileri ölçer. Aksine üretim olanağı yöntemleri ise tüm firmaların teknik olarak etkin olduklarını varsaymaz, üretim olanağına uzaklık; maliyet ve üretim olanağı etkinliği olarak ölçülmektedir. Üretim olanağı yöntemleri ayrıca teknik değişim (üretim olanağı değişmesi) ve etkinlik değişimi arasında ayırım yapmaya imkan tanımaktadır (olanağı doğru değişim). Üretim olanağı oluşturulmasında iki yaygın metot kullanılmaktadır: Veri Zarflama (VZA, Data Envelop Analysis, DEA) ya da Stokastik Üretim Sınırı Yaklaşımı (SFA, Stochastic Frontier Approach). VZA doğrusal programlama kullanırken, stokastik yaklaşım ekonometrik yöntemler kullanılmaktadır (Jamash vd., 2005, s.7).

Markiewicz vd. (2004), ABD’de elektrik arz endüstrisindeki yeniden yapılanma çalışmaları ile oluşturulan rekabetçi koşulların, elektrik üreticileri üzerinde teknik etkinliği iyileştirici etkilerini, elektrik üreticilerine ait 1981-1999 dönemi verilerini kullanarak ekonometrik çalışma ile araştırmışlardır. Çalışma yeniden yapılanmadan en çok etkilenen özel yatırımcı firmaların daha az etkilenen kamu mülkiyetindeki firmalara oranla işgücü ve yakıt dışı diğer girdiler açısından

¹ Serbestleştirme ve serbestleştirilmenin son aşaması olarak özelleştirmenin neden daha yüksek üretkenliğe neden olduğuna ilişkin beş temel yaklaşım vardır. Bunlar i) Mülkiyet Hakları Teorileri, ii) Bürokrasi Teorileri, iii) Etki Teorileri, iv) Ekonomik regülasyon teorileri ve v) Taahhüt Teorileri (Bknz: Politt, 1997, Jamash vd., 2005).

%15-20 daha maliyet etkin oldukları bulunmuştur. Söz konusu bu maliyet etkinliğin işletim performanslarının iyileştirilmesinden kaynaklandığı vurgulanmıştır.

Goto ve Sueyoski (2009), Japon elektrik piyasasındaki reform çalışmalarının elektrik dağıtım şirketlerinin maliyet yapısı üzerindeki etkilerini 1983-2003 dönemine ait verileri kullanarak Translog maliyet fonksiyonu tahmin etmişler ve verimlilik artışı olup olmadığını sorgulamışlardır. Japon elektrik dağıtım şirketlerinde teknolojik ilerleme değil aksine, negatif teknolojik değişim gerçekleştiği bulgusuna ulaşılmıştır. Ölçeğe göre artan getiri koşulları altında çalışılmasına rağmen, verimlilik artışında ölçek ekonomisinin payının küçük olduğu bu nedenle yönetimdeki iyileşmelerin verimlilik artışına yol açabileceği ifade edilmiştir.

Du vd. (2009), Çin elektrik piyasası reform düzenlemelerinin fosil yakıt bazlı üretim tesislerinde verimlilik etkilerini araştırmışlardır. Ülke genelinde fabrika seviyesinde 1995-2004 dönemi için elde edilen veriler ile işgücü, yakıt ve yakıt dışı girdiler için talep miktarlarındaki değişim sorgulanmıştır. Reformların sonucu olarak, işgücü girdisinde net etkinliğin %29 olduğu, yakıt dışı hammaddeler için ise %35'lik net kazanç sağlandığı bulgusuna ulaşılmıştır.

Meibodi (1998), elektrik sektörü reform çalışmalarının elektrik üretim aşamasında verimliliği geliştirmekte olan ülkelerde ve İran'da nasıl etkilediğini araştırmıştır. Toplam faktör verimliliği VZA ve Tobit Regresyon modeli 26 geliştirmekte olan ülkenin 1987-1988 yıllarına ait verileri kullanılarak yapılmış ve Malmquist Verimlilik indeksi hesaplanmıştır. Etkinlik değişimlerinin neler olabileceğini araştıran analizde, sahiplik ve tesis ölçeğinin önemli belirleyiciler olduğu saptanmıştır. Çalışma, elektrik üretiminin kamu mülkiyetinde olmasının teknik etkinsizliğe yol açtığını ancak sahipliğin elektrik üretimindeki etkinlik değişimini açıklayan tek faktör olmadığı sonucuna varmıştır. İran'da toplam faktör verimliliğinin azaldığı ve yönetsel etkisizliklerin bu sonuca neden olduğu saptanmıştır.

Hawdon (1998), Dünya Bankası'nın (WB) geliştirmekte olan ülkelerde elektrik endüstrisinin yeniden yapılandırılması ve serbestleştirme çalışmaları için sağladığı ödünç yardımlarının sektörün performansları üzerinde etkili olup olmadığını araştırmıştır. Dünya Bankası'nın 1987-1991 dönemi 102 ülkeyi kapsayan veri setinin kullanıldığı çalışmada VZA kullanılmıştır. Geliştirmekte olan ülkelerde genel etkinliğinin düşük ve ölçeğe göre artan getiri koşullarının mevcut olduğu belirlenmiştir. Örnek grubundaki ülkelerin %84'ü ölçek etkin bulunmuştur, ancak bunların sadece 23 tanesinin WB'den fon aldığı anlaşılmıştır. Özelleştirme programları gerçekleştiren ülkelerin hala kamu mülkiyetinde elektrik

arz endüstrisine sahip ülkelerle etkinlikleri karşılaştırıldığında, özelleştirme gerçekleştiren ülkelerdeki genel etkinliğin geleneksel yapıya dahil olanlara göre daha yüksek olduğu bulunmuştur (0.81-0.68).

Arocena ve Waddams Price (1999), kamu ve özel mülkiyeti içeren iki farklı düzenleyici reformun, İspanya elektrik üreticileri üzerinde etkilerini 1984-1997 dönemine ait verileri kullanarak Toplam Faktör Verimliliğindeki değişmeyi, Malmquist Verimlilik indeksi ile ölçmüşlerdir. Kömür bazlı kamu milkiyetindeki üretim tesislerinin, hizmet maliyeti (cost of service) regülasyonu altındaki özel sektör firmalarından daha etkin oldukları sonucuna varmışlardır. Özel sektördeki yöneticilerin çok azının etkinlik motivine sahip olmalarının yanı sıra, fiyat tavanı regülasyonun özel sektör firmalarının etkinliklerini arttırdığı belirlenmiştir. Genel olarak kamu sektörü daha etkin bulunmuştur.

Delmas ve Tokat (2003), ABD’de elektrik sektöründeki serbestleşmenin elektrik şirketlerinin verimlilikleri üzerindeki kısa dönem etkileri toplam elektrik üretiminin %83’ünü gerçekleştiren 177 firma üzerinde VZA yöntemi ile ampirik olarak araştırmışlardır. Çalışmada, dikey entegrasyon ile etkinlik arasında doğrusal olmayan –U şeklinde-bir ilişki bulunmuştur. Bunun nedeni dikey entegre yapıların serbestleşme nedeniyle oluşan belirsizliklerden izole edilebilmeleri şeklinde yorumlanmıştır. Ayrıca, deregülasyon sürecinin firmaların verimlilikleri üzerinde olumsuz etkilere yol açtığı ifade edilmiştir.

Hattori vd.(2003), gelir tavanı regülasyon yönteminin uygulanması ile İngiltere ve Japonya elektrik dağıtım sistemlerinin nispi performanslarını VZA ve Stokastik Analiz yöntemlerini kullanarak karşılaştırmışlardır. Çalışma ele alınan 1985-1998 döneminde İngiltere elektrik dağıtım sistemindeki verimlilik kazançlarının Japon elektrik sektöründen daha yüksek olduğunu ve İngiltere’de teşvik edici gelir tavanı regülasyonunun sıkılaştığı dönemde verimlilik artışlarının gerçekleştiği bulgularına ulaşmışlardır.

Growitsch vd.(2009), elektrik sektörünün serbestleşme sürecinde hizmet kalitesini elektrik arz endüstrisinin etkinliği kapsamında ele almışlardır. Avrupa Birliği’ne üye 7 ülkenin 500 dağıtım şirketini kapsayan 2002 verileri ile yaptıkları Stokastik Analiz ve çok ürünlü Translog girdi talep fonksiyonu tahmininin sonuçlarına göre, teknik etkinlik ve firma boyutu ile hizmet kalitesi arasında performans açısından pozitif ilişkinin olduğu ve büyük firmaların daha düşük maliyet ile üretim yaptıkları belirlenmiştir. Çalışmada, hizmet kalitesinin ölçek ekonomisi önlemlerini değiştirmeden başarılacağı ve etkinlik çalışmalarının önemli bir unsuru olduğu sonucuna varılmıştır.

Ramos-Real vd. (2009), elektrik arz endüstrisinde 1990’larda tamamlanan reformun elektrik dağıtım şirketleri üzerindeki performans etkilerini

VZA yöntemi ile incelemiştirler. Dağıtım firmalarının (18 adet) teknik etkinlikleri ve teknik ilerlemelerini 1998-2005 dönemine ait verilerle analiz edilmiştir. Toplam faktör verimlilik indeksleri (Malmquist indeks) pozitif bulunmuştur. Genel olarak elektrik sektöründe benimsenen reform programının dağıtım şirketleri üzerinde verimlilik artışına neden olmadığı sonucuna varılmıştır.

Bagdadioglu (2010), 2004 yılı verilerini kullanarak Türkiye’de 21 elektrik dağıtım şirketine özendirici regülasyon sisteminin nasıl uygulanabileceğini VZA analizi ile araştırmıştır. VZA analizi için toplam harcamalar (TL), kesinti sayısı, kesinti süresi (saat) girdi olarak kullanılmıştır, çıktılar ise müşteri sayısı, dağıtılan elektrik (Mwh) ve şebeke uzunluğu olarak ele alınmıştır. Çalışmada 21 dağıtım şirketinin 13’nün kötü performansları nedeniyle cezalandırılmaları, 8’inin ise performanslarındaki iyileşme nedeniyle ödüllendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Tablo 2- Elektrik Sektöründe Verimliliğe İlişkin Çalışmalar

Çalışmayı Yapan	Kullanılan Veriler ve Yöntem	Elde Edilen Bulgular
Markiewicz vd. (2004)	ABD, elektrik üretim şirketlerini kapsayan 1981-1999 dönemine ait veriler, maliyet fonksiyonunun ekonometrik tahmini.	Yeniden yapılanmadan özel üretim şirketleri daha çok etkilenmişlerdir. Özel şirketler işgücü ve yakıt dışı diğer girdiler açısından 15-20 oranında maliyet etkindir.
Goto ve Sueyoski (2009)	Japonya, elektrik dağıtım şirketlerini kapsayan 1983-2003 dönemine ait veriler, Translog Maliyet fonksiyonu tahmini.	Japon elektrik dağıtım şirketlerinde negatif teknolojik ilerleme söz konusudur. Ölçek ekonomisinin verimlilik artışındaki payı düşüktür.
Du vd. (2009)	Çin, elektrik üretim şirketlerini kapsayan 1995-2004 dönemine ait veriler, maliyet fonksiyonunun ekonometrik tahmini.	İşgücü girdisinde %29, yakıt dışı hammaddelerde %35 etkinlik kazancı sağlanmıştır.
Meibodi (1998)	26 gelişmekte olan ülke, 1987-1998 dönemine ait veriler, VZA ve Tobit Regresyonu.	Sahiplik ve tesis boyutu etkinlik değişimi için önemlidir. Kamu mülkiyeti etkinsizliğe yol açmaktadır. Yönetim de etkinsizlik açısından önemli bir faktördür.
Hawdon (1998)	102 gelişmekte olan ülke, 1987-1997 dönemine ait veriler, VZA.	Gelişmekte olan ülkelerde etkinlik düşüktür. Reform kapsamında özel- leştirme uygulayan ülkeler daha etkindir.

Arocena ve Waddams Price (1999)	İspanya, 1984-1997 dönemine ait veriler, Toplam faktör verimliliği ve Malmquist indeksi tahmini.	Hizmet maliyeti regülasyonu uygulanan kamu elektrik şirketleri, özel şirketlere göre daha etkindir. Fiyat tavanı ise, özel sektör şirketlerinde etkinliği artırmaktadır.
Delmas ve Tokat (2003)	ABD, 177 elektrik üretim şirketini kapsayan 1999-2001 dönemine ait veriler, Toplam faktör verimliliği ve Malmquist indeksi tahmini.	Dikey entegrasyon ile etkinlik arasında doğrusal olmayan bir ilişki vardır. Deregülasyon süreci firma verimliliğini olumsuz etkilemektedir.
Hattori vd.(2003)	İngiltere ve Japonya, 1985-1998 dönemine ait veriler, VZA ve SFA.	Japonya ile karşılaştırıldığında, İngiltere’de teşvik edici gelir tavanı regülasyonu nedeniyle verimlilik artışı yüksektir.
Growitsch vd.(2009)	7 AB ülkesi, 500 dağıtım şirketini kapsayan 2002 verileri, SFA ve Translog maliyet fonksiyonu tahmini.	Teknik etkinlik&firma boyutu ile hizmet kalitesi arasında pozitif ilişki mevcuttur.
Ramos-Real vd. (2009)	Brezilya, 18 dağıtım şirketini kapsayan 1998-2005 dönemine ait veriler, VZA ve Malmquist indeksi tahmini.	Elektrik reformu dağıtım şirketlerinde verimlilik artışına neden olmamıştır.
Bagdadıoğlu (2010)	Türkiye, 21 dağıtım şirketini kapsayan 2004 verileri, VZA.	Dağıtım şirketlerinin 13’ü kötü performansa sahipken, 8’inde performans iyileşmeleri mevcuttur.

2.2. PERFORMANS ETKİLERİ

Elektrik sektöründe serbestleşme ve yeniden yapılanmanın sağladığı performans göstergeleri temel olarak 3 başlık altında ele alınmaktadır: 1) Aşırı kapasite (reserve margin), 2) Nispi fiyatlar ve 3) Uzun dönemli fiyatlar. Aşırı kapasite ile ilgili önemli bir gösterge rezerv marjıdır (Rezerv marj konusu 4.1 başlığında detaylı olarak ele alınmaktadır). Performans açısından bir diğer gösterge elektriğin nispi fiyatlarının incelenmesidir, yani çapraz sübvansiyonların derecesinin sorgulanmasıdır. Endüstri fiyat seviyesi/hanehalkı elektrik fiyatı ve ticari elektrik fiyatı/hanehalkı fiyatlarının uzun dönemli seyri bu kapsamda önemlidir (Gilbert ve Khan, 2006, s.10). Aşırı sübvansiyon, kaynakların genel tahsisi ve gelir dağılımını bozucu etkileri nedeniyle ekonomi genelinde refah kayıplarına neden olmaktadır (Bacon ve Besant-Jones, 2001). Prensip olarak

endüstriyel fiyatların ticari fiyatlardan, ticari fiyatların da hanehalkı fiyatlarından düşük olması beklenmektedir (Steiner, 2001; Gilbert ve Khan, 2006).

Bortolotti vd. (1998), 1977-1997 döneminde 38 ülkenin 49 elektrik şirketine ait verileri inceleyen çalışmasında, dikey entegre yapının firmanın satış sıklığını azalttığını, özelleştirmenin başarısı açısından regülasyonun oldukça önemli olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Satılan elektrik miktarı ile düzenleyici uygulamalar arasında pozitif yönlü ilişki söz konusudur.

Zhang vd. (2006), 36 gelişmekte olan ülkeye ait 1985-2003 dönemine ait verileri kullanarak yaptığı ekonometrik çalışma ile özelleştirme, rekabet ve regülasyonunun ekonomik performans üzerindeki etkilerini araştırmıştır. Çalışmada kullanılan performans göstergeleri; kişi başına elektrik tüketimi, kişi başına kurulu üretim kapasitesi, işgücü verimliliği ve kapasite kullanım oranıdır. Zhang vd. (2006), düzenleyici reform ya da özel yatırımın kendi başına elektrik üretimini artırmak için yeterli olmadığını ancak elektrik üretiminin özel sektörün katılımı ve düzenleyici reformla birlikte kişi başına elektrik üretimini artırdığını ortaya koymuşlardır. Rekabet ise kişi başına elektrik üretimini ve kişi başına kurulu elektrik üretim kapasitesini pozitif etkilemektedir. Bunun yanı sıra daha rekabetçi yapıda özel katılımın kurulu kapasite üzerinde pozitif etkisi vardır. Çalışmada zayıf ve etkisiz regülasyonun ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etkileri olacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Bacon ve Besant-Jones (2001); dört Güney Amerikan elektrik dağıtım şirketinin özelleştirme sonrası (1998 sonrası) performans iyileştirmelerini incelemiş ve Peru, Arjantin ve Şili'de enerji satışlarının yılda 19-82 Jigawatt (önemli miktarda) arttığını, enerji kayıplarının %50-70 azaldığını, çalışan sayısının 9-63 kişi azaldığını, çalışan başına elektrik tüketiminin 37-215 arttığı bulgularına ulaşmıştır. Ayrıca reformun belirleyicileri üzerine hipotezler test edilmiş, ülke riskinin reform ile negatif yönde ilişkili olduğunu, düşük politik ve ekonomik riski olan ülkelerde reformların başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesinin daha yüksek bir olasılık olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Steiner (2001), 19 OECD ülkesinin 1986-1996 dönemine ait verilerle (panel veri seti) yaptığı çalışmasında, düzenleyici çerçevenin, üretim ve nakilin ayrıştırılmasının, mülkiyet değişiminin (özel sahiplik), üçüncü tarafların erişiminin ve toptan satış havuzunun etkinlik ve fiyatlar üzerindeki etkileri faktör analizi yöntemi ile araştırmıştır. Fiyatlar ve etkinlik için regresyon eşitliği tanımlanmış reform unsurlarının bu performans etkileri üzerindeki etkileri sorgulanmıştır. Endüstriyel elektrik fiyatı/hanehalkı elektrik fiyatı oranı üretim ve nakilin ayrıştırılması, TPA ve elektrik piyasasına serbest erişimle azaldığı belirlenmiştir. Üretim ve nakilin ayrıştırılmasının ve özel mülkiyetin ayrı ayrı

elektrik üretiminde kapasite kullanım oranları üzerinde iyileştirici etkileri olduğu, üretim ve nakil ayrıştırmasının aynı zamanda rezerv marjları optimal seviyesine yaklaştırdığı sonucuna varılmıştır. Steiner (2001)'in çalışmasındaki bir diğer önemli bulgu ise, düzenleyici elektrik piyasası reformunun fiyatlar üzerindeki etkilerinin kritik olarak pazar hakimiyetinin kontrol edilmesine bağlı olduğu sonucudur.

Hattori ve Tsutsui (2004), Steiner (2001)'in araştırma yöntemini yine aynı ülkeler için, 19 OECD ülkesi için fakat 1987-1999 dönemi verileri ile panel sabit etki modeli ile tahmin etmiş ve sonuçlarını karşılaştırmıştır. Hattori ve Tsutsui (2001), toptan elektrik piyasasının endüstriyel fiyat seviyesini azaltıcı etkileri olduğunu bulmuştur. Üretim ve nakilin ayrıştırılması ile TPA'nın endüstriyel fiyatlar üzerindeki etkisi negatif ve önemsizdir (Steiner (2001) pozitif ve anlamlı bulmuştu). Özel mülkiyet ise endüstriyel elektrik fiyatlarını negatif yönde etkilemektedir (Steiner pozitif bulmuştu). Genişletilmiş perakende erişimlerinin endüstriyel elektrik fiyatını azaltırken, endüstriyel tüketiciler ve hanehalkı tüketicileri arasındaki fiyat farklılaştırmasını artırdığı bulunmuştur. Ayrıca, üretimin ayrıştırılmasının ve toptan satış spot piyasasının mutlaka fiyatı düşürmesi gerekmediği, beklenenin aksine fiyatları artırma eğiliminin olduğu sonucuna varılmıştır.

Wolak (1997), İngiltere ve Galler, Norveç, İsveç, ve Yeni Zelanda elektrik piyasalarını inceleyen çalışmada, zaman serisi oluşturarak fiyatların davranışlarını incelemiştir. Çalışmada elektrik üretim teknolojisinin elektrik fiyatlarının oldukça oynak olduğu, üretim teknolojisinin, piyasa tasarımının ve kurallarının, monopol gücü kullanımının fiyat oynaklığına neden olduğu belirlenmiştir. Bunun yanı sıra, ikili anlaşmalara dayalı spot piyasanın, hidro üretim teknolojisinin fosil yakıt elektrik üretim teknolojisine göre elektrik fiyatlarında daha az dalgalanmaya neden olduğu sonucuna varılmıştır.

Nagayama (2007), elektrik sektöründeki düzenleyici reformların elektrik arz endüstrisindeki elektrik fiyatları üzerindeki etkilerini Türkiye'nin de dahil olduğu 83 ülke için, 1985-2002 dönemine ait panel verileri kullanarak analiz etmiştir. Model, yabancı IIP'lerin girişi, özelleştirme, ayrıştırma, düzenleyici bağımsız otoritenin kuruluşu, spot toptan satış piyasasına ve perakende piyasaya girişin, endüstriyel elektrik fiyat seviyesi ve hanehalkı elektrik fiyat seviyesi üzerindeki etkileri araştırılmıştır. IIP'lerin üretim aşamasına girişinin tek başına ve bağımsız düzenleyici otorite ile aynı anda var olmasının endüstriyel elektrik fiyatlarını düşürdüğü belirlenmiştir. Ayrıca, özelleştirmenin gelişmiş ülkelerde endüstriyel fiyatları düşürürken, Rusya ve Doğu Avrupa ülkelerinde elektrik tarifelerini arttırdığı saptanmıştır. Özelleştirmenin bağımsız düzenleyici otorite ile birlikte olması da elektrik fiyatlarını düşürmektedir.

Şekil 1- Elektrik Piyasası Reformu ve Performans İlişkisi

YAPI DEĞİŞİMİ: <i>Elektrik Piyasası Reformunun Unsurları</i>		PERFORMANS: <i>Elektrik Sektöründe Performans Sonuçları</i>		
-Devlet mülkiyetindeki hizmetlerin şirketleştirilmesi		-Özel yatırımlar (yerli ve yabancı)		
-Elektrik reform yasasının çıkarılması		-Toptan satış fiyatı		
-Dikey entegre şirketlerin üretim, nakil, dağıtım aşamalarının yatay ve dikey ayrıştırılması		-Hanehalkı fiyatı		
-Üçüncü tarafların erişiminin sağlanması		-Endüstriyel fiyat		
-Düzenleyici reform yani doğal monopol şebeke aktiflerinde teşvik edici regülasyonun benimsenmesi		-Hanehalkı/Endüstriyel fiyat Oranı		
-Bağımsız bir regülatörün kurulması		-Marjinal yakıt maliyetleri (petrol, doğal gaz ve kömür)		
-Rekabetçi bir toptan satış üretim piyasasının tesisi		-Sektör karlılığı		
-Perakende arz piyasasının serbestleştirilmesi				
-Elektrik aktiflerinin özelleştirilmesi				
-Tüketicinin korunması, enerji sübvansiyonlarının tahsisi ve yükümlenilen maliyetlere (stranded costs) ilişkin kuralların belirlenmesi				
	<i>ELEKTRİK</i> ► <i>SEKTÖRÜ</i> ► <i>REFORMU</i> -Özelleştirme, rekabet ve regülasyon	Üretim	Dağıtım	Nakil
		-Özel ve kamu yatırımları i) Doğrudan sermaye yatırımı ii) Özelleştirme -Kapasite kullanım oranı -Rezerv marj -İşgücü verimliliği -Emre amadelik faktörü -Karlılık	-Kamu ve özel yatırımlar (yerli ve yabancı) i) Özelleştirme ii) Şebeke iyileştirici genişleme -Karlılık -Gelir bakiyesi -Şebeke kayıpları (teknik ya da teknik olmayan) -Elektrifikasyon -Hizmet kalitesi (kesinti sayısı ve 100 tüketici başına kaybedilen dakika)	-Özel yatırımlar (yerli ve yabancı) -Toplam kamu yatırımları -Karlılık -Gelir bakiyesi

Kaynak: Zhang vd.2006; Rothwell ve Gomez, 2003; Bacon ve Besant-Jones, 2001; Jamasb ve Politt, 2005; Jamasb vd., 2005; Jamasb vd., 2004 ve Gilbert ve Khan (2006)'dan esinlenerek hazırlanmıştır.

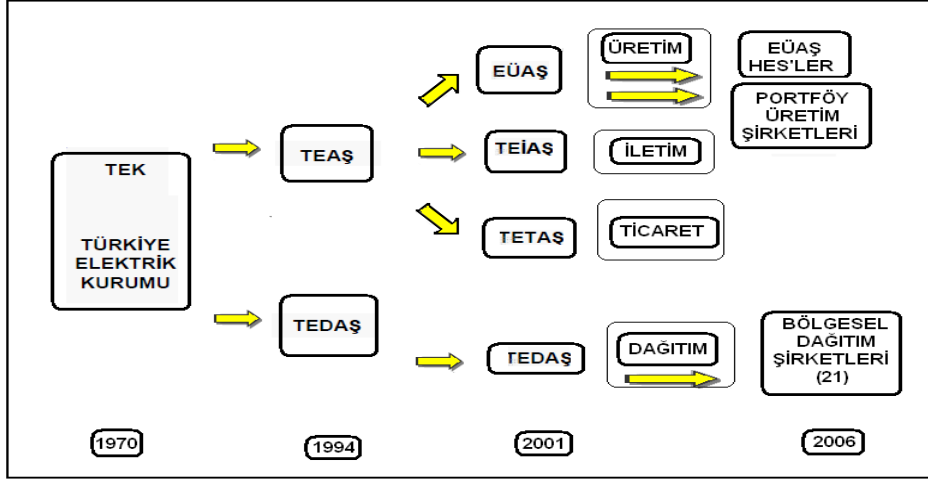
3. TÜRKİYE ELEKTRİK PİYASASINDA REFORM

Serbest piyasaya geçiş ve serbestleşme genel eğilimi ve giderek artan elektrik talebinin kısıtlı kamu kaynakları ile karşılanamayacağı endişesi nedeniyle 1980'lerden buyana Türkiye'de elektrik sektörünün özelleştirilmesi hep gündemde olmuştur (Atiyas, 2006, s. 46). 1980-1990'lı yıllarda Türkiye Elektrik Kurumu'nun (TEK) özelleştirilmesi öngörülmüş ancak özel sektörün elektrik sektöründe faaliyet göstermesinin önünde mali ve yasal engellerin olması nedeniyle özelleştirmeler yapılamamıştır (Çetin ve Oğuz, 2006, s.48, TEAIŞ, 2007). Bu nedenle hükümetler Anayasal çerçeve ile ters düşmeden daha kısa ve kolay bir yola başvurmayı tercih etmişlerdir. Bu çerçevede özel kesimin elektrik sektörüne girişini sağlayacak imtiyaz sözleşmeleri türleri geliştirilmeye çalışılmıştır (Çetin ve Oğuz, 2006, s.2; Atiyas, 2006, s.48-49).

Yap-İşlet (Yİ), Yap-İşlet-Devret (YİD) ve İşletme Hakkı Devri (İHD) modelleri ile hükümet özel sektöre önemli teşvikler sağlarken birçok ticari yükümlülük altına girilmiştir. Bunun yanı sıra, üretim şirketlerini uzun dönemli önceden belirlenmiş sabit fiyat sözleşmelerine sokan bu anlaşmaların elektrik piyasasında rekabetin geliştirilmesi amacına pek hizmet etmediğine ilişkin genel bir görüş ortaya çıkmıştır. Bu gelişmelerle birlikte, 1999 yılında IMF desteği ile yürütülen istikrar programı, Dünya Bankası ile ilişkiler, kamu sektöründeki etkinsizlik, enerjiye olan hızlı talep artışı sonucu ortaya çıkan yatırım ihtiyacının devlet bütçesi tarafından karşılanamaması ve dünyada bu alanda devam eden reform hareketlerinin de etkisiyle 20 Şubat 2001 tarihinde 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu kabul edilmiştir (Çetin ve Oğuz, 2006, s.1; Atiyas, 2006, s.25; Erdoğan, 2009, s.986).

Rekabetçi bir elektrik piyasası tesis etmek, özel katılımı teşvik etmek, üretim ve dağıtım aşamalarında etkinliği artırmak için tasarlanan EPK'nın temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir: tedarik aşamalarına rekabetin dahil edilmesi, lisanslama modeli oluşturulması, bağımsız düzenleyici otoritenin kurulması, bağımsız düzenleyici otoritenin kurulması, serbest (eligible) tüketicilerin belirlenmesi, dağıtım ve iletim aşamalarına serbest erişimin sağlanması, rekabetçi ulusal bir piyasa oluşturmak ve özelleştirme (Özkıvrak, 2005; Erdoğan, 2007).

Şekil 2- Türkiye Elektrik Piyasa Yapısının Gelişimi



Kaynak: TETAŞ, 2010.

Şekil 2’de görüldüğü gibi, EPK kamuya ait elektrik varlıklarını (TEAŞ) üç ayrı tüzel kişilik altında ayırtmıştır: Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ-üretim aşaması), Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.(TEDAŞ-dağıtım aşaması) ve Türkiye İletim A.Ş.(TEİAŞ-iletim aşaması). Bunların yanı sıra Kanun, Türkiye Elektrik Taahhüt ve Ticaret A.Ş.(toptan satış)nin de kurulmasını öngörmektedir (Atiyas, 2006, s.51; Çetin ve Oğuz, 2003, s.5). EÜAŞ 6 portföy şirketine bölünmüştür. TETAŞ, Yİ, YİD ve İHD sözleşmelerinin sahibi pozisyonundadır. TETAŞ bir geçiş dönemi şirkettir ve ana hedefi bu yükümlenilen anlaşmalardan ortaya çıkan maliyetlerin finansmanını sağlamaktır (Erdoğan, 2007, s.987; Atiyas, 2006, s.51). Türkiye genelinde 21 adet dağıtım bölgesi bulunmaktadır. EPDK tarafından 2006 yılından itibaren 21 tüzel kişiliğe 30 yıl süre ile perakende satış lisansı verilmiştir (EPDK, 2009). Nakil kısmında sadece piyasa operatörü olarak TEİAŞ sorumlu iken, diğer tüm aşamalara özel kesim erişimine izin verilmektedir. TEİAŞ yeni sistemde taraflar arasındaki güç işlemlerini dengeleyecek, dengeleme ve uzlaştırma mekanizması için hem fiziksel hem de finansal olarak iletimden sorumludur (Erdoğan, 2007, s.987).

EPK, EPDK’yı kurmuş ve EPDK’yı yeni piyasa düzeninin kurallarını belirleme yetkisi vermiştir (Atiyas ve Dutz, 2003). EPDK, doğal tekel faaliyetleri konusunda uygun teşvikler yaratmak ve performans tabanlı düzenleyici çerçeve benimsemiştir. EPDK tarife düzenlemelerinin yanı sıra lisans izinlerini vermektedir. Üretim, nakil, dağıtım, ithalat-ihracat, toptan satış ve perakende piyasalardaki katılım lisans gerektirmektedir (Bağdadıoğlu ve Odyakmaz, 2009,

s.145). EPDK'nın 2010 yılı için elektrik sektörü kapsamında yürürlükteki lisans bilgilerine göre, üretim aşamasında EÜAŞ dahil 918 şirket, toptan satış aşamasında TETAŞ dahil 45 şirket, dağıtım ve perakende satış aşamasında ise daha önce 21 bölgeye ayrılmış olan 21 şirket bulunmaktadır. Elektrik sektörünün reformu kapsamında başka bir politika dökümanı "Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi" kısaca Strateji Belgesi, Yüksek Planlama Kurulu tarafından ilan edilmiştir (Özkıvrak, 2005, s.1346; Güney, 2005, s.101-102). Strateji Belgesi AB'ne uyum sürecinde elektrik reformu kapsamında serbestleştirme amacına yönelik olarak yapılacak özelleştirmenin yöntem ve usullerini sıralamaktadır. Üretim sektöründeki özelleştirmelerin dağıtım sektöründeki özelleştirmelerden sonra yapılacağı öngörülmüştür (SB, md.II/vii-viii). Elektrik piyasası reformuna ilişkin bir diğer önemli doküman, 2009 yılı sonunda YPK tarafından ilan edilen "Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi" (SB 2) dir. SB 2, önümüzdeki dönemde elektrik sektöründe hedeflenen piyasa yapısı için, özelleştirme, arz güvenliği konularında atılacak adımları kamuoyuna açıklamıştır.

Elektrik piyasası reformu kapsamında uzun dönemli talep tahmin çalışmaları yapılarak yayınlanmış, geçiş dönemi Dengeleme ve Uzlaştırma uygulaması başlatılmış, geçiş dönemi sözleşmeleri tamamlanmış, fiyat eşitleme mekanizması uygulanmaya başlamış, dağıtımda özelleştirmeler başlamış, EÜAŞ'ın özelleştirmeleri için teklifler alınmaya başlanmış ve tüm elektrik hizmetlerini şirketleştirilmiştir (SB 2, 2009; ÖİB, 2010).

4. ELEKTRİK SEKTÖRÜNDE PERFORMANS GÖSTERGELERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

EPK'nın çıkmasının ardından yaklaşık 9 yıl geçse de, Kanunun öngördüğü yeniden yapılanma modelinden önemli sapmalar olmuş, özelleştirmelerin tamamlanması konusunda sadece dağıtım sektöründe ilerlemeler sağlanmıştır. Tüm elektrik hizmetleri şirketleştirilmiş olsa da, şirketler hükümet kontrolü altında olup kendi yönetim sürecinde karar almada katılımları sınırlıdır. Yasal sahiplik ayrıştırması ise henüz başarısız olmuş ancak muhasebe hesapları ayrıştırılmıştır (Atiyas, 2010; Bağdadıoğlu ve Odyakmaz, 2009, s.145). Türkiye elektrik sektöründe serbestleşmenin etkileri konusunda fikir sahibi olmak açısından performans göstergelerine bakmak ilerleyen dönemlerde sektörün düzenlemeleri için yol gösterici olacaktır.

Elektrik sektöründeki ampirik temelli verimlilik çalışmaları, ikinci bölümde de ele alındığı gibi sektörün üretim ya da dağıtım aşamalarındaki "toplam faktör" verimliliği ile ortaya konmaktadır. Bu anlamda genel olarak

kullanılan yöntem “Veri Zarflama Modeli”dir. Ancak elektrik arz endüstrisinde istihdamla ilgili tam veri yoktur ve işgücünün verimliliği elektrik gibi sermaye yoğun bir sektörde etkinlik konusunda sınırlı bilgi vermektedir. Sermaye ve toplam faktör verimliliğinin ölçülmesi de zordur, özellikle endüstri seviyesinde ve sermayenin ölçülmesinde zorluklar nedeniyle hatalar içerebilmektedir (Steiner, 2001). Türkiye özelinde de, elektrik sektörü ile ilgili yeterli veri mevcut değildir. Daha önce verimlilik başlığı altında belirtildiği gibi, bu alanda 21 dağıtım şirketinin özendirici teşvik sisteminin uygulanabilirliğini araştıran bir çalışma Bağdadıoğlu (2009) tarafından yapılmıştır. Elektrik sektörü reformunun etkilerini ise şu ana kadar, performans açısından kapsamlı olarak değerlendiren çalışmaların yapıldığı söylenemez. Ancak, tam serbestliğin gerçekleştirildiği durumda ekonomi genelinde etkilerinin ne olabileceği hesaplanabilir genel denge modeli ile çalışılmıştır: Akkemik (2009), elektrik sektöründe tam serbestliğin elektrik piyasasında etkinliği arttıracak, hanehalkı elektrik fiyatlarını azaltacak ve tüketici refahını arttıracak sonucuna ulaşmıştır. Azalan elektrik fiyatlarının üretim ve iletim aşamalarında ise olumsuz etkilerinin olacağı çalışmanın ulaştığı bir diğer sonuçtur.

Bu bölümde EPK sonrasında yapılmış olan serbestleşme ve yeniden yapılanma çabalarının sektörün performansı üzerinde öngörülen olumlu etkilerinin olup olmadığı irdelenecektir. Bu amaçla Gilbert ve Khan (2006)’ın elektrik sektöründe serbestleşme ve yeniden yapılanmanın sağladığı performans göstergeleri olan i) Aşırı kapasite (yani rezerv marj), ii) Nispi fiyatlar ve iii) Uzun dönem fiyatlar ile Jamasb vd. (2005) ve Jamasb vd. (2004)’in Şekil 1’de yer alan “Elektrik Piyasası Reformunun Performans Göstergeleri”, ve Steiner (2001)’in çalışmasında yer alan performans göstergeleri kapsamında, Türkiye elektrik sektörünün performansı değerlendirilmektedir. Performansın değerlendirilmesinde elektrik sektöründe yer alan temel kurum ve kuruluşların sağladığı raporlar ve istatistik bilgilerinden faydalanılmaktadır. Bu bağlamda Türkiye elektrik sektörünün performans değişimi i) Rezerv Marj, ii) Fiyatlar, iii) Özel yatırımlar, iv) Kapasite kullanım oranları, v) Maliyetler ve vi) Karlılık başlıkları altında ele alınacaktır.

4.1. REZERV MARJ

Elektrik sektöründeki etkinliğin bir göstergesi, fiili rezerv marjın optimal rezerv marja olan uzaklığıdır. Elektrik talebinin planlanarak, elektrik tüketiminin yeterli bir şekilde (aşırı olmayacak şekilde) karşılanması gerekmektedir (Steiner, 2001). Elektrik üretme kapasitesinde tesadüfi olarak ortaya çıkabilecek ekipmanlardaki bozulmalar, elektrik hizmetinin devamlılığını ve sistemin güvenilirliği için tehlike oluşturur. Bunun yanı sıra yüksek saklama maliyetleri,

elektrik arzında “atıl kapasite” yi elektrik hizmetinin süreklilik ve emniyetini sağlamanın tek pratik yöntemi haline getirmiştir (Gilbert ve Khan, 2006, s.10). Rezerv marj; kapasite ile maksimum (peak) talep arasındaki farkın, maksimum(peak) talebe oranlanması ile bulunmaktadır. Buradaki ekonomik problem, makul bir seviyede en uygun rezerv miktarının belirlemektir (Steiner, 2001). Buradaki optimizasyon hem elektrik sistemi hem de tüketici düzeyindeki kayıpları da kapsar. Optimal rezerv marjın % 15-20 arasında olmasının gerektiği kabul edilmektedir. Aşırı kapasite ile ilgili önemli bir başka terim “kapasite marj (capacity margin)’dır. Kapasite marj; kapasite ile maksimum (peak) talep arasındaki farkın kapasiteye oranlanması ile bulunur. Kapasite marj çoğu zaman yanlış bir şekilde “rezerv marj” yerine kullanılmakla birlikte, her iki terim de sistemin uzun dönem güvenilirliğini ifade etmektedir (NERC, 2005; NERC 2008). Bu bağlamda optimal rezerv marjın sürdürülebilmesi, sistem güvenilirliğinin bir göstergesidir. Yüksek düzeyde bir rezerv marj, sistemin yeterliliğini (bir anlamda uzun vadeli sistem güvenilirliğini) artırır ancak yüksek maliyetlere yol açar (Güney, 2005, s.258).

Türkiye’de 2001-2009 yıllarını kapsayan dönemde TEİAŞ’ın kurulu kapasite ve ilgili yıllardaki peak talep miktarları göz önüne alındığında rezerv marjlar sırasıyla %44.4, %51.6, %63.7, %56.7, %54.2, %46.7, %39.61, %37.03 ve %49.87 olarak hesaplanmaktadır. Yine aynı dönem için kapasite marjlar % %30.7, %34.1, %38.9, %36.2, %35.2, %31.8, %28.3, %27.0 ve %33.3 olarak hesaplanmaktadır. Bu verilere göre 2007 ve 2008 yıllarında optimal orana yaklaşma eğilimi görülür iken, 2009 yılında optimal orandan uzaklaşmıştır. Fakat burada vurgulanması gereken nokta, Türkiye’nin geçmiş deneyimleri göz önüne alındığında rezerv marjın %40 seviyesinin altına düştüğü zaman sistemin zorlandığı ve güç kesintilerinin meydana geldiğidir. Bunun önemli bir nedeni tüm elektrik tesislerinin teorik tam kapasitelerinde üretimi gerçekleştirmeyi başaramamalarıdır (IBS, 2010). Sektörün uzmanları, Türkiye elektrik sektöründe rezerv marj oranlarının %20’yi aşmadığını ifade etmektedirler².

4.2. FİYATLAR

İlgili yazında fiyatların piyasa reformu sonrasında azalması gerektiği ifade edilmektedir. Ancak gerçekte, reform uygulayan ülkelerde gözlemlenen sonuç, serbestleşme sonrasında fiyatların yükselmesi şeklindedir. Normal olarak elektrik sektörünün serbestleşmesi ile birlikte, etkinliğin artacağı, etkinlik artışının da fiyatlara yansıtacağı beklenmektedir. Bu bağlamda, fiyat değişimleri reform sürecinin etkilerinin kabaca değerlendirilmesini sağlamaktadır (Oğuz, 2009).

² TEİAŞ yük tevzi merkezi ve Prof.Dr. Osman Sevaioğlu ile yapılan telefon görüşmeleri.

Türkiye’de elektrik fiyatlarının gelişimi, sanayi elektrik fiyatları, hanehalkı elektrik fiyatları ve hanehalkı/sanayi fiyatları olmak üzere üç alt başlık altında incelenecektir. Türkiye’de elektrik fiyatlarının belirlenmesinde hükümetin fiyatlara müdahale etmesinin yanı sıra, maliyetleri arttıran kayıp kaçak oranları da önemli bir unsurdur. İletim ve dağıtım aşamalarındaki kayıp-kaçak oranları özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki etkisizliğin temel kaynağı olduğu kabul edilmektedir (Jamash vd., 2005, s.42).

Tablo 3- Türkiye Elektrik Üretim ve Tüketim Kayıplarının Gelişimi, 1984-2008, Gwh

Yıllar	Net Üretim,	İletim Kayıp,	%	Dağıtım Kayıp	%	Toplam Kayıp	%
1984	28722,8	1577,4	5,0	2163,2	6,9	3740,6	11,9
1985	31912,1	1611,4	4,7	2734,5	8,0	4345,9	12,8
1986	36879,8	1344,3	3,6	4102,4	10,9	5446,7	14,5
1987	41745,2	1627,4	3,8	3992,6	9,4	5620,0	13,3
1988	45648,8	2016,6	4,4	4291,9	9,3	6308,5	13,7
1989	48808,7	1544,0	3,1	4703,2	9,5	6247,2	12,7
1990	54231,6	1787,2	3,3	4893,1	9,0	6680,3	12,3
1991	56591,1	1437,8	2,5	6123,4	10,7	7561,2	13,2
1992	63104,9	1342,9	2,1	7651,9	12,1	8994,8	14,2
1993	69864,4	1634,9	2,3	8616,7	12,3	10251,6	14,6
1994	73782,6	1800,3	2,4	10042,7	13,6	11843,0	16,0
1995	81858,6	2034,9	2,5	11733,9	14,3	13768,8	16,8
1996	90084,4	2461,7	2,7	13393,1	14,8	15854,8	17,5
1997	98245,6	2935,5	2,9	15646,4	15,5	18581,9	18,4
1998	105499,2	3337,1	3,1	17457,8	16,0	20794,9	19,1
1999	110701,9	2985,1	2,6	18559,9	16,4	21545,0	19,1
2000	118697,6	3181,8	2,6	20574,1	16,8	23755,9	19,4
2001	116252,1	3374,4	2,8	19954,3	16,5	23328,7	19,3
2002	123726,8	3440,7	2,7	20491,2	16,1	23931,9	18,8
2003	135248,3	3330,7	2,4	20722,0	15,2	24052,7	17,6
2004	145065,7	3422,8	2,4	19820,2	13,6	23243,0	16,0
2005	155469,1	3695,3	2,4	20348,7	13,0	24044,0	15,4
2006	169543,1	4543,8	2,7	19245,4	11,3	23789,2	14,0
2007	183339,7	4523,0	2,5	22123,6	12,0	26646,6	14,5
2008	189761,9	4388,4	2,3	23093,1	12,1	27481,5	14,4

Kaynak: TEİAŞ, 2009.

Tablo 3’de 1984 yılından itibaren iletim, dağıtım ve toplam kayıp kaçak oranları yer almaktadır. EPK’nın yürürlüğe girdiği 2001 yılından itibaren iletim kayıp-kaçak oranı % 2.4-2.8 arasında dalgalanırken, 2008 yılında nispeten bir

düşüş gözlenmektedir (%2.3). Dağıtım kayıp kaçak oranlarındaki düzelme iletim aşamasında göre daha belirgindir. Reformun başında %16.8 olan oran, 2008 yılında %12.1'e gerilemiştir. Toplam kayıp kaçak oranı ise %5 azalarak %14.4'e düşmüştür. Ancak Türkiye'de hala kayıp kaçak oranları hem Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) kayıp kaçak oranlarının (% 6.7) hem de dünya kayıp-kaçak oranlarının (% 8.9) oldukça üzerindedir.

Tablo 4- Elektrik Fiyatlarının Gelişimi, \$/kWh

Yıllar	Sanayi Fiyatı	Mesken fiyatı	Hanehalkı/Sanayi fiyatı	OECD, Sanayi	OECD, Hanehalkı	OECD, H.Halkı/Sanayi
1996	0.086	0.088	1.020	0.074	0.121	1.630
1997	0.077	0.08	1.030	0.069	0.113	1.630
1998	0.075	0.079	1.050	0.065	0.109	1.670
1999	0.079	0.084	1.060	0.061	0.106	1.730
2000	0.080	0.084	1.050	0.06	0.101	1.680
2001	0.079	0.084	1.060	0.06	0.099	1.650
2002	0.094	0.099	1.050	0.059	0.100	1.690
2003	0.099	0.106	1.070	0.068	0.110	1.610
2004	0.100	0.111	1.110	0.073	0.119	1.630
2005	0.107	0.118	1.100	0.078	0.124	1.580
2006	0.100	0.111	1.110	0.086	0.132	1.530
2007	0.109	0.074	1.110	0.094	0.144	1.530
2008	0.139	0.165	1.180	-		

Kaynak: TEİAŞ, 2009.

Sanayi elektrik fiyatları, gelişmiş ülkelerde hanehalkı elektrik kullanım fiyatlarının altındadır. Sektörde rekabetin artması ile birlikte mesken (hanehalkı) elektrik fiyatlarının artması, sanayi fiyatlarının ise azalması beklenmektedir (Zhang vd., 2006). Türkiye'de ise 1995 yılından itibaren sanayi ve hanehalkı elektrik fiyatları incelendiğinde, sanayi ve hanehalkı fiyatlarının-her ne kadar sanayi fiyatları hanehalkı fiyatlarından düşükse de-nereseyse başa baş olduğu görülmektedir (Bkz.Tablo 4). Sanayi kullanıcıları, hanehalkı tüketicilerini sübvansede etmektedirler yani hanehalkı lehine çapraz sübvansiyon mevcuttur (Oğuz, 2009)³. Elektrik piyasası reformundan beklenen maliyetlerin düşmesi ile birlikte elektrik fiyatlarının düşmesidir. Ancak, elektrik fiyatlarının genel trendine bakılacak olursa, hem sanayi hem de hanehalkı elektrik fiyatları artmaktadır. Elektrik sektörünün performansı açısından bir diğer gösterge, hanehalkı ve sanayi

³ Tedarik edilen elektriğin maliyeti, mesken kullanıcılar için sanayi kullanıcılarına göre daha yüksektir. Bu maliyet farkı büyük müşterilere göre (yani sanayi kullanıcıları) daha düşük gerilim seviyelerinde hizmet verilmesi ile ilgili, mesken kullanıcılarının düşük yük faktörü ve tahmin edilebilir olmayan yük profilleri, ölçümleme ve faturalandırma maliyetlerinden kaynaklanmaktadır (Güney, 2005).

elektrik fiyatlarının oranlarıdır. Hanehalkı ve sanayi kullanıcılarının fiyatları arasındaki fark, OECD ülkelerinin oldukça altındadır. Bu oran gelişmiş ülkelerde 1.53-1.73 arasında iken, Türkiye’de bu oran 1.02-1.18 aralığında olmuş, 2001 yılından itibaren az da olsa artış göstermiştir.

4.3. YATIRIMLAR

Türkiye elektrik sektöründe gündemde olan konu fazla kapasitenin ortadan kalkmaya başlaması ve yakın gelecekte ek kapasite ihtiyacının doğacağı endişesidir (Atıyas, 2006, s.46). TEİAŞ’ın hazırlamış olduğu 2009-2018 üretim kapasite projeksiyonlarına göre göre kapasite gereksinimi hızla artmaktadır. Özellikle TEİAŞ’ın yüksek talep Senaryosu’na göre (Senaryo I), 2015 yılından itibaren işletmede olan santrallerle yedek güç, talebi karşılamakta yetersiz kalacağı tahmin edilmektedir (yedek güç 2015 için %-6.6 ve 2018 için %-24.6)⁴. Hatta Türkiye’de mevcut santraller, lisanslı santraller ve yapım aşamasında olanlar dahil olmak üzere enerji arzının 2009 yılından itibaren enerji talebini karşılamakta yetersiz kalacağı beklenmekteydi. Ancak, elektrik talebini negatif yönde etkileyen ekonomik kriz, bu dengesizliği geciktirmiştir. Nitekim 2004 ile 2008 yılları arasında elektrik talebindeki yıllık bileşik büyüme oranı olan % 7,2’ye tekrar ulaşıldığı zaman mevcut kapasite yetersiz kalacak ve üretimi artırmak için kapasite genişletici yatırımlara ihtiyaç duyulacaktır. Gelecek on yıllık dönemde (2009-2017) yapılması gereken yatırım miktarı 35 ile 50 milyar ABD doları arasında olduğu tahmin edilmektedir (TCBYDTA, 2009).

Tablo 5- Elektrik Kamu Yatırım Harcamaların Yıllar İtibariyle Gelişimi, 1994-2008, Milyon TL

Yıllar	TEDAŞ	Artış, %	TEİAŞ	Artış, %	EÜAŞ*	Artış,%
1994	7.1		6.8	-		
1995	12.9	81.3	11.9	76.4		
1996	21.1	63.1	37.0	209.6		
1997	40.5	91.6	99.7	169.3		
1998	79.9	97.23	275.8	176.5		
1999	71.1	-11	328.9	19.2		
2000	212.7	199	470.4	43.0		
2001	201.6	-5.2	329.4	-29.9		
2002	417.7	107.16	100.2	-69.6		
2003	387.4	-7.2	126.3	26.1		
2004	388.6	0.3	168.6	33.4		
2005	704.0	81.14	229.6	36.2	526.0	
2006	689.5	-2	270.5	17.8	450.0	-14.49
2007	824.8	19.6	276.7	2.3	478.0	6.2
2008	1,260.0	52.79	439.8	59.0	367.9	-23.0

* EÜAŞ’nin yatırımları enerji ve madencilik sektörlerinde yapılmıştır.

Kaynak: TEDAŞ, TEİAŞ ve EÜAŞ Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

⁴ Kaynak: TEİAŞ, (2009), Elektrik Enerjisi 10 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonu.

Tablo 5'den de görüldüğü üzere, toplam yatırım harcamalarında 2001 yılı sonrasında düzensiz bir dalgalanma söz konusudur. Ancak 2008 yılında hem TEİAŞ'ın hem de TEDAŞ'ın yatırımlarında %50-60 artış olduğu göze çarpmaktadır. Ağustos 2006'da Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği (DUY) olarak adlandırılan dengeleme piyasasının devreye girmesi ile, sektörde yatırım hareketliliğinin arttığı ifade edilmektedir. Dengeleme piyasasının devreye girmesi ile bir tür spot piyasa oluşmuş ve bu piyasa bir tür yatırım sinyali oluşturarak özellikle 2006 yılı sonrası yatırımlarda artışa yol açmıştır. DUY öncesinde elektrik sektöründe yatırımlar açısından çok iyi bir performans olduğu söylenemez (Atiyas, 2010, s.9). Özellikle üretim aşamasında kamu yatırımlarında 2007 yılındaki % 6'lık artış göz önüne alınmazsa, yatırımlarda azalma eğilimi olduğu görülmektedir ki bu durum zaten reformun amaçları arasında yer almaktadır. Genel olarak değerlendirilirse, elektrik sektörü reform sürecinin henüz istenilen düzeyde yatırım artışına yol açmadığı görülmektedir. Bu anlamda yatırımların artırılması yönünde daha fazla çabaya ihtiyaç olduğu açıktır. Sektörde iyi tanımlanmış ve güvenilir politik kurumların varlığı yatırımları arttıracaktır (Jamasb vd., 2005, s.53). Yatırım ortamının iyileştirilmesi aynı zamanda reform öncesinde imzalanmış olan İHD, Yİ ve YİD yatırım planlarının olumsuz etkilerinin azaltılmasına yardımcı olması beklenmektedir (Güney, 2005, s.xviii).

Reform ile devlet mülkiyetindeki üretim şirketlerinin yeni üretim tesislerine yatırım yapmaları engellenmekte ve özel sektör yatırım projelerinin artması planlanmaktadır (Güney, 2005, s.24). Zorlu, Akkök, Sabancı ve Afken gibi büyük holdinglerin yanı sıra diğer büyük grupların da elektrik üretimi sektörüne yatırım yapmak istedikleri, EPDK'ye başvurulardan anlaşılmaktadır. Sadece üretime değil, özelleştirilmelerin neredeyse tamamlandığı dağıtım sektörüne de yatırım ilgisi büyüktür. Özel sektörün elektrik alanındaki yatırımlarını izlemenin bir yolu, EPDK'nın verdiği lisanslardır. Yürürlükte olan lisanslardan hangi firmanın hangi yakıtı kullanarak, ne güçte ve ne tür bir santral kurmak istediği ve imtiyaz süresi anlaşılabilir. Ancak EPDK'nın lisanslarında yatırım miktarı gibi parasal bilgilere yer verilmediği için güvenilir bir yatırım tablosu oluşturulması olası değildir (Sönmez, 2007, s.81).

Tablo 6- Türkiye Enerji Sektöründe Yabancı Yatırımcılar Tarafından Yapılan Birleşme ve Satın Alma İşlemleri (2004 – 2009)

Satın Alan	Ülke	Hedef Şirket	Tarih	Hisse Oranı	İşlem Değeri (Milyon ABDS)
Enerjisa Sabancı-Verbund	Hollanda	Doka Elektrik	2009	%99,6	M.D.
Mesquite Holding	Hollanda	Midlands Gerantion (Trakya elektrik Üretimi ⁹)	2009	%31	M.D.
RWE	Almanya	E.On Turcas Kuzey Elektrik and E.On Turcas Güney Elektrik	2009	%70,0	M.D. *
Italgen	İtalya	Bares Elektrik	2008	%100,0	50,2
EnerjiSa-Sabancı Holding-Verbund	Avusturya	Başkent Elektrik Dağıtım	2008	%100,0	1.225,0
AkCez Contortium	Çek Cum.	Sakarya Elektrik Dağıtım	2008	%100,0	600,0
Verbund	Avusturya	EnerjiSa	2007	%50,0	326,6
Berggruen Holding	ABD	BND Elektrik	2006	%66,7	0,7
Sumitomo Corportaion	Japonya	Birecik Barajı ve HES	2005	%31	40,7
Enron	ABD	Trakya El.Üretim	2004	%9	M.D.
International Power plc	İngiltere	Trakya El.Üretim	2004	%31	M.D.

*M.D: Açıklanmamıştır.

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, (2009) ve Rekabet Kurumu, 2010.

T.C. Hazine Bakanlığı'nın 2009 yılı Enerji Sektörü Raporu'na göre yabancı yatırımcıların da sektöre ilgilerinin arttığı ifade edilmektedir. Özellikle elektrik talep öngörülerinin güvenilir olmamasının yatırımların yetersiz kalmasında rol oynadığı ifade edilmektedir (Erdoğan, 2010). Yatırımların istenilen düzeyde olduğunu söylemek mümkün olmasa da, elektrik sektöründe dağıtım sektöründeki özelleştirmelerle birlikte özel sektör yatırım miktarının artması beklenmektedir.

4.4. KAPASİTE KULLANIM ORANLARI

Etkinliğin elektrik arz endüstrisinde ölçülmesi zordur. Bu anlamda etkinliğin ölçülmesinde önemli bir gösterge işgücünün verimliliği olabilirdi, yani birim işgücü girdisi başına çıktı miktarı (O'Mahony ve Vecchi, 2001, s.89).

Ancak elektrik arz endüstrisinde gerek işgücü gerekse sermaye açısından amaca uygun veri olmaması nedeniyle verimlilik ölçme yöntemin mümkün olmadığı daha önce ifade edilmişti. Bu nedenle elektrik sektöründe performans gelişimi açısından göz önünde bulundurulması gereken bir diğer unsur “kapasite kullanım oranları”dır (Steiner, 2001). Üretim aşamasındaki şirketlerin kapasite kullanım oranlarına ulaşmak mümkün olmadığı için, üretim aşamasında en büyük paya sahip olan EÜAŞ’ın kapasite kullanım oranları Tablo 7’de verilmiştir.

Tablo 7- EÜAŞ’ın Ortalama Kapasite Kullanım Oranları, %

Yıllar	Termik Santraller ⁵	Hidrolik Santraller
1995	50.53	44
1996	54.53	50
1997	63.36	48
1998	64.60	51
1999	63.76	40
2000	66.06	34
2001	67.06	23
2002	51.59	33
2003	35.94	31
2004	26.86	42
2005	28.78	36
2006	44.55	40
2007	54.53	31
2008	56.31	29
2009	49.11	28

Kaynak: EÜAŞ, 2010.

Yüksek kapasite kullanım oranları, üretimde girdilerin etkin kullanıldığını şeklinde yorumlanabilir. Kapasite kullanım oranları, elektrik üretiminin ortalama toplam kapasite oranlarına bölünmesi ile bulunmaktadır. Elektrik sektörü reformunun başlangıcından itibaren değerlendirilecek olursa, Hidro Elektrik Santrallerinin (HES) kapasite kullanım oranlarında 2004-2006 döneminde nispeten bir iyileşme söz konusu iken, sonrasında kapasite kullanım oranları

⁵ Termik santrallere ilişkin kapasite kullanım oranları Afşin Elbistan A Termik Santrali(T.S.), Kangal T.S., Orhaneli T.S., Seyitömer T.S., Tunçbilek T.S., Yatağan T.S., Yeniköy T.S., Kemerköy T.S., Soma A T.S., Soma B T.S., Çan T.S., Afşin-Elbistan B T.S., Çatalağazı T.S., Hamitabat Doğal Gaz (D.G.S) ve Kömür Çelik Santrali, Ambarlı D.G.S., Bursa D.G., Ambarlı Fuel Oil Santrali (F.O.S.), Hopa F.O.S., Aliağa F.O.S. ve Jeotermal Santrali olmak üzere 20 adet santralin kapasite kullanım oranlarının ortalamasıdır.

düşmektedir. Termik santrallerin kapasite kullanım oranlarının ise istikrarlı olarak azaldığı görülmektedir.

Kapasite kullanım oranlarının düşük olması, elektrik santraline yapılan yatırımın “100-kapasite kullanım oranı” kadar atıl kalması anlamına gelmektedir. Bu durum da, elektrik santralinde yatırım kaynaklı üretim maliyetlerini (TL/kWh) artırmaktadır. Ayrıca ihtiyaç duyulacak elektrik enerjisinin sağlanması için de yeni yatırımların yapılmasını gerekli kılar. Gelişmiş ülkelerde termik santrallerin kapasite kullanım oranlarının %75 olduğu göz önünde bulundurulursa, yüksek kapasite kullanım oranlarına erişilmesi için ilave düzenlemelere ihtiyaç olduğu anlaşılmaktadır (Aslan, 1996). Steiner (2001), çalışmasında hem özel mülkiyetin hem de üretim ve iletimin ayrıştırılmasının kapasite kullanım oranları üzerinde pozitif etkisi olduğunu bulmuştur. Bu bağlamda üretim aşamasında özel sektör katılımının artması ve EÜAŞ’ın özelleştirilmesi ile ilerleyen yıllarda kapasite kullanım oranlarının artması beklenebilir.

4.5. KARLILIK

Standart mikro ekonomik teorisi rekabet ve kar motivinin içsel (üretim) ve dışsal (piyasa) etkinliğini arttıracak ve bu şekilde elde edilen faydaların tüketiciye ve ekonomiye düşük fiyatlar ve maliyetler şeklinde yansıtılacağını ifade eder (Jamans ve Pollitt, 2005). Sektöre yeni girişlerle birlikte etkin girdi kullanımı sadece doğrudan maliyetler üzerinde değil, firmanın karlılığı üzerinde de azalma olmasını ifade eder. Ancak daha yüksek karlar, sosyal refahın bir ölçüsü değildir, hatta tahsis etkinsizliğinin bir ölçüsü anlamına da gelebilir (Newbery ve Pollitt, 1997, s.45). Elektrik piyasasındaki reform çalışmaları ile birlikte ilgili yazında elde edilen bulgulara göre, elektrik şirketlerinin karlılığı artmaktadır. Fakat kapasite artışı birlikte daha rekabetçi piyasalarda, örneğin İngiltere ve Galler’de, karlılığı azaldığı ifade edilmektedir (Jamans ve Pollitt, 2005).

Tablo 8- EÜAŞ, TEİAŞ ve TEDAŞ'ın Kar/Zarar Durumu, 2002-2008, YTL

Yıllar	EÜAŞ	TEİAŞ	TETAŞ
2002		(- 44618049,6)	
2003		(-68527000)	
2004		1171649000	
2005	(- 331759892,8)	11222713,08	
2006	171081365,5	64720403,03	
2007	50726669,1	102217672,9	15921247,8
2008	(- 592751237,09)	(-78722444,1)	983076374,3

Kaynak: EÜAŞ, TEİAŞ ve TETAŞ'ın faaliyet raporlarından derlenmiştir.

Karlılık sadece piyasadaki rekabetin derecesinden değil aynı zamanda maliyetlerin düzeyinden de etkilenmektedir. Rekabetçi baskılar maliyetlerin azalması ve etkinlik kazançlarına neden oluyorsa karlar artabilir (Griffith ve Harisson, 2003, s.39). Bu bağlamda maliyetlerin düşmesi ile artan karlılık sektör performansı açısından istenilen bir durum iken, maliyetlerle birlikte artan karlılık etkinsizliğin ve de rekabet baskısının yetersizliğinin (piyasa gücü) göstergesi olarak değerlendirilir. TEİAŞ raporlarına göre, elektriğin sınai maliyetinin 2001'de 0.42 TL'den 2008'de 0.51 TL'ye ulaşması, ticari maliyetin ise yine aynı dönemde 0.22 TL'den 0.39 TL'ye ulaşması maliyetlerin azalmak yerine arttığını göstermektedir (2001 ve 2008 yılları için gerçekleşmiş enflasyon oranları göz önüne alındığında, maliyetler reel olarak iki kattan fazla artmıştır)⁶. Bu durumda yukarıdaki Tablo 8'de görüldüğü üzere, sektördeki önemli kuruluşların finansal durumunun çok istikrarlı olmaması, pozitif kar sağladıkları dönemlerde bile, etkinsiz oldukları şeklinde yorumlanabilir. Oğuz, (2009)'un çalışmasında da ifade edildiği üzere, sektördeki etkinliğin istenilen düzeyde olmaması, elektrik fiyatlarının yükselmesinin önemli bir nedeni olarak değerlendirilebilir.

5. SONUÇ

EPK'nın yürürlüğe girmesinin ardından 9 yıl geçmiş, EPK'nın öngördüğü yeniden yapılanma modeli hedeflerinden önemli sapmalar olmuştur. Ancak son 1-2 yıldır özellikle dağıtım sektöründeki özelleştirmeler ve EÜAŞ'ın özelleştirme programına alınması ile birlikte elektrik piyasası reformunun yeni bir ivme kazandığı söylenebilir.

Reform sonrası elektrik sektörünün üretim ve dağıtım aşamalarındaki verimlilik etkileri akademik olarak yeterli düzeyde çalışılmamış olmasının yanı sıra, Türkiye özelinde elektrik sektörü ile ilgili yeterli veri de bulunmamaktadır. Elektrik sektöründe reformun etkilerinin değerlendirilmesinin başka bir yöntemi,

⁶ Sınai ve ticari maliyet müşteriye teslim noktasındaki maliyettir, TEİAŞ, 2009.

elektrik sektöründe yer alan temel kurum ve kuruluşların sağladığı raporlar ve istatistiki veriler ışığı altında “performans göstergelerinin” değerlendirilmesidir. Arz sisteminin güvenliğini ifade eden rezerv marj oranlarının-her ne kadar sektör uzmanları optimale yakın olduğunu ifade etseler de-yüksek olduğuna dair ip uçları vardır. Bununla birlikte rezerv ya da kapasite marj oranlarının yüksek olması, bazı elektrik tesislerinin teorik tam kapasitelerine ulaşmamları nedeniyle sistemin uzun dönem güvenliğini garanti edememektedir. Elektrik maliyetinde önemli artışlara neden olan kayıp ve kaçak oranları hem OECD hem de dünya ortalamasının üzerinde olmakla birlikte, son yıllarda özellikle dağıtım aşamasında düzelmeler görülmektedir. Türkiye elektrik sektörüne yatırımların son 1-2 yılda DUY’un uygulamaya konulması ile birlikte bir artış gözlemlense de yatırımların beklenen düzeyde olduğu söylenemez. Dağıtım ve üretim sektöründe özelleştirilmelerin sonucunda özel sektör yatırımlarının artması beklenmektedir. Elektrik sektöründe etkinliğin bir diğer göstergesi olan kapasite kullanım oranları hem termik hem de hidrolik santrallerde azalmaktadır. Üretim sektörüne daha fazla özel sektör katılımı ve EÜAŞ’ın özelleştirilmesinin kapasite kullanım oranlarını artırması beklenebilir. Elektrik sektöründeki önemli kuruluşların finansal durumu çok istikrarlı değildir. Pozitif kar ettikleri dönemlerde bile, elektrik maliyetlerinin artması temel kurumların etkinsizliğinin önemli bir göstergesidir. Bu etkinsizlik aynı zamanda elektrik fiyatlarının artmasının da önemli bir nedenini teşkil etmektedir.

Elektrik sektöründe özel sektör yatırım fonlarının artırılması gerekmektedir. Bu nedenle elektrik sektörünün düzenlenmesine ilişkin açık politikalar uygulanmalı ve sektörde belirsizlik azaltılarak yatırımlar için uygun ortamlar tesis edilmelidir. Elektrik piyasasındaki mevcut rekabet baskısı, sektörün performansının iyileştirilmesi için yeterli değildir. Elektrik sektörünün zayıf performansı, elektrik sektöründeki düzenleyici reformun uygulanmasında aksaklıkların varlığını işaret etmektedir. Sektörün rekabete açılması yönündeki bundan sonraki politika formülasyonlarının mevcut aksaklıkları giderecek şekilde yapılması, reformun ekonomi üzerindeki pozitif katkıları açısından önemlidir.

KAYNAKÇA

Akkemik K.A., General Equilibrium Evaluation of Electricity Market Reforms in Turkey, XVII International Input-Output Conference at the University of Sao Paulo, July 13-17, 2009, Brazil, 2009.

Arocena P. Ve Waddams Price C., Generating Efficiency: Economic and Environmental Regulation of Public and Private Electricity Generators in Spain, CIE Discussion Papers, 1999, <http://www.econ.ku.dk/CIE/Discussion%20Papers/1999/Pdf%20files/9909.pdf>, erişim tarihi 20/04/2009.

Aslan H., Kömüre Dayalı Termik Elektrik Santrallerinde Verim ve Kapasite Kullanım Oranı Düşüklüğünün Nedenleri ve Bunların Yükselmeleri İçin Alınması Gerekli Tedbirler, TMMOB Türkiye Enerji Sempozyumu I: Bildiriler Kitabı, EMO Yayınları, Ankara, 1996, http://www.emo.org.tr/ekler/8982b8d271b99d6_ek.pdf, erişim tarihi 21/04/2010.

Atiyas İ., 2010, Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma Sürecinin Hikayesi Nasıl Anlatılmalı?, Regülasyon İktisadı: Piyasa Ekonomisinde Devletin Düzenleyici Rolü, Düzenleyici Kurallar ve Düzenleyici Kurumlar, 4.Hukuk ve İktisat Forumu, Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, 9 Mart 2010, Ankara.

Atiyas İ., Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform, Tesev Yayınları, İstanbul, 2006.

Atiyas İ., ve Dutz A., "Competition and Regulatory Reform in the Turkish Electricity Sector, Conference on Turkey:Towards EU Accession", 10-11 Mayıs 2003, Bilkent Otel, Ankara, 2003.

Bacon R.W. ve Jones J.B., Global Electric Power Reform, Privatization and Liberalization of the Electric Power Industry in Developing Countries, World Bank, Washington, 2002.

Bağdadioglu N. Ve Odyakmaz N., "Turkish electricity reform", Utilities Policy, 17, (2009),144-152.

Bağdadioglu N., "Türk Elektrik Dağıtım Sektöründe Hizmet Kalitesine Yönelik Özendirici Bir Düzenleme Uygulaması", Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 11(1), (2009), 23-44.

Berg S., 2000, Developments in Best Practice Regulation: Process vs.Performance, Incentive Regulation and Overseas Development Conference, Australia Competition and Consumer Commission, November 18-19 Sydney 2000, Australia.

Bortolotti, B., Fantini, M., & Siniscalco, D., Regulation and privatization: The case of electricity. Working Paper, Department of Economics and Finance, Turin: University of Turin, 1998, [web.econ.unito.it/bortolotti/.../Regulation %20and%20 Privatisation_ The %20 case%20of%20electricity.pdf](http://web.econ.unito.it/bortolotti/.../Regulation%20and%20Privatisation_The%20case%20of%20electricity.pdf), erişim tarihi 20/04/2009.

Cetin T. Ve Oğuz F., “The Politics of Regulation in the Turkish Electricity Market”, The Fourth Annual International Industrial Organization Conference, Northeastern University, 7-9 Nisan 2006, Boston, USA, 2006, [http://zeus.econ.umd/cgi-bin/conference/download.cgi.?db-name:11OC2006&paper _id:72](http://zeus.econ.umd/cgi-bin/conference/download.cgi?db-name:11OC2006&paper_id:72), erişim tarihi 10/08/2007.

Delmas M. ve Tokat Y., Deregulation Process, Governance Structures and Efficiency: The U.S. Electricity Utility, , Research Paper, Stanford School of Business., ISBER Publications, 2003, <http://escholarship.org/uc/item/18v2p62w>, erişim tarihi 07/03/2009.

Du L., Mao J., Shi J., “Assessing the impact of regulatory reforms on China’s electricity generation industry”, Energy Policy, 37, (2009),712-720.

Erdoğdu E. , “Regulatory reform in Turkish energy industry: An analysis”, Energy Policy, 35, (2007), 984-993.

Erdoğdu E., “A paper on the unsettled question of Turkish electricity market: Balancing and settlement system (Part I)”, Applied Energy, 87, (2010), 251-258.

Gilbert R.J., Khan E.P., International Comparison Of Electricity Regulation, Cambridge University Pres, Cambridge, UK, 1996.

Goto M. ve Sueyoshi T.,“Productivity growth and deregulation of Japanese electricity distribution”, Energy Policy, 37, (2009), 3130–3138.

Growitsch, C., Jamasb, T. and Pollitt, M. , “Quality of service, efficiency, and scale in network industries: an analysis of European electricity distribution”, Applied Economics, 41(2009), 2555-2570.

Güney, E. S. , Restructuring, Competition and Regulation in the Turkish Electricity Industry, 2005, [http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/ Restructuring.pdf](http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Restructuring.pdf), erişim tarihi 24.04.2007.

Hattori T., Jamasb T. ve Politt M., A comparison of UK and Japanese electricity distribution performance 1985-1998: lessons for incentive regulation, DAE Working Paper WP 0212, University of Cambridge, 2003, [www.econ.cam.ac.uk/ electricity/publications/wp/EP03.pdf](http://www.econ.cam.ac.uk/electricity/publications/wp/EP03.pdf), erişim tarihi 05/06/2009.

Hattori T. ve Tsutsui M., Economic Impact of Regulatory Reforms in the Electricity Supply Industry: A Panel Data Analysis for OECD Countries, Energy Policy, 32, (2004), pp.823-832.

Hawdon D., Improving the Performance of Electricity Industries in Developing Counties: Is World Bank Policy on Deregulation the Way Forward?, in Deregulation of Electric Utilities, Ed.George Zaccour, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1998.

Hogan W., Electricity Market Restructuring: Reforms to Reform, 20th Annual Conference

Center for Research in Regulated Industries,Rutgers University,May 23-25, 2001, <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/rut052501.pdf>, erişim tarihi 17/11/2008.

IBS, “Turkey’s energy sector under stress” in Market Studies and Business Development in Turkey and Central Asia, IBS Research&Consultancy, 2010, <http://ibsresearch.com/content /turkeys-energy-sector-under-stress>, erişim tarihi 1/10/2010.

Jamasb T. ve Pollitt M., (2005), Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress toward Liberalization &Integration, Center for Energy and Environmental Policy Research (CEEPR), 05-003 WP, 2005 web.mit.edu/ceepr/www/publications/workingpapers/2005-003.pdf, erişim tarihi 02/02/2009.

Jamasb T., Mota R., Newbery D. ve Politt M., Electricity Sector Reform in Developing Countries: A Survey of Emprical Evidence on Determinants and Performance, World Bank, Policy Research Working Paper 3549, 2005 <http://econ.worldbank.org>, erişim tarihi 09/12/2008.

Jamasb T., Newbery D. ve Pollitt M., Core Indicators for Determinants and Performance of Electricity Sector in Developing Countries, Cambridge Working Papers in Economics CWPE 0438, No.46, 2004, <http://www.econ.cam.ac.uk/electricity/publications /wp/ep46.pdf>, erişim tarihi 27 Nisan 2009.

Markiewicz K, Rose N. L. ve Wolfram ., Does Competition Reduce Costs? Assessing the Impact of Regulatory Restructuring on U.S. Electric Generation Efficiency, Univerisity of Cambridge, Department of Applied Economics Cambridge Working Papers in Economics CWPE 0472, 2004, <http://tisiphone.mit.edu/RePEc/mee/wpaper/2004-018.pdf>, erişim tarihi 09/08/2009.

Meibodi A.E., Efficiency Considerations in the Electricity Supply Industry: The Case of Iran. Surrey Energy Economics Discussion Paper Series, SEEDS 95, (University of Surrey: UK), 1998.

Nagayama H., "Effects of regulatory reforms in electricity supply industry on electricity prices in developing countries", Energy Policy, 35, (2007), 3440-3462.

NERC, Long-Term Reliability Assessment, Summary Data Demand and Generation Resources, North American Electric Reliability Council, North American Electric Reliability Corporation (NERC), July 2005, www.nerc.com/docs/pc/ras/2005LTRA_Summary_Data.pdf-2005-07-01, erişim tarihi 1/10/2010.

NERC, "Reliability Assessment Subcommittee Report" in Agenda Planning Committee, North American Electric Reliability Corporation (NERC), 3-4 December 2008, www.nerc.com/docs/pc/Updated_PC_Agenda_3-4Dec2008.doc-2008-11-26, erişim tarihi 1/10/2010.

Newbery, D.M. and M.G. Pollitt, 'The Restructuring and Privatisation of the CEGB- Was it worth it', Journal of Industrial Economics, XLV (3), (1997), 269-303.

O'Mahony M. ve Vecchi M., "The Electricity Supply Industry: A study of An Industry in Transition", National Institute Review, (2001), 85-99.

Oğuz F., "Competition by regulation in energy markets: the case of Turkey", European Journal of Economics, (2009).

Ozkivrak, O., "Electricity restructuring in Turkey", Energy Policy 33 (10), (2005), 1339-1350.

Özercan M., (2006), Elektrik Endüstrisinin Yeniden Yapılandırılması ve Deregülasyonu Sürecinde Perakende Satış Rekabeti, Rekabet Kurumu, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2006.

Pollitt M., The Impact of Liberalization on the Performance of the Electricity Supply Industry: An International Survey, Sidney Sussex College, Cambridge, CB2 3HU, 1997.

Ramos-Real F., Tovar B., Iooty M., De Almeida E.F. ve Jr. Pinto H.Q., "The Evolution and Main Determinants of Productivity in Brazilian Electricity Distribution 1998-2005: An Empirical Analysis", Energy Economics, 31, (2009), 298-305.

Rothwell G. Ve Gomez T., Electricity Economics, Regulation and Deregulation, Ed.Mohamed E.El-Hawary, IEEE Pres, John Wiley&Sons Publications, New Jersey, USA, 2003.

SB, Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi, 2004, mevzuat.dpt.gov.tr/ypk/2004/03.pdf.

SB 2, Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi” , 2009, www.enerji.gov.tr, erişim tarihi 24/06/2010.

Steiner F., Regulation, Industry Structure and Performance in the Electricity Supply Industry, OECD Economic Studies, No.32, 2001/I, Paris, 2001.

TCBYDTA, Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Türkiye Enerji Sektörü Raporu, 2009, www.hazine.gov.tr.

TEİAŞ, Türkiye Elektrik Enerjisi 10 Yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonu (2009-2018), 2009b, www.teias.gov.tr.

TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim- İletim İstatistikleri, 2009a, (www.teias.gov.tr).

TETAŞ, Sektör Raporu, Ankara, 2009, www.tetas.gov.tr, erişim tarihi 5/4/2010.

Wolak F.A, Market Design and Price Behaviour in Restructured Electricity Markets: An International Comparison, Working Paper No.PWP-051, Program on Workable Energy Regulation (POWER), University of California Energy Institute, University of California at Berkeley, 1997.

Zhang Y., Parker D. ve Kirkpatrick C., Electricity Sector Reform in Developing Countries: An Econometric Assessment of the Effects of Privatization, Competition and Regulation, Aston Business School Research Institute, 2006, <http://cosmic.rz.uni-hamburg.de/webcat/hwwa/edok03/f10201g/RP0216.pdf>, erişim tarihi 14/12/2008.

WEB Siteleri

www.tetas.gov.tr

www.epdk.gov.tr.

www.rekabet.gov.tr.

www.oib.gov.tr

www.teias.gov.tr

www.euas.gov.tr

SORU ve CEVAPLAR

Şamil PİŞMAF- Hocam öncelikle sunumunuz için çok teşekkür ederim. Kurumun bir dairesinde çalışan bir meslek personeli olarak hakikaten benim bakımından son derece yararlı, faydalı bir sunum oldu.

Ben yaklaşık 3 yıldır bu Kurumda çalışıyorum. 3 yıldır, gerek elektrik, gerek doğalgaz, gerek diğer sektörlerle ilgili çok sayıda enerji konferansına gittim, elektrik sektörüyle ilgili olarak konu her zaman dönüp dolaşıp Türkiye'deki elektrik arz açığına, özellikle 2020 öngörüsü çerçevesindeki felaket senaryosuna odaklanıyor, ne kadar yüksek bir yatırım açığımız olduğundan ve bunun, 2009 yılından başlayarak negatif kapasite olarak yansıtacağından bahsediliyor. Yalnız, sizin sunumunuzdan anladığım kadarıyla gerek rezerv marj, gerek kapasite marjı oranları bunun aksi bir göstergesi işaret ediyor, üstelik bir de, kapasite kullanım oranlarının da son derece düşük olduğunu anlıyoruz. Bu durumda, bundan, bu arz açığıyla ilgili felaket senaryolarının biraz şişirme olduğunu mu anlamalıyız acaba?

Halil Baha KARABUDAK- Pardon, çok kısa bir ekleme yapabilir miyim?

Oturum Başkanı- Buyurun efendim.

Halil Baha KARABUDAK- Şamil Beyin izlediği, “son 3 yıldır takip ediyorum” dediği olguyu ben yaklaşık 1981'den beri takip ediyorum. 1981'den beri yapılan projeksiyonlara göre, 1992-1994 arasında bir yerde Türkiye'nin hiçbir şekilde enerji açığını karşılayamıyor falan olması lazımdı. Dolayısıyla, bu yatırım projeksiyonlarına bakarken, bütçe maksimize eden bürokratlar yaklaşımının burada ne ölçüde mevcut olup olmadığına gerçekten dikkatle bakmak lazım. Özellikle de bu yatırım projeksiyonlarının karşı yüzü olması lazımgelen talep projeksiyonlarına da hakikaten yakından bakmak lazım. Türkiye'de elektrik talebindeki artış nasıl modellenmiş ve nasıl bir projeksiyon ortaya konmuş?

Oğuz KARAKOÇ- Benzer şeyler söylendi ama hakikaten şey endişe verici bir durumda. Termik ve hidroelektrik santrallerin kullanım oranları; hadi, 2009 kriz yılı diyelim, 2008'de 56.31-29, 2009'da 49-28. Sizce burada hangi faktörler devreye giriyor? Hakikaten 28'ler, 29'lar çok düşük gözüküyor. Eğer böyleyse bunun başka etkileri de var, demek ki bunlar düşük çalışıyor. Var olanlar düşük çalışıyorsa çevresel etkilerine de maruz kalacağız, toplumsal olarak başka maliyetleri de var. Su mu yok? Ortalama hangi faktörler düşük çıkmasın

yol açıyor? İşletmeciler, termik santrallerin çalışması için ortada oluşan piyasa fiyatını rantabl mı bulmuyorlar? Açıklarsanız sevinirim.

Dr. Gülden BÖLÜK- Öncelikle sorular için teşekkür ediyorum. Aslında biraz önce de bahsettiğim gibi, sunum, tezimin bir kısmıyla alakalı. Benim tezim, elektrik talebinin imalat sanayinde doğrudan tahmin edilmesi ve 81 il düzeyinde hanehalkı elektrik talebinin modellenmesi.

Biz çalışmamızda şunu vurguladık: 2006 yılında Elektrik Piyasası Kanununda, elektrik enerjisi talep tahminleri hakkında yönetmelikle bir hüküm getiriyor ve talebin nasıl modellenmesi gerektiğini yönetmelikte belirliyor. Kanunun öngördüğü talep modellemesi; “matematiksel ifadenin değişkenler arasındaki ilişkiyi yansıtması, belirlilik katsayılarının yüksek olması, ekonomi ve ekonometri teorisiyle tutarlılık sergilemesi, istatistiki olarak anlamlı olması, çoklu doğrusallık, değişen varyans ve ardışık bağımlılık testlerinin yapılması ve doğru fonksiyonel kalıba sahip olması gerekmekte” şeklinde. Şu an elektrik talebinin hangi senaryoyla yapıldığına bakacak olursak, bir simülasyon modeli “Model for Analysis of Energy Demand-MAED”.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının kullandığı model, -TEİAŞ’ın da kapasite projeksiyonlarında kullandığı model bir sektör talep modeli. Sektör talep modelinden, yük eğrileri yaklaşımıyla elektriğin talebi modellenmeye çalışılıyor. Yasanın öngördüğü talep modeli az önce açıkladığım gibi ama gerçekte yapılan talep senaryoları ise deterministik bir simülasyon modeli olan “MAED” modeliyle yapılıyor. MAED modeline ilişkin de çok ciddi eleştiriler var. Bu modelin kesinlikle etkin bir model olmadığı şeklinde, elektrik talebinin fazla veya bazı dönemlerde yetersiz şekilde modellediğine ilişkin eleştiriler söz konusu. Buradan çıkacak sonuç, elektrik sektöründe alternatif talep modellemelerine ihtiyaç olduğudur.

Kapasite kullanım oranları ve rezerv marjlara gelince, benim Osman Hocayla yaptığım telefon görüşmelerinden anladığım şu ki (“bunu her mühendis bilir” dedi ama iktisatçı olduğum için benim bilmem pek mümkün değil); bir rüzgâr enerjisi santralının veya hidroelektrik enerjisi santralının ya da termik santralin, her santralin kendine göre birtakım operasyonel kapasitesinin olduğudur. İktisatçı olarak baktığımızda, aslında teorik kapasiteyle fiili kapasite arasındaki farkı işaret ediyor. Muhtemelen kendisinin bahsettiği yüzde 20 rezerv marj oranı da, buradaki fiili kapasitenin göz önüne alınarak hesaplanmış şekli. Buradan ne ortaya çıkıyor? Tesislerin -ki bu zaten birtakım kaynaklarda da çokça dile getirildi- artık yenilenme ihtiyacının olduğu ve tesislerin yıprandığı. Buna ilişkin yatırım ihtiyacının neden önemli olduğu buradaki gerekçeyle ortaya çıkıyor. Santrallerin yenilenmeye ihtiyacı var; buradan anlaşılacak bu. Tesisler

etkin, operasyonel, teorik kapasiteyle çalışmıyor. Ben mühendis değilim, bu alanda otorite olmadığım için belki yanlış bilgi verebilirim. Bahsettiğim belgede söylenen de muhtemelen “Boiler Plant” dediği, olası en yüksek kapasiteyle çalıştığının, oradaki bozuk veya eski, yıpranmış tesisleri de göz önüne almazsanız, zaten o kapasitede çalıştığının göstergesi diye düşünüyorum.

Oturum Başkanı- Buyurun Şamil Bey.

Şamil PİŞMAF- Sevaioğlu Hocayı ben de birkaç sefer dinleme fırsatı buldum. Ne olursa olsun, açıkçası, -ben de iktisatçıyım- bir iktisatçı mantığı bana şu çok gerçekçi gelmiyor: Kriz yıllarında, 2000-2001 yıllarında ortalama yüzde 66-67 kapasite kullanım oranıyla çalışan termik santrallerin, 2004-2005 gibi, Türkiye'nin hakikaten çok yüksek büyüme oranlarını yakaladığı yıllarda yüzde 26-28'lere filan düşmesinin sadece kurulu kapasiteyle, fiili, kullanılabilir kapasite arasındaki farkla açıklanabileceğini zannetmiyorum. Kapasitesinin 3'te 2'sini kullanan bir santral, nasıl oluyor da çok ciddi büyüme yıllarında bir anda 4'te 1'ine düşünüyor; hakikaten insanda merak uyandırıyor.

Dr. Gülden BÖLÜK- Belki ifade etmeyi unuttum; üretimden sadece Elektrik Üretim AŞ'yi sorumlu tutamayız, sektördeki diğer şirketleri de göz önüne almamız lazım. Sektörde EÜAŞ dışında şirketlerin de pazar payları var ama kapasitelerine, üretimlerine, yatırım değerlerine ilişkin bilgilere çok düzenli ve sistematik olarak ulaşma şansımız yok. Biz, temsili olduğu için Elektrik Üretim AŞ'yi koyduk.

Rezerv marj oranlarının yine Deloitte'nin raporuna baktığımız zaman, 2007-2008'lerde önemli derecede düştüğünü görüyoruz ki, bu, sistemin güvenilirliğini tehdit eden bir durum. Ben 2008 yılında, özellikle Antalya'da Ağustos ve Temmuz ayında aşırı yüklendiği durumda çok uzun süreli elektrik kesintilerinin olduğunu hatırlıyorum ki, bunun, sadece Antalya'da değil, birçok şehirde de karşılaşılan önemli sorunlardan olduğunu düşünüyorum.

Dolayısıyla, burada teknik anlamda bir problem var, ama ben iktisatçı olarak kapsamlı cevap veremiyorum açıkçası.

KAPANIŞ KONUŞMALARI

Oturum Başkanı-Sempozyumumuzun sonuna gelmiş bulunuyoruz. Şimdi genel değerlendirme konuşmasını İktisadi Araştırmalar Müdürümüz Sayın Doktor Ekrem Kalkan'dan alacağız; Buyurun.

Hocam sonra da size, kapanış konuşması için söz vereceğim. Daha sonra da Plaket Töreni var.

Dr. Ekrem KALKAN- Reşit Bey teşekkür ederim. İsmail Hakkı Beyin açılış konuşmasını Ali İhsan arkadaşımıza, kapanışı da bana tahsis etmesi ile bu fırsatı almış bulunuyorum; tekrar teşekkür ederim.

Ben de Rekabet Kurumuna ve Pamukkale Üniversitesinin çalışanlarına bu sempozyumu düzenledikleri ve ciddi şekilde çalıştıkları için teşekkür ediyorum.

Genel itibarıyla bir değerlendirme yapmak gerekirse, daha tematik, daha belli konular üzerine yoğunlaşmış bir sempozyum oldu. İlk gün derinlemesine, enine boyuna sektör araştırmaları ya da pazar araştırmaları dediğimiz konuyu inceledik. Sektör araştırmalarının, incelediğimiz açılardan öncelikle hukuki boyutu bir tartışma konusu oldu. Özellikle Türkiye açısından bakıldığında, “hukuki boyutu yeterli” diyenler var, “yetersiz” diyenler var, yeni bir kanunda özellikli olarak tanımlanması gerekliliği üzerinde duruldu. Ama bugüne kadar da Türkiye’de 4-5 önemli sektör araştırması yapıldığını gördük.

Sektör araştırmalarının kapsamı açısından da, birbirini besleyen iki sürecin ürünü olduklarını gördük. Bunların, yürüyen soruşturmalar bittiği hâlde, hukuki açıdan Rekabet Kurulu kararı olarak söylenemeyecek, Rekabet Kurulunun çok da söyleyebileceği sözler olmadığı durumlarda, diğer kamu kurumlarına ya da topluma, iktisadi birimlere önerilerin oluştuğu, sonuçlarının toplandığı metinler olarak ortaya çıktığını gördük. Bunun da geri beslemesi olarak, önceki zamanlarda yapılan sektör araştırmalarının bir Rekabet Kurulu soruşturmasına yol açabileceğini, soruşturmanın, hukuki süre kısıtları sebebiyle daha genişçe araştırılıp daha temelli bir şekilde yapılmasına imkân verecekleri gibi bir genel çıkarımımız var. Bu açıdan belki, faydalı metinler olduğu üzerine bir sonuç çıkarılabilir.

Benim sektör araştırmaları bakışımı ifade etmem gerekirse, Rekabet Kurumunun içinde yapılan sektör araştırmaları tabii ki rekabet hukukunun uygulaması perspektifinde sınırlı kalmalı ve Rekabet Kurulu kararlarına bir tamamlayıcı nitelikte, yine o sınırdaki çalışma yapılmalı, Rekabet Kurulu

kararlarının etkisini ve etkinliğini ikame edecek nitelikte olmamalı, bir tamamlayıcılık olarak güçlendirilebilir diye bir sonucum var.

“Sektör araştırmalarının nasıl yapılması gerektiği bir prosedüre bağlansın” şeklinde çalışmanın prosedürlerine değinildi. “Zaten böyle bir prosedür çalışması yürüyor” diye Baha Bey sanırım orada bir katkı yapmıştı.

Birleşik Krallık’tan gelen misafirlerimizin katkıları ciddi derecede önemliydi. Yanlış hatırlamıyorsam, 24 ya da 28 kişiyle hazırlanmış, 2 yıl sürmüş bir çalışmanın detaylarına inildi. Önemli çıkarımlar olduğu ifade edildi. Tabii, Türkiye’dekiler insan kaynağı açısından daha sınırlı bir kapsamda, süre açısından da daha kısa sürmüş çalışmalar. Birleşik Krallık’tan alabileceğimiz prosedür örnekleri olabilir, onlar Türkiye’de geliştirilebilir. O açıdan, tam günü oraya ayırmak, enine boyuna tartışmak açısından sempozyum faydalı geçti diyebiliriz.

Bugün sabahtan bu saate kadar yaptığımız tartışmalarda da, özellikle düzenlenen sektörlere ilişkin güzel üç tebliğ sunuldu.

Aslında bu tür sempozyumlardan beklenen şeylerden bir tanesi de, akademik alanda yapılan çalışmaların henüz nihaileşmeden önceki bir öntartışmasını yapmak. O anlamda Ali Fuat arkadaşımızın yazmakta olduğu Doktora tezinin bir bölümünü bizimle tartışmış olması da, bu sempozyumun amaçladığı konuya yaklaşmış olduğumuzu gösteriyor. Tabii, çalışmanın ilerletilmesi ve Rekabet Kurulu kararı müdahalesinin ne gibi bir etkisinin olduğunun ortaya çıkarılması Kurum mensupları olarak bizim açımızdan da önemli.

Diğer yandan, Gülden Hanımın çalışması da, bitmiş bir Doktora tezinin bize özetle sunulması oldu. O da yine sempozyumun hedeflediği bir amaçtı.

Gülden Hanımın makalesinden; elektrik piyasasındaki talebin, modellemelerinin bir miktar geliştirilmeye ihtiyaç duyduğu, o alandaki iktisadi modellemelerin üzerinde çalışılması gerektiği gibi bir genel sonuç çıkardım.

Ayhan Bey de sektörle ilgili, geniş bant hizmetleriyle ilgili genel bir değerlendirme yaptı ve oradaki tartışmalardan da, özellikle sabit şebeke üzerindeki tekelin hâlâ fiili olarak devam ettiği hissedildi, bu irdelendi, özelleştirmeden sonra 5 yıl geçmesine rağmen neden istenilen rekabetçi düzeye erişilemediği gibi bir değerlendirme yapıldı.

Katılanlara, işin lojistik tarafında emek verenlere çok teşekkür ediyorum. Özellikle genç öğrenci arkadaşların lojistik desteklerini takdir etmek lazım.

Kurumumuzdan katılan mütercim, tercüman arkadaşlarımıza teşekkür ediyoruz. İfade ettiğiniz gibi, ben Rekabet Kurumunda yeni bir pozisyonla

görevlendirilmiş durumdayım. Bu görevlendirme için yetkili mercilere teşekkürlerimi sunuyorum, Kurumumuz ve rekabet camiası için hayırlı olmasını diliyorum.

İfade etmek istediğim birkaç nokta var. Bu yeni görevlendirmeden önce aynı birimde ya da başka birimlerde çalışmış kişilere de, bugüne kadar getirdikleri, oluşturdukları birikim için teşekkür ediyorum. Bunlardan mutlaka faydalanarak, taş üstüne taş koyarak ilerlemektir amacımız. Bu birimde neler yapılması gerekli ya da neler yapılabilir diye, belki özel zamanlarımızda konuşabiliriz ama, şuradan ifade etmek gerekirse, tahminim, Rekabet Kurulu kararlarında iktisadi tekniklerin, sayısal anlamdaki birtakım tekniklerin belki karar vericilere ya da rapor yazıcılara bir destek mahiyetinde sunulması bir öncelik taşıyor gibi, talep açısından ben bunu gördüm. Tabii, bunlar kolay süreçler değil, çünkü işin bir hukuki boyutu, bir veri boyutu var. Bundan sonra birimdeki çalışmalarımızda biraz bunu geliştirmeye çalışacağız.

Özellikle verilerin diğer araştırmacılara açılması gibi bir taleple özel konuşmalarımızda karşılaştım. Bunların usulleri nasıl olur, hangi kapsamda olur, onları bir miktar düşüneceğiz. Tabii, Rekabet Kurumu çok özel veriler topluyor ama, bunları sistematik olarak kamuyla, kamuoyuyla paylaşması çok mümkün olmuyor. Bu hangi çerçevede yapılabilir, nasıl bir sonuç çıkarsa bu verilerle ortak projelere girilebilir, birimde bunlar üzerinde biraz çalışacağız.

Hepinize çok teşekkür ediyorum. Ev sahibi olarak da Celal Hocayı buraya davet ediyorum.

Prof. Dr. Celal KÜÇÜKER- Sayın Başkan, değerli katılımcılar; ben de hepinize önce genel olarak bir teşekkür etmek istiyorum. Sizler ta Ankara'dan buraya kadar geldiniz. Bu konuda tebliğler hazırlayan arkadaşlarımız, genç akademisyenlerimiz Türkiye'nin çeşitli yerlerinden buralara kadar geldiler.

Bu sene de üçüncüsünü yapmayı düşündüğümüz bu sempozyumu artık bitirme aşamasındayız. Bu genel duygular, genel istekler, genel amaçlar, ta birincisini planlarken de bu şekildeydi ve hâlâ o umudumu koruyorum. Büyük bir özveriyle, ortak amaçlar doğrultusunda Türkiye'de rekabet ekonomisinin, rekabet politikalarının hem akademik camiada, hem kamuoyunda yaygınlaşması için o genel büyük çerçevenin içerisinde biz de fonksiyonumuzu icra etmeye çalışıyoruz.

Bildiğim kadarıyla, Amerika'da, -Türkiye'de de en çok beğendiğim ve varlığına gerçekten çok inandığım, çok ciddi iş yapan bir Kurum- en önemli, en yetkili, "Number one" kişi Rekabet Kurumu Başkanındır, sonra Başkan geliyor. Türkiye olarak bu Kuruma ve bunun ürettiği sonuçlara, -dün de konuştuk- bu

“Remedy”lere, bu çözümlere, bu çözüm önerilerine müthiş ihtiyacımız var. Aynı zamanda, bu rekabet kültürünün çok büyük bir kültür olduğunu da biliyorum.

Dolayısıyla, iktisat ve akademi cephesinde, Türkiye Ekonomi Kurumunun, bizim üniversitelerimizin, şu anda birtakım az sayıdaki arkadaşlarımızın bireysel çabalarıyla, idealleriyle başlamış olan bu sürecin birlikte bir sinerji yaratarak daha da yaygınlaşmasına olan inancım tam ve bu konuda elimizden gelen bütün çabayı da göstereceğimizi huzurunuzda ifade etmek istiyorum.

Önümüzdeki dönemlerde tabii ki, dördüncüsünde, beşincisinde daha geniş çapta, daha tematik şekilde, belki bu formatın dışına çıkarak, “Workshop”lar biçiminde, makalelerin önceden daha detaylı tartışılması ve bunlardan politika sonuçlarının daha iyi çıkartılabilmesi için uğraşmamız gerekiyor diye düşünüyorum.

Makalelerin tek tek eleştirisine girmiyorum.

Sophia ve Peter’in dünkü konuşmalarından anladığım kadarıyla, -bizim Rekabet Kurumunun uluslararası düzeyde bu iş birliklerinin olduğunu biliyorum- belki şu olabilir (hemen aklıma gelenlerden bir tanesi): Bizden de uzmanlarımızın, bu genç arkadaşlarımızın oralarda, belki 1 yıllık veya 6 aylık bir staj gibi, ortak çalışmalara imza atmaları, oradan, -eğer olabiliyorsa, bizim Üniversitemizin Erasmus projeleri gibi- buraya gelen arkadaşların burada bizle beraber çalışması gibi, bu konularda birçok önerinin geliştirilebileceğini düşünüyorum.

Son olarak da, tekrar hepinize çok teşekkür ettiğimi söyledikten sonra, Üniversitemiz olarak genç öğrenci arkadaşlarımıza da huzurunuzda teşekkür etmek istiyorum. Onlar da büyük bir özveriyle, en azından büyük bir istekle, büyük bir zevkle bu işi yaptılar. Hepsine çok teşekkür ediyorum.

ÖZGEÇMİŞLER

Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ

1967 yılında İzmir’de doğan Yereli; ilk, orta ve lise öğrenimini İzmir’de, Yüksek öğrenimini ise Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü’nde tamamlamıştır. 1989 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü’nde Araştırma Görevlisi olarak göreve başlayan Dr. Yereli, 1992 yılında “Türkiye’de Ücretlerin Vergilendirilmesi ve Ücretli Kesimin Vergi Yüğü” konulu tezi ile yüksek lisansını, 1996 yılında “Tasarrufların Yönlendirilmesinde Vergi Uygulamalarının Rolü ve Etkinliği” konulu tezi ile de doktorasını tamamlamıştır. 2002 yılında Doçent unvanını alan Yereli, 2009 yılında Profesör olmuştur. 1999 yılından başlayarak Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü’nde öğretim görevlisi olarak görev yapan Yereli, aynı bölümde 2009 yılından itibaren Bölüm Başkanlığı görevini de sürdürmektedir.

Ali Fuat KOÇ

1999 yılında Ankara Üni. Siyasal Bil. Fak. İşletme Bölümünden mezun olan Koç, 2000 yılından bu yana Rekabet Kurumunda Rekabet Uzmanı olarak görev yapmaktadır. 2005 yılında ABD’de İllinois Üniversitesi’nde Ekonomi Politikası alanında yüksek lisansını tamamlamış olup, halen Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü’nde Doktora çalışmalarına devam etmektedir.

Ayhan TÖZER

Ayhan Tözer ODTÜ İktisat bölümü mezunudur. Yüksek lisans eğitimlerini sırasıyla London School of Economics (LSE), Muhasebe ve Finans, Gazi Üniversitesi İktisat ve ODTÜ Bilim ve Teknoloji Politikaları programlarında tamamlamış olup, halen ODTÜ Bilim ve Teknoloji Politikaları programında doktora eğitimini sürdürmektedir. İş hayatına burslu okuduğu SEKA (Türkiye Selüloz ve Kâğıt Fabrikaları A.Ş.)’da başlamış, daha sonra Hazine Uzmanı olarak Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, Hazine Müsteşarlığında görev yapmış ve halen Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunda çalışmaktadır.

Çiğdem ÜNAL

Çiğdem Ünal, 2003 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İşletme Bölümünden mezun olmuştur. Çalışma hayatına 2004 yılında Maliye Bakanlığı'nda Gelir Uzman Yardımcısı olarak başlayan Ünal, 2005 yılının Aralık ayında uzman yardımcısı olarak Rekabet Kurumunda göreve başlamıştır. 2009 yılında "Aşırı Fiyat Kavramı ve Aşırı Fiyatlama Davranışının Rekabet Hukukundaki Yeri" başlıklı uzmanlık tezinin başarılı bulunması ile Rekabet Uzmanı unvanını almıştır. 2008 yılında tamamlanan Akaryakıt Sektör Araştırması'nda ve halihazırda devam eden Beşeri İlaç Sektör Araştırması'nda görev alan Ünal, halen Rekabet Kurumu 1. Daire Başkanlığı'nda görev yapmakta ve ağırlıklı olarak enerji ve beşeri ilaç sektörlerine ilişkin dosyalarda çalışmaktadır.

Dr. Gülden BÖLÜK

Gülden Bölük, 1998 yılında Akdeniz Üniversitesi İİBF İktisat bölümünde lisans, 2002 yılında Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalında yüksek lisans ile 2010 yılında doktora derecelerini almıştır. Gülden Bölük, Avrupa Komisyonun Joint Research Centre'ne bağlı İleri Teknolojik Araştırmalar Merkezi'nin sorumluluğunda yürütülen "AGMEMOD: Agricultural Member State Modelling for the EU " Projesi kapsamında Eylül 2009-Ocak 2010 tarihlerinde Almanya'da bulunan Johann Heinrich von Thünen-Institut, Piyasa Analizi ve Tarımsal Ticaret Politikası Enstitüsü'nde ziyaretçi araştırmacı olarak bulunmuştur. Gülden Bölük, AB 6.çerçeve Tarladan sofraya İzlenebilirlik (TRACEBACK) ve Polonya'da bulunan Institute of Logistics and Warehousing araştırma enstitüsünün yürütücülüğünü yaptığı B2B LOCO: Lojistik Yeterliliği için Baltık-Balkan Ağı projelerinde yardımcı araştırmacı olarak doktora sonrası araştırmalarına Akdeniz Üniversitesi İktisat bölümünde devam etmektedir.

Peter BARRON

Peter Barron is Senior Business Adviser at the Competition Commission. He joined the Competition Commission in 2004 after holding a variety of commercial roles over a period of twenty years in the private sector. Since joining the Competition Commission Peter has advised on a large number of investigations ranging from mergers in the eggs and cheese industries to glass bottle manufacturing and has been a staff member on the Groceries Market Investigation since it began in May 2006. In the Groceries Market Investigation Peter's role has been focussed on the investigation of the industry and in the identification and development of remedies to remedy the adverse effects on

competition identified. These included remedies to act on high local market shares of retailers and remedies that impacted on the groceries supply chain.

Sinan BOZKUŞ

Sinan Bozkuş, İstanbul Üniversitesi İngilizce İktisat Bölümü'nden 2005 yılında mezun olduktan sonra aynı yıl Aralık ayında Rekabet Kurumunda uzman yardımcısı ünvanı ile çalışmaya başlamıştır. 2009 yılı Ağustos ayında “Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Durumunda Uygulanan Tedbirler” başlıklı uzmanlık tezinin başarılı bulunması ile uzmanlığa atanmıştır. Halen Rekabet Kurumu 4. Daire Başkanlığı'nda çalışmaya devam etmekte olup, ağırlıklı olarak Bankacılık-Finans, Ulaştırma ve Eğitim alanlarındaki dosyalarda çalışmaktadır.

Sophia BHATTI

Sophia Bhatti is the Deputy Director of Strategy at the OFT. She is responsible for working with the Board and the Executive on developing strategic thinking across relevant issues in order to support the OFT to deliver on its mission of making markets work well for consumers. Prior to joining the OFT in 2007 Sophia was the Strategy and Planning manager at the General Medical Council.
