



**15-16 MART 2001**

**REGÜLASYON ve REKABET**

**ANKARA**

## İÇİNDEKİLER

---

Sayfa No

### ACILIS KONUSMALARI

- Prof. Dr. M. Tamer MÜFTÜOĞLU..... 3  
Rekabet Kurumu Başkanı
- **Ahmet Kenan TANRIKULU**..... 5  
Sanayi ve Ticaret Bakanı
- **Yüksel Yalova**..... 7  
Devlet Bakanı
- **Prof. Dr. Şükrü Sina GÜREL**..... 11  
Devlet Bakanı
- **Devlet BAHÇELİ** ..... 13  
Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı

### TEBLİĞ

#### EKONOMİ POLİTİKALARI BAĞLAMINDA REGÜLASYON

- **Prof. Dr. M. Tamer MÜFTÜOĞLU**..... 19  
Rekabet Kurumu Başkanı

### ATÖLYE ÇALIŞMASI (I)

#### REGÜLASYON ve REKABET

- **Doç. Dr. İzak ATİYAS**..... 31  
Sabancı Üniversitesi  
Öğretim Üyesi

- DEĞERLENDİRMELER ..... 49

### ATÖLYE ÇALIŞMASI (II)

REKABET POLİTİKASI PERSPEKTİFİNDEN  
AVRUPA TOPLULUĞUNDA ve ÜYE ÜLKELERDE  
REGÜLASYON UYGULAMALARI

• <b>Robert KLOTZ</b> .....	77
Avrupa Komisyonu	
Rekabet Genel Müdürlüğü Yöneticisi	
DEĞERLENDİRMELER .....	89

ATÖLYE ÇALIŞMASI (III)

REKABET OTORİTELERİ İLE REGÜLASYON KURUMLARI  
ARASINDAKİ İLİŞKİLER

• <b>Paul KNIGHT</b> .....	101
İngiltere Adil Ticaret Ofisi Rekabet Çalışma Grubu Sekreteri	
DEĞERLENDİRMELER .....	113

PANEL

• <b>Nuri ALAN</b> .....	131
Danıştay Başkanı	
• <b>Nejat DURA</b> .....	133
Sermaye Piyasası Kurulu Başkan Yardımcısı	
• <b>Uğur BAYAR</b> .....	141
Özelleştirme İdaresi Başkanı	
• <b>Prof. Dr. M. Tamer MÜFTÜOĞLU</b> .....	145
Rekabet Kurumu Başkanı	
• <b>Doç. Dr. Yurdakul YİĞİTGÜDEN</b> .....	151
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Müsteşarı	
• <b>Erkan AKDEMİR</b> .....	159
Telekomünikasyon Kurulu Üyesi	
SORU ve CEVAPLAR .....	163

REGÜLASYON ve REKABET

*15-16 Mart 2001*

ANKARA

---

**AÇILIŞ KONUŞMALARI**

**Prof. Dr. M. Tamer MÜFTÜOĞLU**

*Rekabet Kurumu Başkanı*

---

Sayın Başbakan Yardımcım, sayın bakanlarım, sayın milletvekillerim, bürokrasimizin değerli üyeleri, sayın konuklar, değerli basın mensupları;

Dördüncü kuruluş yıl dönümümüz münasebetiyle düzenlediğimiz Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu'nun Türkiye açısından fevkalâde güncel bir öneme haiz olduğunu düşünüyoruz.

Biz, bu Sempozyumumuza, Avrupa Birliği'nden de uzmanlar davet ettik. Yine ülkemizde konuyla ilgili bilim adamları, bürokratlar ve yöneticiler, regülasyon konusunu üç atölye çalışmasında enine boyuna değerlendirecekler ve umuyoruz ki, ülkemiz açısından, piyasa ekonomisinin başarısı açısından fevkalâde büyük önem taşıyan bu konunun Türkiye'de gerçekleşmesine Rekabet Kurumu bir katkıda bulunacaktır.

Ben, Kurumum ve şahsım adına bu mutlu günümüzde davetimizi kabul ederek toplantımıza katıldığınız için hepinize teşekkür ediyor, saygılar sunuyorum.



## Ahmet Kenan TANRIKULU

*Sanayi ve Ticaret Bakanı*

---

Anayasamız, devlete, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alma, piyasalarda fiilî veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önleme görev ve sorumluluğunu yüklemiştir.

Bu çerçevede hazırlanan 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun 1994 yılında yürürlüğe girmiş, kanunu uygulamaktan sorumlu Rekabet Kurumunun karar organı olan Rekabet Kurulu ise 1997 yılında göreve başlamıştır. Söz konusu yapılanmanın temel amacı, ülkemizdeki gerekli düzenleme ve denetlemelerin yapılarak rekabetin korunmasının sağlanmasıdır. Bu durumda kanunun ilgili maddelerinin gerekli yerde en eşitçi ve adilane bir şekilde uygulanması çok önem kazanmaktadır.

Rekabet hukuku ve Rekabet kurumları, gelişmiş dünya ekonomilerinin vazgeçilmez birer parçasıdır. Günümüzde piyasalarda tekelleşmenin önlenmesi, ticaretin en eşit ve adil bir şekilde yapılması ve piyasa ekonomisinin olabildiğince pürüzsüz işleyebilmesi için ülkelerin rekabeti düzenleyici kurumlarına çok önemli görevler düşmektedir. Bu kurumların arkasında yine çok sağlam bir mevzuat altyapısı olması ise diğer önemli bir şarttır.

Rekabet Kurumu, ülkemizde Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu uygulamaktan sorumlu tek özerk organdır ve günümüzde bağımsız, ciddi ve titiz çalışan bir kamu kuruluşu olarak ülke ekonomik yapısı içerisindeki ağırlığını da her geçen gün daha fazla hissettirmektedir.

Türkiye'nin gerek ekonomik istikrar programları, gerek özelleştirme eğilimi ağırlıklı günümüz şartları ve gerekse de uluslararası ticaret savaşlarının daha da yoğun olarak yaşanması beklenen önümüzdeki yıllarda bağımsız, topluma ve sanayiye yol gösteren bir Rekabet Kurumuna her zamankinden daha da fazla ihtiyacı olacaktır. Bu konuda Bakanlığımız bünyesindeki tüketici ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğü ile Rekabet Kurumuna büyük görevler düşecektir.

Kurumun adını aldığı "rekabet" kavramı, piyasa ekonomisinin vazgeçilmez bir unsuru olup, hangi alanda olursa olsun daha iyiyi keşfetmeye ve üretmeye, daha iyiyi sunmaya yönelik temel bir motivasyon kaynağıdır. İktisadî rekabet sonucu tüketici, daha kaliteli mal ve hizmeti daha ucuza temin edebilmekte ve toplumsal bir fayda sağlanmaktadır. Ülke içinde rekabetin

sağlanarak girişimciye, her türlü rakibine karşı eşit şartlarda mücadele edebilme imkânının temini, rekabet gücü yüksek sağlıklı yapıya sahip teşebbüslerin ortaya çıkışına imkân sağlayacaktır. Bu teşebbüslerin çoğalması ise ülkemizin dış rekabet gücünü global olarak artıracaktır.

Nitekim içinde bulunduğumuz dönemde teşebbüslerin iç dinamiklerine dayalı rekabet güçleri olmaksızın piyasa payı kazanmaları çok güçleşmiştir. Dolayısıyla, uygun teknolojiyi kullanmayan, sürekli yenilik arayışı içinde olamayan, maliyetlerini asgarî düzeyde tutamayan teşebbüslerin hem iç, hem dış pazarlarda varolabilmesi neredeyse imkânsız hâle gelmiştir.

İnsanoğlunun içgüdüsünde olan rekabet duygusunun sanayiye ve millî ekonomiye de sirayet etmesi, yeni teknolojilerin üretilmesi, buluşların artması, yeni ekonomiye paralel bir gelişim sağlanmasına yol açmaktadır. İşte neticede bu zincirleme etki, ülkemizin Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı ve Uzun Vadeli Gelişme Stratejinde, ki 2001-2023 yılları kapsamaktadır, hedeflenen makro büyüklükler ve hayat standardına ulaşması açısından da büyük önem taşımaktadır.

Rekabeti sağlam kurallara bağlamış bir Türkiye, milletler arası rekabet liginde de daha üst sıralara tırmanacaktır. İktisadî açıdan ülkeler arası rekabet sadece teşebbüslerin rekabet gücüyle sınırlı tutulmamalıdır. Artık ülkelerin iktisadî hayata yön veren kural ve kurumları arasında da rekabet söz konusudur. İktisadî hayata yön veren kurumların müdahale yöntemlerini rasyonel hâle getirmeleri günümüzde yaşanan global rekabetin bir gereğidir.

Öte yandan, sağlıklı bir rekabet ortamının oluşmamış olduğu veya regülasyon politikalarında büyük belirsizliklerin olduğu ülkeler de yabancı sermaye açısından yatırım yapılabilir bulunmayacaktır. Türkiye, rekabet konusunda da tıpkı diğer birtakım temel meselelerde olduğu gibi dünya standartlarında hareket etmek durumundadır.



## Yüksel YALOVA

*Devlet Bakanı*

---

Soğuk savaş sonrası ekonomide küreselleşme ve hukukta evrenselleşme, geri dönülmez bir gerçek hâline gelmiştir. Küreselleşme de dünyanın ekonomik çatısının yeniden oluşturulduğu son 20 yıl içinde özelleştirmeyi bütün dünya ekonomilerinin kaçınılmaz bir olgusu haline getirmiştir. Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de özelleştirme, ekonomik gelişmenin değişmez temel taşlarından biri hâline gelmiştir. Türkiye, küreselleşmeyi olduğu gibi gelişen teknolojileri ve modern çağın bütün gelişmelerini yakından takip etmektedir ve özel sektör, devletin tekel olduğu bütün sektörlerde ciddi şekilde rekabet eder hâle gelmiştir.

Özelleştirmenin temel amacı, devletin ticarî ve sınaî alanlardaki işletmeciliğinden çekilerek, bu konuda yalnızca denetleyici ve düzenleyici rolünü sürdürmesini sağlamaktır. Devlet, çekildiği sahalardaki ağırlığını çok ciddi şekilde düzenleyici ve denetleyici kurumlarıyla sürdürmelidir. Devletin bugün artık üstlenmesi gereken rol, piyasa ve rekabet kuralları zemininde işleyen ekonomi içerisinde düzenleyici ve denetleyici mevzuatını ve kurumlarını oluşturup, bunları her alanda halkın ve tüketicinin haklarının korunması yolunda kullanmak olmalıdır.

Amerika’da, İngiltere’de, Avrupa Topluluğu üyelerinde bütün iktisadî faaliyetler, stratejik sektörler, bağımsız, özerk, düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından düzenlenmekte ve gözetlenmektedir. Bu kurumlar, tüketici hakları aleyhine işler yapan, tekelleşmeye uğraşan ve rekabet koşullarını bozan faaliyetlerde bulunanlara karşı da ciddi şekilde yaptırımlar uygulayabilecek kuvvetlerle donatılmıştır.

Özelleştirmenin amacı da, Türkiye’nin stratejik sektörlerinde devleti iktisadî faaliyetlerden çekip, ağırlığını ve mevcudiyetini bu kurumlar vasıtasıyla göstermesini sağlamaktır. Bu çerçevede Rekabet Kurumu, özelleştirme faaliyetlerinde fevkalâde önemli bir yer tutmaktadır. Bu gibi kurumlar, gerçekten çok ciddi yetkilerle donatılan tüketici haklarını koruyan, Rekabet Kurumunun başarılı bir şekilde yürüttüğü uygulamalar gibi çalışmalarla bu sektörleri denetlemeli ve düzenlemelidir.

Rekabet Kurumunun önemli bir fonksiyonu da, özellikle mevcut global şartlar içinde son derece riskli olan ticaret alanında yapılan yatırımları, tüketici haklarını koruyarak denetlemesidir.

Bugün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de büyük şirketler bazı riskler alarak batmakta veya başarılı olmaktadır. Bu riskleri devlet memurlarının almasını beklemek mevcut ekonomik rasyonda doğru değildir. Türkiye’de bunu gerçekleştirebilecek başarılı bir teşebbüs ruhu vardır ve Türk yatırımcıları birçok ülkede çok başarılı yatırımlar gerçekleştirmiştir. Devlet, bu teşebbüs ruhunu harekete geçirdiği gibi, Rekabet Kurumu gibi kurumlarıyla buraları düzenlemeli ve denetlemelidir. Bunun bütün örnekleri dünyada vardır ve memnuniyetle görülmektedir ki, Türkiye’de de bu uygulamalar başlamıştır.

Telekom Kanunu Parlamentodan geçmiş ve Telekom Kanununun en önemli maddelerinden birini oluşturan bağımsız düzenleyici, denetleyici kurum olan Telekomünikasyon Kurumu kurulmuştur. Aynı bağlamda petrol alanında da Petrol İşleri Genel Müdürlüğü bağımsız bir kuruluşa dönüştürülmeye çalışılmaktadır. Elektrik sektöründe düzenleyici kurum olarak görev yapacak olan Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu geçtiğimiz günlerde yayınlanan kanunla kurulmuştur.

Rekabet Kurumunun, bu sektörler tam rekabete açılırken üstlendiği göre, hâkim durumun kötüye kullanılmasına mâni olmaktır. Ayrıca, ulusal rekabet ve uluslararası rekabet boyutu da çok önemlidir. Türkiye’de birçok kamu hizmeti şimdiye kadar devlet tekellerince sunulmaktayken, şimdi bu tekellerin mülkiyetinin özel sektöre devri gündeme gelmiştir.

Telekom, Türk Hava Yolları, Tekel ve elektrik sektöründe faaliyette bulunan şirketler gibi çeşitli sektörlerde bulunan pek çok şirketin özelleştirme çalışmaları başlamıştır. Burada önemli olan, mülkiyet devrinden sonra alıcı şirketlerin tekeli davranmasını önlemektir. Örneğin aşırı yüksek fiyat uygulamasını engellemek ve oluşabilecek piyasa aksaklığını çözmek, devletin düzenleyici müdahalesiyle mümkün olabilecektir.

Düzenleme politikalarının hedefi, söz konusu hizmetlerin tüketiciler arasındaki dağılımının etkin olmasını sağlamak, hâkim konum durumlarının hizmet dağılımında etkinsizlik yaratmasını önlemek ve maliyet verimliliğini sağlamaktır. Ayrıca, ulusal hizmet sağlamak ve aşırı kârları sınırlamak da yine bu hedefler arasındadır.

Rekabeti korumak ve geliştirmek, düzenleyici kuruluşun açık görevlerinden biri olarak belirlenmelidir. Rekabet Kurumu, işinin gereği olarak sektördeki uygulamaları gözden geçirecek ve değerlendirecektir. Bu bağlamda, farklı fonksiyonları olan iki kuruluş olmalarına rağmen Rekabet Kurumu ve regülasyon kuruluşlarının aynı hedefe doğru, yani toplumsal refahın maksimizasyonu doğrultusunda uyumlu bir çalışma içerisinde olmaları gerekmektedir.

Denetlemenin ve düzenlemenin, ulusal ve uluslararası dengelere çok dikkat ederek yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda değişime ayak uydurmak da ayrı bir önem arz etmektedir.



## Şükrü Sina GÜREL

*Devlet Bakanı*

---

Günümüzde devletler elbette eğitim, sağlık, güvenlik gibi önemli işlevlerini yerine getirmeye devam edeceklerdir. Ancak, yine de öteki toplumsal faaliyetlerin denetlenmesi, düzenlenmesi de devletin önemli görevleri arasındadır. Bu bağlamda, Türkiye için regülasyon kavramının önümüzdeki yılların önemli kilit kavramlarından olacağı ve üzerinde önemli tartışmaların yapılacağını kolaylıkla söyleyebiliriz. Regülasyon ya da düzenleyicilik kavramı, belli bir faaliyete ilişkin oyunun kurallarının belirlenmesini, yani düzenlemeyi ve bu kurallara uyumun, riayetini sağlanmasını, yani denetimi kapsamaktadır. Son çıkartılan ve Türkiye Büyük Millet Meclisinde beklemekte olan yasal düzenlemelerle pek çok alanda yönetim, geniş yetkilerle donatılmış düzenleyici kuruluşlara, yani regülatörlere bırakılmaktadır. Sermaye piyasasından bankacılık sistemine, enerjiden telekomünikasyona, tarımdan sosyal güvenliğe kadar ekonominin her alanda bu tür kurumları etkin bir biçimde çalıştırılması gerekir.

Düzenleyicilik faaliyetleri, iktisadî, toplumsal ve teknik olmak üzere üç ana başlık altında toplanabilir. Bunlardan iktisadî olanı; rekabetin korunması, piyasaya girişin düzenlenmesi, parametrelerin belirlenmesi ve teknik düzenlemelerden oluşur. Devletin iktisadî regülasyon politikasını oluştururken vermesi gereken en önemli kararlardan bir tanesi, bu dört görevin hangi organlar eliyle yapılacağıdır. Düzenleyici kurumlar açısından yeniden yapılanmayı tamamlamış ülkelerde bu dört görevi yürütebilecek iki tür organ belirginleşmiştir: Bunlardan ilki rekabet otoriteleri, ötekiler ise, sektöre özgü düzenleyici kurumlardır.

Rekabet otoriteleri, pratikte ekonominin tümünü kapsayan görev alanı içinde girişimlerin bir araya gelerek veya rakipleriyle birleşerek rekabeti azaltmalarını ya da tüketicilere daha iyi mal ve hizmet sunmak dışındaki yöntemlerle rakiplerini pazar dışına atmaya yönelik eylemlerini yasaklayarak, sonunda tüketicileri korumayı hedefleyen yasa ve mevzuat hükümlerini uygulamakla yükümlüdürler. Düzenleyicilerse, devletin kamu yararının yalnızca rekabet otoritelerinin gözetimindeki piyasalar yoluyla sağlanacağına yönelik bir kanaatin oluşmadığı, bir veya birkaç sektörde piyasa aksaklıklarını giderme görevini verdiği kurum ve kuruluşlardır.

Son yaşadığımız krizle ilgili olarak da belki de belirtmekte yarar var; “OECD” tarafından “öteki ülke” uygulamalarıyla ilgili son derece önemli bir tespit yapılmıştır. Bu kapsamda yürütülen çalışmalar sonucu belirlenmiştir ki,

rekabet politikalarıyla uyumlu olarak sürdürülen regülasyon sonunda ilgili ekonomilerin iç ve dış krizlere daha dayanıklı hâle geldiği de görülmüştür. Bu nedenle, iktisadî regülasyon görevini yürütecek Türkiye’de yeni yeni oluşmaya başlayan iki tür organ arasındaki ilişkilerin, bu faaliyetlerin tutarlılığı ve esnekliği açısından çok büyük önemi bulunmaktadır. Ancak, bugünkü durumda kamuoyunun bu konuya gösterdiği ilginin gerçekten tatmin edici bir düzeyde olduğunu söylemek pek de inandırıcı olmaz.

Sonuç olarak; Avrupa Birliği’ne uyum süreci de dikkate alındığında, izlenen ekonomik programlarla tutarlı bir iktisadî düzenleme politikasının uygulanabilmesi için var olan kurumlar arasındaki ilişkilere gerekli önemin verilmesi, ülkemizin arzulanan gönenç düzeyine ulaşmasına yönelik olarak gerçekleştirilecek iktisadî yeniden yapılanmanın hedefe ulaşması açısından çok büyük önem göstermektedir.

**Devlet BAHÇELİ**

Bir süredir yaşadığımız kriz sürecinde böyle bir anlamlı toplantının düzenlenmiş olması sevindiricidir. Sadece ekonomimizin değil, milletimizin de güvene ve istikrara ihtiyaç duyduğu bir geçiş döneminde bulunuyoruz. Biliyor ve inanıyoruz ki, yaşamak zorunda kaldığımız ekonomik kriz bizi birçok açıdan düşündürmeli, ama hiçbir zaman bir karamsarlık girdabına sokmamalıdır. Herkesin çok dikkatli ve özenli olması gereken böyle bir kritik süreçten ancak akıl ve sağduyu ile çıkabileceğimizi de unutmamak lâzımdır.

Bir taraftan kriz ortamının yerini daha sakin bir atmosferin almasını temin etmeye çalışırken, bir taraftan da ülkemizin yoluna devam etmesi için atılabilecek diğer adımları düşünmek ve gerçekleştirmek kaçınılmazdır. Diğer bir deyişle, Türkiye, geçirmekte olduğu sıkıntılı dönem içinde eğer kararlarını iyi verir ve verdiği bu kararları eksiksiz uygulamayı başarabilirse, istikrar ve büyüme yolundaki adımlarını daha hızlı ve devamlı bir şekilde atmaya başlayacaktır. Bunu ne pahasına olursa olsun başarmak, ülkemizin rotasını tekrar, “büyük ve güçlü Türkiye” idealinin gerçek güzergâhına çevirmek durumundayız. Hiç şüphesiz huzurlu ve müreffeh toplumuyla modern devletiyle güçlü bir Türkiye’yi ancak hep birlikte inşa edebiliriz.

Bugün herkesin görevlerini en iyi şekilde yapmak için özel bir çaba harcaması büyük önem arz etmektedir. Aynı şekilde başta siyasetçiler ve aydınlar olmak üzere ülke olarak çağın zorunlu kıldığı gelişmeleri iyi okumak ve uygulamak hayatiyet kazanmış bulunmaktadır.

Artık ülkelerin ekonomisi ve geleceğiyle ilgili kararların verilmesine yönelik mekanizmalar giderek daha katılımcı ve şeffaf hâle gelmektedir. Gelişen iletişim teknolojileri sayesinde özlemi çekilen sivil toplum örgütleri, karar mekanizmalarına daha olumlu katkılar yapmaya başlamıştır. Ülkemiz açısından bu noktada umut verici bir diğer gelişme, devlet yönetiminde profesyonelleşme ve uzmanlaşmayı artıracak, dolayısıyla devletin daha etkin çalışmasını, kararların doğru olmasını sağlayacak kurum ve kuruluşların ortaya çıkmasıdır. Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Plânlama Teşkilâtı gibi makro ekonomiye yön veren kurumların yanında özellikle ekonomik istikrarın kalıcı hâle gelmesiyle birlikte, mikro ekonomi ve endüstri iktisadî alanına yönelik faaliyet gösteren kurumların önemi daha iyi anlaşılacaktır. Bu bağlamda Rekabet Kurumu ile sektöre özel düzenleyici kurumların faaliyete başlamış olması ve çok kısa sürece bu alanda ülkenin acil ihtiyaçlarını karşılar hâle gelmeleri memnuniyet vericidir.

Artık tüm dünya kabul etmektedir ki, devletin aktif olarak piyasalar içinde yer alması, ortaya çıkardığı ciddi sorunlar nedeniyle pek mümkün değildir. Arzu edilen büyüme hızına ulaşmak, kaynakları daha etkin kullanmak, üretimde verimliliği artırmak gibi iktisadî amaçları gerçekleştirmek için rekabetçi ve istikrarlı piyasa ekonomisini tüm kurumlarıyla yerleştirmek gerekmektedir. Türkiye bu açıdan tercihini 1980'li yıllar başında yapmıştır. Fakat, bu tercihin tüm gereklerinin yerine getirildiğini iddia etmek ise mümkün değildir.

2000'li yılların özelliği ise, bu gerekliliklerin vazgeçilmez olduğunun farkına varılması ve büyük bir kararlılık ve azimle bunlara yönelik atılımların tamamlanmasıdır. Uzun bir süredir sözü edilen yapısal reformların son bir buçuk yıldır özel bir gayret sarf edilerek hayata geçirilmeye çalışılması da bu yüzdendir. Söz konusu reformlar tamamlandığında, devlet müdahaleci ve üretici konumundan çıkıp, düzenleyici ve yön verici bir kimliğe bürünecektir.

Rekabet ortamının sağlanabileceği sektörlerde Rekabet Kurumunun, rekabet ortamının, piyasaların doğal tekel nitelikleri nedeniyle sağlanamadığı sektörlerde ise ilgili kurumların gösterecekleri performans, düzenleyici bir aktör olarak devletin başarısını ortaya koyacaktır. Şu ana kadar Rekabet Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, ortaya koydukları çalışmalar ile sadece Türkiye'nin değil, birçok uluslararası ekonomik örgütün de taktirini toplamıştır.

Devletin iktisadî yapılanması içinde süregelen uzmanlaşma ve profesyonelleşme aktivitelerinin doğurabileceği uyum sorunları ise rasyonel bir biçimde çözüme kavuşturulması gereken önemli bir konuyu oluşturmaktadır. Dolayısıyla, tüm piyasalarda sağlıklı bir rekabet ortamının oluşturulmasına yönelik olarak faaliyet yürüten Rekabet Kurumunun bu ihtiyacı önceden tespit etmesi önemlidir. Kurumun bu bağlamda kapsamlı ve bilimsel bir tartışma platformu oluşturmak üzere yurt içi ve yurt dışından otoriteleri bir araya getirmiş olması oldukça sevindiricidir, memnuniyet vericidir.

Ülkemizin, Avrupa Birliği üyeliğinin de önem kazandığı bu dönemde krizlerin yol açtığı sis perdesini aralayabildiğimiz ölçüde kuralları ve kurumlarıyla daha güçlü bir ülke olma yolunda önemli adımlar atmaya devam edeceğiz.

Bu çerçevede gözden uzak tutulmaması gereken bir nokta vardır; yasama organının çıkartmakta olduğu mevzuat ne kadar yetkin olursa olsun bu mevzuat ile amaçlanan hedeflere ulaşmak şüphesiz uygulayıcıların elindedir. Uygulayıcılar, kanunları ve kanunlara dayalı olarak çıkarılan ikincil mevzuatı yorumlarken çağın gereklerine ve toplumun ihtiyaçlarına göre hareket etmek



durumundadırlar. Hatta söz konusu kurallar, bahsedilen ihtiyaçları karşılamakta artık yetersiz kalmışlarsa, yasama faaliyetinin tekrar harekete geçirilmesi yine uygulayıcıların destekleriyle mümkün olacaktır.

Dolayısıyla, idarî ve malî özerklikleri göz önünde bulundurulduğunda, devletin idarî yapılanması içinde özel bir yer işgal eden düzenleyici kurumların siyasî etkiden uzak olmalarına karşın ülkenin geleceğine yön verecek siyasî kararlara uzmanlık alanlarıyla ilgili olumlu katkılarının beklenmesi çok normaldir



## Prof. Dr. M. Tamer MÜFTÜOĞLU

*Rekabet Kurumu Başkanı*

Değerli konuklar, 21'inci yüzyıla tüm dünya gibi Türk ulusu da büyük bir umutla girmiş bulunuyor. 2000'e beş kala Gümrük Birliğine girmiştik. Büyük bir mutluluk duyduk. Geleceğe umutla bakmaya başladık. 2001'e bir kala bizi yıllardır uğraştıran enflasyonun tek haneli rakamlara, hatta sıfıra kadar indirilmesine ilişkin çok ciddi bir programa başladık; yine umutlandık. Fakat 2001 yılına girdiğimiz anda, kendimizi birdenbire bir krizin içinde bulduk.

Değerli konuklar, insanlığın aynen 21'inci yüzyıla girişinde olduğu gibi, 20'nci yüzyıla da büyük umutlarla girdiğini tarihten öğreniyoruz. Hatta 20'nci yüzyıla girişte, bu yüzyıl, "umut çağı" olarak adlandırılmış. Zira, bu yüzyıla girerken bağımsızlık hareketleri, ulusal devletler, özellikle makine sanayinde çok önemli teknolojik gelişmeler, insanları 20'nci yüzyıla büyük umutlarla girdirmiş. O yıllarda büyük filozof, düşünür ve yazar "Stefan Zweig"ın 1906 yılında yazdığı bir makalesinde, 1904 yılında uçağın, -o zamanki adıyla tayyarenin- insan taşımacılığında kullanılması nedeniyle geleceğe umutla bakan bir değerlendirmesi var. "Stefan Zweig" bu makalesinde görüşlerini şöyle ifade ediyor: "İnsanlar artık kendilerini, ulusları birbirinden ayıran sınırların üstünden geçeceklerdir, dolayısıyla uluslar birbirlerine kavuşma imkânı bulacaklardır ve birbirlerine kavuştukları zaman göreceklere ki; sınırın öbür tarafında düşmanları yok, kendileri gibi insanlar var, dostları var ve tüm dünya bu vesileyle birbirine daha çok yaklaşacak, sevgi ve saygıyla bağlanacak ve insanlar mutlu olacak." Fakat, aradan henüz 8 yıl geçtikten sonra, 1914 yılında başlayan Birinci Dünya Harbi, insanlık tarihinin o zamana kadar yaşamadığı büyük bir felaketi de beraberinde getiriyor. Aradan 20 sene geçtikten sonra başlayan İkinci Dünya Harbi; bu defa 80 milyon insanın ölümüyle büyük acılar ve sefaletler içinde bir dünya karşımıza çıkarıyor. Yani kısaca, büyük umutlarla başlanan 20'nci yüzyıl, özellikle ilk 50 yılda insanlığa çok büyük felaketler getiriyor.

21'inci yüzyıla girerken yine büyük umutlarla giriyoruz. Fakat, bunu niçin örnek verdim? Hakikaten her an ulusların, kişilerin, hatta dünyanın başına büyük felaketler gelebilir; her an dikkatli olmak zorundayız. Özellikle piyasa ekonomisi gibi özgürlüğün ön plana çıkarıldığı, fakat dengelerin fevkalade hassas olduğu bir sistemde bu dikkat, özen daha da büyük bir önem taşımaktadır. İyimserlik, geleceğe umutla bakmak muhakkak ki tüm problemleri

çözmek için yeterli değildir. Fakat şunu da biliyoruz ki; kötümserlikle de hiçbir problem çözülmez, hatta yeni problemler yaratılır.

Her şeye rağmen, Sayın Başbakan Yardımcımızın da ifade ettiği gibi, geleceğe güvenle bakmak durumundayız; kendimize güvenmek, iyimser olmak zorundayız. İnanıyorum ki, Türk ulusunun potansiyeli kendimize güven duymamız, iyimser olmamız için yeterlidir. En büyük gücümüz, sağlıklı, hırslı, girişken, genç bir nüfus yapısına sahip olmamızdır. Fakat, bu genç, hırslı, dinamik ve girişimci insanlarımızı ekonomik değerler yaratabilecek niteliklerle donatmak zorundayız. Kanaatimce en büyük sorunumuz budur. Uzun vadede verimliliği sağlamak, millî gelirimizi olabildiğince artırmak, toplumun ekonomik refah seviyesini yükseltebilmek için insanlarımızı artık ekonomik değerler yaratacak şekilde bilgiyle, yeteneklerle donatmak durumundayız. Hatta içinde bulunduğumuz dönemde bu nitelikler daha da artmış, değişmiş ve bambaşka bir özellik arz etmeye başlamıştır.

Geçen yüzyılda sanayi toplumunda insanın fiziki gücü, kas gücü ekonomik değer yaratmak için yeterliydi. Orada insan değil, daha ziyade makine önemliydi. Nitekim, 1965 yılında bir Alman fizik profesörü olan “Herbert Fuchs”ın “Die Formeln zur Macht”, “Gücün Formülleri” adlı kitabında, daha ziyade o yılları, 1950’li yılları ve özellikle sanayi toplumunu esas alan ekonomik güç formülü şöyle tanımlanmaktaydı: “Ekonomik güç = demir-çelik üretimi x enerji üretimi x nüfus sayısının üçüncü dereceden karekökü.” Yani, burada nüfusun fazla bir önemi yoktu. Çok az bir ağırlıkla ekonomik güce etki ediyordu. Fakat, içinde bulunduğumuz 21’inci yüzyılda artık insanın kas gücü önemini büyük ölçüde kaybetmiştir. Artık insanın kas gücü değil, entelektüel üretkenlik kabiliyeti, doğanın bir harikası olan, Allah’ın en büyük nimeti olan insan beyninin üretkenlik kabiliyeti ön plana çıkmıştır. Dolayısıyla, üretkenlik kabiliyetine sahip olan insan beyninin en iyi şekilde değerlendirilebileceği insanlarla donatılmış bir toplumun, ki ben Türk toplumunu böyle görmek istiyorum, önemi çok artmıştır. Tek eksikimiz, genç, hırslı, girişken insanlarımızın yeterince ekonomik değerler yaratacak biçimde eğitilmemiş olmasıdır. Türkiye’nin içinde bulunduğumuz yüzyılı çok büyük umutlarla karşılamaması için hiçbir sebep yoktur. İnanıyorum ki, 21’inci yüzyılda sanayi sonrası toplumda, “Herbert Fuchs”ın formülünü şu şekilde değiştirmek gerekecektir: Yine enerji üretimi, demir-çelik üretimi diyebiliriz; nüfus sayısı ise, artık üçüncü dereceden karekökle değil, üçüncü dereceden kuvvetle formüle sokulmak zorundadır. Fakat, burada nüfus sayısı vasıfsız iş gücünü değil, tam tersine, nitelikli insanlardan oluşan bir nüfusu ifade etmelidir.

Dolayısıyla, uzun vadede Türk ulusunun, Türk Devleti’nin, toplumumuzun en önemli görevi insanlarımızı, gençlerimizi, çocuklarımızı

ekonomik değerler yaratacak şekilde eğitmektir. Şayet biz bunu başaramazsak, insanlar bir makine gibi işe yaramamaları nedeniyle, kőşeye konabilecek meta olmadıklarına göre, birer dinamit gibi toplum için en büyük tehlike haline geleceklerdir.

Tüm uğraşlarımızın da amacı insan olduğu için, bu konuda hiçbir fedakarlıktan kaçınmamamız gerektiğini düşünüyorum. İnaniyorum ki, 1900'lü yıllarda, 20'nci yüzyılda sanayi toplumunda bir insanlık ideali olan, hatta bazı konularda ekonomik gelişmeye ters düşen fikir özgürlüğü, 21'inci yüzyılda ekonomik gelişmenin vazgeçilmez şartı olmaya başlamıştır. Dünyadaki gelişmeler de kanaatimce bunu göstermektedir.

Konuşmamın başına dönmek istiyorum. 21'inci yüzyıla umutla giriyoruz. Teknolojik gelişmeler, hukukun üstünlüğü, insan hakları gibi insanlık için fevkalade önemli paradigmlar, değerler artık ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu paradigmalardan bir tanesi de, piyasa ekonomisidir. Şunu özellikle vurgulamak istiyorum: Piyasa ekonomisi bir kamusal tercihtir, topluma yararlı olduğu için yapılan bir tercihtir. Bu tercihin özellikle 1930'lu yıllarda ortaya çıkan rakibi, merkezi planlama sistemi artık bir rakip olma özelliğini kaybetmiştir. Bugün piyasa ekonomisi rakipsiz bir ekonomik düzen durumundadır. Gelecek, muhakkak yeni düzenler de ortaya çıkarabilecektir. İnsanlık sürekli bir gelişim içindedir. Fakat, görünen odur ki, önümüzdeki 50 yıl içinde piyasa ekonomisi egemenliğini sürdürecektir.

Biraz önce ifade ettiğim gibi, piyasa ekonomisi esasen bireysel, teşebbüs bazında bir tercih değil; kamusal bir tercihtir. Bu kamusal tercih çok önemli bir varsayıma dayanmaktadır. Teşebbüs seviyesindeki bireysel optima ile, yani teşebbüslerin kâr maksimizasyonu ile toplumsal refah maksimizasyonu birbirleriyle uyumaktadır. Nasıl uyumaktadır? Piyasa ekonomisindeki rekabetçi sistem içinde uyumaktadır. Bu varsayım altında piyasa ekonomisi kendisini kabul ettirmiştir. Uzun yıllar piyasa ekonomisi, "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" paradigması çerçevesinde bir doğal düzen olarak kabul edilmiş, her türlü müdahale olumsuz olarak değerlendirilmiştir. Fakat özellikle 1929 dünya krizinden sonra piyasa ekonomisinin bir doğal düzen değil, bir sosyal düzen olduğu, insanlar tarafından oluşturulan, dolayısıyla insanlar tarafından korunması, geliştirilmesi gereken bir sistem olduğu kabul edilmiştir. Sosyal bir düzen olması nedeniyle de piyasa ekonomisinin hukuka bağlanması gerekmiştir. Rekabet hukuku dediğimiz konu da, esasen piyasa ekonomisinin sosyal bir düzen olmasından kaynaklanmaktadır. Piyasa ekonomisi teşebbüs seviyesindeki optimayla toplumsal refah maksimizasyonu optimasını her zaman uyusturabilir mi? Bu konuda piyasa ekonomisinin üstünlüğünü özellikle vurgulayan

“Freidman Matrisi”yle, ki biliyoruz “Freidman” Nobel Ödülü de almış olan önemli bir iktisatçıdır, konuyu sizlere sunmak istiyorum.

“Freidman Matrisi” iki satır ve iki sütundan oluşan bir matristir. Satırlar; “kimin için harcıyorum?” sorusuna karşılık vermekte ve birinci satır “kendim için harcıyorum”, ikinci satır “başkası için harcıyorum.” anlamındadır. Sütunlar ise; “kimin parası?” sorusuna karşılık vermekte ve birinci sütun “kendi param”, ikinci sütun “başkasının parası.” anlamına gelmektedir. Birinci satır ve sütunun kesiştiği “A” hücresi, “kendi paramı kendim için harcıyorum” hücresidir. Buradaki ekonomik aktivitelerde, insanlar en düşük fiyatla en iyi kaliteyi elde etmenin çabası içindedirler; bunun için uğraşırlar ve bu uğraş sonucunda da ekonomik faaliyetler en etkin seviyeye ulaşır.

Birinci satır ile ikinci sütunun kesiştiği hücre ise; “başkasının parasını kendim için harcıyorum.” hücresidir. Şayet başkasının parasını kendiniz için harcarsanız, fiyata önem vermez, en iyi kaliteyi tercih edersiniz. Zira parayı başkası vermektedir, siz bundan yararlanmaktasınız. Ekonomik etkinlik “A” hücresine göre önemli seviyede azalmaktadır.

İkinci satır ile birinci sütunun kesiştiği hücre, “kendi paramı başkası için harcıyorum.” hücresidir. Bu durumda ise, parayı siz ödediğiniz için en düşük fiyatı tercih eder, kaliteye önem vermezsiniz, zira parayı siz vereceksiniz ve başkası bunu kullanacaktır; yine ekonomik etkinlik azalacaktır.

Nihayet son hücre, “D” hücresi, “başkasının parasını başkası için harcadığım” hücredir. Buradaki ekonomik etkinlik en az seviyeye inmiştir. Genellikle devlet sektörü “D” hücresiyle karakterize edilen ekonomik alanı ifade etmektedir. Burada teşebbüsler ve tüketiciler şayet başkasının parasını başkası için harcarsa, ne kaliteye ne de fiyata önem verecekler, dolayısıyla, firmaların daha düşük fiyatla mal sunmaları ve bunun için de maliyetleri düşürmeleri yönünde bir baskı ortaya çıkarmayacaktır. Sonuçta ekonomik etkinlik en alt düzeye inecektir.

Piyasa ekonomisi, tüm piyasaların A hücresi niteliğinde olması halinde en etkin sistem olarak karşımıza çıkacaktır. Maalesef tüm piyasalar böyle değildir. Dolayısıyla serbest piyasa ekonomisi sisteminde en önemli prensip olan verimlilik prensibi; yani tüm kaynakların en etkin alanlarda değerlendirilmesi, üretimin en düşük maliyetle yapılması, gelir bölüşümünün optimal şekilde olması her zaman mümkün olmayacaktır. Bu nedenle verimlilik prensibi yanında piyasa ekonomisinin çok önemli bir prensibi olan iktisadi ahlak prensibi de önem kazanmaktadır. Kanaatimce bu, en az verimlilik prensibi kadar önemli olan bir prensiptir. Zira, piyasa ekonomisi doğal düzen değil, sosyal bir düzen olarak ortaya çıkmaktadır.

İktisadi ahlak ise, bireysel fayda elde ederken topluma zarar vermemek anlamına gelir. Şayet bireysel fayda elde ederken topluma daha büyük zarar veriyorsanız, bu bireysel optima açısından, yani teşebbüs seviyesindeki optima açısından kabul edilebilir, fakat toplumsal optimaya çok büyük zararlar verme durumundasınızdır. İşte bu nedenle piyasa ekonomisinin zapturapt altına alınması gerekecektir. Bunun için de en önemli konu, piyasa ekonomisinin etkin, rekabetçi bir piyasa ekonomisi şeklinde oluşturulması ve sistemin bu şekilde geliştirilmesi ve korunmasıdır.

Bu çerçevede, piyasa ekonomisinde çok önemli üç ayak; özgürlük, hukuk ve etik olarak karşımıza çıkmaktadır. Özgürlük, yaratıcılığın olmazsa olmaz şartıdır. Piyasa ekonomisinin dinamizmini oluşturan özgürlüktür. Özgürlüğe mümkün olduğu kadar azami imkân sağlanmalıdır. Fakat, bireysel optima ile toplumsal optimanın çatışması ihtimaline karşı rekabet hukuku olarak, ticaret hukuku olarak, borçlar hukuku olarak, ceza hukuku olarak, -ki bunların hepsi sonuçta piyasa ekonomisini etkileyecek olan hukuk dallardır- hukuk kuralları da piyasalarda pekiştirilmeli, böylece piyasa ekonomisinin toplumsal faydaya zarar vermeyecek bir şekilde işlemesi garanti altına alınmaya çalışılmalıdır. Burada etik, çok büyük bir önem taşımaktadır. Zira, özgürlüğe çok fazla ağırlık verirseniz, hukuku ihmal ederseniz, piyasa ekonomisinin bireysel optima, yani teşebbüs seviyesindeki optima lehine gelişmesi ve toplumsal optimanın ihmal edilmesi tehlikesi ile karşılaşsınız. Zira, bireyler kendi menfaatleri için rekabet ihlallerine çok rahat bir şekilde girebileceklerdir. Öbür taraftan, hukuka çok fazla önem verilmesi özgürlüğü önemli ölçüde ortadan kaldıracak ve rekabet sisteminin, piyasa ekonomisinin başarısının olmazsa olmaz şartı olan yaratıcılığa zarar verecektir. Bu iki alan arasında, hukuk ve özgürlük arasında etik fevkalade önemli bir fonksiyona sahiptir. Şayet piyasa ekonomisi etiği, rekabet kültürü bir toplumda gelişirse, özgürlükle hukuk arasındaki bu ikilem etik vasıtasıyla büyük ölçüde ortadan kaldırılacak ve piyasa ekonomisi etkinliğini çok daha üst seviyelerde gerçekleştirebilecektir.

“Serbest piyasa ekonomisi paradigmasının veya düzeninin olmazsa olmaz gereği olan rekabet yarışının başarı şartları ne olmalıdır” sorusunu da burada gündeme getirmek istiyorum. Önce, bu yarışın, rekabet yarışının aktörleri çok önemlidir. Rekabet yarışının aktörleri teşebbüslerdir. Rekabet gücü olmayan teşebbüslerle piyasa ekonomisini başarıya ulaştırmak çok güçtür. Adeta takımların birinci, ikinci, üçüncü ligde oynamaları gibi, rekabet gücü yüksek teşebbüslere sahip olan toplumlar birinci ligde oynamakta, rekabet gücünü daha alt seviyelerde gerçekleştirebilen teşebbüslere sahip toplumlar ise ikinci, üçüncü ligde oynamak zorunda kalmaktadırlar. Dolayısıyla, piyasa ekonomisinin rekabet yarışının toplumsal refahı maksimize edebilmesi için en önemli şart, yarışın aktörleri olan teşebbüslerin rekabet güçlerini mümkün olduğunca

artırabilmeleridir. Bu doğrudan doğruya büyük ölçüde teşebbüslerin kendi sorumluluğu içinde olan bir alandır.

İkinci olarak yarışın yapıldığı saha çok önemlidir; bu yapı, hukuki ve teknik altyapı en iyi şekilde oluşturulmalıdır. İletişim sistemi, ulaşım sistemi, enerji imkânları -özellikle ülkemiz için bu fevkalâde önemlidir- teşebbüslerin rekabet güçlerini artırabilecekleri şekilde düzenlenmelidir.

Üçüncü olarak, yarışın kuralları fevkalade önemlidir. Burada hukuk devreye girmektedir. Öncelikle bu kuralların problemlere ve ülke şartlarına yönelik, uygun, etkin kurallar olması gereklidir. İkincisi, bu kurallarda istikrar, tutarlılık ve bu kuralların uzun vadede devam edeceğine güven önemlidir. Eğer kurallarda istikrar, tutarlılık ve yoksa, girişimcilerin, teşebbüslerin plan yapmaları, etkin çalışmaları mümkün olmayacaktır. Bu konuda devletimize, yasama ve yürütme organlarına önemli görevler düşmektedir.

Dördüncü olarak, rekabet yarışının hakemi büyük önem taşımaktadır. Bu hakem esas itibarıyla tüm ülke çapında makro seviyede Rekabet Kurumu, sektörel seviyede regülasyon kuruluşlarıdır; yani Sermaye Piyasası Kurumu, Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu, RTÜK, Telekomünikasyon Üst Kurulu gibi kuruluşlardır.

Nihayet, bu rekabet yarışının seyircileri önemlidir. Yarışın seyircileri, hakikaten iyi oynayan teşebbüsleri alkışlayabilmelidir. Parayla para kazanma, rantiyerlik gibi ekonomik değerlerin oluşturulmadığı, katma değer yaratılmayan gelir kaynakları toplumun takdir ettiği, alkışladığı kazanç alanları olmamalıdır. Biz şunu biliyoruz: Parayla para kazanılır, fakat pasta büyütülemez. Parayla para kazanmanın tek yolu, başkasının gelirini kendinize transfer etmektir. Maalesef ülkemiz bu konuda son yıllarda çok büyük hatalar yaptı ve bunun olumsuz sonuçlarını da bugünlerde hep birlikte yaşamaktayız.

1950'li yıllarının başında Federal Alman İktisat Bakanı olan Prof. Dr. Erhard serbest piyasa ekonomisinin, ki Almanya'daki adıyla sosyal piyasa ekonomisinin başarılı olabilmesi için çok önemli iki şart öne sürmektedir: Bağımsız çalışan bir Rekabet Kurumu ve bağımsız çalışan bir Merkez Bankası. Merkez Bankasının fonksiyonu piyasa ekonomisinde, sağlıklı bir para birimi oluşturabilmektir. Sağlıklı para birimi ise, enflasyonsuz para birimidir demektir. Sermaye piyasalarında istikrarın sağlanmasıdır. Merkez Bankası makro seviyede çok önemli bir fonksiyona sahiptir. Rekabet Kurumunun fonksiyonu ise, mikro seviyede, piyasalarda etkin rekabet ortamı sağlamak, tekellere, kartellere imkan sağlamamak, kazancın tek yolunun rekabet içinde daha iyi çalışmak olduğu bir ortam yaratmak suretiyle teşebbüslerin en etkin biçimde çalışmasını sağlamaktır. Erhard bu iki şartı, piyasa ekonomisinin başarısının olmazsa olmaz şartları



olarak ileri sürmektedir. Her halde günümüzde rekabet otoriteleri yanında sektörel seviyede faaliyet gösteren SPK, BDDK, Telekomünikasyon Üst Kurulu gibi yine bağımsız çalışan regülasyon kuruluşlarının varlığı, üçüncü bir şart olarak piyasa ekonomisinin olmazsa olmaz başarı koşullarına ilave edilmelidir.

Bugünkü sempozyumumuzun konusu bu tür regülasyon kuruluşlarına niçin ihtiyaç duyulduğuna, bu regülasyon kuruluşları ile rekabet otoriteleri gibi, regülasyon kuruluşları arasındaki ilişkilerin nasıl olması gerektiğine ilişkindir. Bu konulardaki gelişmeler, Avrupa'da 1970'li yıllardan sonra başlamıştır. Amerika Birleşik Devletleri'nde ise, rekabet hukukunda olduğu gibi, yüzyılı aşkın bir geçmişe sahiptir. Görüyoruz ki, hakikaten yine belki globalizasyonun bir sonucu olarak, bu konularda Amerika Birleşik Devletleri'ndeki gelişmelerle Avrupa'daki gelişmeler, geçmiş dönemlerde epey önemli farklılıklar gösterirken, günümüzde yavaş yavaş yakınlaşmaya başlamıştır.

Bu tür regülasyon kuruluşlarına ihtiyaç duyulmasının sebebi, pek tabii ki piyasa ekonomisinin, teşebbüs seviyesindeki bireysel optima ile toplumsal optimayı her zaman uyuşturamamasının bir sonucudur. Şayet bu iki alanı uyuşturamama, teşebbüslerin kendi aralarında anlaşmalarından, teşebbüslerin kendi aralarındaki uyumlu eylemlerinden, teşebbüs birliklerinin kararlarından, hâkim durumun kötüye kullanılmasından, birleşme ve devralmalardan kaynaklanıyorsa, buna müdahale edecek olan kuruluş Rekabet Kurumu'dur veya genel adıyla rekabet otoriteleridir. Yani kısaca, şayet piyasada, serbest piyasa ekonomisinde, piyasalarda rekabetin gerçekleştirilmesi mümkün iken, oyuncular, yani teşebbüsler bireysel menfaatlerini ön plana çıkararak, toplumsal menfaatin aleyhine rekabeti ihlal ediyorlarsa, buna müdahale etmek gerekecektir ve bu müdahale de, biraz önce ifade ettiğim gibi, Rekabet Kurumu, rekabet otoriteleri gibi kuruluşlar tarafından gerçekleştirilecektir. Esasen Kanunumuz'un temel maddeleri olan 4, 6 ve 7'nci maddeler de bu konuları içermektedir. 4'üncü madde ile teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliği kararlarından ortaya çıkan rekabet ihlalleri yasaklanmaktadır. 6'ncı maddede hakim durumun kötüye kullanılması suretiyle oluşan rekabet ihlalleri yasaklanmaktadır ve nihayet 7'nci maddede de birleşme ve devralmalarla hakim duruma geçilmesi ve dolayısıyla yine rekabet ihlali durumları yasaklanmaktadır.

Bazı durumlarda ise, piyasalarda rekabetin gerçekleştirilmesi mümkün olamamaktadır. Bu mümkün olamama iki şekilde ortaya çıkmaktadır: Birincisi, söz konusu alanda rekabet sisteminin oluşturulması toplumsal refaha aykırı olmaktadır. Bu tür alanlar piyasalaştırmaya uygun alanlar değildir. Bu alanların başında, yargı ve güvenlik gibi sektörler gelmektedir. Bu alanları ekonomik etkinlik adına piyasalaştırırsanız, toplum çok daha büyük zararlar görecektir, çok

daha büyük mutsuzluklarla karşı karşıya kalacaktır. Bu nedenle, bu gibi alanların piyasalaştırılmasına kesinlikle izin verilmemesi gerekir. Yine belki kısmen piyasalaştırılabilen, fakat piyasalaştırılmasının çok ihtiyatlı bir şekilde yapılması gereken eğitim ve sağlık sektörleri vardır. Burada da piyasalaştırmayı sonuna kadar götürmek, ekonomik etkinlik sağlansa bile toplum açısından çok büyük handikaplarla, çok büyük mutsuzluklarla sonuçlanabilecektir.

Genç, hırslı, dinamik insanlarımızın ekonomik değerler ortaya koyacak şekilde bilgilendirilmeleri, eğitilmeleri şayet sadece parası olan insanlara sağlanırsa, sonuçta toplum, potansiyeline uygun bir gelişme gösteremeyecektir. Bu imkanın, parası olsun olmasın tüm çocuklarımıza, tüm gençlerimize sağlanması gerekecektir. Sağlık sektörü için de aynı değerlendirmeyi yapabiliriz. Fakat, piyasalaştırabildiğimiz alanlarda ise, piyasa ekonomisinin rekabetçi, etkin rekabetçi bir şekilde işlemesi için yapılması gereken her şey yapılmalı, rekabet otoriteleri bu alanlarda rekabeti tesis etmeye çalışmalıdırlar. Ki bu alanlar, biraz önce ortaya koyduğumuz “Freidman Matrisi”nin “A” hücresine uygulanan, yani genelde kendi paramızı kendimiz için harcadığımız ekonomik alanı ifade etmektedir.

İkinci olarak, bazı alanlarda rekabet tesis edilebilir. Fakat, rekabetin tesis edilmesi toplumsal refah açısından uygun olmayabilir. Bu gibi alanlar, esasen biraz önce sözünü ettiğimiz regülasyon kuruluşlarının alanları olarak ortaya çıkmaktadır. Yine hepimizin bildiği gibi, burada doğal tekeller, imtiyaz tekelleri ilk akla gelen alanlardır. İmtiyaz tekeli kavramı ile hukuki tekeli ifade ediyoruz. Yani devlet herhangi bir piyasada, herhangi bir sektörde tek bir firmaya çalışma izni vermektedir; başka hiçbir firma o alana girememektedir, o alana girmesi yasaklanmaktadır. Bu durumda zaten yarış, rekabet mümkün olmamaktadır. Rekabet için en az iki firmanın olması gerekecektir. Bu durumda, bu alanların rekabet hukuku ile, rekabet yasaları ile, rekabet otoriteleriyle düzenlenmesi mümkün değildir. Burada faaliyet gösterecek olan kuruluşlar regülasyon kuruluşlarıdır. Yani Sermaye Piyasası Kuruludur, Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kuruludur, Telekomünikasyon Üst Kuruludur ve henüz oluşturulamayan, fakat yasası çıkan Enerji Üst Kurulu gibi kuruluşlardır.

Bu Sempozyumumuzda regülasyon kuruluşlarıyla rekabet kuruluşları arasındaki ilişkileri ortaya koyacağız. Sayın Yalova konuya çok isabetli bir şekilde giriş yapmıştır; burada bu kuruluşların bakış açıları farklı olmasına rağmen hedef aynıdır. Hedef, toplumsal optimanın sağlanmasıdır.

İlk bakışta bu kuruluşlar arasında bir çatışma var gibi gözükmektedir. Zira rekabet otoriteleri, rekabeti engelleyen unsurları ortadan kaldırarak piyasaları rekabete açan bir fonksiyon üstlenmektedir. Regülasyon kuruluşları

ise, rekabet olmadığı için veya rekabet olması halinde gerektiği şekilde, istenildiği şekilde toplumsal fayda sağlanamadığı için müdahale etmesi gereken kuruluşlardır. Fakat bu kuruluşların ilk bakışta farklı yaklaşımları, ki biz buna çatışma da diyebiliriz, pozitif bir çatışmadır, sonuçta piyasaları aynı hedefe, yani toplumsal faydanın maksimizasyonu hedefine götürebilmelidir. Bunun için de bu kuruluşların birbirlerine güvenerek işbirliği içinde çalışmalarını fevkalâde büyük bir önem taşımaktadır.

Şunu büyük bir mutlulukla ifade edebilirim: Şu ana kadar faaliyete geçen regülasyon kuruluşları ile Rekabet Kurumu arasındaki ilişkiler karşılıklı güvene dayalı bir işbirliği içinde devam etmektedir.

Regülasyonun temel iki hedefini şu şekilde ortaya koyabiliriz: Üretimin ve hizmetlerin tüketiciler arasındaki dağılımının etkin olmasını sağlamak, hâkim konum durumlarının hizmet dağılımında etkinsizlik yaratmasını önlemek; kısaca kaynak dağılımında etkinliği sağlamak. Buna fiyat etkinliği de diyebiliriz. İkinci olarak, hizmetleri üreten firmaların o hizmetleri en düşük maliyetle üretmelerini, yani maliyet etkinliğini sağlamaktır. Bu iki temel hedefe ilave olarak aşağıdaki hedefleri de regülasyon kuruluşlarının hedefleri olarak belirlemekte yarar vardır. Üçüncü olarak, evrensel hizmet sağlamak; yani hizmetin belki de maliyetini bile karşılayacak durumda olmayan bölgelere veya gelir gruplarına ulaşmasını sağlamak. Dördüncü olarak, hizmet üreten firmaların hakim konumlarından rant yaratmalarını önlemek, yani aşırı kârlarını sınırlamak; bir başka ifadeyle, tüketicilerin ödeyecekleri fiyatların makul olmasını sağlamak. Beşinci olarak, yatırımcıların rekabetçi bir kâr elde edebilmelerini öngörmek. Altıncı olarak, yatırımcıların teknolojik yenilikleri yakından takip edecek biçimde yatırım yapmalarını sağlamak. Yedinci olarak, kuralların ileride bir şekilde süreceğine ve teşebbüsler aleyhine adil olmayan bir biçimde değiştirilmeyeceğine ilişkin kurumsal taahhütlerde bulunmak.

Ben burada konuşmama son vermek istiyorum ve konuşmamı bağlarken, İspanya'da Granada şehrinde her iki yılda bir yapılan toplantılardan 1994 Entellektüel Sohbet Toplantısında "Şimon Perez" ve "Yaser Arafat"ın birlikte dile getirdikleri bir değerlendirmeyi size sunmak istiyorum. Değerlendirme şöyle: "Biz babalarımızın tarihini değiştiremeyiz, fakat çocuklarımız için bir tarih yazabiliriz. Bütün dileğimiz, şu geçirdiğimiz olumsuzlukları, tecrübeleri de en iyi şekilde değerlendirerek, çocuklarımız ve torunlarımız için iyi bir tarih yazmamızın bizlere nasip olması". Allah'ın bize bunu nasip etmesini dileyerek konuşmamı bağlamak istiyorum ve bu umutla, bu dilekle hepinizi tekrar saygıyla selamlıyorum ve teşekkürlerinizden dolayı tekrar teşekkür ediyorum.



## **Doç. Dr. İzak ATİYAS**

*Sabancı Üniversitesi Öğretim Üyesi*

---

Herkes şunu söylüyor artık: “Esas olan rekabettir, regülasyonun da bu tür telekomünikasyon, elektrik gibi sektörlerde esas hedefi kendi sonunu hazırlamaktadır”. Bu deyim de artık genel kabul görmüş. Niye böyle olmalı? Rekabetle regülasyonun ilişkisi nedir? Konuşmamın genel teması böyle ifade edilebilir. Sunuşumun ana başlıkları şöyle: Önce bu regülasyon konusunun esas olarak ortaya çıktığı ağ sanayileri, “Network Industries”, onların özellikleri üzerinde biraz duracağım. Yani ağ sanayilerinde niye regülasyona gerek duyuluyor, bunu tartışacağım. İkinci başlık regülasyonun hedefleri Üçüncü olarak regülasyonun niye mükemmel olmayacağı konusuna girmeye çalışacağım; yani, regülasyonun sorunları ve sınırlarını tartışacağım.

Dördüncü başlık da, ağ sanayilerinde rekabetin tesisi. Bu tür sanayileri rekabete açarken, liberalleştirirken ne gibi ana sorunlar ortaya çıkabilir, neleri düşünmek lâzım; bu konu üstünde durmaya çalışacağım.

Önce neden regülasyon? Yani, ağ sanayileri dediğimiz sanayilerin özellikleri nelerdir? Bir kere, bu sanayilerin ana şebeke denen bir bölümü var ki, burada ölçek ve kapsam ekonomileri hâkim. Ölçek ve kapsam ekonomileri dediğimiz olayın çok basit bir sonucu var. Bu şebeke dediğimiz, örneğin elektrik sektöründe yüksek voltajlı ana iletim bölümü, telekomünikasyon sektöründe esas olarak şehir içi telefon şebekesi böyle bir ağ sanayi olarak görülüyor. Bunlar öyle teknolojiler ki, bu hizmeti veya bu malı bir tek firmanın üretip sunması, birden fazla firmanın üretip sunmasından daha ekonomik oluyor.

Elektrik sektörünü düşünün; elektrik sektöründe, elektriği bir yerden bir yere taşıyan o ana kalın kablo iletim şebekesini düşünün, ondan iki tane yan yana olmasının ve ikisinin ayrı firmalarca işletilmesinin çok fazla bir anlamı yok. Maliyeti çok artıran bir şey. Maliyeti minimize etmek açısından, en az maliyetle çalıştırmak açısından o şebekelerden sadece bir tane olması daha anlamlı. Dolayısıyla, bu tür mal ve hizmetleri tek bir firmanın sunması, maliyeti en aza indirmek açısından daha anlamlı.

İkincisi, bu sektörlerde batık sermaye çok yaygın; yani bu mal ve hizmetleri sunmak için gerekli olan yatırımlar batık sermaye özelliği taşıyor. Batık sermaye de şu demek: Paranızı bir kere oraya yatırdıktan sonra, geriye almaya çalıştığınız zaman o paranın değeri çok düşüyor. Orada kurulan ağı başka bir yerde kullanmak mümkün değil. Dolayısıyla, yatırımı bir kere yaptıktan sonra, âdeta o sektöre hapsedmiş oluyorsunuz bu sermayenizi. Bu da

şu demek: Yatırım yaptıktan sonra sektöre bir şey olsa, örneğin devlet aniden sizin satış fiyatınızı yüzde 50 indirmeye kalksa siz zarar edersiniz ve o zarardan kaçmanız mümkün değil. Dolayısıyla, yatırımı bir kere yaptıktan sonra mahkûm hale geliyorsunuz. Bu da güven gerektiriyor. O yatırımı yapmak için güven ihtiyacı içinde oluyorsunuz. Bunun sonuçlarına birazdan geleceğim.

Bu nedenlerden dolayı bu sektörleri rekabete açmak maliyetli. İllâ olmaz diye bir şey yok. Onu daha sonra çok az konuşuruz belki. Ama, en azından maliyet açısından bakıldığında, bu sektörlerle veya şebekelere ikinci firmanın, üçüncü firmanın girmesini teşvik etmek anlamlı değil; çünkü o hizmeti sunmanın birim maliyetlerini ikiyle üçle çarpmış oluyorsunuz. Öte yandan bu tür bir sektörde bir tek firma olacaksa o zamanda onun tekeli davranmasını örneğin aşırı yüksek tarifeler tespit etmesini önlemek gerekli. Dolayısıyla bir tür devlet müdahalesi kaçınılmaz. Regülasyonu gerektiren bir etken bu.

Olayı daha da karmaşıklaştıran bir taraf var. Bu sektörlerin bazı alanları da rekabete açılacak alanlar. Telekomünikasyon sektöründe şehirlerarası telefon hizmeti meselâ. Bu, rekabete açılacak bir hizmet olarak görülüyor. Elektrik sektöründe, şimdi yeni çıkan yasada da var, elektrik üretimi, jenerasyon; bu rekabete açılacak bir alan gibi gözüküyor. Çünkü, orada bu ölçek ve kapsam ekonomileri çok şiddetli değil.

Fakat diyelim rekabete açtınız, oraya birtakım yeni firmalar geldi, birbirleriyle rekabet ediyorlar, fakat onların anlamlı bir biçimde üretim yapabilmesi, mal ve hizmet sunabilmeleri için bu şebekeyi kullanmak zorundalar. O zaman, şebekeye sahip olan firmayla o firmalar arasında karmaşık bir ilişki ortaya çıkıyor. Bu ilişkinin düzenlenmesi de bizzat regülasyonun konusu. Bir de onun için regülasyon lâzım.

Bir sonucu neden daha var; bu da çok önemli. Bu sektörlerde üretilen mal ve hizmetler, ben “kamu hizmeti” dedim, onu tırnak içine koydum, çünkü ben, bir de hukukçuların kullandığı kamu hizmeti kavramı var, o karmaşık bir kavram, çok da tartışılan bir kavram, ben burada onu demek istemiyorum ille de; basit olarak şunu demek istiyorum: Toplumsal olarak bu mal ve hizmetlerin vatandaşların çok büyük bir bölümü tarafından tüketilir hâle gelmesi bir toplumsal hedef olmuş, âdeta kalkınmanın bir hedefi olmuş; telefonların köylere kadar uzanabilmesi, elektriksiz köy kalmaması gibi. Dolayısıyla, bu hizmetin sunulabilmesi çok önemli. Hizmetin sunumunda aksaklık olmasının toplumsal maliyeti çok yüksek görülüyor; siyasî ve toplumsal maliyet diyelim isterseniz. Bu açıdan da enteresan bir sektör.

Bu zorluklar, sadece rekabetle bu sektördeki mal hizmet üretimini düzenlemeyi mümkün kılmıyor; en azından iktisatçılar bunu böyle görüyor.

O yüzden, bir devlet müdahalesi biçimi olan, bir kurallar bütünü olan ve temelde o sektördeki şirketlerin faaliyetlerine belli kurallar koymak, belirli biçimlerde sınırlamak anlamına gelen regülasyon gerekli oluyor. Peki, birtakım kurallar konacak.Nasıl kurallar?

Rekabetin en önemli özelliği, firmalar arasında yarış yaratarak, o mal ve hizmetlerin tüketicilere çok ucuz, makul fiyatlarla gitmesini özendirmek. Tek bir firma ürettiği zaman rekabet yok, o firma yüksek fiyat uygulayabilir. Tekel olmanın başka dezavantajları da var; ileride tartışmaya başlarız. Bu tür tekel gücü kullanımını önlemek için en azından regülasyon lâzım. Ayrıca, kendi sunduğu hizmetleri kullanmak zorunda olan diğer firmaların da böyle bir hâkim durum, tekelci muameleye maruz kalmaması için yine regülasyon lâzım. Regülasyonun nedeni bu. Ancak tekel olunca daha ucuz üretilebiliyor bu mallar. Ama, tekel olmanın mahzurları var; regülasyonun ortaya çıkmasının temel nedeni, t bu mahzurları önlemeye çalışmak.

Regülasyonun hedefleri; bu aynı zamanda şu demek: Devlet, herhangi bir iktisat politikası alanında, o politikanın nasıl olması gerektiğini tartıştığımız zaman aklınızda bir “ne olsa iyi olur” diye bir nosyon olması lâzım. İktisatçılar bu nosyona genelde, “toplumsal refah” kavramı diyorlar. Ne olursa iyi olur? Bu politika demeti hangi hedeflere ulaşırsa toplum daha üst bir refah seviyesine ulaşır? Burada öyle birkaç hedef tespit etmeye çalışıyoruz.

Bunlardan birincisi, yeterli yatırımı çekebilmek. Yeterli yatırımı çekebilmek önemli. Niye önemli? Çünkü, bunlar sorunlu sektörler. Demin söz ettik. Bir kere oraya parayı kaptırdığımız zaman, yatırımınızı yaptığımız zaman, onu likide etmeye çalışmak, o sermayeyi geri alıp başka bir alanda kullanmaya çalışmak çok maliyetli. Dolayısıyla, parayı yatırdığımız zaman o sektöre mahkûmsunuz. Bir taraftan devlet karışıyor sektöre, devlet regüle ediyor. Dolayısıyla, yatırımcının bu sektördeki kuralların, hem mevcut kuralların, hem gelecekteki kuralların makul kurallar olacağı, devletin o sektöre makul bir biçimde müdahale edeceği biçiminde bir güvencesi olması lâzım. Dolayısıyla regülatörün ortaya koyacağı kurallar, bu güvenceyi vermek zorunda. Birinci başlık o anlama geliyor. Yeterli yatırımı çekebilmek o yüzden zor ve önemli bir hedef. Meselâ bugün Türkiye’de özellikle elektrik sektöründe bunun çok önemli bir hedef olduğu söyleniyor, çünkü kapasite eksikliği olduğu söyleniyor. Elektrik sektöründe ne yapılacaksa, sermayedarı o sektöre çekmeyi hedefleyecek bir şekilde yapması lâzım.

İkinci genel amaç etkinlik. Etkinlik, iktisatçıların çok önem verdiği bir kavram. Burada da alt başlıkları var. Birinci önemli etkinlik biçimi talep tarafı

etkinliği. Talep tarafı etkinliği şu demek: Fiyatlar öyle olmalı ki o sektörde, tüketicilerin tüketimleri optimal olsun, etkin tüketim özendirilsin.

Aranızda, “ekonomi 101” alanlar için söylüyorum; ekonomi 101’de tek el konusu işlenirken, tek elde bir toplumsal maliyet olduğu söylenir. Niye? Çünkü, tek el yüksek fiyat uygular. Tek el yüksek fiyat uygulayınca, fiyatlar maliyetin üstüne çıkar. Oradaki toplumsal maliyet de şu: Fiyat yüksek olduğu için, marjinal maliyetten yüksek olduğu için arada bir marj var. Birtakım tüketiciler oluyor o zaman piyasada, istedikleri hâlde o malı tüketemiyorlar. Niye? Fiyat yüksek. Fiyat biraz azalsa hâlâ tekele kâr kalacak; ama o tüketiciler de o üründen faydalanmış olabilecekler. Bu tür tüketicileri piyasadan dışladığı için ciddi bir toplumsal maliyet olabiliyor. Oradaki talep tarafı etkinliğinin arkasında yatan mantık bu. Normal sektörlerde, ölçek ekonomilerinin olmadığı sektörlerde marjinal maliyet fiyatlaması olduğu zaman, yani fiyatlar marjinal maliyete yakın olduğu zaman etkinlik sağlanır. Bu fiyatlama tarafına şimdilik değinmeyeyim, girmeyeyim ama, çok özet olarak ölçek ve kapsam ekonomilerinin olduğu bu öbür tür sektörlerde, ki bu sektörlerde batık sermaye çok yüksek, sabit sermaye yatırımlarının miktarı çok yüksek, orada başka türlü bir fiyatlama olunca, bu talep tarafı etkinliği yakalanabiliyor.

İkincisi maliyet etkinliği. Maliyet etkinliği şu demek: Öyle bir kurallar bütünü olmalı ki, o kurallar bütünü altında çalışan firmalar ürettikleri mal ve hizmeti en düşük maliyetle üretmeye heveslensin. Maliyeti düşürmek için ne yapmak gerekiyorsa, bunun için ne tür bir çaba sarf etmek gerekiyorsa, uğraş vermek gerekiyorsa, hatta maliyet düşürücü ne tür yatırım yapmak gerekiyorsa, firmanın iç organizasyon biçimini değiştirmesi gerekiyorsa vesaire vesaire, bunları yapsın, maliyet etkinliği sağlansın, o mal ve hizmetler ucuza üretilsin.

Üçüncüsü dinamik etkinlik. Öyle bir kurallar bütünü olsun ki, firmalar “Innovasyon” a yani yeniliğe açık olsun, yeni teknolojileri yakalayabilsinler, yeni teknolojiyi çekmeye çalışsınlar, yenilikler ortaya çıkarsınlar, yeni tip ürünler sunsunlar; dinamik etkinlikten kastımız da o.

Normal sektörlerde bu ölçek ve kapsam ekonomilerinin olmadığı, sabit sermaye yatırımın çok yüksek olmadığı, batık sermayenin çok yüksek olmadığı diğer sektörlerde rekabet beş aşığı beş yukarı bu hedefleri yerine getirebiliyor, özellikle bir de rekabet politikasıyla desteklenince. Bu ağ sektörlerinde âdeta regülatör, rekabetin yapamadığını yapmak durumunda.

Bir de sosyal hedefler var. Sosyal hedefler şunlar: Bütün bunlar yerine gelirken, firma, aşırı rant elde etmesin, aşırı kâr elde etmesin. Öyle bir kurallar bütünü olsun ki, fiyatlar makul düzeylerde olsun, fiyatlar çok yükselmesin ve tüketicilere o mal ve hizmetler makul fiyatlarla ulaşsın.



İkincisi, evrensel hizmet deniyor veya asgarî hizmetler geliyor. Bu, bu sektörler için önemli. Avrupa Komisyonu direktiflerinde de var bunlar. Bu mal ve hizmetlerin asgarî bir demeti ülkenin her tarafına makul fiyatlarla ulaşabilsin. İsterseniz bunlara sosyal hedefler diyelim, kurallar öyle olacak ki, bütün bunları yerine getirecek. Bu da, tahmin edersiniz ki, kolay bir iş değil. Niye?

Bir kere çıkar ilişkileri var. Yani çıkar çelişkileri ne demek? Düzenlenen şirketler, onlar başka türlü hedeflere sahip. Onlar sadece, örneğin belki de sadece kendi kârlarını düşünüyorlar veya firmanın “İMKB”deki değerini maksimize etmeye çalışıyorlar. Çeşitli hangi tür ekonomiye baktığınıza bağlı olarak çeşitli hedefler düşünülebilir bu konuda. Ama, en azından yukarıda sıraladığımız toplumsal hedeflerden bir miktar ayrılacağı kesin. Zaten ayrılmazsa regülasyona gerek kalmaz. Tekelci davranmanın kendisi de zaten böyle bir çıkar çelişkisine örnek olarak görülebilir.

Rekabetin bütün becerisi, rekabeti kurmanın mümkün olduğu zamanlarda başka türlü sektörlerde, bu hedefler birbirinden farklı olduğu hâlde davranışları öyle bir yönlendiriyor ki, sonunda ortaya çıkan sonuçlar, toplumsal hedeflerle uyumlu. Bunu sabah Başkan Bey çok güzel özetledi. Rekabetin böyle bir tılsımlı tarafı var. Burada o tılsımdan yararlanamıyoruz. Regülatörün ortaya koyacağı kuralların bunu gerçekleştirmesi lâzım, yani bu farklı çıkarlardan bir toplumsal uyum yaratabilmesi lâzım. Bu sanayilerde rekabet bunu beceremiyor.

Peki, şöyle bir soru sorabiliriz: Mükemmel regülasyon olabilir mi? Şimdi, yine iktisatta önce mükemmel rekabet öğrenilerek biz iktisat öğrendik. Önce, dünyada aslında olmayan bir şey öğrettiler bize; “mükemmel serbest rekabet”. Ama onu öğrenmek faydalıydı; çünkü gerçek hayatta daha yaygın olan piyasa biçimlerini ona referans vererek karşılaştırabiliyorduk. Burada ne eksik, nedir mükemmel olmayan gerçek piyasalarda diye sorabiliyorduk. O mükemmel modelle karşılaştırarak sonuçlar elde edebiliyorduk. Analitik olarak çok yardımcı oluyordu. Burada da ona benzer bir şey yapalım. Bu sefer rekabetten değil, regülasyondan bahsediyoruz. Bir, “mükemmel regülasyon” modelinden söz edelim, mükemmel regülasyon modeli. Böyle bir şey yok. Olmayacağını göreceğiz birazdan ama, farz edelim ki var. Şimdi ne gerekiyor böyle bir mükemmel regülasyon modeli için?

Bir kere, regülatörün, düzenleyicinin bilgisinin tam olması lâzım. Bu arada belki bir slayt daha koymam gerekirdi araya Regülasyon regülasyon diyoruz; nedir regüle edilen? Çok kısa belki özetlemekte fayda var belki daha aşağıda bir slaytta. Bir kere, meselâ teknelci fiyatlamayı önlemek için fiyat regüle edilebilir. Ya regülatör doğrudan doğruya fiyatı tespit edebilir veya “fiyat şöyle oluşacaktır” diye bir kural koyabilir. Ondan sonra, piyasaya giriş-çıkışlar regüle edilebilir. Piyasanın yapısı kararlaştırılabilir. Elektrik piyasasında meselâ dikey

bütünleşik bir firmayı bölmeye karar verdiler. Dolayısıyla, piyasa yapısı ne olacak; ona karar verilebilir. Bu firmaları böleceğiz de mi piyasaya açacağız, yoksa entegre bir biçimde mi piyasa yapacağız; bu da bir regülasyon kararı olarak görülebilir.

Düzenleyicinin bilgisi tam derken, bu kararlar için gerekli olan bütün değişkenleri sonuna kadar biliyor varsayımında bulunalım; maliyetleri biliyor, teknolojiyi biliyor, talebi biliyor, toplumsal hedefleri etkileyebilecek tüm değişkenleri. Üstelik bunları sadece bugün için bilmiyor; önümüzdeki 20, 30 yıl, 40 yıl için de neler olacağını tam olarak biliyor. Tam bilgi demek, bu demek. Farz edelim ki, regülatör böyle muazzam bir varlık ve bütün bunları biliyor; ayrıca gelecekte bütün ihtimalleri de kestirebiliyor. Dolayısıyla şöyle planlar yapabiliyor meselâ, “gelecekte a olabilir, b olabilir, c olabilir, d olabilir, a olursa şunu yaparız, b olursa bunu yaparız, c olursa bunu yapabiliriz, d olursa bunu yaparız, a olursa talep çok yüksek olacak, o zaman fiyatı biraz artırmana izin verebilirim, b olursa yeni bir buluş bulacaksın, o zaman maliyetin düşecek, fiyatını düşürürüm” filan gibi diyelim ki böyle muazzam bir bilgi ve falcılık kuvvetine sahip. O zaman ne yapabilir regülatör? Her bir ihtimalde, talebi de biliyor, maliyeti de biliyor, der ki, “kardeşim, sen bugün ve önümüzdeki 30 yıl, 40 yıl, 100 yıl her ihtimalde fiyatını şuna eşitleyeceksin”, maliyeti de biliyor ya “fiyat etkinliğini sağlamak için fiyatı şuna eşitleyeceksin, maliyet etkinliğini sağlamak için şu şu önlemleri alacaksın, evrensel hizmeti sağlayabilmek için şu şu köylere de bundan üç gün sonra elektrik hizmetini götüreceksin” vesaire. Böyle çok ayrıntılı bir yasayla, binlerce sayfa sürebilecek bir yasayla, buna bir mukavele de diyebiliriz, der ki düzenleyeceği firmaya, “bak kardeşim, bunu bunu yapacaksın, gel sen yatırımını yap, gelecekteki kârların da belli, bu piyasa gir, sen de mutlu ol, tüketiciler de mutlu olsun, memleketimiz de kalksın”. Bunu yapmak mümkün hale gelir, bu mükemmel düzenleyici dünyada. Üstelik, sadece düzenleyici bilmeyecek bunları, firma da bilecek, yargı da bilecek. Çünkü, hani ertesi gün düzenleyici fırsatçılık yapmaya kalkarsa, kuralları değiştirmeye başlarsa o zaman firma diyecek ki, “kardeşim, biz mukaveleyi böyle imzalamadık, mahkemeye götürüyorum”. Mahkemenin firmayı koruyabilmesi için yargının da bütün bu bilgilere sahip olması lâzım. Mükemmel dünya böyle bir dünya, çok bilginin olduğu bir dünya. Ayrıca yasayı değiştirmek zor olmalı. Yani bir kere düzenleyici söz verdi mi, o sözüne sadık kalacak. İleride yasayı değiştirme fırsatı olursa, o zaman yine şirket kazık yemiş olur, “Ex-post”. Bu da mümkün olmayacak. O zaman hakikaten, gelecekteki tüm ihtimaller altında hak ve yükümlülüklerin dağılımı belirlenebiliyor. O zaman mükemmel bir regülasyon olabilirdi. Yukarıda saydığımız bütün toplumsal hedeflere uygun fiyat regülasyonu, giriş regülasyonu, nelerin ne zaman üretileceğine karar vermek, maliyetlerin zaman içerisinde nasıl düşeceğine karar

vermek vesaire, bütün bunları sağlayabilecek bir regülasyon bütünü gerçekleştirilirdi. En iyi çözüm bulunabilirdi. Fakat, zaten bu kadar bilgi olsaydı herhangi bir sektörde rekabete de gerek olmazdı.

Bu arada, hatırlarsanız, bu literatürü bilenler için hatırlatayım; bundan 40-50 yıl önce sosyalist ekonomiyle kapitalist ekonomiyi savunanlar arasında böyle bir tartışma olmuş, o zaman ortaya çıkmıştı; kapitalist ekonominin daha doğrusu piyasanın en önemli özelliği, fazla bilgiye gerek olmadan, o acayip şeyle, rekabet denilen tılsımlı şeyle olumlu toplumsal sonuçların çıkabilmesi. Mükemmel regülasyon öyle değil; çok bilgi gerektiren bir şey. Oysa hayat bu kadar mükemmel değil. Yasalar değişmez değil. Bilgi eksik. Bunların bütün sonuçlarını göreceğiz şimdi. Geleceği tam olarak kestirmek de mümkün değil. Böyle eksiksiz mukaveleler yapmak, çok ayrıntılı yasalar yazmak mümkün değil. Böyle olunca, ne olursa olsun yasalarla eli kolu ne kadar bağlarsa bağlansın, regülatörlerin ihtiyari yetkileri çok geniş olacak; zaten mevcut regülatör de böyle. Dünyadaki örneklerden de biliyoruz. Dolayısıyla, yatırımcı başka tür güvenceler aramak zorunda kalacak. Ve düzenleyicinin bilgisi düzenlenenden daha az olmak zorunda gerek maliyet konusunda, gerek talep konusunda, gerek hangi teknolojilerin mevcut olduğu konusunda, teknolojilerin nereye doğru genişleyebileceği konusunda kaçınılmaz olarak düzenlenen şirketler, düzenleyici kuruluşlardan daha fazla bilgiye sahip olacaklar.

Buna bir örnek vermek istiyorum, niye önemli olduğunu vurgulamak açısından. Bir regülatörün, firma bir kez yatırım yaptıktan sonra sözünden dönmesi, firmaya kazık atmasına bir örnek: Diyelim ki, bir sektörden bahsediyoruz, çok basit bir elektrik sektörü. Bu sektöre önce bir yatırım yapmak lâzım, o yüksek gerilim hatlarını kurmak. Diyelim ki, bu yatırımın maliyeti "F". Ondan sonra, yatırım yaptıktan sonra da elektriği o hatlardan iletmek için de bir maliyet olması lâzım. Onun da birim maliyeti "c" olsun. "Q" kadar da üretim yapılıyor. Demek ki, eğer "q" kadar üretim yapılacaksa, bu sektördeki toplam maliyet C şu kadar olacak:  $C = F + cQ$ . Burada firma yatırımı yaptıktan sonra üretimden vazgeçse F'yi geri alamaz.

Şimdi düzenleyici diyecektir ki, "tamam kardeşim, sen gel yatırımı yap, ondan sonra, sabit yatırımın ne kadar olduğunu biliyoruz, F kadar, sonra da Q kadar üret", talebi de biliyoruz diyelim, "ben sana söz veriyorum birim fiyat olarak maliyetlerini karşılayacak artı makul düzeyde de kar elde etmeni sağlayacak bir fiyat uygulamana izin vereceğim." Örneğin birim fiyat olarak  $p = F/Q + c + r$  uygulanmasına söz verecek. Burada "r" birim üretim başına makul bir kar haddi kadar olsun. Eğer şirket bu söze inanırsa yatırımını yapar.

Şirket yatırımı yaptı ve hapis oldu artık. Ve regülatör, için siyasî baskılar ve biraz da popülizm yüzünden bu malı tüketicilere en ucuzundan

ulaştırma hedefi yukarıda saydığımız diğer hedeflerine ağır basmaya başlarsa, ve bu uğurda fırsatçı davranmaya, firmaya verdiği sözden dönmeye karar verirse, nasıl bir fiyat belirler? Artık F'yi unuttur. O zaten batık sermaye. Bir kere yatırımı yapmış. Sadece c'sini karşılamaya karar verir c'yi niye karşılansın? Çünkü c'yi de karşılayamazsa, o zaman firma üretimi durdurur. En azından firmayı üretim yapmaya teşvik etmek lâzım. Sadece yatırım sonrası ortalama maliyetini karşılar; batık sermayesini karşılamaz. Firmanın yapacağı hiçbir şey yoktur. Buna taahhüt sorunu, veya regülatörün sözünden dönme sorunu diyebiliriz. Firmanın, regülatörün böyle davranmayacağına dair bir güvence alması lâzım. Buna "fırsatçılık" diyor iktisatçılar. Regülatörün fırsatçı davranmayacağına karşı bir güvence olması lâzım.

Bunu nasıl sağlamış çeşitli ülkeler? Şili'de oldukça ayrıntılı bir yasa çıkarmışlar. Yani fiyatların nasıl tespit edileceği bile yasada var; meselâ bizim yasalarda yok o; ne Telekomünikasyon Yasasında var, ne Elektrik Yasamızda var. Fiyatların nasıl tespit edileceğinin formülleri yok. Şili Yasasında, formüllerine kadar koymuşlar yasanın içine. Dolayısıyla, regülatörün yasaya karşı gelmesi mümkün olamaz. Yasa regülatörü bağlıyor. Peki yasanın kendisi değişmez mi? Şili'de şuna güvenmişler: Çok bölünmüş durumdaki Parlamento. O yasa bir kere çıktıktan sonra, onu değiştirecek yasanın çıkması da mümkün değildir diye bakmışlar. Hakikaten de başarılı olmuş bu.

İngiltere'de farklı bir sistem var. Yasa yeterince güvence vermiyor. Niye? Çünkü "Westminster" sisteminde, hükümet aynı zamanda Parlamento da hâkim. Dolayısıyla, mesela "Thatcher" zamanında bir yasanın çıkmış olması yeterince güvende değil yatırımcıya. Niye? Hele o zaman İşçi Partisi çok karşıymış özelleştirmelere falan. "Bir İşçi Partisi gelse hemen yasayı değiştirir, devletleştirir veya fiyatları düşürür" diye korkulmuş; yasa güvence değil Orada mukavele hukuku bir güvence olmuş. Çünkü, bir kere mukavele, bunu hukukçularımız benden çok daha iyi bilir, ben üçüncü elden bunu öğrenmiş durumdayım, ama benim anladığım, oradaki yargı geleneği, mukavele hukukuna son derece saygılı; mukavele bir kere yapıldıktan sonra onu değiştirmek çok zor. İki tarafı da koruyor. Dolayısıyla, iki tarafın da katılımı olmadan mukaveleyi değiştirmek çok zor. O yüzden ruhsatlarla bu işi halletmiş İngiltere. Ruhsat, oranın regülasyon sisteminde çok önemli görülüyor.

ABD'de başka bir şey; yapılan bir yatırımın üzerine adil bir getiri elde edilmesi ABD'de anayasal hak olarak görülmüş. Yüksek yargı kararları bunu gerektirmiş; zaten regülasyon da onu göre gelişmiş. Genelde bu "taahhüt sorunun" çözebilmek için ciddi bir hukuk devleti lâzım.

Elektrik sektöründe çok eleştirilen mukaveleleri düşündüğümüz zaman, belki konunun bu tarafını da düşünmek lâzım. Orada verilen 20 yıl fiyat

garantisinin arkasında belki şirket lobi faaliyetleri de çok önemliydi, ama belki bizdeki hukuk devleti geleneğinin zayıf olması da rol oynadı, yani yatırımcıların bu tür bir devlet fırsatçılığına karşı koruma ihtiyacı da rol oynamış olabilir Hatırlarsınız o zamanlar bu sektörlerin nasıl bir biçim alacağı da bilinmiyordu. Hukuk devletinin zayıf olduğu durumlarda bu tür mukavelelerin daha yüksek maliyet taşıması kaçınılmaz gibi duruyor.

Talebin hızla arttığı yerlerde bu mesele belki daha az korkulur bir mesele yatırımcı açısından. Çünkü, talebin hızla arttığı yerlerde yeni kapasiteye ihtiyaç duyulan yerlerde sadece yatırımcı devlete mahkûm değil; devlet de yatırımcıya mahkûm. Durmadan yeni yatırımın gelmesi lâzım çünkü. Ama, atıl kapasitenin var olduğu daha olgun sektörlerde bu mesele daha ciddi bir mesele olarak görülebilir yatırımcı açısından. Devlet açısından bakıldığında da tam tersi.

Devlet açısından bakıldığında, yeni kapasiteye ihtiyaç duyulan sektörlerde bu sorun, maliyeti daha artıran bir sorun. Atıl kapasite durumunda, devlet açısından bakıldığında, pazarlık gücü daha yüksek.

Regülasyonun niye mükemmel olamayacağını tartışmaya devam edelim. Yani regülasyon, o rekabetin kolayca yapabildiği şeyi, niye mükemmel bir şekilde yapamaz? Buradan hareketle sonunda şu noktayı vurgulayacağız, mümkün olduğu kadar piyasaları rekabete açmak, regülasyonu da hakikaten rekabete açmanın çok zor olduğu, ana şebekeler üstünde yoğunlaştırmak daha anlamlı.

Regülasyonu zorlaştıran ikinci unsur, ki bu mesele son 15-20 yıldır bu konuyla uğraşan iktisatçıların çok önem verdiği bir mesele, o da şu: Düzenleyici, düzenleyen firmaya göre daha az bilgiye sahip. Nedir bu daha az bilgi? Talebi de daha az bilir, maliyetleri de daha az bilir. Hani mevcut gerçekleşen maliyeti görebilir iyi bir muhasebe sistemi varsa onu görebilir; ama maliyetlerinin nereye kadar azaltılabileceğini bilemez. Onu şirket çok daha iyi bilir. Maliyetleri azaltmak için nelerin yapılması lâzım; onu bilemez. Onu şirket çok daha iyi bilir.

Dolayısıyla, kuralları koyarken bunu göz önünde bulundurmamak zorunda. “Senin maliyetin en az şu kadar olabilir, hadi bakalım o kadar maliyetle üret.” diyemiyor. Bu durumda da regülasyonu kolayca gözlemleyebileceği değişkenlerle sınırlamak zorunda. Nedir bu değişkenler? Fiyatı regüle edebilir. Gelirleri giderleri görebilir doğru dürüst bir maliyet, muhasebesi varsa, harcamaları gözlemleyebilir. Ama, hangisinin gerekli harcama, hangisinin lüks harcama olduğuna karar vermesi biraz daha zor. Amerika’da bu önemli bir konu haline gelmişti. Bilgi toplamanın kendisi oldukça maliyetli.

Bu durumda, hani deminki mükemmel regülasyonda olduğu gibi, ayrıntılı talimatlar yazarak, günbegün fiyatları tespit ederek, günbegün ne kadar üretim olacağını, ne kadar maliyet gerçekleşeceğini, hangi kaliteden üretileceğini vesaire vesaire regülatörün ayrıntıya girerek bu işi yapması mümkün değil, mükemmel regülasyon mümkün değil. İktisatçıların diliyle, en iyiye “First Best”e ulaşmak mümkün değil. Ancak ikinci, belki üçüncü, dördüncü hedefe ulaşmak mümkün.

Bilgi eksik olunca, bu hedeflere hep birden ulaşmak mümkün değil dedik. Ona bir örnek vermek istiyorum; böylece bu ana regülasyon biçimleri konusunda da bir örnek teşkil etmiş.

Amerika’da son 15 yıla kadar egemen olan regülasyon biçimi, “getiri oranı regülasyonu” regülasyonuydu. Fiyatları kontrol etmenin ana yaklaşımı buydu. Amaç ne? Amaç; tekelci fiyat uygulamasını önlemek. Bunun için şöyle bir yöntem bulmuşlar: Önce bir adil getiri oranı ne olabilir diye karar veriyorlar. Diyelim yüzde 5, yüzde 10. Ondan sonra, oraya yatırılan sermayeyi hesaplıyorlar. İşletme maliyetlerini ortaya çıkarıyorlar. Bu adil getiri oranını gerçekleştirecek fiyat ne olabilir diye karar veriyorlar. “Tamam kardeş, bu fiyattan sat” diyorlar. Getiri oranı regülasyonu böyle bir şey. Çok uzun bir süre kullanılmış bu. Ve önceden tasarlanıp da ortaya çıkmış olan bir şey değil; hakikaten evrim sonucu, mahkeme kararıyla vesaire ortaya çıkmış bir regülasyon biçimi.

Bunun ne becerdiğini, ne becermediğini görelim. Yatırımı çekmekte çok başarılı olmuş. Niye? Hakikaten getiri oranı garantili. O sorunu çözmüş. Bu taahhüt sorununu, “Opportunist” veya fırsatçı davranma sorununu çözmüş. Niye? Yatırımcının kâr oranı önceden belli; yasalarla, hatta Anayasayla güvence altına da alınmış. Dolayısıyla, toplumsal hedefler arasında saydığımız yatırımı çekmede başarılı. Öte yandan rantları sınırlamada da başarılı. Aşırı kâra izin yok. Kâr oranı belli. Çok başarılı. Bir konuda çok başarısız olmuş. Nerede? Maliyet etkinliğini sağlamada. Niye? Çünkü, firmanın maliyet etkinliğini artırmak için hiçbir özendirimi yok. Diyelim ki, 5 kuruşa ürettiyordu, dört kuruşa üretmeye başladı. O aradaki 1 kuruş kazanç kendi cebine gitmiyor. Hemen fiyatını indiriyorlar 1 kuruş kadar. Getiri oranı regülasyonu bu demek. Bir sonraki gözden geçirmede, “Kardeşim sen maliyetini düşürmüşsün, aferin sana, 10 dolar yerine 9 dolara satacaksın şimdi, çünkü getiri oranının yüzde 5’ten yukarı olmayacak”. Bu yüzden şirketin maliyeti düşürmekten kazancı yok. Maliyet etkinliğini özendirmede oldukça zayıf bulunmuş.

1980’lerde İngiltere, ağ sektörlerini; telekomünikasyonu, elektriği, özelleştirmeye başladığı zaman, oradaki bu işi yürüten ekip Amerika’daki regülasyon biçiminin eleştirisiyle başlamışlar ve demişler ki, “biz oradakini

aynen uygulamayalım, çünkü oradaki regülasyon biçimi maliyetleri indirmekte etkili değil, hâlbuki biz özelleştirmeyi, tam tersi, maliyetleri çok indirmek için yapıyoruz, bizde muazzam etkinlik kazancı olacak, biz özelleştirmeyi onun için yapıyoruz, başka türlü bir yaklaşım tuturalım”. Orada da, fiyat tavanı regülasyonu diye bir yaklaşım benimsenmiş. Fiyat tavanı regülasyonu çok farklı.

Bu şirketler genellikle birden fazla mal ve hizmet üreten şirketler. Fiyat tavanı regülasyonu şöyle: Fiyatların ağırlıklı ortalamasına veya bu ortalamaların yıllık artış hızına bir üst sınır getirmek. Bu üst sınırı ne belirliyor? “TÜFE”. Hatta, sadece TÜFE de değil, tüketici fiyatları indeksindeki artış hızı eksi X demişler. Bu X’e verimlilik katsayısı demişler. X ne kadar yüksek olursa fiyatlar o kadar az artmak zorunda. Dolayısıyla, o X’i oraya kayarak âdetâ firmaları, şirketleri maliyet etkinliğine itiyorlar. Ki, aksi hâlde kendilerine kalan kâr marjı daralacak. Ama, şimdi bu ne oluyor? Bir tek fiyatların üstünde bir üst sınırı var; ondan başka bir şey yok. O zaman maliyetlerdeki her düşüş doğrudan doğruya firmaya kâr haline geliyor. Fiyatlar belirlenmiş, 5’ten satacağın, onda bir değişiklik yok, 2’den üretiyorsan, kârın 2 üniteden, 3 üniteye çıkıyor doğrudan doğruya. Dolayısıyla bu yöntem, maliyet etkinliğini gerçekleştirmede çok başarılı. Maliyet açısından bu toplumsal hedefle şirket hedefi arasında bir uyum sağlıyor. Maliyet etkinliğinin kazanımını şirket içselleştirebiliyor. Dolayısıyla toplumsal davranışa uygun davranıyor. Ama, yok mu hiç bunun eksik olan tarafı, bu regülasyon biçiminin? Var. Niye? Minimum rant hedefine ulaşamıyor. Oradaki şöyle bir sorun var: Bu X vardı ya, her şey bu X’i belirlemekten geçiyor. Firmayı sıkıştırmak istiyorsa X’i yüksek tutuyorlar, firmayı rahatlatmak istiyorlarsa X’i düşük tutuyorlar. Şimdi rantı sınırlamak için X’i yüksek tutmak lâzım. Ama tam olarak maliyetlerin ne olduğu bilinmiyor. X’i fazla yükseltirse, bu sefer firmayı iflasa sürükleme veya malî sıkıntı içine sokma ihtimali var. Onu yapmak hiç istemiyor. Dolayısıyla, o tür bir hata yapmaktansa, firmaya aşırı kâr bırakma hatasına düşmeyi tercih ediyor regülatörler. Ve gerçekten, İngiltere örneğinde, ilk yıllar bu firmalar çok yüksek kârlar elde etmiş. Bu yüksek kârları engellemek zorunda kalmışlar sonra. Dolayısıyla fiyat tavanı da mükemmel değil.

Üstelik bir tane sorun daha var; o da şu: Yine yukarıdakine benzer bir fırsatçılık veya taahhüt sorunu var. Niye? Diyor ki regülatör, “kardeşim, senin ağırlıklı ortalaman 5 olacak, maliyetini indir, kâr kalsın sana”. Diyelim ki, maliyeti 5’ten 1’e indirdi. Şimdi, kâr aniden 0’dan 4’e çıktı. O zaman tüketiciler sıkıştırmaya başlıyor, siyasetçiler sıkıştırmaya başlıyor. Üç-dört yıl sonra bu maliyet kazanımına yine el koymaya başlıyor regülatör. Ne yapıyor? X’i yükseltmeye başlıyor. Telekom sektöründe böyle olmuş. Firma bunu biliyor. Firma da önceden o zaman maliyeti azaltma hızını yavaşlatıyor. Çünkü, maliyeti ne kadar hızla azaltırsa, en düşük maliyetin ne olabileceği ortaya çıkacak,

regülatör X'i o kadar yüksek tutacak; dolayısıyla o da maliyeti daha az düşürüyor.

Dolayısıyla, burada da maliyet etkinliğini tam olarak sağlamak mümkün değil. Uzun lafın kısası, regülasyonun mükemmel olması mümkün değil. Hem maliyeti düşürmek istiyor regülasyon, hem de buradan yapılan kazanımı tüketiciye aktarmak istiyor. Bunun ikisini birden yapmak mümkün değil eksik bilgi ortamında. Hâlbuki rekabet, bunu otomatik olarak yapıyor zaten.

Rekabet, hem firmaları maliyeti indirmeye itiyor, hem de fiyat rekabeti yüzünden otomatik olarak bunu hemen tüketicilere aktarıyor. O yüzden rekabet, regülasyondan daha üstün bir kaynak dağıtım mekanizması. O yüzden diyoruz ki, regülasyonun hedefi, mümkün olduğu kadar, bir an önce aslında bu sektörleri rekabetle tanıştırmak. Ama, bunu yapamadığı bazı yerler var sektörler içinde. Nedir onlar? O ana şebekeler. Tamam, orayı regüle edelim; biz regülasyonumuzu o ana şebekeler üstünde odaklaştıralım. Şimdi, ama yine de orayı regüle etmek lâzım. Orayı nasıl regüle edeceğiz o zaman? Ne bu getiri oranı regülasyonu moda benim görebildiğim kadarıyla bugünlerde, ne de fiyat tavanı regülasyonu. İki arasında bir yerlerde. Ne yapıyorsunuz? Fiyat tavanı regülasyonu yapıyorsunuz. Ama şirket, maliyetleri düşürmekte çok başarılı olursa ve kârı çok fazla yükselirse, o artan kârı tüketicilerle şirket arasında paylaştırmaya başlıyoruz. Bu yöntem meselâ Amerika'da çok yaygın bir biçimde kullanılmaya başlandı, telekomünikasyon sektöründe eyalet düzeyinde. Yani, hem fiyat tavanı, hem de kâr paylaşımı yapılıyor. Diyelim, diyor ki; "Kâr oranı yüzde 10'la 15 arasında kalırsa sana ait", dokunmuyor, "ama senin maliyetleri düşürmen sonucu kâr yüzde 15'ten yukarı çıkarsa, yüzde 15'le yüzde 18 arasında yüzde 50'si senin, yüzde 50'si tüketicinin" diyor. Kârın çok fazla düşme ihtimaline karşı da bir önlem getiriyor. Bu günlerde bu tür bir regülasyon; buna genelde özendirim regülasyonu deniyor. Özünde ne var? Fiyat tavanını koyuyorsunuz, birtakım kuralları koyuyorsunuz, hedefleri koyuyorsunuz, onun dışında firmaya karışmıyorsunuz. Onun dışında, bu hedeflere nasıl ulaşacağına firma kendisi karar veriyor. Böyle ne yapmış oluyorsunuz? Siz düzenleyici olarak firmadan daha az bilgiye sahipsiniz ya, firmanın, o bilgi üstünlüğünü kullanmasına mümkün olduğu kadar izin veriyorsunuz. Bu kuralları koyarak da, o bilgi üstünlüğünü kullanırken toplumsal hedeflere çok fazla aykırı düşmemesini sağlamaya çalışıyorsunuz.

Bir şey daha, bir yararı daha var bu türde bir regülasyonun. İngiltere'de bu kâr oranları çok yükselmeye başlayınca fiyat tavanı regülasyonu altında, tüketicilerden çok büyük protestolar gelmiş ve o yüzden yeniden düzenlemelere girmek zorunda kalmış regülatörler. Halbuki böyle bir durumda şirket fazla kâr etmeye başladığı zaman tüketicinin şikâyeti daha az. Tüketicinin yüksek kârdan



şikâyeti daha az olunca, firmanın maliyetleri indirmek özendirimi daha yüksek. Böyle bir kazanımı da oluyor. Şirketlerle tüketiciler arasındaki çıkar çelişmesini azaltıyor biraz bu özendirim regülasyonu.

Bir başka öneri daha var; bu da önemli bir öneri. Bu da gerçekleştirilmiş. Düzenlenen firmaya düzenleyici diyor ki, kardeşim, sana iki tür regülasyon sunabilirim, hangisini istersin? Meselâ diyor ki, sana getiri regülasyonu da uygulayabilirim, fiyat tavanı regülasyonu da uygulayabilirim. Getiri regülasyonu uygulayacaksam şu, şu, şu şartlarda uygulayabilirim, fiyat tavanı regülasyonu uygulayacaksam, şu, şu, şu şartlarda uygulayabilirim; ilk bakışta insanda “bu adil olmaz” kanısı uyanabilir: farklı firmalara farklı regülasyon uygulamak adil olmaz, bunda bir hata olması lâzım. Değil. Bu, düzenleyicinin eksik bilgisini gidermenin bir yöntemi. Bu, eyaletler arası, tabii 50 eyalet olunca bu tür şeyleri uygulamak daha kolay, Amerika’da uygulanmış. Tam olarak getiri regülasyonu mu istersiniz, fiyat tabanı mı istersiniz diye sorulmamış da, “fiyat tabanı artık kâr paylaşımı” yaklaşımı benimsenmiş. Ve denmiş ki, üç farklı biçimde sunabilirim. Bir tanesinde, o X’i iyi çok yüksek tutarım, ama ne kâr elde edersen senin olur. X’i çok yüksek tutuyor, ne kâr elde edersen senin olur diyor. Bir öbüründe, X’i küçük tutarım, ama belli bir miktardan daha fazla kâr elde edersen yüzde 50’sini alırım. Şimdi, bu durumda çok etkin olabileceğine, maliyet etkinliğinde çok üstünlük sağlayabileceğine inanan firmalar birincisi teklifi kabul eder. O yüksek x’ten korkmaz. Çünkü sonunda kâr kendine kalıyor. Maliyet etkinliğini daha yavaş düşürebileceğine inanan firmalar da ikincisini alır. Bu durumdan sonunda tüketiciler kârlı çıkar. Çünkü, esas etkin olan firmalarda fiyat çok daha hızlı düşebiliyor o zaman. Öbür durumda da şirketin batmasını önlemiş oluyorsunuz. Dolayısıyla, bu tür opsiyonlu regülasyon uygulamanın tüketicilere karşı çok ciddi bir yararı var. Bunu da uygulamışlar, daha yeni bir uygulama; 1990’larda başlamış. Sonuçları da her hâlde görülecek. İktisat teorisiyle çok uyumlu ama. Bir biçimde regülasyonu firmanın o gizli bilgisini ortaya çıkarmaya zorlamış oluyorsunuz tüketicilerin lehine.

Dedik ki, regülasyonu şebeke ile sınırlı tutalım, geri kalan tarafları rekabete açalım. Bunda da çeşitli modeller var, rekabete açmanın çeşitli modelleri var ve bu iki model de çeşitli ülkelerde kullanılmış, aynı sektörde bile. Meselâ telekom sektörü Amerika’da bir türlü rekabete açılmış, İngiltere’de başka türlü açılmış.

Şu anda tartışılan konudan söz edeyim kısaca. Özellikle telekomünikasyon sektöründe çok tartışılıyor. Telekomünikasyon sektöründe artık o yerel şebekenin de rekabete açılması söz konusu. Türkiye’de de 2003’te rekabete açılıyor olacak. Acaba ne olur diye, nasıl bir rekabet meydana gelir

diye düşünebilir insanlar. İki türlü model öngörülüyor. Bir tanesi tesise dayalı rekabet. Tesise dayalı rekabet şu demek: Mevcut tesisin yanına rakipler yeni tesis kuruyorlar. Şu anda işte ağırlıkla bakır hatlardan oluşuyor yerel ağ, rakip geliyor ve meselâ bakır yerine fiber optik kurmaya başlıyor; bu bir tür rekabet.

Öbürü farklı biraz. Mevcut şebeke mümkün olduğu kadar ayrıştırılıyor çeşitli parçalarına; işte orada hat var, anahtarlar var, bilgisayarlar var, ben teknolojisini çok iyi anlamıyorum, ama ayrıştırıyor ve kullanıma açıyor. Rakipler, belirli bir ücret karşılığı bu parçaları kullanıp rakip hizmetler sunabiliyor. Buna da, “demeti açma, kullanıma açma” diyorlar.

Amerika’da 1996’da bu Telekomünikasyon Kanunu çıktığı zaman, özellikle birincisini özendirmek istemişler, tesise dayalı rekabeti. Fakat yerel ağda rekabetin gelişmesi çok yavaş ilerliyor. İngiltere’de ta baştan beri birinci tür rekabeti özendirmek istemişler. 1985’teydi galiba, özelleştirildikten sonra iki firma kurulmuş hemen; bir “British Telecom”, hâkim firma, bir de hemen “Mercury” kurulmuş ve tesise dayalı bir “duopol” yarışması şeklinde. Avrupa Birliği’nde ikincisine daha fazla önem veriliyor gibi. Bu kullanıma açma, mevcut şebekeyi rakiplerin kullanımına açma türü rekabet ağırlık kazanmış.

Bir ayırım daha var, bu firmaları, yani sektörü rekabete açarken, bu hâkim firmayı ayrıştırıp mı açacağız, yoksa hâkim firma olduğu gibi duracak. Ayrıştırmaktan ne kastediyorum? Yine Telekom’u ele alalım. Ayrıştırmak demek şu olabilirdi: Türk Telekom mesela sadece şehir içi hatlar, şehir içi sektöründe kalacak, şehirler arası ve uluslararası telefon servisinden tamamen çekilecek. Bu ayrıştırma demek. Amerika’da olan oydu. Şehir içi telefon hizmetleri kuran, sunan şirketler eyaletler arası telefon hizmetlerinden tamamen ayrıştırıldılar. “ATT” de şehir içi hizmet sunamaz hale geldi. Böyle ayrıştırdılar. İngiltere öyle yapmadı. İngiltere’de sektör “British Telecom” ayrıştırılmadan rekabete açıldı.

Buradaki sorunlar ne? Bir kere, her iki durumda da, her iki modelde de rakipler yerleşik firmanın, yani hâkim firmanın tesislerini kullanmak zorunda olduğu için bir hâkim durumu kötüye kullanma potansiyeli var. Yani, rekabet hukuku açısından bakıldığında böyle bir durum var bir kere. Çünkü toplantıda, Telekomünikasyon Toplantısında, internet servis sunucuları şikayette bulundular. Dediler ki, “Türk Telekom bir gün içinde hat kullanım kirasını % 400 artırmış”. Dolayısıyla, böylesine bir hâkim durumu kötüye kullanma potansiyeli var.

Birincisinde, dikey bütünleşik olduğu zaman ne demek? Orada hâkim durumu kötüye kullanma var. Fakat bir de enteresan bir şeyi de var, daha karmaşıklaştıran bir olay var. Böyle bir durumda, Türk Telekom’un fiyatlar

kiralar ve tarifeler yoluyla kendi firmasını kayırma ihtimali var, yani ikinci tür bir hâkim durumu kötüye kullanma da söz konusu. Bunlar ciddi potansiyel rekabet hukuku sorunları. Liberalizasyon sonrasında Rekabet Kurumunun tetikte olmasını gerektirecek durumlar.

Ben telekom sektörünün özellikleri üstünde durmak istemiyorum ama, bir konu çok enteresan. , Telekom sektörünü rekabete açtılar İngiltere’de. Ondan sonra, son birkaç yıl içinde birkaç tane çalışma yapılmış; “Tüketiciler bundan ne kazandı”. Şimdi, tüketicilerin kazanımı çok yüksek. Ama enteresan bir durum var. Şu ortaya çıkmış: Maliyetler inanılmaz hızlı düşüyor bu sektörde. Bir “Moore” Kanunu diye bir olay var, elektronik teçhizatın fiyatı 18-24 ay arasında yarılanıyormuş. Telekomünikasyon sektöründe de çok kullanılıyor bu parçalar. Dolayısıyla, maliyetler inanılmaz bir hızla düşüyor, fiyatlar da düşüyor. Ama, fiyatların düşüş hızı, maliyetlerin düşüş hızından çok daha az, çok daha yavaş. Dolayısıyla, şu etkinliklerden bahsederken, bir “talep tarafı etkinliği” demiştik ya, teknelci fiyat uygulaması, fiyat maliyetten yüksek olduğu zaman bunun bir toplumsal israfı var; bu toplumsal israfı hesaplamışlar, İngiltere’de yıllık telekom gelirlerinin yüzde 1,5’le 4,5 arası. Yani, fiyatlar bu kadar düşmüş olduğu hâlde rekabet henüz oturmamış. Çünkü halen fiyatlar çok yüksek. Bu da enteresan. Yani, bu analizi yapan araştırmacılara göre fiyatlar rekabete direnebiliyor. Böyle bir şey var. Dolayısıyla, telekomünikasyon İngiltere ilk serbestleştğinde sadece iki firma vardı ve uzun bir süre sadece iki firma kaldı o sektörde. “Yanlış yapmışız” diyorlar, “daha fazla firmanın girmesine izin vermeliymişiz, rekabete daha hızlı geçmeliymişiz” diyorlar.

Serbestleşmede benim görebildiğim çok önemli bir sorun daha var; o da şu: Belki yine telekomünikasyon sektöründen örnek verebiliriz. Mevcut durumda ciddi bir fiyat çarpıklığı var. Nedir o fiyat çarpıklığı? Şehir içi telefon hizmetleri maliyetin altında; şehirler arası ve uluslararası telefon hizmetleri inanılmaz pahalı Türkiye’de. Geçmişte bunun böyle olmasının da bir mantığı olmuş. Şehir içi telefon hizmetlerinin düşük olması, bu evrensel hizmet hedefine uygun, çünkü o zaman insanlar telefon edinebiliyorlar, telefon hizmetini kullanabiliyorlar, yoksul da olsa, kırsal kesimde de olsa telefon daha ulaşılabilir bir hizmet haline geliyor. Öbür taraftan, uluslararası telefonu kullananlar daha gelir düzeyi yüksek olan insanlar diye düşünülebilir. Aynı zamanda, oradan toplanan yüksek kârlarla yatırım da yapabilmiş Türk Telekom. Yani bir anlamda, vergi sisteminin yapması gereken bir işi telekomünikasyon telefon tarifeleriyle yapmış. Bu sadece Türkiye’de de değil; bir sürü ülkede bu geçerli.

Yani yoksullara doğrudan sübvansiyon verilerek yapmak yerine, fiyatlar yoluyla, birini düşük tutup, birini yüksek tutunca çapraz sübvansiyon yoluyla bu

gelmiş. Ama, siz şimdi bu sektörü rekabete açmak istiyorsunuz ve hem uluslararası telefonu açacaksınız, hem şehir içi telefonu açacaksınız.

Burada iki tane sakınca var: Birincisi, fiyat yüksek olan yere hiç etkin olmayan firmalar girebilir. Niye? Fiyat aşırı yüksek. Birazcık fiyat kırsa bütün piyasayı kapacak. Dolayısıyla buraya, verimli olmayan girişler söz konusu olabilir, son derece yüksek maliyetlerle çalışan firmalar girebilir. Bu ciddi bir tehlikedir. Çünkü biz, rekabete açarken bunun tam tersini istiyoruz, daha etkin firmaların girmesini istiyoruz. Ama, fiyat çok yüksek olunca bunu önleyemeyiz.

İkincisi, şehir içi hizmet fiyatları da aşırı düşük olduğu için, orada daha etkin olabilecek firmalar da oraya girmeyecek. Dolayısıyla, serbestleşme esas amacına ulaşamayabilecek; böyle bir ciddî bir tehlike var.

İkinci bir sorun daha var. Evrensel hizmet hâlâ geçerli. Türk Telekom evrensel hizmet sunmaya muhtemelen hâlâ zorunlu kılınacak. Ama, yeni giren firmalar böyle bir zorunluluk altında olmayacak muhtemelen. Onlar ücra dağ köylerine telefon hizmeti götürmek zorunda bırakılmayacak.

Dolayısıyla, buradan çıkan sonuç, yeniden dengeleme deniyor buna, tarifelerin yeniden dengelenmesi, rekabete açmadan önce bu tarifelerin ciddî bir şekilde gözden geçirilmesi gerekecek gibi geliyor bana. Bu, telekom sektörü özelinde ciddî sorun serbestleştirme yolunda. Bunun gibi başka sorunlar da var ama, bu ilk akla gelen.

İkincisi, tabii çok önemli; ara bağlantı. Ara bağlantı dediğimiz olay ne? Yeni rakipler çıkacak şimdi Türk Telekom'a. Onların hizmet sunabilmesi için şebekeye bağlanması lâzım. Türk Telekom'un tesislerini kullanabilmesi lazım. Hangi ücretten kullanacaklar, onun kirası ne kadar olacak; o çok önemli. Orada uygun bir fiyatlandırma mantığı olması lazım. Ama ara bağlantı tarifesi üzerinde şu anda zaten çalışılıyor benim anladığım kadarıyla. Serbestleşmede ilk akla gelen sorunlar bunlar.

## DEĞERLENDİRMELER

---

**Prof. Dr. Turgut TAN (Rekabet Kurumu Başkan Danışmanı)-** Bu bilgi bombardımanından sonra tespit etmemiz gereken bazı hususlar var. Bu tür konuların bir özelliği, çok değişik disiplinleri ilgilendirmesi. Konuları tartışırken bu aynı zamanda bir sakınca.

Görebildiğim kadarıyla tartışmacı arkadaşlarımızın bir bölümü hukukçu, bir bölümü iktisatçı ve sanıyorum mühendisler. Dolayısıyla, bazı konularda ortak dil kullanma gücü olabilir. Nitekim Sayın Atıyas'ın kullandığı bazı kavramlar belki hukukçu arkadaşlar tarafından değişik şekilde ifade edilecek. Bu, böyle bir tartışmanın gücü. Fakat, değişik formasyonlara sahip kişilerin birlikte aynı konuyu tartışmaları da büyük bir avantaj. Çünkü konu çok değişik yönlere sahip.

Bir kere, bir temel sorun var. Bu sık sık kullanılan, regülasyon; nedir bu kavram? Yani, bu regülasyon, rekabet; bunlar birbirinin alternatifi mi, yoksa birbirini tamamlayıcı şeyler mi? Bazen, çok kullanılan kavramların, “Bu nedir?” diye sorulduğunda tanımının yapılmasında güçlük çekilmektedir. Çok kullanılıyor, fakat ne olduğu konusunda değişik fikirler olabiliyor.

Bu kavramsal açıklamayı yaparken, Sayın Atıyas'ın söylediği, bir regülasyondan beklenenler neler, yani hedefleri neler? Üç ana nokta çıkardım Sayın Atıyas'ın gerek yazılı metninden, gerek konuşmasından. Birincisi, hangi sektörde regülasyon söz konusuysa, sektörde yeterli yatırım yapılmasının sağlanması, kesintisiz ve kaliteli mal ve hizmet üretimine yönelik yatırımın gerçekleştirilmesi. İkincisi ana hedef, mal ve hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması şeklinde ifade ettiği hedef. Bu da kendi içinde üç alt hedef veyahut da üç alt etkinliğe ayrılıyor. Biri maliyet etkinliği, yani ucuz üretimin sağlanması; ikincisi, daha çok tüketime yönelik, tüketim kararları için bir fiyat yapısı ortaya çıkması; üçüncüsü, teknolojik yenilikleri izleyip hayata geçirebilecek bir etkinliğin sağlanması. Bu üçü mal ve hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması şeklinde ifade ediliyor. Üçüncü ve son hedef, gelir bölüşümüne yönelik hedef olarak görünüyor. Bu da, bir yandan tüketicinin korunmasına yönelik olarak işlerlik kazanacak; ikincisi, evrensel hizmet denilen düşük gelirliilerin de ulaşabilecekleri bir hizmetin sağlanması.

Kendilerinin sözünü ettiği ve gerçekleşmesinin zor olduğunu veya gerçekleşemediğini söylediği “mükemmel regülasyon”, anladığım kadarıyla bu üç hedefi tam olarak gerçekleştiren bir regülasyon. Demek ki, bu henüz tam

uygulamalarda gerçekleştirilmiş değil. O nedenle bugün için bir mükemmel regülasyondan söz etmek mümkün değil.

Regülasyonun kendisini tartıştığımızda, bunu kim yapacak ve nasıl yapacak sorusu ortaya çıkıyor. Sayın Atiyas'ın yazılı metninde anlamakta güçlük çektiğim bazı hususlar var. Meselâ düzenleyici kuruluşların ihtiyari yetkilerinden söz ediyor. İhtiyari yetki deyince, biz daha çok hukukî açıdan baktığımızda, bir de acaba zorunlu yetkisi mi var, o neymiş diye bir soru aklımıza gelmiyor. Ama, burada bir zorunlu yetkiden söz edilmiyor, bir ihtiyari yetki kavramı var.

Kim yapacak? Yani, düzenleyici kurullar, otoriteler meselesi çıkıyor. Bunun için ayrı bir organ mı kurulacak? Burada birinci sayfada kavramsal tartışmalarda farklı yaklaşımlar ifade edilirken, meselâ bakanlığın düzenleme yapması; deniyor ki bazı kimseler tarafından, “bu düzenleme değil, politika olarak belirleniyor”. Tabii neticede bu bir düzenlemedir; yani bir düzenleyici bağımsız otorite de yapsa, herhangi bir kamu kuruluşu, bir bakanlık da yapsa bir düzenlemedir. Düzenlemenin aracı ne olacak? Bir yasal düzenleme, komple bir yasal düzenleme yapılabilir mi bu konuda?

Saniyorum bir hukukî işlem türü modeli olarak yasa, benim kanımca böyle bir düzenlemeye elverişli bir işlem türü değil. Bu olsa olsa, zaten kendileri konuşmalarında da belirttiler, bu ancak bir ya düzenleyici idarî işlemlerle yapılabilir, zaten düzenleyici otoritelerin kurulmasından ve o sektörü düzenleme yetkisinin bu tür otoritelere verilmesinin amacı da bu. Yani ihtiyaçlara göre, günün gereklerine göre esnek bir düzenleme imkânı sağlanması. Yoksa, siz kanunu çıkardığımız zaman, bu kanunu, sonra birtakım ihtiyaçlar ortaya çıktığında değiştirmek son derece zor bir konu.

Yine bu çerçevede, fiyat belirlemenin ölçütleri acaba yasada mı saptanması lâzım, yoksa başka bir yerde mi? Meselâ bizde, benim hatırladığım kadarıyla, elektrik sektöründe yapılmış olan bu yap-işlet-devret sözleşmelerinde, fiyat saptamanın birtakım kriterleri sözleşmenin içine konmuş. Hangi ölçütlere göre fiyatlar ileride düzenlenecek, değiştirilecek; bunların kriterleri konulmuş.

Tartışmacı arkadaşlardan bazıları, bu söylenen ve bir miktar kuramsal olan açıklamalarla ilgili olarak, bizde özellikle telekomünikasyon sektörüyle ilgili ve son olarak da Elektrik Piyasası Kanunuyla beraber bu iki sektörde yapılmış olan yasal düzenlemelerden bazı örnekler getirebilirler. Bu söylenen şeylerin, o sektörlerde acaba bu yeni yasal düzenlemelerle uygulama alanı ne ölçüde bulunduğu veya bulunmadığı, bulunmamasının nedenleri ve ileriye yönelik değişiklik konuları tartışma konusu yapılabilir.

**Uğur EMEK-** Sözlerime regülasyon nedir, regülasyondan beklenenler nelerdir, regülasyon işlevi hangi kurumsal yapıyla yerine getirilecek sorunsalıyla başlamak istiyorum. Devletin vergi toplaması, devlet yardımları uygulaması ve iş güvenliğini sağlaması gibi hizmetleri regülasyon işlevidir. Diğer bir deyişle, piyasalarda etkinliği artırmak adına iktisadi ve sosyal hayata yapılan kamu müdahaleleri devletin düzenleyici işlevini oluşturmaktadır. Devlet düzenleyici işlevlerini genel idare içinde yerine getirebileceği gibi bağımsız düzenleyici kurumlar aracılığıyla da düzenleme, gözetim ve denetim işlevini ifa edebilir. Son dönemde kamu bürokrasisinde, hızla bir düzenleyici kurum ve kurul olgusu ortaya çıktı ve kafa karışıklığı da başladı. Bu kurulların sahip oldukları malî ve idarî özerklik ise bir taraftan yeni kurullar için cazibe merkezi oluştu, diğer taraftan da bürokrasinin geri kalanı ile bunların arasında bir çatışmaya neden oldu.

Önümde dün akşam açıklanan “Ekonomik Program”ın ilkeleri var. Burada Şeker Kanunu, Tütün Kanunu, Petrol ve Doğalgaz Kanunları acilen çıkarılması gereken kanunlar arasında sayılıyor. Bu kanunlar ile bağımsız kurullar oluşturuluyor. Bir biçimde biliyoruz ki, bu kanunların tamamının gerçek amacı, Sayın Atiyas’ın anlattığı bazda etkin bir düzenleme yapılması değildir. En azından bazılarında, gerçekte ilgili sektörde bir kurul kurulması ve bu kurullara bağımsız bir bütçe ile bağımsız bir karar alma mekanizması verilmesi düşünülüyor. Yoksa, tütün piyasasının düzenlenmesinin özel okul ve hastane düzenlemelerinde olduğu gibi genel idare içerisinde yapılması mümkündür.

Sayın Atiyas ağ sanayilerinden başladı, ağ sanayilerini anlattı. Atiyas’ın anlattığı türden, piyasada firma davranışlarının düzenlenmesinin hangi sektörlerde yapılacağını belirlemek için belki ağ sanayilerinin özelliklerini biraz daha açmak gerekiyor. Niye ağ sanayilerinde devletin düzenleme ve denetim fonksiyonunun olması gerektiği ve bunun da düzenleyici kurullar aracılığı ile ifa edilmesi denildiğinde, belki de, diğer sektörler “Niye düzenleme değil?”in cevabı kendiliğinden ortaya çıkacaktır.

Ağ sanayilerinde var olan kıyaslama modeli doğal tekeldir. İktisatçılar, doğal tekellerin olduğu sektörlerde piyasalara rekabetin genellikle tanıtılmadığını, doğal tekel dışı alanlarda rekabetin teknik olarak piyasalara daha kolay tanıtılabildiğini kabul etmektedir. Ağ sanayileri bir bütün olarak düşünüldüğü zaman, piyasalarda düzenleyici kurul dışında üç tane aktör bulunmaktadır; firma, tüketici ve devlet.

Firma, kârını maksimize etmeyi hedefliyor; tüketici, ucuz fiyattan kaliteli hizmet almaya çalışıyor; devlet veya siyasî mekanizma, ekonomideki çarpan etkisinin yüksek olduğu ağ sanayilerinde, bu hizmetleri tüketiciye her

bölgede ve ucuza sağlamak gibi popülist bir anlayış içerisine girebiliyor. Bu, devletin taahhüt sorununu peşinden getiriyor. Firmanın yapmış olduğu yatırımın ileride, Hocanın anlattığı türden bir düzenleme istismarına muhatap olması mümkün olmaktadır. Bu nedenle, ekonomik etkinliği artırmak adına, üç oyuncunun dışında piyasalara kamu müdahalesinde bulunacak bir aktöre ihtiyaç duyulmaktadır. Bu aktörlerde, günlük teknik işlerinde *ex ante* olarak düzenlenilen firmalar ile siyasetten bağımsız düzenleyici kurullardır. Çünkü, ağ sanayilerindeki düzenleme sosyal ve ekonomik endişeleri bir arada getiriyor. İktisadî kaygılar açısından bakıldığında Sayın Atıyas etkinlik diyor haklı olarak, siyasî açıdan bakıldığında hizmetin sürdürülebilirliği de önemlidir.

İktisadî açıdan bakıldığında, doğal tekelin etkin gelir elde edebilmesi için fiyat farklılaştırması yapması gerekiyor. Hocanın da belirttiği gibi, siyasî kaygılarla bakıldığında ise evrensel hizmet çerçevesinde fiyat eşitliği sağlanması gerekiyor, yani çapraz sübvansiyon gerekiyor.

Yine iktisadî açıdan bakıldığında doğal tekel üretim miktarını kısıp (fiyatını artırarak) dara kaybına neden olabiliyor. Siyasî açıdan bakıldığında dara kaybının miktarından çok, kaybın tüketici ve yatırımcı arasında nasıl paylaşılacağı öne çıkıyor. Bunlar bir araya getirildiğinde, piyasalarda etkinliği artırmak adına düzenleme işini bağımsız olarak yapacak Turgut Hocanın “bağımsız idarî otorite” olarak betimlediği “bağımsız düzenleyici kurul” kavramı ortaya çıkıyor. Bunlar, sektörde düzenleme yapacak, piyasadaki firma davranışlarını düzenleyecek, çoğu zaman taktire de dayalı yetkilerle donatılacak; verilecek ama, taahhüt sorununu aşabilmek adına bu kurullar, illaki “hesap verebilir” (accountable) olacaktır.

Türkiye’de “bağımsız kurulları” kurma konusunda biraz cömert davranılıyor. Ancak, bağımsız kurulların kime, nerede, ne zaman ve nasıl hesap verebileceği, taahhüdünü yerine getiremezse yatırımcıya nasıl hesap verebileceği, tüketiciye karşı nasıl hesap verebileceği konularının yeterince tartışılmadığını düşünüyorum.

Bu kurulların hesap verebilmesi denildiğinde, teorik olarak seçilme aşamasından başlayıp, seçilme süresi, faaliyetlerinin ve bu kurulların almış olduğu kararların *ex-post* olarak denetimi gündeme geliyor. Türkiye özelinde bağımsız kurulların kararlarının yargısal denetimi Danıştay’da bir daire tarafından yapılıyor. Her biri ayrı uzmanlık alanı olan bu sektörlerde, düzenleyici kurul kararlarının yargısal denetiminin Danıştay’da mali ve idari yetersizlikler içerisinde bir daire tarafından yapılması yargısal denetimin zafiyetini gündeme getiriyor. Bu aşamada literatürde “düzenleme tuzağı” (regulatory capture) denilen olgu, bu tür kurulların kaçınılmaz zafiyeti ortaya çıkabiliyor. Bu zafiyetten kaçınmak ve hesap verilebilirliğin sağlanması için bu



kurulların kararlarının şeffaf bir ortamda alınmasının ve ilgili tarafların kararlara katılmasının sağlanması; ve bu aşamada belki de radikal bir önlem olarak, bu kararlarda piyasa denetimini artırabilmek adına, bu bağımsız kurulların bütçesinden tüketici birliklerinin desteklenmesi ve böylece tüketicilerin kararlara profesyonel iktisatçı ve hukukçularla taraf olarak katılıp, kararların kalitesinin artırılmasının yollarının aranması gerektiğini düşünüyorum.

Düzenleyici kurullar hakkındaki düşüncelerimi söyledikten sonra, kısaca da sorunsala bütün olarak farklı bir “Taxonomy” ile bakmak istiyorum. Kıyaslama modeli olarak doğal tekeller alındıktan sonra, doğal tekel piyasasındaki regülasyonu oluşturup, işletmek için hukukçularla ila iktisatçılar arasındaki kavramsal kargaşanın giderilmesi gerekiyor. Kamu hizmeti imtiyazı (concession) kavramı son dönemde iktisat yazınında “Franchising” olarak kullanılıyor. “Franchise” hakkının söz konusu olduğu bir sektörde piyasaları oluşturabilmek ve düzenleme kurallarını işletebilmek için, en azından üç tane sorunun cevaplanması gerekmektedir. Birincisi, bu hak nasıl ve kime verilecek, diğer bir deyişle etkin firma nasıl seçilecektir? İkincisi düzenlenen firma sunduğu mal veya hizmeti piyasada nasıl satacaktır? Üçüncüsü de, düzenlenen firma ücretini nasıl toplayacaktır?

İzak Hoca sunuşunda, firmaların piyasa davranışları çerçevesinde fiyatlandırma mekanizmalarını ve birtakım tuzakları anlattı, hem taahhüt açısından, hem düzenlenen firma açısından, hem de bilgi asimetrisi açısından. Bu konuda belki ilk aşamada, imtiyazın verilmesi aşamasında doğal tekel sektöründe *pazar için rekabet* kavramının tanıtılması gerekiyor. Pazar için rekabet kavramının bilinen en etkin aracı ise ihale mekanizmasıdır. Etkin bir ihale tasarımıyla hem idarenin taahhüt sorunu çözülebilir, hem etkin gelir elde edilebilir hem de piyasanın rekabetçi yapısı etkilenebilir.

İhaleye sırf bir gelir amacı olarak bakmak yerine, bu tür piyasalarda temel sorunsal düzenleyen ve düzenlenen arasında bilgi asimetrisi olduğu için, devletten yatırımcıya birtakım bilgilerin sağlanması ve yatırımcıdan devlete, düzenleyiciye birtakım bilgilerin sağlanmasının aracı olarak da bakılmalıdır.

Devlet, ihale şartnamesinde açık taahhüt olarak, ki Devletin hesap verebilirliğe açık bir şartnamesinin olduğunu varsayıyoruz, ihale süreci, başarı ölçütünü ve sözleşme süresi gibi hususları açıklayabilir. Ayrıca, bu tür piyasalarda belirli dönemlerde yeniden ihaleler (re-auction) düzenleyerek piyasada rekabet baskısı yaratabilir. Batık maliyetlerin daha düşük olduğu sektörlerde daha kısa süreli yeniden ihale mekanizmasıyla, batık maliyetlerin daha uzun olduğu sektörlerde 15 ile 20 yılda yeniden ihaleyle (Arjantin’de enerji sektöründe 15 yılda bir yeniden ihale yapılıyor.) pazar üzerinde baskı sağlamak mümkündür. Bunun yanı sıra şartnamelerde işin kapsamı iyi tayin

edilmeli, düzenleyici çerçeve ve hangi düzenleyici kurallarla piyasa aktörlerinin faaliyetlerini sürdüreceği iyi tespit edilmelidir. Bu bağlamda, komşu disiplinden, hukuktan bir alıntı yapmak istiyorum. Türkiye, Anayasa değişikliğinden sonra kamu hizmeti imtiyazı sözleşmelerinde uluslararası tahkim uygulamasını kabul etti. Türkiye'nin de taraf olduğu "ICSID" tahkimi çerçevesinde, düzenlenen firmanın sunduğu hizmetin fiyatları tayin edilirken kamulaştırma etkisi yaratacak bir uygulama "ICSID" hakemlik davasında soruşturma ve tazmin nedenidir. Düzenleyicinin bu çerçevede, uluslararası kuralları da bir bütün olarak gözetmesi gerekmektedir.

İhale sürecinde, düzenleyicinin müşteri tipi ve sayısı, bağlantı maliyeti, ayrıntılı yatırım ve işletme maliyeti, anahtar finansal rasyoları elde etmesi mümkündür. Bu rasyolar, ortalamada, birbirine yakın olduğu müddetçe düzenleyici piyasa davranışları hakkında optimal bilgiyi elde etmiş olacaktır. Bilgiler saptığı zaman da, düzenleyici sapmanın neden kaynaklandığını araştırabilecektir.

Firma ücreti nasıl toplamalıdır? Kamu hizmeti imtiyazına konu olan sektörlerde sunulan hizmet, tüm tüketicilerin, tüm insanlığın tüketmeye hakkı olduğu alanlardır. Literatürde evrensel hizmet olarak isimlendirilen anlayış çerçevesinde, bu hizmetler tüketiciye kaliteli, devamlı ve katlanılabilir bir fiyattan sunulmalıdır. Elektrik, sulama, telekom, atık toplama, kanalizasyon gibi hizmetler düzenlemeye konu hizmetlerdir. Bu hizmetlerden tüketiciyi dışlamak mümkün değildir. Bazı tüketicileri kanalizasyon sisteminden çıkartmak mümkün değildir. Teknik olarak bu hizmetleri herkes kullanmak durumundadır ve söz konusu olan bu hizmetlerin fiyatlandırmasıdır.

Elektrik piyasası ile ilgili arkadaşlar daha sonra belki değinirler ama, evrensel hizmetin sunumunda kilit role sahip olan çapraz sübvansiyon konusunda Türkiye farklı bir yöntem belirledi. Elektrik Piyasası Kanununda çapraz sübvansiyon yerine doğrudan gelir desteği sistemi benimsendi. Doğrudan gelir desteği uygulamasının da ters seçim ve ahlâkî riziko problemleri bulunmaktadır. Onları da ayrıca başka bir ortamda tartışırız.

Bir plâncı olarak sözlerimi şöyle tamamlamak istiyorum. Son dönemlerde, Türkiye'de rekabete dayalı piyasa ekonomisi verili olarak kabul edilmektedir. Kanımca, bu olguyu bu platformda tartışacak durumda değiliz artık. Piyasa ekonomisi anlayışı içerisinde bu sektörlerde serbestleşme, rekabet ve regülasyonun önemini konusu da genel kabul görmüş durumdadır.

İşsizliğin olmadığı durağan bir ekonomide, bu sektörlerde sunulan hizmetlerin optimal tarife yapısı kullanım ücretlerinin esnekliğine bağlıdır. Bu esneklik çerçevesinde alınan piyasa bilgileriyle piyasada yatırım kararları

verilebilir. Ama, Türkiye gibi enflasyon ve işsizlik oranının yüksek, gelir dağılımının bozuk olduğu ve bunun da ötesinde nüfusun göç edilebilirliğinin yüksek olduğu bir ortamda, göçün dinamik olduğu bir ortamda evrensel hizmetin sağlanması adına, yatırımcıların *piyasadan sağlanan bu bilgilerle* kırsal kesime, fakirlerin yaşadığı alanlara, sadece piyasa bilgileriyle gitmesini sağlamak kolay değildir.

Tüm bunların bize öğrettiği yegane sonuç düzenleyici kurumların sadece piyasa aktörlerinin davranışlarını düzenleyen kurumlar olarak kabul edilmesi, fakat sektörün bir bütün olarak güvenlik, sağlık, işsizlik sosyal politikalarının belirlenmesi için (değerli hazırun meslekî taassup yaptığını düşünmesin diye planlama terimini özellikle kullanmıyorum) ama bir koordinasyon birimine ihtiyaç duyulduğu açık bir gerçektir. Bu tür hizmetlerde arz güvenliği önemlidir. Güvenlik tedbiri gerektirir, tedbir öngörüyü gerektirir. Öngörü de plân gibi bir şey oluyor.

**Selim SOYDAN-** Ağ sanayilerinde, sektörlerinde rekabeti tartıştık. Rekabeti tartışırken, fiyatlandırma, fiyatlandırmanın ve hizmetlerin nasıl kontrol edilebileceğini tartıştık. Ancak, konunun bir başka yönü var. O yön ise, bu şirketlerin birer şirket olarak kurulduktan ve senetlerini halka arz edecekleri veya ettikleri. Genelde de uygulanan bu yöntem. Bu durumda, bu şirketlerin hisse senetlerini alan vatandaşların menfaatlerinin nasıl korunacağı söz konusu.

Bu şirkettir, ortaklar da şirketin ortağıdır. Dolayısıyla, şirketin kâr maksimizasyonuna gitmesi, ortaklarının da bu işten faydalanması anlamına gelecektir. Ancak, vurgulanması gereken bir husus, küçük yatırımcılarla şirketin ana paydaşlarının bir arada eşit olarak tutulamayacağı ve bu durumda küçük yatırımcıların korunması gerektiği. Küçük yatırımcıların korunması anlamında ise en önemli şey, buradan regülatörü, düzenleyici otoritelerin temel fonksiyonu olan oyunun kurallarını belirlemek ve o oyunun kurallarına uyulmasını sağlamak fonksiyonuna döndüğümüzde, burada kamunun aydınlatılması, yatırımcıların bir şekilde aydınlatılması hususu. Çünkü, rekabetin aslında temelinde yatan şey, bilgiye sahip olmak. O bilgiye sahip olanlar, o bilgiye zamanında ve eş anlı olarak sahip olduğu takdirde, eğer değerlendirme yetenekleri de birbirine paralelse, bunu doğru değerlendirmeleri imkânı doğacaktır. Bu nedenle de kamunun aydınlatılması sistemi geliştirilmelidir.

Buna ilâve olarak vurgulayabileceğimiz şey, aydınlatmada da “Dezenformasyon” denilen unsurdan kaçınmak anlamında da standartların iyi belirlenmesi gerekir. Aksi takdirde elmayla armut gibi karışıklıklar söz konusu olacağı için hiçbir anlamı olmayacaktır.

**Dr. Esen SİREL-** Regülasyona baktığımız zaman, regülasyonun üç fazı vardır. Çünkü, regülasyon, böyle yaptığımız zaman elinizi, ertesi gün açılan bir sektör değil. Yani, bugün Türk Telekom Kanunu çıktı veya Enerji Kanunu çıktı diye, yarın liberal ve “Privatize” ve çok rahat bir sektörümüz olacak diye bir şey yok. Bunun üç tane, yani isteyen 5 de, 8 de yapabilir ama, fazına bakarsak, ilk fazında regülasyon monopoliye odaklanıyor. Çünkü, regülasyonun ilk girdiği sektör, tabii ki tekel bir sektörü alıyor. Dolayısıyla, Türkiye’de Türk Telekom var elektrikte birkaç tane monopolümüz var ve dolayısıyla monopolünün, perakende pazarlardaki, yani regülasyon açıldığı zaman pazarlardaki hâkim durumu kötüye kullanmayı yapmamasına çalışıyor.

İkinci faza geldiğimiz zaman regülasyonun, ki Türkiye gelecek inşallah oralara, hem monopolü var, hem rekabet var. Yani, rekabet gitgide artıyor ve de monopolünü gitgide azalıyor. Burada önemli olan kısım, ki işte telekomünikasyonda inşallah buralara gelmek üzereyiz, burada ara bağlantı fiyatları önemli. Rekabet, dolayısıyla ortaya çıkan sorunlar ve rekabet, yani pazarın içinde olan firmaların pazardaki monopol tekelciyle olan ilişkileri önemli. Orada regülasyonun en çok arttığı kısım bu. Hatta biz “Deregülasyon” değil de, “Reregulation” diyoruz bu kısma.

Amerika’da 1996’daki telekom regülasyonuna bakarsanız, 677 sayfadır. Türkiye’de henüz daha oralara gelmedik tabii ama, bu sorunları çözebilmek için dolayısıyla Türkiye’nin bence şu anda önünde çok yoğun bir regülasyon dönemi var. Ki, anladığım kadarıyla Telekom Kurulu falan da işte bir dolu “Draft”lar hazırlıyor. Dolayısıyla, “Deregulation” dediğimiz zaman, aslında ilk başta kocaman bir “Reregulation” göreceğiz. Ve bunun üçüncü fazında da, “...regulation” dediğimiz, ki bu bayağı, bir 10 yıldan falan bahsediyoruz her hâlde buralarda, inşallah regülasyona da gerek olmayacak. Çünkü, piyasada o kadar çok rekabet olacak ki, bunu bir tek rekabet otoritesi kendi kendine, sadece rekabetle ilgili sorunları, ki Avustralya’da diyelim bu böyle, Yeni Zelanda’da böyle, halletmeye başlayacak. Dolayısıyla, bu steplerde, şimdi ortadaki stepteyiz ve çok fazla regülasyon beklememiz doğal.

**Dr. Ali ULUSOY-** Ben iki noktaya dikkat çekmek istiyorum: Birincisi, bu regülasyon kavramı. Bu regülasyonun tek bir alanda, tek bir sektörde geçerli olan bir kavram olmadığı her halde ortaya çıktı. İşte hukukta, hukuk alanını ilgilendiren bir kavram, aynı zamanda iktisat ve işte diğer alanları da ilgilendiren bir kavram.

Fakat, bu regülasyon kavramını her hâlde daha değişik bir paradigmada düşünmek gerekiyor diye düşünüyorum. Çünkü, salt hukuksal anlamda düşündüğümüz zaman ve tanım olarak, işte düzenleme ve denetleme olarak

tanımlanmaya çalışılıyor genellikle veya sadece düzenleme deniyor bazen, bazen de denetim yönü ön plâna çıkarılmak isteniyor.

Özellikle hukuksal açıdan baktığımız zaman, bu regülasyon, tipik düzenleme ve denetimden farklı bir şey olarak görüyoruz. Neden? Çünkü, düzenleme dendiği zaman işte kural koyma anlaşılıyor esas olarak. Denetim dendiği zaman da, işte bir ceza verme, yaptırım uygulama anlaşılıyor. Oysa regülasyon, bunlardan biraz daha farklı bir mantıkta, farklı bir perspektifte anlaşılması gereken bir kavram. Nedeni de, meselâ sadece regülasyonu gerçekleştiren, ancak çok zorunlu olduğu hâllerde hukuksal yaptırım uygulaması gerekir deniyor. İşte, esas olarak meselâ bir uzlaştırma mantığı var bu regülasyonda. İşte önce uzlaştırmaya çalışacak veya uzlaştırmazsa, bazı durumlarda hakemlik fonksiyonu var veya işte, etik bazı kuralları hatırlatması söz konusu olabiliyor veya uyarı söz konusu olabiliyor. Bütün bunlar gerçekleştirilemezse, ancak hukuksal yaptırımlar gündeme getirilebiliyor.

Dolayısıyla, hukuksal yaptırım uygulamak bir amaç değil ya da birincil bir amaç değil regülasyonda. Onun için, bu regülasyon terimini her hâlde yerleştirmek gerekiyor. Çünkü, farklı bir mantık bu. Ve düzenleme terimini veya Düzenleyici Kurul diyoruz, düzenleme terimini veya düzenleme ve denetleme terimini pek kullanmamak gerekir diye düşünüyorum. Çünkü, bu regülasyon dediğim gibi, farklı bir mantık, farklı bir perspektifte veya paradigmada ele alınması gereken bir kavram olması gerektiğini düşünüyorum. Ve regülasyon teriminin, ki onun yerine tam bir Türkçe karşılığı bildiğim kadarıyla bulunamadı, yani bu regülasyon teriminin ve kavramının yerleştirilmesinin daha uygun olacağını düşünüyorum.

Bir diğer nokta, işte regülasyon ve rekabet arasındaki farktan bugün hep bahsediliyor. Fakat, bu regülasyonu yapan veya bu regülasyon ve rekabeti bir şekilde düzenleyen veya denetleyen kurullar açısından baktığımız zaman, ülkemizde sanki bu regülasyon ve rekabet ayrımı bu şekilde anlaşılırsa, işte Rekabet Kurumu sadece rekabetle ilgilenmesi lâzım, regülasyon tarafını ise Rekabet Kurumu dışındaki diğer kurumların yerine getirmesi gerekir gibi bir düşünce de ilk başta dile geliyor.

Fakat ülkemiz uygulamasına baktığımız zaman, aslında rekabetle değil de, regülasyonla görevli olması gereken bu anlamda kuruluşların, meselâ Telekomünikasyon Kurumu veya diğer bağımsız idarî otoriteler, bunlara da yine rekabete ilişkin yetkiler verildiğini görüyoruz kanunda.

Belki teorik anlamdaki bu regülasyon ve rekabet ayrımının bu kurumlar açısından, bağımsız idarî otoriteler açısından böyle bir, bu ayrımın bulunmadığını görüyor. Yani, bugün Rekabet Kurumuyla Telekomünikasyon

Kurumu arasında, işte Telekomünikasyon Kurumu arasında, işte telekomünikasyon sektöründeki rekabeti, serbest rekabeti sağlama açısından en azından bir paylaşım söz konusu. Hatta temel yetkiyi kanun Telekomünikasyon Kurumuna vermiş bu konuda, rekabeti sağlama konusunda telekomünikasyon alanında.

**Doç. Dr. Kamil YILMAZ-** Bana göre kurumlar arasında da rekabet olmalı. Yani, bir ölçüde Telekomünikasyon Kurumu tek başına bütün telekomünikasyon sektörünün regülasyonundan ya da oradaki rekabetin artırılmasından sorumlu olmalı mı sorusunu önümüze koyduğumuz zaman bu soruya yanıtım hayır olacaktır. Burada bir örnek vermek mümkün.

Ara bağlantıdan bahsetti İzak Atiyas. Tabi ki, ara bağlantıda tesise sahip olan firma tekel durumunda. Ve tekel durumundaki bir firmayla bu tesisi kullanıp bazı hizmetler sağlayacak olan şirketler arasında bir eşitsizlik söz konusu. Yani, eşit rekabet mümkün değil burada. Benim en azından literatürden de anladığım kadarıyla, burada bir ölçüde regülasyon kurumuna daha fazla rol düşebilir.

Ama onun ötesinde, ister internet olsun, ister uluslararası, isterse şehirlerarası telefon görüşmesi olsun, aynı servisi sağlayan şirketler arasındaki ilişkileri ve bunlar arasındaki rekabeti düzenlemek için de Rekabet Kurumunun önemli bir rolü olacağını düşünüyorum.

Böyle bir seçimin ikinci etkisi, telekomünikasyon piyasasını tamamen bir kurumun tekeline bırakmamaktır. Diğer bir deyişle sektörün düzenleyici kurumu ile Rekabet Kurumu arasında işbirliği ve Türkiye’de bir kurumun tekeline bırakılmış bir piyasada, bildiğimiz kadarıyla, gördüğümüz kadarıyla sorunlar olabilir. Bu sorunlar, iki kurumun bir arada çalışmasıyla çözülebilir. Burada önemli olan nokta, telekomünikasyon, elektrik ve benzeri sektörlerde yaşanan teknolojik gelişmeye paralel olarak yeni tesislerin yapılması, böylece batık yatırımların çok daha düşük miktarlara düşürülmesi mümkündür. Bu gelişmeler sonucunda rekabetin önünün açılması ve regülasyon ihtiyacının azalması mümkün olacaktır. Bu piyasalara yönelik Telekomünikasyon Kurumu, Elektrik Kurumu gibi kurumlarla birlikte regülasyonda görev alan Rekabet Kurumu’nun, zaman içinde bu piyasaları daha yakından tanıması mümkün olacaktır.

Vermek istediğim örnek de, biraz önce bahsettiğim gibi ara bağlantıyla ilgili. Ara bağlantıyı belirlerken acaba firmalar nasıl bir ilişki içinde bulunmalı? Düzenleyici kurum bütün sürecin içinde bulunmalı mı, yoksa firmaları kendi hâline mi bırakmalı? Telekomünikasyon Kurumu başlangıçta bütün her şeyi, bütün mukaveleyi hazırlayıp, “hadi bakalım, anlaşın” mı demeli, yoksa başka

ülkelerde gördüğümüz gibi, iktisattaki oyun teorisinden de öğrendiğimiz bazı kuralları da uygulamaya koyabilir mi? Yani, firmalara belirli bir süre içinde anlaşma imkânı sağlayıp, üç ay, dört ay, belki de belirsiz bir süre. Belirsiz bir süre birbirleriyle bir anlaşma sürecine girmesi ve bu süreç sonunda eğer iki taraf anlaşamazsa en uygun öneriyi de Telekomünikasyon Kurumu seçebilir.

Öte yandan, aynı sektörde rekabet eden şirketler arasında rekabeti azaltıcı anlaşmalar konusunda Rekabet Kurumu'nun kesinlikle devre dışı bırakılmaması gerekmektedir. Rekabet Kurumu'nun özellikle rekabetin artırılması yönündeki uygulamalarda düzenleyici kurumdan daha fazla söz sahibi olması gerekir.

Tabii ki sektörel düzenleyici kurum ile Rekabet Kurumu arasındaki bu yakın ilişki telekomünikasyonda da olabilir, elektrikte de söz konusu olabilir. Sanırım uluslararası deneyimleri iyi izlememiz gerekiyor. Bana göre Rekabet Kurumu'yla sektörel düzenleyici kurumunun bir arada çalışması, daha çok bildiğim bir alan olan telekomünikasyon sektöründe elektrik sektörüne göre daha mümkünmüş gibi geliyor.

**Prof. Dr. Turgut TAN-** Düzenleyici kurumlardan söz ederken, burada izninizle ben de bir noktadan girmek istiyorum. Sayın Atıyas'ın bildirisinde bir yerde, “düzenlenecek firmalar, sektör, talep, maliyet yapısı, alternatif teknolojiler, tüketici profili, kısacası regülasyon hedeflerini ilgilendiren birçok konuda düzenleyiciden daha fazla bilgiye sahiptir” diyor ve sanıyorum bunu bir eksiklik olarak ortaya koyuyor.

Burada belki şu nokta önem kazanıyor: Özellikle sektörlerdeki düzenleyici kurulları oluştururken, sektörlerdeki operatörlerin gösterecekleri adaylar arasından da sektörü bilen kişilerin Kurul üyesi olarak yer alması belli sayıda; bu nitekim Telekomünikasyon Kuruluyla ilgili olarak var. Sermaye Piyasası Kurulu açısından da yeni düzenlemede bu bir miktar var, ama meselâ diğerlerinde görülüyor. Dolayısıyla, bu prensibin belki tüm sektörel düzenleyici otoritelerin oluşumunda dikkate alınmasında yarar olabilir.

**Dr. Esen SİREL-** Sizin söylediğiniz sistem zaten, meselâ İngiltere'deki fiyat tavanına baktığımız zaman, aynen o şekilde, telekomünikasyon sektöründe çok “Competitive” görülen bölümler var, daha az “Competitive” görülen var. Hepsinin farklı farklı fiyat tavanı limitleri var ve aynı şekilde “Interconnection”, yani ara bağlantı kurallarında da aynı şey geçerli. Meselâ, “Local loop”ta farklı bir bağlantı zorunluluğu var. Enternasyonale geldiğiniz zaman çok “Competitive” bir sektör olarak görüldüğünden veya iş ve evlerinki, telekomünikasyon bağlantıları ayrı görülüyor, iş çok “Competitive”, çok rekabetin olduğu bir kesim. Meselâ orada ara bağlantıda diyor ki, “zaten çok

fazla rekabet var, ben karışmıyorum, siz kendiniz aranızda ticarî görüşmeler şeklinde bağlantıyı sağlayın, ama eve geldiğiniz zaman” diyor ki, meselâ kablo şirketleri, telekomünikasyon, “BT”nin arasına, “o zaman yeterince rekabet yok, o zaman ben regüle ediyorum bu kısmı” diyor.

**Prof. Dr. Ünal ZENGİNOBUZ-** Ben çok kısaca regülasyon konusunun ne zaman Türkiye'nin gündemine geldiğinden hareketle, bu kavramla ilgili bir parça daha açıklık getirmek istiyorum.

Regülasyon konusu gündemimize özelleştirmeye geldi. Bu da tesadüfi değil; çünkü regülasyon kavramına ve çıkışına baktığımız zaman, bunun büyük ölçüde uzun sayılacak bir özel tekelleri regüle etme tarihi olan Amerika'da başladığını görüyoruz.

İzak'ın çok ayrıntılı bir şekilde anlattığı endüstriler ve tek firma olması zorunluluğu değişik ülkeleri değişik çözümlere yöneltmiş. Avrupa'da meselâ regülasyon çok yeni bir kavram, bizde olduğu gibi; Amerika'dan bir parça kopya edilmeye çalışılıyor. Çünkü orada, İzak'ın söz ettiği problemlere karşı bulunan çözüm, bir kamu firması kurarak onu tekel yapmak olmuş. Yani elektrik ve benzeri diğer, hepimizin bildiği, sektörlerde hep kamu işletmesi olagelmış. Amerika böyle yapmamış. Özel firmalara tekel verilmiş, ama tabii onların da mutlaka regüle edilmesi gerekmiş.

Kamu firmalarının işleyişiyle ilgili hepimizin çok iyi bildiği problemler baş göstermeye, önümüze çıkmaya başlayınca, bu defa Avrupa'da ve Türkiye'de de özelleştirme konusu gündeme geldi ve geliyor. O çerçevede de regülasyon konusu gündeme geliyor. Yani, regülasyon dediğimiz zaman, her zaman bir özel firma ve onun faaliyetlerinin regüle edilmesinden bahsediyoruz. Dolayısıyla bu noktayı özellikle vurgulamakta fayda var.

Tabii ki Avrupa'da ve Türkiye'de özelleştirilen sektörlerin çoğunda daha önce kamu firmaları vardı ve bir çoğunda olmaya devam ediyor. Değişik ülkelere baktığımızda, bütün kamu firmalarının her zaman özelleştirilmediğini görüyoruz ve bir müddet kamu firmalarıyla özel firmalar bir arada faaliyet gösterebiliyorlar. Bu geçici bir süre olabilir, belki de uzun bir süre böyle de kalabilir. Örneğin Fransa'da elektrik sektörü belki her zaman kamu firmasının denetimi altında kalacak gibi gözüküyor; çünkü benzerlerine ve diğer kamu firmalarına göre çok iyi çalışan bir kamu firması var.

Türkiye'de de regülasyona tabi tutulması gereken sektörlerin bazılarında kamu ve özel firmaların bir arada bulunduğu yapılar olacak gibi gözüküyor yakın gelecekte, hatta günümüzde de böyle sektörler var. Elektrikte örneğin bu



halen var ve en azından belirli bir süre kamu ve özel firmalar bir arada olacaklar. Bu ikisinin bir arada bulunduğu yapı nasıl regüle edilecek?

Kamu firmalarının regüle edilmesi kavramı zaten biraz paradoksal bir kavram. Yani, kamu firması olunca zaten regülasyona gerek kalmamış zamanında, daha doğrusu regülasyona gerek olmasın diye kamu firması kurulmuş.

Bir de ayrıca, Amerika'daki gelişmelere bakacak olursak, orada da özel firmaların regülasyonunda problemler olduğu görülmeye başlanınca önce "deregülasyon" konusu gündeme geliyor. Yani, özel firmalar da olsa, hantallaşmış tekelci yapıları girişe, serbest girişe açmak söz konusu; rekabete açılıyor böyle sektörler. Ancak, bu "deregülasyon" konusu da sorunsuz bir konu değil.

California'daki elektrik krizi konusunu bilenleriniz hatırlayacaktır, orada özelleştirme ve "deregülasyon" pek de iyi bir sonuç vermiş değil. Hatta şu an konuşulan, kamu firmalarının orada tekrar üretime girmesi konusu.

Diğer bir konu, birden fazla firma olduğu zaman, birden fazla firmalı yapıların regülasyonu nasıl olacak konusu ki henüz bu konu çok iyi bilinen bir konu değil. İzak'ın çok ayrıntılı olarak anlattığı çerçeve, ki bu çerçeve regülasyon teorisinin daha fazla gelişmiş olduğu çerçeve, monopollerin regülasyonu konusu. Oligopol yapıların regülasyonu nasıl olacak? Bu konu üzerinde çok dikkatli durmamız gerekiyor.

Özelleştirme ve özelleştirilen firmaların regülasyonundan sonra karşımıza çıkan bir nokta da, bu firmaların bağımsız otoriteler tarafından regüle edilecek olmaları. Regülasyon otoritelerinin neden bağımsız olması gerekiyor? Buna ne ölçüde gereklilik olduğu gelişmekte olan ülkelerle gelişmiş ülkeler arasında farklı gibime geliyor. Ve bizim de o açıdan çok dikkatli olmamız gerektiğini düşünüyorum. Dış yatırımı çekmek açısından bağımsız otoritelerin olması bir güvence verebilir. Tabii o da bir noktaya kadar. Yani bağımsız, kâğıt üzerindeki bağımsızlık değil, uygulamadaki bağımsızlık; o konuda da kredibilite çok önemli bir konu. Türkiye'de o konuda nasıl bir resim çizilecek; bunun şimdiden kestirilmesi güç.

Kamil Yılmaz'ın sözünü ettiği bu kurumlar arası rekabet konusunun da ben çok önemli olduğunu düşünüyorum. Regülasyon, hem monopolda, hem oligopollerin regülasyonunda daha fazla rekabeti tesis etme, kurma, sağlama tarafıyla ilgilenmek durumunda diye düşünüyorum. Rekabet Kurumu da, var olan rekabetin korunmasıyla belki daha fazla görevli. Ama, her hâlükârda bu iki görevin ayrıştırılması ve iki ayrı kurumun aynı sektörü gözetmesinde sonsuz

faydalar var, özellikle bizim gibi belirli yapıların çok çabuk dejenere olabildiği ülkelerde.

**Prof. Dr. Erol TAYMAZ-** Ben de iki konuya dikkat çekmek istiyorum. Bir tanesi, İzak beyin aslında detaylı olarak bahsettiği regülasyonun hedefleriyle ilgili. Regülasyonun hedeflerine bakıldığı zaman, bunlardan bazılarının aslında birbirine paralel ve uyumlu olduğu görülüyor. Örneğin aşırı rantı önleme hedefiyle bir sosyal hedef olarak gösterilen talep etkinliğini sağlamak birbirine paralel, aslında aynı da diyebiliriz. Çünkü, aşırı rantı önlemenin yolu, fiyatın mümkün olduğu kadar maliyete eşit olması; bu durumda da zaten talep etkinliğini sağlamış oluyoruz. Bu anlamda iki hedef birbirine paraleldir.

Fakat, hedefler açısından daha sorunlu olan, çelişkili hedeflerin de olabileceği ve olduğu durumlar. Örnek olarak, talep etkinliği sağlama yönündeki politikayla dinamik etkinliği sağlamaya yönelik politikalar birbirinden farklı ya da çelişkili olabilir. Çünkü, dinamik etkinlikte teknolojik gelişme önemli olduğu için ve teknolojik gelişmelere yönelik etkinlikler de daha çok firmaların kârları tarafından finanse edildiği için bu iki hedef arasında çelişki olabilir. Düzenleyici kuruluşların bu tip hedefler arasındaki çelişkilere dikkat etmesi gerekir.

Yine hedefler arasında evrensel hizmet hedefi çok önemli. Evrensel hizmet bir anlamda sosyal bir hedef. Yani, toplumdaki tüm bireylere belli hizmetlerin ulaştırılması açısından çok önemli. Fakat, evrensel hizmetin öneminin başka bir yönü daha var. Evrensel hizmeti telekomünikasyon sektöründe çapraz sübvansiyon ile sağlayabiliyoruz Fakat, çapraz sübvansiyonu, bir başka açıdan baktığımız zaman, fiyat farklılaştırması olarak değerlendirmek mümkün. Bir özel kuruluş, evrensel hizmet gibi bir amacı olmasa da evrensel hizmet sağlayabilir; çünkü, bu aslında fiyat farklılaştırmasının bir yönüdür. Özel kuruluşun çapraz sübvansiyon gibi bir amacı olmayabilir, ama fiyat farklılaştırması firma açısından avantajlı olduğu için böyle bir uygulama tercih edilebilir. Bu konu da regülasyon açısından önemli. Bir başka deyişle, regülasyonda fiyatlar her tüketici için aynı olacak diye bir kural olmamalı. Fiyat farklılaştırması bazı durumlarda gerekli olabilir. Regülasyonun uygulandığı sanayiler, ağ tipi ve ağ dışsallıklarının önemli olduğu sanayiler olduğu için, bu sanayilerde servisin sunulmasının, yeterli talebin sağlanabilmesinin ön koşulu fiyat farklılaştırması olabilir.

Türkiye'deki regülasyon uygulaması açısından en önemli konu, İzak bey konuşmasında bahsetti, bir hukuk devletinin olması zorunluluğu. Yani, bir hukuk devleti yok ise, hukuk uygulanmıyorsa, taahhüt sorunu varsa, bütün konuştuğumuz konular anlamını yitirecektir.

Aslında biraz da bundan dolayı zannediyorum bağımsız kurumlar gündeme geliyor. Her alanda bir bağımsız kurul kuralım deniyor. Niye? Çünkü bağımsız olsun, siyasetten ve siyasetçilerden etkilenmesin deniliyor. Bu bir ölçüde doğal. Bir bağımsız kurum oluşturduğunuz zaman, kurum bu tip etkilerden uzak kalacak ve daha belki rasyonel davranabilecek. Ama, orada da Uğur Bey'in dikkati çektiği bir sorun var. Biliyorsunuz, 1980'lerde farklı nedenlerden dolayı Türkiye'de bir sürü fonlar kuruldu. Bütçe finansmanı yeterli olmadığı için ya da uygun görülmediği için farklı faaliyetlerin finansmanı için farklı fonlar kuruldu. Şimdi bütün bu fonları ortadan kaldırmaya çalışıyoruz. Benzer şekilde, beş sene sonra da, "çok fazla düzenleyici kurul kurduk, bunları kaldıralım" gibi bir panel yapma durumunda kalabiliriz, böyle bir sorunla karşılaşabiliriz.

Son olarak düzenleyici kurumlar arasındaki işbirliğine değinmek istiyorum. Özellikle Rekabet Kurumu'yla diğer düzenleyici kurumlar arasındaki işbirliğinin tanımlanması gerekiyor. Tabii, bu ilişkiler doğal olarak süreç içinde tanımlanacak; bu ilişkileri sadece yasayla, tüzükle düzenlemek mümkün değil. Fiilî durumlar ortaya çıkacak. Ama bu ilişkiler gerçekten çok önemli.

**David PARKER-** Öncelikle, "liberalizasyon için başlangıçta regülasyonun belli bir miktarda artırılması gerekir; bu daha sonra azaltılabilir" şeklindeki görüşe katılmıyorum.

Liberalizasyonun oluşturulabilmesi için atılacak adımlara ilişkin kararların başlangıçta doğru verilmesi büyük önem taşımaktadır. Liberalizasyon, özelleştirme başta olmak üzere sanayinin önünde önemli bir imkân yaratır. Örneğin İngiltere'de regülasyon ve özelleştirme öncesinde elektrik sanayiinde düopol bir piyasa vardı. Sonra sektöre çok büyük imkânlar sunuldu. Liberalizasyon konusu, sanayiden sanayiye değişir ve sanayinin doğasına bağlıdır. Sanayinin olgunlaşmış olması ya da zaman içerisinde değişiklik göstermesi bu süreci etkiler. Örneğin gaz ve elektrik sanayilerinde teknoloji çok hızlı değişmez. Bu sektörlerde tekellerin bakış açısı da bellidir. Bu nedenle maliyet kaynaklı bir tekel oluşumunu tanımlamak mümkün değildir. Bu sektörlerde tekelin mülkiyetini ayrıştırmak en etkili yoldur. Örneğin bu alanda AB direktiflerine bakıldığında, bunlar uzun bir süreçteki deneyimlere bağlı olarak çıkmıştır.

Eğer mülkiyet ayrıştırılabilirse, bu alanda düzenleyici birime ihtiyaç azalmaktadır. Bu, tüm fırsatların sanayideki tüm firmalara eşit olarak dağıtılması sonucunu doğuracaktır. Bazı sanayiler ise oldukça iniş-çıkışlıdır. Bu sanayilerde teknoloji zaman içinde çok kısa aralıklarla yenilenebilir.

Telekomünikasyon buna iyi bir örnektir. Bu sektörlerde mülkiyet konusunda çok geniş bir hareket alanı vardır.

İkinci konu olarak özelleştirmeye geldiğimizde, özellikle bütçe açığı sıkıntısı çeken ülkelerde özelleştirme, gelir getirici özelliğinden dolayı cazip bir unsurdur. Bir tekelin özelleştirilmesi kısa vadede kamu açıkları konusunda Hükümete önemli bir gelir sağlayabilir. Burada, kuruluşa talip olan tekelin gerçek bedelin altında kalmasından düzenleyici mekanizmaların yerleşmemesine kadar bazı sorunlar yaşanabilir.

Sonuçta, yüksek fiyatlar veya özel vergiler gündeme gelebilir. Bazı ürünlere yönelik vergiler ise iyi bir fikir değildir. Sektörel verimliliği ve girdi sanayilerini olumsuz etkiler.

Üçüncü olarak, yeni liberalize edilmiş veya özelleştirilmiş alanlarda yatırımın tutarlılığı konusu önemlidir. Bu sadece firmadan firmaya değil, tüm sektör genelinde de önemli bir sorundur. Örneğin perakende sektörünün karşı karşıya kaldığı bir talep düşüşü sektörün genelini olumsuz etkileyecektir. Elektriği daha pahalıya üretip, daha ucuza satma zorunluluğu, sektördeki firmayı iflasa götürür. Bu nedenle, başlangıçta talebin artacağı varsayımını yapabilmek çok önemlidir. Bunu yapmazsanız, örneğin elektrik sektöründe altyapı plânlaması yapamazsınız.

**Umut ERGEZER-** İlk olarak, regülasyon konusu, özelleştirmeyle beraber her ülkenin gündemine gelmiştir. Burada çok kısa bir tespit yapmak istiyorum. Özel mülkiyetle kamu mülkiyeti arasında sadece mülkiyet sisteminden kaynaklanan bir verimlilik artışı veya azalan etkisi var mı diye.

Meselâ, özel mülkiyetin rekabetçi piyasalarda faaliyet göstermesine rağmen, özellikle özel mülkiyetteki firmaların rekabetçi davranması için dört tane önemli zorlayıcı etki var. Bunlardan bir tanesi iflas tehdidi. İkincisi, devralınma tehdidi, başka firmalar tarafından, eğer verimli çalışmazsa. Üçüncüsü, hissedarların tehdidi diyelim artık, ve dördüncü olarak da, piyasa veya sermaye piyasalarının tehdidi; verimsiz çalışırsa para bulamaması amiyane tabirle. Kamu mülkiyetinde ise, özellikle özel mülkiyetten farklı olarak daha kompleks ve çok katmanlı bir asil-vekil ilişkisi bulunmaktadır.

İkinci olarak da, özellikle kamu teşebbüslerinin her türlü zararının bir şekilde kamunun diğer organları tarafından karşılanması. Bu sebeple, kamu mülkiyetindeki firmaların sadece kamu mülkiyetinde olmasından dolayı verimsiz çalıştığını söylemek biraz zordur.

Özellikle eğer piyasada, özelleştirme rekabetçi amaçlarla yapılmıyorsa, sadece kamu açığını kapatmak gibi bir finansman artırma amacıyla yapılıyorsa,

özelleştirme sonrası özel mülkiyetin kamu mülkiyetinden daha verimli çalışacağını söylemek çok zor olacaktır. Bu sebeple, burada tartıştığımız ağ sanayileri bugüne kadar regüle edilmesine rağmen yakın zamanda özelleştirilmesi düşünülmektedir. O yüzden, özelleştirme aşamasında mümkün olduğu kadarıyla deregülasyonun, serbestleşmenin sağlanması ve rekabetçi amaçların şimdiden ortaya konması gerekiyor.

İkinci olarak bahsetmek istediğim konu, özellikle bu deregülasyonun tedrici olarak yapılmamasıdır. Özelleştirmenin yapıldığı piyasaları etkileyen tüm kanunlarda da yapılması gerekmektedir. Örneğin, Türkiye’de güncel bir devlet yardımı mevzuatı olmazsa, yapılmazsa, özelleştirilen ve aynı zamanda regüle edilen piyasalardaki verimlilik artışı etkisi beklediğimiz oranda olmayacak.

Burada, özellikle bu devlet yardımıyla Türkiye için vurgulamak istediğim nokta; kamu firmalarıyla kamu otoriteleri arasındaki ilişki, finansal ilişkinin şeffaflığının sağlanması.

Burada Avrupa Topluluğunun ilgili regülasyonları Türkiye için örnek teşkil edebilir. Onların kullandığı bir prensip var, detayına girmek istemiyorum; ama Avrupa Topluluğu regülasyonları Türkiye’nin önünde kamu-kamu arasındaki finansal ilişkilerin şeffaflığını sağlamak için önemli bir örnek teşkil edebilir.

Üçüncü olarak bağımsızlık konusuna gelmek istiyorum regülasyon otoritelerinin. Özellikle regülasyon otoritelerinin bağımsızlığı deyince hem alttan, hem üstten bağımsız olmaları gerekiyor. Üstten deyince, siyasî otoriteden, alttan denince ise, düzenledikleri firmalardan.

Çok kısa olarak regülasyon otoritelerinin üstten bağımsızlığının sağlanması için, özellikle kanunlarında özerkliğin ve Üst Kurulların atanma prensiplerinin ve Kurulun üyelerinin görev ve sorumluluklarının ve bağımsızlığının olabildiğince garanti altında olması ve bunun yanında malî bağımsızlığının sağlanmasına değineceğim.

Ardından ise, bu konuda biraz şüpheliyim; çünkü, bazı regülasyon sistemleri bu bağımsızlık sorununu zaman içinde etkileyebilecek. Çünkü, regülasyon otoritelerinin kararları bazen kısa vadeli olacak; ama regüle edilen firmaların bazı yatırım kararları regülasyon otoritesinin kararlarından daha uzun vadeli olacak. Böylece belli bir zaman limitinde regülasyon otoriteleri, regüle ettikleri firmaların kararları tarafından etkilenmiş olacak. Nasıl buradaki “RPI-X” veya diğer regülasyon metodlarında fiyat hesaplamasında, örneğin “RPI-X+Y” saptamasında o “X” bir referans yılını belirlenerek elde edilen verimlik katsayısını ifade etmektedir. Belirlenen referans yılındaki değişiklik için regülasyon otoritesinin verdiği karar, regüle edilen firmanın yatırım kararlarını

ister istemez etkileyecektir. Bu şekilde bunun belli bir zaman dilimi içinde tam tersi söz konusu olacak, regüle edilen firmanın kararları regülatörün belirleyeceği fiyat tavanlarını etkilemeye başlayacaktır.

Regüle edilen piyasaları biz hep bağımsız ve birbirinden ayrı olarak düşünüyoruz; elektrik piyasası, telekom piyasası, doğalgaz piyasası. Şu anda önümde bu Amerika Birleşik Devletleri'nin Enerji Bakanlığının hazırladığı "Enerji 2000" adlı raporda, 2020 yılına kadar "Forecast"leri var. Bu "Forecast"lerde özellikle elektrik üretiminin ana kaynağı olarak yakın zamanda doğalgaz kullanımı ortaya çıkacağı öngörülmüyor. Çünkü, bunun esas sebebi de çevre korunması olarak ortaya konuyor.

Türkiye'nin de uymak zorunda olduğu Avrupa Birliği'nin çevre mevzuatı ve Birleşmiş Milletlerin protokolü sonucunda Türkiye, özellikle karbondioksit emisyonlarını ve ilgili emisyonlarını 1995 seviyesinin altına düşürmek zorunda ve Türkiye'de şu anda bu emisyonları çıkaran sektör, yüzde 60'ı bu emisyonları çoğunluğu kamuya ait termik santraller tarafından çıkarılıyor. Bu termik santrallerin şu anda hiç birisinde "Desülfrizasyon" ünitesi yok, bu emisyonların engellenmesi için. Bu termik santrallerin hepsi de enerji kaynağı olarak kömür kullanılıyor, bir bölümü haricinde.

Sonuçta doğalgaz, daha çevreci olduğu için bütün dünyada ve Türkiye'de de kullanılacağını tahmininde bulunabiliriz. Bu sebeple, doğalgaz piyasasındaki rekabet bozulmaları bir anlamda elektrik piyasasındaki rekabet şartlarını da etkileyecek. İşte, meselâ elektrik piyasasında veya elektrik üretimi yapan bir firma, doğalgaz dağıtımını veya doğalgaz üretimi yapan bir firmayı satın almaya kalkarsa, işte bu noktada bence özellikle Rekabet Kuruluna ihtiyacımız olacaktır. Bunun da başlıca sebebi sektörlerin rekabet şartlarını düzenlemekten daha çok sektörler arası rekabetin düzenlenmesi için.

**Fuat OĞUZ-** Sayın Atıyas'ın konuşmasında, regülasyonu bir "zorunlu fena" olarak tanımlamasından bir adım öteye geçip, regülasyonun aslında "zorunlu bir fena" değil, olmayabilecek, olması iktisat teorisi açısından gerekli olmayabilecek bir şey olabileceğini söylemek istiyorum. Bizim rekabetin üstünlüğünden bahsetmemizin önemli nedenlerinden biri, rekabetin sonucunda ortaya çıkacak olan şeyi önceden bilemiyor olmamızdır. Rekabeti anlamlı kılan şey de zaten budur.

Bunu regülasyonla ilişkilendirdiğimiz zaman ise, regülasyonun öncelikle regülasyon sonucunda ulaşacağımız optimal değerler hakkında bir fikir sahibi olunması gerektiğini varsaydığını düşünürsek, aslında, eğer önceden hakkında bilgi sahibi olduğumuz bir optimal sonuç varsa, Sayın Atıyas'ın da söylediği gibi, rekabetin bir anlamı belki de kalmayacak, yeri de kalmayacaktır.

Ben “George Masen” gibi tamamen liberal bir okulda eğitim görmüş biri olarak, doğal tekel olduğu düşünölen durumlarda bile tekelin herhangi bir dış müdahale sonucunda aşırı kârlara yol açmayabileceğini kısaca söylemek istiyorum. Zira, eğer rekabetin en temel şartının piyasaya serbest giriş ve çıkışın olması olduğunu söylersek, biz, herhangi bir devlet kontrolü olmadan doğal tekel durumunda bile firmalar bir şekilde kontrole, işte teoride “Contestibal Market” veyahut da farklı teorilerle tanımladığımız durumlar itibarıyla doğal tekelin aşırı kâr elde edemeyeceğini savunan görüşleri dikkate almak gerekir.

Üzerinde durmak istediğim bir diğer nokta; rekabetin en önemli boyutu, piyasada dinamik olarak fiyatların az bilgiyle daha etkin sonuçlara ulaşmayı sağlamış olmasıdır. Ancak, bu piyasadaki girişimcileri, piyasadaki sinyalleri, fiyat sinyallerini ve diğer kurumsal sinyalleri doğru şekilde yorumlarıyla alâkalıdır.

Regölasyon, bir piyasaya müdahale anlamında bireylerin ve firmaların, piyasanın vereceği sinyalleri yanlış yorumlamalarına veyahut da farklı yorumlamalarına ve bir şekilde verimli girişimcilik faaliyetlerinden, verimsiz girişimcilik faaliyetlerine, yani rant arama şeklinde tanımladığımız girişimcilik faaliyetlerine doğru yönelebileceklerini ya da onların yönelmelerinin kâr fırsatları yaratacağını belirtmek isterim.

**Doç. Dr. İzak ATİYAS-** Evet “Contestibal markets” diye bir teori var ama, onun varsayımı, batık sermayenin sıfır olmasıdır. Bu sektörlerin en önemli özelliği de, batık sermayenin çok yüksek olması. Dolayısıyla, o teorinin zaten geçerli olmadığı ortamlardan söz ediyoruz.

**Murat ERENEL-** Buraya kadar süregelen tartışmaya Elektrik Piyasası Kanunu açısından tabii çok genel olarak bakmak istiyorum. Biz Elektrik Piyasası Kanunu hazırlık çalışmaları sırasında düzenleme ve rekabeti şöyle düşündük: Tüketicie daha kaliteli, daha ucuz elektrik enerjisinin ulaşabilmesi için yegâne yolun, piyasada rekabeti sağlamak olduğunu, dolayısıyla rekabetin tesisine yönelik bir düzenlemenin yapılması noktasında çalışmaları yürüttük. Bu anlamda düzenleme bizim için rekabete giden yol olarak göröldü, böyle algılandı.

Elektrik piyasası bildiğiniz gibi çok büyük yatırım ihtiyacı olan bir piyasa. Çok hızlı artan bir talep yatırımcılar açısından piyasayı cazip kılıyor. Ancak, bugüne kadarki mevzuatla pazar için rekabet ortamı sağlanmış bulunan sektörde, pazar içinde rekabeti sağlamadıktan sonra uzun vadeli sürdürülebilir bir piyasa yapısının oluşturulamayacağı öngörüsüydü bizim buradaki temel hareket noktamız.

Bu temel hareket noktasını esas alarak ne yaptık diye bakacak olursak; düzenlemeyi olabildiğince Avrupa Birliği elektrik direktifini dikkate alarak kurgulamaya çalıştık. Bu arada, mükemmel bir düzenlemenin olup olamayacağı konusuna da şu şekilde değinmek istiyorum. Öncelikle ne kadar olabildiğince rafine edilmiş bir düzenleme yapmaya çalışırsanız çalışın, düzenleyici kurum tek başına değil. Onun dışındaki mevzuatla, onun dışındaki kurum ve kuruluşlarla, hükümetle interaktif bir süreç içinde. Meselâ Sayın Emek söyledi çapraz sübvansiyon konusunu... Tasarıda çapraz sübvansiyona son verilip, bölgesel tarifeye geçilmesi ve sübvansiyonun gerekli olduğu hallerde bütçe imkanları kullanılarak doğrudan bir sübvansiyon olarak uygulanması öngörüldü. Burada da bize Hazine Müsteşarlığı yol gösterici oldu. Deprem bölgelerinde uygulanan nakdi geri ödeme sisteminin biraz daha üzerinde çalışılarak, uygulanabilir olduğunu düşündüklerini belirttiler. Ama, şimdi burada takdir edersiniz ki, siz ne kadar bunu öngörürseniz öngörün, sonuç itibariyle burada uygulayıcı olan Hükümet olacaktır. Hükümetin bütçe imkanlarını ne ölçüde kullanabileceği, ne ölçüde kaynak ayırabileceği, bölgesel tarife sisteminin uygulanabilirliğini de zaman içinde belirleyecektir diye düşünüyorum.

Bunun dışında biz ne yaptık? Yine bahsedildi, dikey bütünleşme konusu; burada sektörel bölünmeyi getirmeye çalıştık. Ve burada OECD'den katılan sayın yetkilinin de belirttiği gibi, burada esas konu, herhangi bir piyasa faaliyetinde, sadece o piyasa faaliyetiyle doğrudan ilişkili unsurların yer almasıyla gerçek maliyetlerin ortaya konulabilmesi ve hesapların, yani her bir piyasa faaliyetiyle ilgili hesapların ayrıştırılmasıdır. Bu, regülatörün üzerindeki yükü de azaltacak olan bir faktör olarak düşünülmüştür.

Tabii burada bir konu daha var; birden fazla piyasa faaliyetini sürdüren veya aynı piyasa faaliyetini birden fazla tesiste sürdüren kişilerin her birisinin, her bir tesis için ve her bir faaliyet için ayrı lisans alması öngörülmüştür tasarı kapsamında. Ayrıca, tasarıyla geleneksel üretim-iletim-dağıtım olarak örgütlenen sektörde, güçlü rekabetçi potansiyeli itibariyle perakende satış ve perakende satış hizmetinin dağıtım faaliyetinin dışına çıkarılması, bunun da ayrı bir faaliyet alanı olarak tanımlanması yapılmıştır. Bu faaliyetler de ancak lisans alınması kaydıyla yürütülebilecektir.

Elektrik Piyasası Kanunu çerçeve bir kanundur. Çok sayıda hususu gerçi çok eleştirildi “çok kapsamlı geniş bir kanun” diye. Ama değil. Çerçeve bir kanundur. Çok sayıda husus ikincil mevzuata bırakmıştır. Önümüzdeki dönemde ikincil mevzuata dair çalışmaların da başlamasıyla bir çok şeyi daha net olarak görebileceğimizi düşünüyorum.

**Mehmet Emin KARAASLAN-** Düzenlenen firma ile düzenleyici kurum arasındaki asimetrik bilgilenmenin, eğer hisse senedi piyasalarında,



borsada temsil ediliyorsa o firma, aynı zamanda hissedarlarla yönetim arasında olabileceği; bu aslında şu sorunu da gündeme getiriyor, zaman içinde “Proses inovasyon”larını, teknolojik gelişmeleri, maliyet düşmelerini gerçekte bu firma yaşıyor olabilir, ama bir şekilde bunu içselleştirip yüksek maaşlar, yansıtılamayabilir.

Yine bu bağlamda teoriden söz edildi. Bu zaman içinde düzenlenen firmayla düzenleyici kurum arasındaki “Simbiyotik” belki çok aşırı bir kelime ama, böyle bir ilişkiye yol açma ihtimali ve bunun teknolojik gelişmeleri önleyebileceği, frenleyebileceği, örneğin “ATNT”nin karşısında ilk defa mikrodalga teknolojisiyle “MSI” çıktığında, ATNT müthiş direniyor buna; hemen avukatları başvuruyorlar engellemek üzere bu lisans başvurusunu ve düzenleyici kurum oldukça bir zorlamadan sonra iki şehir arasında izin veriyor.

**Naci HARMANCI-** Bizim hazırlamış olduğumuz Doğalgaz Piyasası Kanunu, daha önce 6326 Sayılı Petrol Kanunundaki değişiklik tasarısı olarak öngörülen ve doğalgaz piyasasının serbestleştirilmesi amacıyla o kanunda yapılan değişiklikleri farklı. Bu yeni, daha 15-20 gün önce Başbakanlığa gönderildi. Burada doğalgaz piyasasının Avrupa Birliği gaz direktiflerine göre düzenlenmesi amaçlandı. Ayrıca, BOTAŞ’ın bugüne kadar imzaladığı gaz alım anlaşmaları “al veya öde” prensiplerine göre yapılmış olan taahhütlerin yerine getirilmemesi nedeniyle ceza ödenmemesi açısından bir yasa düzenleme yapılma zorunluluğu vardı. Doğalgazın kaliteli, sürekli ucuz bir şekilde tüketiciye sunulmasının yanında, bağımsız bir otorite tarafından denetlenmesi ve devletin malî yükümlülüklerden kurtulması ve özel sektörün malî ve teknik kaynaklarının devreye sokulması amaçlandı.

Bu çerçevede regülasyonun hedefleri, amaçları arasında sayılan, Sayın İzak Beyin söylediği hedeflerin tamamını gerçekleştirmeye yönelik bir tasarı oldu ve kamuoyunda tartışmaya açıldı; petrol kuruluşları, odaların görüşleri alındı ve en son resmî görüş alınmak üzere Başbakanlığa sunuldu.

Bizim bu hazırladığımız olduğumuz modelde, fiyatlar da serbest. Gerçekten yatırım ihtiyacı var Türkiye’nin. Yabancı yatırımcılar başta olmak üzere yatırım ihtiyacının karşılanması amacıyla alabildiğine serbest bir yapı oluşturmaya çalıştık.

Burada İzak Bey’in söylediği, “batık sermaye” olarak adlandırılan, “sabit sermaye” olarak söylenen hususla ilgili olarak bir şey öğrenmek istiyorum. Yani, bu bir atölye çalışması olduğuna göne, teorik değil, daha ziyade pratik uygulamaya yönelik, sonucu hemen alınabilecek bir konuyu öğrenmek açısından ve tartışmaya açmak için bu soruyu soruyorum.

Biz, şehirlerde doğalgazı serbestleştirmek amacıyla, ihale usulüyle, en ucuz, en uygun fiyat ve en çok yatırım yapan bir yarışmayla, bu yarışmaya göre yapılacaktır ve kamu kuruluşuna ait olacaktır altyapı tesisi. Bu altyapı tesisinin kamuya ait olması, ama işletilmesinin, lisans süresince işletilmesi şirkete ait olacak. Dolayısıyla, bu yapılan yatırım geriye, doğalgaz fiyatı ile beraber katılım olarak geriye dönecekti.

Yapılamış olan yatırımın parası firmaya geri dönecek. Dolayısıyla, o riskler söz konusu olmayacak. Belki beş sene içerisinde yapılan yatırım geriye dönmüş olacak. Dolayısıyla, batık bir yatırım söz konusu değil. Ancak, bir diğer görüş şöyle: Bizim hazırladığımız kanun tasarısı kamuya ait dedik ama, keşke deniyor, bu özel sektöre ait olsaydı, yani o lisans sözleşmesini yapan şirkete ait olsaydı oranın mülkiyeti, böylece daha iyi olurdu deniliyor. Ancak, lisans süresinin sonunda, biz bu konuyu da düşündük, özel mülkiyeti olan bir şahsın, sözleşmesi bitti, buradan çekil, ihaleyi de kazanamadın dendiği zaman özel mülkiyetin kutsiyeti ne olacak, yani, bu özel mülkiyetine el konduğunuz zaman o kişinin? Ama, siz işletme hakkını devrettiğiniz zaman, o bedeli de tahsil etmiş olduğu için herhangi bir sorun çıkmayacak. Belki şimdi bu konu, haksızlık yapıldığı iddiasıyla, yani özel mülkiyetime el konuldu denilebilecek duruma geliyor.

Sonuç; bu işletme hakkı özel sektörün olsun, mülkiyeti, kamuya ait mi olsun, yoksa mülkiyet de özel sektöre olsun, lisans süresinin sonunda devlet el mi koysun?

**Recep ÇAKAN-** Regülasyonun temel sorunlarından biri olan taahhüt sorununu çözmek için bağımsız idarî kurumlar öneriliyor. Ancak, bu bağımsız idarî kurumlar tek bir firmayla, özünde tek bir doğal tekelle sürekli ilişki içinde bulunacaklar ve zamanla idarî otoritenin vereceği karar süresinin kısa olması, diğer regüle edilen firmanın yatırım kararlarının da daha uzun süre olmasından kaynaklanan değil de, günlük ilişkilerden kaynaklanan, zamanla regülatörün kendini regüle ettiği firmayla özdeşleştirme gibi bir sorunu gündeme getirmiş; geçmişte regülasyon yazınında yer alan bilgilerden doğrultusunda bunu gördük.

Şimdi, bağımsız idarî otoriteler, siyasî otoriteden bağımsızlığı sağlanmak için önerilirken, bu kendini regüle edeceği firmayla özdeşleştirdiği zaman, regülatörden beklenen sosyal hedeflerini yerine getirememesi gibi bir sorunla karşı karşıyayız.

Birinciye çözüm ararken, bağımsız idarî otoriteyi oluşturuyoruz, ancak bunların hesap verilebilirliği Türkiye’de pek gündeme gelmiyor. Hesap verilebilirlik sadece faaliyet raporlarının TBMM’ye gönderilmesi veya malî raporlarının Sayıştay tarafından denetlenmesi şeklinde algılanıyor.

Ama, bu zaten bilgi eksikliği olan bir piyasada en yüksek bilgi düzeyine sahip olan firma ile ilişkisi, daha düşük düzeyde bilgi sahibi olan regülatörün, o piyasada gerçekten sosyal optimaya yaklaşık bir çözüm getirip getirmediğini tespit edebilmek çok zor. Bunun tek çözümünün, Kamil Beyin dile getirdiği, kurumlar arası rekabetle sağlanabileceğini düşünüyorum. Ancak, hesap verilebilirliğin de hukukî düzenlemelerde yer alması gerektiğini düşünüyorum.

Teoride yer alan bir ikinci husus daha var şu ana kadar dile gelmeyen belki de; regülasyon kötünün iyisi, nihaî amacımız rekabet. Ulusal tekeli olmayan piyasalarda kullanılan bir rekabet yönetimi var; görelî rekabet olarak tanımlanıyor. Aslında doğal tekel bütün firmalar. Ancak, her bir firma için fiyat tanımlaması yapmak yerine, bu firmaların ortalama maliyetlerini esas alan bir maliyetin üzerine makul bir kâr vermek üzere firmaların o fiyatlar altında faaliyet göstermesi isteniyor. Böylelikle, aslında bilgi asimetrisi kısmen çözümlüyor ve de kendi bölgesel sınırları için doğal tekel olan firmalar arasında da rekabet sağlanabiliyor. Bu bölgesel tekellere ayrılan elektrik piyasası sektöründe uygulanabilecek, belki, şu ana kadar Türkiye’de gündeme gelmeyen su sektöründe, piyasasında gündeme gelebilecek ve uygulanabilecek bir yöntem. Hatta, ulusal düzeyde hizmet veren doğal tekelle bile bunu Şili’nin hipotetik bir firma ile mukayeseli şekilde yaptığını biliyorum.

**İhsan KULALI-** Fiyat regülasyonu ile birlikte, özellikle Batıda fiyat regülasyonu uygulamaları sonucunda işletmecilerin kaliteden taviz verdiği hususunun göz önüne çıktığı ifade edilmedi bu tartışmalarda. Bu kapsamda fiyat regülasyonunun düzenlenecek kalite regülasyonlarıyla, yani asgarî kalite standartlarının belirlenmesi ve bu kalite standartlarına uyulmaması durumunda tüketicilerin mağduriyetinin önlenmesi hususunda birtakım düzenlemelerin yapılması gerektiğinin altını çizmek istiyorum.

Bir diğeri husus, bilindiği üzere 4502 sayılı Telekomünikasyon Kanunu çerçevesinde uluslararası literatürde bahsi geçen regülasyon uygulamalarına cevaz veren bir durum düzenlenmiş, yani getiri oranı regülasyonu, gerek tavan fiyat regülasyonunu uygulamaya imkân tanıyor.

Bir diğeri, ara bağlantı sözleşmesiyle ilgili, bir konuşmacı ifade ettiler, ara bağlantı sözleşmelerinde, yine bu 4502 Sayılı Kanun çerçevesinde, uzlaştırma prosedürünün olduğunu ifade etmek istiyorum.

İşletmeciler, kendileri anlaşamamaları durumunda Telekomünikasyon Kurumunun hakemliğinde bir anlaşma prosedürü takip edilmektedir.

Yine regülasyon politikalarına ilişkin son olarak da, ülkemizin önünde bulunan bir engel olarak şunu ifade etmek istiyorum: Ülkemizin içinde

bulunduğu yüksek orandaki belirsizlik ve yüksek enflasyon oranının, özellikle fiyat regülasyonu uygulamalarında büyük bir handikap teşkil edebileceğini, zorluklar çıkarabileceğini ifade etmek istiyorum. Bu açıdan da, özellikle Avrupa Birliği direktiflerinde “Longer an incremental cost” diye bir şey öneriliyor, yani uzun dönemli artan maliyetler, özellikle belirlenecek olan fiyatların historik maliyetlere göre değil de, öngörülebilecek, ileriye dönük olarak belirlenecek birtakım varsayımlara göre belirlenmesi gerektiği ifade ediliyor.

Tabii bu yüksek enflasyon oranı ve belirsizlik ortamında böyle bir modelin ülkemiz açısından uygulanabilirliğinin pratikte çok mümkün olmayacağını, dolayısıyla ülkemizin mevcut koşulları içerisinde gerek regülatör otoritelerinin, gerekse işletmeciler açısından fiyat regülasyonu uygulanmasında büyük zorluklar olabileceğini düşünüyorum.

**İsmail Hakkı KARAKELLE (Rekabet Kurumu Başkan Yardımcısı)-** Türkiye olarak yolun başında olduğumuz için, Sayın Ulusoy’un terminolojiye ilişkin açtığı tartışmaya önem veriyorum. Yani, hangi terimi kullanmalıyız ve bu terimden ne anlamalıyız?

“Regülasyon”u “hukukî düzenleme, düzenleme” olarak söyleyebiliriz. Ancak “regülasyon” olarak kullanmakta fayda vardır. Şundan: Sayın Atiyas’ın yazılı metninde var, yanlış hatırlıyorsam ikinci paragrafında, “ben sunuşta regülasyonu şu anlamda kullanıyorum” dedi. Atiyas: “Ağ endüstrilerine yönelik devletin koyduğu kurallar olarak kullanıyorum” diyor. Devletin her alanda koyduğu genel kurallar, düzenlemeler olarak değil; özel olarak ağ ekonomilerinde aktörlere yönelik koyduğu kurallar anlamında kullanıyorum.” diyor.

Bence Atiyas’ın bu söylediği, dar anlamda regülasyon için yerinde bir tanım. Acaba şöyle bir tanım yapabilir miyiz? Büyük ölçüde Atiyas’tan esinlenerek söylüyorum; regülasyon, kısmen veya tamamen doğal tekel karakteri gösteren sektörlerdeki aktörlere muhatap, devletin koyduğu kurallar diye ifade edebilir miyiz?

Mesele sadece seçilen kelimeler değil, özel olarak bununla sınırlamakta fayda var regülasyonu. Özelleştirme sürecinde ortaya çıkan bir kavram; doğru. Devlet bazı piyasaları serbestleştirmeye, rekabete açmaya çalışıyor; ama bir bakıyor ki, belli bir yeri var ki sektörün, rekabete açamıyorsunuz. O zaman da regülasyon devreye giriyor. Regülasyonu bu ölçüde dar tanımlayalım diyorum. Bunun birçok faydası var.

İkinci değineceğim nokta da, Sayın Zenginobuz, Taymaz, ikisi birlikte ya da ayrı ayrı değindiler; “regülatör kurum enflasyonuyla karşı karşıya kalabiliriz” dediler. Doğru, böyle bir tehlike var. İşletme Finans dergisinin

sahibi ve Genel Yayın Yönetmeni Ali Bilge'nin tabiriyle söylüyorum, "bürokrasinin yerini "kuruloraksi"nin alması tehlikesi var Türkiye'de". Örneğin akaryakıt sektörü için de bir Üst kuruldan söz edildiğini biliyorum. En uç örnek akaryakıt olduğu için bunu söylemek istiyorum. Eğer biz biraz önceki tanıma sadık kalırsak bu doğru bir tanım, rekabete açılabilen yer, rekabete açılmalı. Açılmayan yere regülasyona tabi kılınmalı, o zaman akaryakıt sektörü için bir regülasyon kurumuna gerek yok.

Başka düzenlemeler olabilir, teknik standartlara ilişkin düzenlemeler. Onu da başka bir kurum yapsın, örneğin Enerji Bakanlığı yapsın. Ama, ayrıca bağımsız bir otoriteye gerek yoktur böyle bir yerde. Bu yüzden tanıma, terminolojiye özel önem veriyorum.



## **Robert KLOTZ**

*Avrupa Komisyonu Rekabet Genel Müdürlüğü Yöneticisi*

---

Üzerinde özellikle duracağımız konu özelleştirme konusudur. Özelleştirme, bu kuruluşları ben şimdilik bir kenara bırakacağım, özelleştirme, serbestleştirmenin karşısında hiçbir zaman için Avrupa Topluluğunda sorun olmamıştır. Sadece tekellerin ortadan kaldırılması, en aza indirilmek üzere ele alınması, Topluluk adına girişilmiştir ve bu çerçevede benim konum sadece serbestleşme.

Komisyonun rolü: Regülasyon ve rekabet arasındaki sohbete ilişkin konu, üçlü bir yapıdır. Bunlardan ilki ve bizim temel görevimiz, Avrupa Birliği mevzuatını kabul etmek veya başlatmaktır. Bu tamamen regülasyon ve direktifler formatında olabilir ya da genel olarak direktifler yoluyla olabilir. Sektörlerin serbestleştirilmesinde bu yetkilerimizi kullanmak durumundayız.

İkinci olarak, direktiflerin uygulanması gerektiğidir. Üye ülkelere karşı ithal prosedürleri yoluyla ulusal hukuktaki uygulamalarını izlemek de yine komisyonun rolüdür. Bu iki rolümüz, komisyonun sektöre özel regülasyondaki en önemli bölümü oluşturmaktadır. Avrupa Komisyonunda benim çalıştığım Rekabet Genel Direktörlüğünün görevleri, Avrupa Birliği rekabet kurallarını uygulamaktır. Bunu yaparken de, antitröst gelişmeleri, birleşme ve devralmalara ilişkin faaliyetleri izlemektir.

Bir dördüncüsü de, regülasyon ve rekabet hukuku yöntemi üzerinde durursak, bağımsız otoriteler bu işlevlerini yerine getirirken yetkiler konusunda, Komisyon da bunlarla birlikte, ikisini birden kapsayan bir yetkili olduğunu göstermek istiyorum. Özellikle telekomünikasyon sektöründe yaptığımız uygulamaları sizlere anlatacağım. Çünkü, en çok bu telekomünikasyon önem kazanmıştır. Bu akışı izleyerek hem posta servisi, hem de enerji sektörü üzerinde duracağım.

Öncelikle, en temel ilkemiz, rekabetin etkin tesis edilmesidir. Bu konudaki yetkilere değineceğim. Birincisi, ulusal veya gerçek tekellerin sona erdirilmesi. Rekabet hukukuna düşen iş burada bunun sonlandırılmasıdır. Avrupa Komisyonu bu konuda ülkelere direktifler göndererek, bu tekelleri sona erdirmelerini isteyebilir.

Bunu takip eden ikinci ilke, rekabetin oluşturulması. Bu, üçüncü tarafların giriş koşullarını, monopol durumunda veya monopolün söz konusu olmadığı durumlarda yoğunlaştırılmasıdır. Ya monopol durumunda ya da

monopol sistemde değilken, örneğin posta servisinde ya da serbestleştirilmiş bir sektörde, örneğin telekomünikasyon sektöründe. Bunlara kısaca, pazar içi direktifler demektedir. Bunlar bize, ulusal hukuk ile hukukta ilgili uyumlaştırmayı sağlama yetkisi veriyor. Topluluk içerisindeki ticaretin liberalleştirilmesi için gerekli olan tedbirler de var.

Üçüncü konu ise, ekonomik mekanizmalara müdahale ile ilgilidir. En yüksek müdahale, “A” başlığı altında olmaktadır; “B” biraz daha az ve “C” de en az müdahaleyi gerektiren maddelerdir. “C”, Esnek Kanun olarak adlandırılır ve üye ülkelere karşı bağlayıcı olmayan tavsiye ve bildirimleri içerir. Bu bildirimlerin gönderilmesidir.

Öncelikle “A” maddesine değinmek istiyorum. Bu, tekellerin ortadan kaldırılmasıdır, Telekom örneği, oldukça çarpıcı bir örnektir. Telekomünikasyon sistemi, Avrupa Topluluğunda esasen, bu türden girişlere müdahale etmektedir bu direktif. Bu, telekomünikasyon alanındaki serbestleşme, AT’yi kuran anlaşmanın 86/3’üncü maddesine dayanılarak 1990-99 yılları arasında çıkartılan altı Komisyon direktifinde de anlatılır. Direktif uyarınca, adım adım her seferinde tam olarak telekom sektöründeki bir-iki problemi de sona erdirmek üzere ele aldık. Burada, telekomünikasyon hizmetleri, kablolu televizyon ve kablolu uydu televizyonu diğer hizmetler gibi konulara değindik. 1998 ocağında tam serbestleştirme sağlanabilmiştir.

Bir başka örnek de, en son yakın zamanlarda yapılan telekom alanında yerel “loop”ların ayrılmasına ilişkin tüzüktür. Bu, çok kapsamlı bir karardır. Çünkü, bu tam olarak ulusal bir hizmet değildir, üye ülkelere de hitap etmemektedir. Operatörlere durmadan, devreden haklar ve bazı yükümlülükler getirmektedir.

Telekom alanındaki bu yerel “loop”ların ayrılması, 2000 yılı sonunda kabul edilen Konsey ve Parlamento tüzüğü ile yürürlüğe girdi. Bu, 02 Ocak 2001’den itibaren yürürlükte olan bir tüzüktür. Burada başka bir örnekle açıklamalarıma devam etmek istersem, posta hizmetlerinin söz konusu olduğu piyasalarda ise ayrılmış alanın sınırlanması gerçekleşmiştir. 1997 yılında bunlar “Reserved Area” olarak adlandırılmaktadır.

Asıl hedef, tekel durumunun ortadan kaldırılmasıdır. Bunun için, serbestleşme açısından, erişim koşullarının uyumlaştırılması gerektiği ve zorunlu değildir. Bu durum vazgeçilmez olmayıp, ancak telekomünikasyon sektörü de göstermektedir ki, uyumlaştırma işlemi yatırım için daha fazla bir yasal belirginlik gerektirmektedir. Bu, yeni gelen kişiler ve yatırımcılar için de önemlidir. Ayrıca, bu tabloda, doğrudan erişimin uyumlaştırılması için de bu telekom önemli bir örnektir. Biz de ulusal düzenleyici otorite ile karşılıklı



yetkimizi kullanarak, telekomünikasyonda zorunlu şebeke erişimi için “Ex-ante” fiyat belirlemesi yaptırdık ve tarifelerin, maliyete dayanması sağladık.

Enerji sektöründe de doğrudan bir tekel durumunun ortadan kaldırılması için, örneğin sadece burada tek istediğimiz şey, elektrik ve gaz üretimi, iletimi ve dağıtımına ilişkin koşulların uyumlaştırılmasıdır. Bunun anlamı, rekabet hukuku kapsamı açısından bazı hususları da ortaya çıkarmaktadır.

Esnek Kanun düzenlenmesi konusunda fazla bir müdahale yoktur. Zaten Esnek Kanunun temel özelliği, kendi kendini bağlar bir nitelik taşımasıdır. Ve Komisyonun karar alma sürecinde, belli bir dereceye kadar tahmin edilebilirlik gerektirir. Ara bağlantı fiyatları ve muhasebe ilkelerinde de Komisyonun tavsiyeleri sürekli olup, bu tavsiyeler, ölçütler arasında en iyinin uygulanması için standartların ortaya konması için önem teşkil etmişlerdir. Tüm fiyatları ve maliyetleri tespit edemediğimiz zaman, buradaki tavsiyeler üzerine döneriz. Komisyon tebliğleri de önemli yer taşımaktadır; çünkü hem regülasyona yönelik, hem de rekabet kurallarına yönelik yorumlamaların yapılmasında bizlere yardımcı olmaktadır. Rekabet kurallarının uygulanmasında, telekomünikasyon sektöründe ve posta sektöründe ve en son olarak da telekomünikasyon direktiflerinin gözden geçirilmesi işlemleri sırasında Komisyon tebliğleri bize yardımcı olmuştur. Pazarın tanımlanması konusunda ve telekomünikasyondaki ciddi piyasa kuvvetleri konusunda Komisyon tebliğleri bize yardımcı olmuştur.

Bu aşamada bahsedeceğim ikinci konu, Avrupa Komisyonu olarak uygulamaları kontrol etme erkimiz. Çoğunlukla 18 aylık bir süre içerisinde ulusal hukuka aktarılması gereken direktifler söz konusudur. Komisyon tarafından zamanında yapılacak kontroller, eksiksiz ve doğru icraatlar sağlamayı amaçlamaktadır. Farklı üye ülkeler tarafından yaklaşık 60 tane bu tür başvuru yapılmıştır. Avrupa Topluluk anlaşmasının 226’ncı maddesi uyarınca üye ülkelerden birine resmî tebliğ mektubu gönderdik. Bu mektubun cevabı Hükümet tarafından da tatmin edici olmadığına, bundan sonraki süreç bireysel görüşün sorulması oldu. Daha sonra üye ülke, iki ay içerisinde bizim bu rekabetçi imkânların kullanılmadığı konusundaki fikrimizi değiştirmeye çalışır, eğer bunu başaramazsa, bu kez bu konuyu Lüksembourg’daki Avrupa Topluluğu Adalet Divanına getirebilir. Bu üçüncü aşama, çok nadir karşılaştığımız bir durumdur. Genellikle çoğu başvuru, birinci ve ikinci aşamada toparlanabilmektedir zaten. Çünkü, çoğu ülke üçüncü adımı atarsak saygınlığını yitirmeyi istememektedir.

Üçüncü konuya yani Komisyonun üçüncü yetki alanına geçmek istiyorum. Bu da, rekabet hukuku alanındaki yetkilere ilişkindir. Buradaki yetkilerimiz, kartellerin yasaklanması. Muafiyet alınması gereği veya

zorunluluğu ortadan kaldırılacaktır. Çünkü, kartelleri yasaklamaya ilişkin bir yasal zorunluluk getirilecektir.

Böylelikle şirketler, işlemler tamamlandığında artık bize bir anlaşmayı bildirerek, resmî bir muafiyet talebinde bulunmayacaklardır. Çünkü, zaten kanunun kendisi yasal bir muafiyet sağlayacaktır ve böylelikle şirketler de Konsey kararları karşısında kendilerini değerlendirmek durumunda kalacaklar ve sadece daha sonradan bir sorunla karşılaşıldığında, biz belki bu durumda bir şikâyet söz konusu olduğunda, konuya müdahale edeceğiz. İkinci husus, hâkim durumun kötüye kullanılmasının yasaklanmasıyla ilişkilidir.

Üçüncüsü, birleşmelerin ve stratejik ittifakların kontrolüne ilişkindir. Çünkü, anladığım kadarıyla bu konu Türk rekabet hukukunda da aynı şekilde ele alınmakta. Rekabet hukukunun diğer özellikleri ise, bu bahsettiklerimin dışında, 86/3'üncü maddeye dayanılarak, Komisyon kararlarıyla münhasır özel hakların sona erdirilmesi ve rekabeti bozucu nitelik taşıyan devlet harcamalarının yasaklanması; bu da bugünkü Sempozyumda buna ekleyeceğim, bu da 87'nci maddenin müteakip ilgili bildirimlerinde açıklanmaktadır.

Bir tarafta sizlere sektörel regülasyon konusunda ne yaptığımızı anlatmak istedim; diğer tarafta rekabet hukuku ve uygulamasına ilişkin birkaç bilgi vermeye çalıştım ve şimdi, bunlar arasındaki ilişki bizim için nedir? Bu sempozyumun adı, regülasyon ve rekabet. Bunlar birbirinin karşıtı mı? Ben buraya bir soru işareti koymak istiyorum. Çünkü, bunların birbirine karşı mı olduğu konusunda biraz düşündüm.

Regülasyon açıkça, ulusal düzeyde düzenlenmekte ve uygulanmaktadır. Biz bu çerçevenin doğruluğunu izlemektediriz ve regülasyonun erişim kontrolü, fiyat kontrolü, bunların hepsi ulusal düzeyde yapılmaktadır. Bunları da ulusal düzenleyici otoriteler yapmaktadır. Avrupa Birliği Komisyonu rekabet hukuku kuralları, düzenlenen piyasalarda regülasyonun yanında ve regülasyonun sonuçlarına dayalı olarak uygulanmaktadır. Regülasyonun yanı sıra, çünkü regülasyon yapılmış sektörlerde bile regülasyon yapılmamış alanlar söz konusudur. Bu nedenle, rekabet otoritesi olarak şu sonuca varabiliriz; aşırı nitelik taşıyor diyebiliriz.

En son yapılan sektör araştırmalarında bazı ülkelerde bunun örneklerini gördük. Burada da 82'nci maddeye dayanılarak rekabet hukuku kuralları devreye girebilir. Çok fazla regülasyon girmemiş alanlarda, örneğin fiyat belirlemesi alanında rekabet kurallarının uygulanmasında sıkıntı olmaktadır. Burada regülatör, maliyet söz konusu olduğunda da ulusal regülatör düzenleyici otoriteler devreye girmektedir.

Aşırı fiyatlandırma, yıkıcı fiyatlandırma gibi hususlarda, maliyeti de üzerine konduğunda belli bir engelleme söz konusudur. Burada, belli bir eşzamanlılık görüyoruz ikisi arasında. Bir yanda rekabet, diğer yanda regülasyon, ancak regülasyon yanında regüle edilmeyen alanlar da var. Regülasyonun gerçek anlamda yasal önceliği söz konusu olup, regülasyonun derecesine göre rekabet kuralları tamamlayıcı niteliktedir.

İkincisi, regülasyon bir tür istisnai ve benzersiz bir kurum Avrupa çerçevesiyle ilgili. Çünkü, Avrupa Birliği'nde 86'ncı madde, herhangi bir ulusal otoritenin ya da ulusal mahkemenin yaptığı herhangi bir şeyde, Avrupa Birliği rekabet hukuku ilkelerine uymayı öngörmektedir. Böylece herhangi bir otorite, herhangi bir sektöre özgü regülasyonu gündeme getirdiğinde, Avrupa Birliği'nin rekabet hukuku ilkeleriyle çelişen bir durumun varlığında biz üye devlete karşı rekabet hukuku bazında eyleme geçebiliriz.

Bir örneğini Almanya'dan verebiliriz. Almanya'da yerel "loop"un ayrılmasında sıkıntı olmuştu. Bundan çok daha önce, 1 Ocak 1998'de yerel "loop" Almanya'da olgun hâle gelmiştir. Üç yılı aşkın bir süredir de yerleşik operatörlerin hâlâ % 99'dan fazlasını ellerinde tuttuklarını görüyoruz. Bu bir tarife sorunu. Çünkü, regülatör, eski bir kararda fiyatları sabit hâle getirmişti ve ülkeye özgü bir regülasyona yeni geçmekteydi ve yerel "loop" ayrılması için fiyatı sabit hâle getirmiştik. Bu fiyat daha önce daha yüksekti.

Demek ki, "Deutsche" Telekom'un rakibi böyle bir erişimi sağlamak için daha fazla ödemek durumunda ve "Deutsche" Telekom kendi müşterilerinden son ürün için ücret istemişti. Bu nedenle de erişim ücretinin üzerinde "Deutsche" Telekom'un rakibi hâlâ kendi ücretini ödeyebilecekti ve bunun için de frekans kiralamak gerekiyordu. Sözleşmeye uyulması çok önemli bir konuydu.

Biz, ulusal regülatörün kararını inceledik ve gördük ki, fiyat farklılaştırmasına yol açan bir davranış. Regülatör ile rekabet arasında gerçekten çok enteresan bir ilişki var. Burada rekabet hukuku, daha sonra regülasyon kuruluşlarını kapsayacak hâle gelebilir. O yüzden söylemek isterim ki, rekabet kuralları regülasyonu tamamlayıcıdır ve bu, iki farklı derecede ve bir sektörün ne ölçüde regüle olduğu konusunu ilgilendirir.

Öncelikle telekomünikasyon sektörünü akıllara getirmek istiyorum. Enerji ve posta sektörünü biraz karşılaştırmak istiyorum. Telekomünikasyonda, en geniş kapsamlı liberalizasyonlara sahibiz Avrupa Birliği çerçevesinde. Bir tarafta liberalizasyon direktifleri, ki bunlar doğrudan iptali getirmektedir önceki tekele ilişkin olarak, artı, şebeke erişim koşullarının çok daha fazla uyumlaştırılmasını içermektedir ve 95 maddeye dayanıyor.

Enerjide, liberalizasyon direktiflerini kullanmadık. Bunların siyasî nedenleri vardı. Üye devletlerde bunlara izin verilmedi. Çünkü, bu direktiflerin karşısında siyasî bir direnç vardı. Siyasî direnç, enerji piyasasının rekabete açılması konusundaydı ve açılması gereken dönemlerde yan 1996 sonlarında telekomünikasyon ile karşılaştırıldığında, böyle bir durum söz konusuydu.

Bu nedenle, enerji sektöründe uyumlaştırma direktifleriyle sınırlıydık, ki bunlar da Avrupa Birliği çapında elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımına ilişkin koşullarıyla ilgiliydi. Şu anda, “YDK” görmektedir ki, bu oldukça çekingen bir yaklaşımdı ve bu nedenle şimdi, başta yaptığımızı takviye etmekteyiz.

Posta sektörüne gelince, en az geniş kapsamlı liberalizasyonun olduğu sektördür, bu ilk sektörler arasında. Burada, bir direktifle sınırları belirledik, ki bu direktif de, devlet monopollerinin kapsamını uyumlaştırmaktaydı; devlet tekelinin ayrılmış bölgelerde kapsamını uyumlaştıracak direktifler söz konusuydu.

Telekomünikasyon, ilk geniş kapsamlı liberalizasyon örneği. Altı Komisyon direktifi mevcuttur. Bunlar, tekellerin doğrudan ve derhâl ortadan kaldırılmasını öngörmektedir. 15 Konsey ve Avrupa Parlamentosu direktifi ise, ara bağlantı, lisans, evrensel hizmet gibi konularda ortak düzenin yaratılmasını öngörmektedir. Bu rekabet politikalarının ve dahili piyasa direktiflerinin ortak yaklaşımının başarılı olduğu görülmüştür. Bu nedenle bunu fazla vurgulamak gerekmemektedir.

Bu nedenle, telekomünikasyona ilişkin olarak bu gün bu çerçevenin değerlendirilmesini vurgulayacağım. Şu sonuca geldik ki; üç yıl sonunda önemli miktarda bir rekabet oluşturulmuştur. Bu da ancak yerel erişimden öncedir.

Diğer piyasalarda yerleşik işletmeciler farklı üye devletlerde oldukça önemli pazar payını kaybetmişlerdir. Piyasaya büyük ölçüde giriş olmuştur. Şu anda 15 üye devlet ile Avrupa Birliği'nde 600 sabit hatlı operatör mevcuttur ve 50 ile 60 civarında da mobil operatör mevcuttur. Bu da tabii ki büyük bir tüketici seçimine yol açmaktadır. Özellikle uluslararası telefon görüşmelerinde olmak üzere fiyatlar büyük ölçüde aşağıya inmiştir. Genel anlamda bu, büyümeye ve aynı zamanda daha fazla istihdama ulaşmıştır. Son sonuçlara bakacak olursak, işyerlerindeki azalma liberalizasyon sonrası gerekmemektedir. Ancak, yeni girişlerle birlikte yeni iş olanakları yaratılmıştır.

Bu nedenle şu an üye devletler inanmaktadır ki, aynı zamanda Komisyon üyeleri de desteklemektedirler ki, rekabet konusunda şöyle bir kaniya sahiptirler: Geniş kapsamlı düzenleyici bir çerçeve her zaman geçiş süreci bir araç olarak görülmektedir ki, bu geçiş süreci tekellerden piyasa ekonomisine geçiş sürecidir. Unutmamalıyız ki, düzenleyici çerçeve şu anda AB'de olduğu

gibi şirketler için bir çok geniş kapsamlı yükler getirmekte ve onları piyasalar arası serbestlikle sınırlamaktadır.

Bu piyasalarda sektörel piyasa değişimleri gerçek değerler taşımaktadır. İşletmeciler, mevcut rekabet karşısında düzenleyici çerçevenin azaltılması gerektiği konusunda haklıdır. Bu, aşama aşama kaybolmalıdır.

Şu an AB'de 1999 değerlendirmesinde öngördüğümüz üzere ilk önce bu değerlendirmeye kullanıcılara kolaylık sağlamak istiyoruz ve birtakım kanunların da diğer kanunlarla değiştirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle hemen hemen puanları bir arada eşit okumak imkânsızdır. Hedeflerden bir tanesi, bu direktiflerin kapsamını 21'den 6'ya indirmektir.

Bir tanesi çerçeve direktif olacaktır ve genel ilkeleri çizecektir. Dört tanesi özel direktifler olacaktır ve bunlar uyumlaştırıcı direktifler olacaktır. Bir tanesi de rekabet direktifi olacaktır, rekabet ve liberalizasyon direktifi olacaktır. Böylece altı direktif olacaktır ve bu yeni çerçeve kapsam olarak daha genişletilecektir, ancak derinlik olarak azaltılacaktır.

Daha önceki direktiflerimiz sabit, mobil, kablolu, uydu vesaireyi kapsamaktaydı. Şu anki çerçeve bütün elektronik haberleşmeyi kapsayacaktır. Bu nedenle belirli bir şebekeye ya da belirli bir altyapıya bağlı değildir. Ancak tüm elektronik haberleşmeyi kapsayacaktır. Şebeke ne olursa olsun tek bir çerçeve olacaktır tüm telekomünikasyon için; mobil, kablo, uydu, haberleşme dahil. Bu teknolojideki nötr yaklaşım, aynı zamanda esneklik de sağlamaktadır; çünkü yeni teknolojiler gündeme geldiğinde aynı çerçeve, bunlar içinde aynı şekilde geçerli olacaktır. Yenisinin adapte edilmesi gerekmemektedir.

Yeni teknoloji ortaya çıktığında neden hemen bunlar regülasyona tabii olmalıdır? Bu önemli bir noktadır. Ancak, sanırım önemli bir risk yoktur bu konuda; çünkü, önemli ölçüde indirgenecektir, dağıtılacaktır regülasyon. Sadece resmi konumdaki aktörler, hâkim konumda aktör oldukları zaman regülasyon gereklidir. Mevcut çerçeve kapsamında SMP kavramı olarak ifade edilen regülasyon, % 25 piyasa gücü ile ilgilidir. % 25 piyasa gücü olunca regülasyona tabii olmaktadır. İnandığımız kadarıyla tetikleyici unsur çok daha yüksek düzeye çıkarılacaktır.

Daha az işletmeciler olduğu zaman yeni çerçeve kapsamında, bunlar regülasyon tarafından kapsanacaktır. Bunu başarmanın tekniği, hâkim durumda olabilmek için gerekli yüksek pazar payları söz konusu olduğundan, bu yüksek motiv, yeni çerçeve içerisinde regülasyon içinde geçerli olacaktır. Bu nedenle sadece hâkim durumdaki işletmeciler regülasyona tabii olacaklardır. Diğerleri regüle edilmeyecek, serbest bırakacağız.

Yerel “loop”a dönersek, daha önce belirtmiş olduğum gibi farklı bir eğilim görebiliriz. Belirttiğim gibi yerel regülasyonu ve yerel şebekelere erişimi zorunlu hale getirmiştir. Regülasyon da daha üst düzeye çıkmıştır, 2 Ocak 2001 tarihinden itibaren yürürlüğe giren tüzükle birlikte. Bu demektir ki, böyle bir regülasyon gerekli görülmüştür yeni hedefler tarafından Avrupa zirveleri sırasında geçen yıl yapılan zirvede ve bu siyasî irade, Konsey önünde gerekli prosedürü de kapsayıp 6 aylık bir süre içerisinde böyle bir regülasyona dönüşmüştür.

Bu regülasyon çok önemlidir Avrupa telekomünikasyon sektörü için; çünkü, yerel “loop” erişimi giderek daha fazla önem kazanmaktadır. Bunun nedeni, internetin yüksek kullanımını ve daha hızlı internet için,aha hızlı erişim için müşterek bir hedefdir. Alternatif teknolojiler geliştirilmektedir, ancak bugün çok işler durumda değildir gerçekten; çok işler kuruluşlar yoktur. O yüzden gruplara ayırmak çok fazla söz konusu olmayabilir, bundan sonraki iki-üç yıl içerisinde.

Geçen yıl regülasyon benimsendiğinde, halen gerçekten geçerli bir durumdu. Bu regülasyonun pek çok üye devlette yürürlüğe girmesinden sonra yerel erişim sağlanmasından sonra ara bağlantıyla eşit orantılı olarak standart bir arz gerekmektedir. Ve gelen her bir yeni üye de bu regülasyona uymak durumundadır. Bakır hattı kiralayan veya yeni giren üyeye müşteri hizmetlerini bırakmak durumundadır ve burada yine ortak kullanımlı abone hakkı konuları söz konusudur.

Yenilikçi anlamda girişler, yüksek frekanslı hattın kullanımını içermektedir, ki bu da sonuçta hızla internet erişimi sağlayacaktır. Düşük frekanslı erişim konuları ilgi çekmemektedir. Genel müşterileri, telefon müşterilerini düşünecek olursak müşteri ilişkileri de bu konudan etkilenmektedir haliyle. Artık ayda 30-40 dolar ödenmek istenmemektedir. Daha büyük bir müşteri potansiyeli mevcuttur. Bakır hat, buradaki operatörler için yeterlidir. Ancak, erişim ulusal regülatör makamları tarafından tabii ki garanti altına alınmalıdır ve bu hatlara erişim daha düşük tarifeler üzerinden sağlanmalıdır. Tam ve paylaşılmış bağlantıda, bunlar eşit ücretler karşılığı sağlanmalıdır. Tarifeler, yerel erişim tarifeleri ve maliyet merkezli olması gerekmektedir.

Kısaca bu yaklaşımı enerji ile karşılaştıracak olursak -daha sonra sunuşumun sonuna geleceğim- elektrikte, Konsey ve Avrupa Parlamentosunun 1996 tarihli direktifi şunu belirtmiştir: Tekellerin doğrudan kaldırılması öngörülmektedir ve fakat sadece aşamalı bir pazar açılımı için 1999’da % 26 oranında, 2000’de % 28 oranında piyasa açılımı gerçekleşmiştir. Aynı şey gaz sektörü içinde geçerlidir. Gaz sektörü direktifleri içinde geçerli olan bu

durumla sektörde % 33'lük bir piyasa açılımı öngörülmüştür; ancak sadece 2008 yılına kadar.

Uzun bir süre aşamalı ve oldukça orta dereceli bir piyasa açılımı söz konusudur. Ayrıca, buradaki piyasa açılımı için araç, bir ölçüde üye devletlerin takdirine bırakılmıştır. Onlara şöyle bir seçenek verilmiştir: Ulusal mevzuatlarında ya müzakere edilmiş bir şebeke erişimi veya zorunlu bir şebeke erişimi sağlamaları gerekiyordu. Aynı paralelde ulusal bir regülatör otorite kurup kurmamaları da üye devletlere bırakılmıştır. Üye devletler, şebeke erişim çözümlerini bu bağlamda müzakere etmişlerdir. Daha az oranda regülasyon bu piyasalarda liberalizasyona yol açmıştır. Bu, telekomünikasyon sektöründe olduğundan daha az olmaktadır.

Burada rekabet araçları ile regülasyon arasındaki ilişkiye geliyoruz, bu nedenle bu sektörde rekabet araçları daha çok önemini korumuştur telekomünikasyon sektörüne oranla. Çünkü, regüle edilmeyen her piyasa "Segment"i veya davranışı doğrudan rekabet kurallarına tabii idi. Bu nedenle 81'nci ve de 82'nci madde telekomünikasyon piyasasında gerekli hale gelmiştir.

Sınırlı derecede rekabet ve farklı derecelerde piyasa açılımı oldukça erken safhalarda fark edilmiştir ve şu anda topluluk içi ticarete önemli bir engel olarak görülmektedir bu konu, özellikle enerji konusu. Bu da Komisyonu, piyasa açılımı konusunda yeni bir teklif öne sürmeye teşvik etmiştir. Bu, iki gün önce 14 Mart'ta yapılmıştır. Komisyon yeni bir teklif programı hazırlamıştır. Şimdi ortak bir yönerge mevcuttur, hem elektrik, hem de gaz için. Amaç; liberalizasyonun hızlandırılması ve tam liberalizasyonun öngörülmesidir. İki direktifte düzenlenen farklı takvimler ve farklı adımlar şu anda uyumlaştırılmıştır, bir araya getirilmiştir. Şu anda Komisyon'un teklif ettiği çerçeve görüşülmektedir. Bu teklif hem elektrik, hem de gaz piyasalarında 2005 yılında tam açılımı öngörmektedir.

Açıkça görülmektedir ki, liberalizasyon ilk başladığında etkin rekabetin yürütülmesi için bu önemli bir husustur. Komisyon demektedir ki, enerjinin üye ülkeler arasında iletimi konusunda ortaya çıkan sorunlarda, yani sınırların aşımına ilişkin sorunlarda Komisyon, Avrupa Enerji Düzenleyicisi olarak rol üstlenecektir.

Amaç, burada ortak bir alan oluşturmak ve enerji temini konusunda AB çapında koşulların uyumlaştırılmasıdır. En son örneğimiz bilindiği gibi posta piyasalarına ilişkindir. Burada daha da sınırlı bir piyasa açılımını görmekteyiz. Burada gerçekten oldukça utangaç, çekingen ve küçük adımlar görmekteyiz serbestleştirmeye doğru. Bunun sebebi, bazı üye ülkelerin kamu hizmetlerinin yavaş olmasından kaynaklanmaktadır.

Bu sektörde gördüğümüz tek liberalleşme, 1997 Konsey ve Parlamento direktifi, ki bu direktif rezerve, yani ayrılmış alının uyumlaştırılmasına ilişkindir. 350 kadar ulaşım veya 5 çarpı temel tarife miktarındaki tarifeler için yerleşik firmaların monopol durumunda olduğunu göstermektedir. 350 gramlık ağırlık veya tarifenin 5 katındaki oran, monopoli durumu olarak görülmektedir. Bu, pek küçük bir değer değildir. Ama, pratikte sadece % 3'lük bir piyasa açılımı anlamına gelmektedir. Paket ve ağır mektuplar için durum böyledir.

Konsey, yakın zamanda böyle bir liberalizasyonu ortaya çıkarmış, fakat geçen yıl bazı üye ülkeler bu konuda -Fransa gibi- karşı tepki vermiştir. Postanın serbestleştirilmesine karşı çıkmıştır. Fransa'nın unuttuğu şey, sosyal sorunlarının ortaya çıkmasıdır. Kamu hizmetlerinin önemi açısından Fransa'da sorunlar çıkmasından kaynaklanmaktadır. Regülasyon ve rekabet arasındaki ilişki önemlidir.

Burada bu iki kurum ve kural grubu da hem ayrılmış, hem ayrılmamış alanlar açısından önem taşımaktadır. Biz yakın zamanda çok önemli bir konuda karar alma aşamasına geleceğiz. Sanırım Komisyon bunu önümüzdeki hafta içerisinde gerçekleştirecektir.

“Deutsche Post”ta hâkim durumun kötüye kullanılması durumunun tespit edilmesi, yani paketlerin yerine iletilmesi konusunda sanıyorum hâkim durumun kötüye kullanılması söz konusu olacağından önemli bir para cezası getirilmesini bekliyorum.

Komisyon, rekabetin her aşamasını desteklemektedir. Ancak, bu iki kuralı da göz önünde bulundurarak rekabeti ve regülasyonu ciddi bir şekilde ele almaktadır. Bağımsız bir rekabet şebeke sanayilerinde önemlidir. Özellikle de kuvvetli ve bağımsız bir regülatörün önemini vurgulamak istiyorum. Enerji örneği, bunu gerçekten vurgulamaktadır. Ulusal regülatörün bulunmadığı hallerde operatörlerin rekabet hukukuna karşı bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Piyasanın açılması sürecinde regülasyon kadar yoğun değildir rekabet.

Bir kez ortada olduğunda belli bir ölçüde rekabet planları tabii ki önemlidir ve rolleri de çok önemlidir. Liberalizasyon sürecinde bunlar birbirlerini tamamlayıcı nitelikler taşımaktadır. Avrupa çerçevesinde rekabet hukuku, örnekler de göstermedir ki, daha az regüle edilmiş olan alanlarda daha ön plâna çıkmaktadır. Regüle edilmiş alanlardaki regülasyon eğer eskimeye yüz tuttuysa rekabet kuralları daha önemlidir.



## DEĞERLENDİRMELER

---

**Metin KANMAZ-** Ben Rekabet Danışmanlık Şirketinden katılıyorum. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de liberalleşmenin en önemli sonucu, devletin rolünün değişmesi olmaktadır. Devlet, artık müdahaleci ve işletmeci bir fonksiyonu bırakıp, düzenleyici ve yönlendirici bir rol üstlenmiştir. Bu rolü nasıl yerine getiriyor devlet bugünün dünyasında? Örneğin Devlet rekabet mevzuatı ve bunun uygulayıcısı olan Rekabet Kurumu tesis ederek piyasa ekonomisinin işlemlerini sağlamakta ve piyasalardaki rekabet politikalarını ve şartlarını yönlendirmektedir.

Her ne kadar bizim rekabet kurallarımız içerisinde devlet yardımları bulunmasa da Rekabet politikası çerçevesinde devlet yardımları da bir nevi devletin düzenleyici ve yönlendirici rolünü yerine getirirken kullandığı araçlardan bir tanesidir.

Devletin bugünkü dünyadaki ikinci önemli rolü ise, rekabetin yapısal olarak olamayacağı veyahut da henüz rekabetin olmadığı, ama belli bir geçiş dönemi sonunda olacağı durumlarda gerekli regülasyonların yapılmasıdır. Örneğin “British Telekom” davası var İngiltere’de; 1984 yılında yanlış hatırlamıyorsam söz konusu olmuştu. Bu davada da görülmüştür ki, rekabet mevzuatı bazı durumlarda ve bazı sektörlerde uygulanamıyor, ki telekom bunlardan biri olarak görülmüştür. Zaten regülasyon konusu bu olayla başlamıştır aslında Avrupa Birliği’nde.

Peki, regülasyon nasıl olmalı? Regülasyon süreci içinde dahi Rekabet Kurumunun önemli rolü olduğu kanaatindeyim. Regülasyonda nihaî hedef rekabetin tesisidir. Rekabet Kurumu tüm sektörlerdeki rekabetin tesisinden sorumlu olduğuna göre herhangi regüle edilen bir sektördeki rekabeti bozucu uygulamalarının diğer sektörler için bir şekilde sirayet etmesini engelleme vazifesi de vardır. Ayrıca regülasyon kuralları çerçevesinde kalmak suretiyle rekabetin bozulduğu zamanlarda regüle edilen sektörlerde de rekabet mevzuatının uygulanması gerekmektedir. Zaten AB’deki uygulama da budur. Dolayısıyla regülatör kurumlar ile Rekabet Kurumu arasında sürekli bir koordinasyon ihtiyacı vardır.

**Prof. Dr. Osman SEVAİOĞLU-** Enerji sektöründe düzenleme ve yeniden yapılanma konusu dört alt başlık altında incelenebilir. (1) ortaya çıkan yeni yapı (2) yapılacak düzenlemeler; (3) sektörde rekabetin sağlanması; (4) Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun yetki ve sorumlulukları.

4628 Sayılı yasadın sonra TEAŞ üçe bölünmüş ve bunun sonucunda TEİAŞ, EÜAŞ ve TETAŞ adında üç yeni kamu kuruluşu ortaya çıkmıştır. Bundan önce de 1993 yılında TEK, TEAŞ ve TEDAŞ adları altında ikiye bölünmüştü.

4628 sayılı yasaya göre sektörde bu tüzel kişilerin yanı sıra üretim, dağıtım, toptan ve perakende satış alt sektörlerinde hizmet yürüten kuruluşlar da mevcut olacaktır. Tüm bu kuruluşların bir uyum içinde, birlikte çalışmasının sağlanması gerekmektedir. Bunun için de gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Üretim, ülke çapında faaliyet gösteren ulusal bir alt-sektördür. Prensipte olarak, bu alt-sektörde faaliyet gösterecek olan tüzel kişi ve kuruluşların rekabet ortamında serbest piyasa şartları içinde faaliyet göstermeleri öngörülmüştür.

Öngörülen pazar yapısı içinde herhangi bir serbest tüketici, istediği bir üreticiden, Türkiye Elektrik İletim AŞ ve dağıtım şirketleri vasıtasıyla elektrik alabilmektedir. Yasa bu tüketiciye bu seçme şansını tanımakta ve üreticiler arasında bir rekabet ortamı sağlamaktadır. Bu şekilde tanınan bir seçme hakkının tarifeye etkisi şudur: Serbest bir tüketici istediği yerden istediği şartlarla elektrik alabilmektedir. Bir başka ifade ile, üretim bakımından tüm sistem, bir bütün haline gelmektedir. Yani, serbest bir tüketici farklı fiyatlarda elektrik satan üreticilerden, otoprodüktörlerden veya otoprodüktör gruplarından kendi ticari tercihine göre elektrik alabilmektedir.

Altyapı dediğimiz ve serbestleştiremediğimiz yapı İletim AŞ'ye ait olan iletim sistemidir. Kamu elinde kalacak olan ve düzenlenmesi gereken kısım aslında budur.

Yeni yasa ile toptan satış şirketleri adında yeni bir tüzel kişilik ortaya çıkmaktadır. Bu tür bir tüzel kişilik ülkemizde hiçbir zaman gündeme gelmemiş olan yeni bir yapıdır. Bu firmalar üreticilerle yaptıkları özel alım anlaşmaları ile bir kapasite stoku oluşturmakta ve bu stoku İletim AŞ vasıtasıyla tüketicilere serbest olarak pazarlamaktadırlar.

Toptan satış şirketleri tarafından yapılan işlem kısaca şudur; Elindeki elektriği serbest bir rekabet ortamı içinde serbest tüketicilere satmak. Burada enteresan bir husus var: "Bu da enerji akıtma işleminin burada iki yönlü olarak çalışıyor olmasıdır". Yani, isteyen serbest tüketici tercih ettiği toptancı veya üreticiden elektrik alabilmektedir, fakat toptan satış şirketi de istediği serbest tüketicilere elektrik satmak hakkına sahiptir. Dolayısıyla, sistem iki yönlü olarak ve bir bütün halinde çalışmaktadır. Eğer talep fazla ise üretici elektriği sadece uygun fiyatı verene satmakta, eğer, arz fazla ise, bu durumda da, uygun fiyattan sonra sıraya koymakta ve kendisine en yüksek fiyatı verene satmaktadır. Bu tür

bir sıralama “Merit Order” denilen sıralamadır. Böyle bir çalışma şeklinin tarifeye etkisi şudur: Arz fazla ise, tüketici uzakta da olsa ucuz enerji akıtma işlemi yaparak ucuz elektrik satan toptancıyı tercih edebilmektedir. Buradan da şu temel sonuç çıkmaktadır: Fiyatların düşmesi için prensip olarak arzın fazlalaşması gerekmektedir.

Yeni yasa ile kamu yönetiminde sadece “TETAŞ” adında bir tek toptan satış şirketi olması öngörülmüştür. Bu şirket prensip olarak de diğer toptan satış şirketleri ile aynı yapıdadır. Yalnız, TETAŞ’ın diğer toptan satış şirketlerine göre önemli bir fonksiyonu daha vardır; o da: Yap-İşlet-devret santralleri ile üretilen elektriği EÜAŞ tarafından üretilen nispeten daha ucuz tarifeli olan elektrikle paçal yaparak, yani fiyatını düşürerek piyasa sürmektir.

Yeni yasa ile dağıtım sektöründe faaliyet ve işlemlerin bölgesel olması öngörülmüştür. Dağıtım sektörünün çalışma şekli şöyle olacaktır;: Tarifeyle toplanan gelirin, bir kısmı temettü, işletme giderleri, yatırımlar, iletim, dağıtım ve perakende hizmet gideri olarak firmalarda kalmakta, geri kalan kısmı ise elektrik alım bedeli olarak üretici firmaya ödenmektedir.

Dağıtım sektörü üzerinde kısmi bir düzenleme olacaktır. Elektrik alım fiyatı serbest, firmaya tanınan gelir ise düzenlemeye tabidir. Bir başka ifade ile dağıtım şirketlerine “gelir tavanı” yöntemi uygulanacaktır. Burada temettü, işletme giderleri, yatırımlar, iletim hizmet gideri olarak firmalara ödenen kalemler düzenlemeye tabi, elektrik alım bedeli ise, serbesttir. Bu nedenle de dağıtım sisteminde “California”da olan olayların benzerinin ortaya çıkması hiçbir zaman mümkün görülmemektedir. Zira, ulusal üretim sektörü tarafından piyasaya sunulan elektriğin elektrik alım bedeli serbest, firmaya tanınan gelir kısmı ise düzenlemeye tabi olacaktır. Bu durumda da, dağıtım firmalarının “California”da olduğu gibi düşük satış fiyatı ile yüksek alış fiyatı arasında sıkışıp kalmaları söz konusu değildir.

Kurulla ilgili olarak şunlar söylenebilir; Kurul, sektörün işleyişi ile ilgili düzenlemeleri yapan en üst düzey yetkili organdır. Kurul karar ve düzenlemelerinde tarafsızdır.

Sistemin sağlıklı işleyişi ile ilgili olarak çözülmesi gereken oldukça fazla sayıda pratik sorunlar olduğu şimdiden görülebilmektedir. Bu hususta birkaç örnek verilebilir. Dağıtım bölgesinde dağıtım hizmeti ile ilgili olarak bir şirket görevlendirilmiştir. Halbuki, bölgede çok sayıda üretici ve serbest tüketicinin yer alacaktır. Bu kuruluşlar arasındaki tüm enerji akıtma işlemleri bu dağıtım şirketi tarafından yürütülecektir. Bu durumda da, dağıtım şirketinin işletme kusurlarından dolayı bu kuruluşların uğrayacağı zarar ve ziyanın dağıtım şirketi tarafından tazmin edilmesi gündeme gelecektir.

Bir başka ihtilaf konusu da imtiyaz sözleşmelerinde yer alan “münhasır” dağıtım yetkisi üzerinedir. Bilindiği gibi, dağıtım şirketleri ile Bakanlık arasında yapılan imtiyaz sözleşmelerinde dağıtım şirketlerine bölgelerinde münhasır hizmet yetkisi verildiği yönünde bir hüküm yer almaktadır. Bu durumda da perakende şirketlerin bu bölgelerde çalışmaları imkansız hale gelmektedir. Bu konuda mevzuatın tadil edilmesi gerekmektedir.

Türkiye İletim AŞ'nin yıllık yatırım yükü oldukça ağırdır. Bu yatırım yükünün iletim hizmet geliri ile finanse edilmesi gerekmektedir. Bu nedenle de, bu gelirin bu şirketin yatırımlarını karşılayacak şekilde Kurul tarafından düzenlenmesi gerekmektedir.

**Av. İbrahim GÜL-** Ben bir hukukçu olarak öncelikle regülasyonla rekabet konusundaki Sayın İzak Atiyas'ın sunmuş olduğu tebliğde batık sermaye ile ilgili bir konuya değinmek istiyorum.

Ama hukuk devletinin ne kadar önemli olduğu üzerinde durulduğundan öncelikle buna değineceğim. Ülkemizde maalesef hukuk devleti ilkelerinin neler olduğu da pek bilinmiyor.

Hukuk devleti her şeyden önce insanların haklarına saygılı olmayı gerektiriyor. Yani, eğer bir hak varsa, o hakka saygılı olmayı gerektiren bir husus. Şimdi, insanların hiçbiri bunu bilmiyor biliyorsa da saygı göstermiyor. Yani, karşısındaki insanın fikrini almak, onun hakkı varsa, o hakkına yönelik herhangi bir şekilde değerlendirme yapılmıyor.

Dolayısıyla, bu çerçevede Türkiye'de insanların bir eğitime ihtiyacı var. Yani, “ben yöneticiyim, her şeyi yaparım, buna muktedirim” gibi bir mantıkla kesinlikle Türkiye'de batık sermayeden, sonuçta yatırımların arttırılmasıyla sonuçlanacak bir çözüm üretilemez.

Regülasyondan ne anlaşılmalıdır? Bu hususta ben şu noktaya değinmek istiyorum: Rekabet hukukunun regülasyona bakış açısı nedir? Yani, regülasyon rekabet kurumlarının daha önce gündemine geldiği zaman bir şekilde regülasyon yapıyorlar mıydı? Bence evet, bir şekilde regülasyon yapabiliyorlardı rekabet kurumları, rekabet otoriteleri. Özellikle burada iki temel unsur göze çarpıyor. Biz bunu, Batılı hukuk sistemlerinde “essential facilities” diyorlar, ben onu, temel kaynak faaliyet olarak Türkçe'ye çevirdim. İşte bu temel kaynak faaliyetin iki temel özelliği var: Bir tanesi doğal tekel ya da ilgili pazarda hâkim durumda olma, ama doğal tekele yakın bir hâkim durumda olma. İkinci özelliği de, bir eşinin yapılamaması; yani, bir hat yapıyorsunuz, diyelim ki elektrik hattı, bunun ikincisinin yapılıp yapılamaması. Eğer ikincisi yapılabilir diyorsanız, zaten burada rekabet bir şekilde sağlanıyordur. Ama, yapılamıyor diyorsanız, ki bunu neye göre belirleyeceğiz de çok önemli, yani bir, o pazara girecek olan firmaya

göre mi belirleyeceğiz veya başka bir unsura göre mi belirleyeceğiz; onda netlik kazandırılması lâzım regülasyon kavramının tanımı bakımından. Burada bence objektif olarak belirlenmesi gerekir, yani herkese göre belirlenmesi gerekir.

Bu iki temel unsurla baktığımız zaman, daha önce acaba ne tip regülasyonlar ortaya çıkıyor? Burada üst temel kaynak faaliyeti dediğim benim, bir kavram var. Tabii bu, yüksek lisans tezimde değinmiştim bu konular üzerine. Şimdi, bir ulaşım ağı var; zaten buradan çıkıyor regülasyon esas unsuru da. Ulaşım ağında ne var? Demiryolu var, liman var, havayolu var meselâ. Ama, buna karşılık da bir işletmecisi var bunun. Ne var? Tren var, feribot var, havayolu şirketi var. Şimdi dolayısıyla, birini diğerinden ayırıyoruz. Birini diğerinden ayırdığımız zaman, işte bu ulaşım ağına sahip olan firmanın regüle edilmesi gerekiyor. Regülasyon bence bu, ben böyle anlıyorum. Ama, regülasyon o kadar çok geniş bir kavram ve de gittikçe genişliyor, bakın, sadece demiryolu, havayolu falan demiyorum, başka şeyler de var. Ne? Elektrik, telefon hattı. Hadi bunlar da doğal diyebiliriz. Peki, başka? Hammadde var, yedek parçalar var, telif hakları var, meteoroloji bilgileri var; bunlar hep tekel. Yani, hep bunlar regüle mi edilmeli acaba gibi bir soruyu da sormak istiyorum.

**Uğur EMEK-** Devletin yakın bir zaman kadar, kendi işletmeleri aracılığıyla kamu hizmeti olarak sunduğu ağ sanayilerinde piyasaları oluşturabilmek amacıyla serbestleşme rekabet ve regülasyon politikalarına başvuruluyor. Ağ endüstrilerinde rekabet denildiğinde, literatürün söylediği bir başka şey ise ağlar arasında rekabet. Bu konu gündeme gelmedi.

Öncelikle, bu tür tartışma platformlarında ağ sanayilerinden bahsedilirken tüm odak telekom ve enerji üzerine yoğunlaşıyor. İbrahim Bey de biraz önce belirtti. Ağ endüstrileri denildiğinde, demir yolları, doğalgaz, havayolu hizmetleri, sulama, posta hizmetleri gibi daha bir sürü farklı sektör bulunmaktadır. Ağlar arası rekabet denildiğinde, demiryolunun karayolu ile rekabeti, posta hizmetlerinin de telekom hizmetleri ve elektronik postayla rekabeti gibi konular gündeme geliyor.

Elektrik piyasalarında ve telekomda bir özelleştirme süreci, düzenleyici kurallar oluşturulmadan başlatıldığı için, bence elektrik piyasalarında rekabete dayalı bir büyüme olanağı kaybedildi. Yap-işlet-devret sözleşmelerindeki verilmiş olan uzun garantiler nedeniyle, 20 veya 30 yıl için elektriğin üretiminde ve dağıtımında rekabetten bahsetmek, bence biraz naif kaçıyor.

Bu nedenle, bu tür sanayilerde “Ex-post” bir tepki vermek yerine “Ex-ante” bir tepki vermek; yani özelleştirme süreci başlamadan önce sektöre regülasyon ve rekabet kurallarını tanıtmak daha anlamlıdır. Uygulamadan gelen birisi olarak, bu konuyu özellikle gündeme getirmek istiyorum. Bu noktada da

posta ve demiryolu sektörlerindeki serbest piyasanın oluşabilmesi için, bu sektörlerde de regülasyon ve rekabet politikalarının bir an önce gündeme getirilmesi gerekmektedir. Posta hizmetlerinin rakibi olan elektronik posta ve telekomun haberleşme sektöründen almış olduğu pazar payı potansiyelinin posta sektöründe kalması devletin özelleştirme gelirleri için de önemlidir. Aynı şekilde, demiryolu ve karayolu ulaşımı arasındaki rekabet çerçevesinde karayolunun kazanmış olduğu pazar payının, demiryolu sektöründe gelir açısından zafiyete neden olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır. Bu sektörlerde, düzenleyici kurallar oluşturulmadan, fiilî bir piyasa oluşumu; örneğin kargo şirketlerinin posta taşımacılığı sektöründe fiilen faaliyet göstermesi, sulama hizmetlerinde birtakım firmaların, -işte masalarımıza gelen suların- fiilen faaliyet göstermesi; diğer bir deyişle elektrik sektöründe olduğu gibi özel sermayeli firmaların düzenleyici kurallar oluşturulmadan piyasalara girmesi düzenleme kurallarının oluşturulmasında mevcut firmaların kendi lehlerine lobcilik yapmasına ve düzenleme kurallarının deformasyonuna neden olabilecektir. Bu konuda Rusya'nın yaşamış olduğu başarısız deneyim tüm dünya ve Türkiye için çıkarılması gereken iyi bir ders olmalıdır.

**Armağan ORUÇ-** Londra'dan bir hukuk bürosundan geliyorum. Aslında New York ofisindeyim. Dolayısıyla, burada kimseyi temsil etmiyorum. Sayın “Klotz” gerçekten çok aydınlatıcı bir tebliğde bulundu. Özellikle telekomünikasyon konusunu anlatırken, Avrupa bazında regülasyonu, burada regülasyonun tanımı çok kısıtlı, sadece liberalizasyon çerçevesinde yapılan uygulamalara regülasyon olarak değindi. Telekomünikasyon olayını anlatırken, regülasyona tabi olacak tüzel kişilerin ilgili piyasada hâkim durumda olması gerektiğine değindi.

Burada özel sanayinin çok rahatsız olduğu bir konu var. Konu şu: Bir piyasada belli bir faaliyette bulunmadan evvel, bizim müvekkillerimiz, onun, o fiilin nasıl karşılanacağını bilmek istiyorlar tabii ki. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri'ndeki uygulama bütün ülke sathında standart olduğu için, o beklenti aynı şekilde Avrupa için de geçerli. Türkiye pek yakında aynı uygulamaya tabii olması beklendiği için, Türkiye için de aynı şey geçerli olacak.

Hâkim pozisyon kavramı hem çok sorun yaratıyor, hem de özellikle uygulama, regülasyon Avrupa bazında olduğu hâlde, uygulama ulusal bazda olduğu için, bu uygulamanın her ülke çapında nasıl yapılacağı konusunda çok ciddi bir belirsizlik ortaya çıkıyor. En azından, yani o belirsizlik olacak mı, olmayacak mı bilmiyoruz şu anda ama, öyle bir korku var ve bunu ulusal bazdaki rekabet kurumlarının değerlendirmesini temenni ediyoruz.

**David PARKER-** OECD'den katılıyorum. Birinci olarak, “Mr. Klotz”un çok etkili sunuşunda da belirttiği gibi, kimi belirsizlikleri ayırmak için

altı aylık bir dönem içerisinde Komisyon bir regülasyon istemiştir. Bunun için gerçekten mükemmel bir bütçe yarattı. Yüksek frekansta internet erişimi sağlayan birçok şirket var. Bu gerçekten mükemmel bir sonuç benim kişisel görüşüme göre.

Aklıma takılan sorular şunlar: Bir tanesi, yine telekomünikasyonla ilgili. Rekabet hukukunun uygulanmasıyla ilgili olarak, “Mr. Klotz”, Komisyonun Alman ulusal regülatörüne karşı aldığı karardan söz etmişti bu erişimle ilgili olarak ve Alman regülatörünün bünyesinde neden bu sorunun çözülemediğini anlattı. Alman süreci çerçevesinde konuyu anlattı.

İkinci olarak, Komisyon ve ulusal regülasyon arasındaki ilişkiden söz etti. Gerçekten bilgi sahibi olduk. Enerji konusundaki taslak teklif geçerse, gerçekten çok iyi bir inisiyatif olacak. Bir de, direktifte, ulusal regülatörün ortak olması sorunu olacak bu alanda.

Buradan çıkan sonuç şu ki; yani, şu anlama mı gelir acaba? Taslak direktif şu anda altyapı tesislerine erişimi regüle etmekte. Bu, bu anlama mı geliyor acaba? Bu endüstriler gerçekten sorunlu bir alan.

**Dr. Esen SİREL-** Ben de bir Amerikan şirketini temsil ediyorum. Aynı zamanda İngiltere’de “City University”denim. “Monopoly”leri “Torminate” etmekte, Avrupa Topluluğunda, Avrupa Topluluğu “The loosen regulations”, bütün şeyler, bu konudaki gerekli hukukî şeyler yapılıyor ama, hepimizin bildiği bir şey var ki, “Monopoly”ler, yani tekeller hukukla veya regülasyonla bir günde “Torminate” edilmiyorlar maalesef. Buna en güzel örnek, yine telekomünikasyonda 1 Ocak 98’de Avrupa Topluluğunda bir-iki Portekiz, İspanya, Lüksembourg, Yunanistan gibi küçük bir-iki ülkenin istisnası dışında rekabete açıldı. Ama, orada da görüyoruz ki, ülkelerin kendi regülasyonları ve kendi yapılarının çok büyük etkisi oldu. Meselâ Almanya’ya baktığımız zaman, “Deutsche Telekom”un bütün kavgasına, gürültüsüne ve yüksek fiyatlarına rağmen özellikle uluslararası telekomünikasyon pazarında ilk altı ayda % 40 pazar payı kaybetti.

Fransa ve İtalya’ya baktığımız zaman “Mr. Parker” çok, bir müşteri olarak güzel bir tablo görmüş ama, maalesef hâlâ Fransız Telekom’un pazardaki payı % 90’larda; İtalya da aynı şekilde.

İngiltere’ye baktığımız zaman, İngiltere 15 yıldır bunu yenmeye çalışıyor. “British Telekom”un “Local Market”teki pazar payı hâlâ % 80’lerin üstünde. “International”da tabii çok daha düştü.

Dolayısıyla, bu pazar açılacak, Türkiye’de de pazar açılacak dediğimiz zaman, bu, bugünden yarına olmayacak. Benim görüşüm, şu anda

telekomünikasyonla ilgili birçok “Draft”lar yazılıyor, “Regulation”lar yazılıyor ve herkes bunlara sanki nihâî sonuç gibi bakıyor.

Bence Türkiye’de izlenmesi gereken politika adım adım regülasyona ve liberalizasyona geçilmesi. Pazarların, 2003 Ocak’ını beklememize gerek yok bence. Bir sene içinde şurayı açıyoruz ve Avrupa Topluluğu’nun 10 yılda yaptığını belki üç yılda yapmamız lâzım, partiler hâlinde açmamız lâzım.

Telekomla ilgili ikinci belirtmek istediğim şey, Türkiye’de telekomünikasyondan ve regülasyondan bahsederken, işte “Incumbent”, tabii ki Türk Telekom’a herkes yoğunlaşıyor. Halbuki, bizim mobil, yani cep telefonu dediğimiz mobil pazarda da bir “SMP”ı olan operatörümüz var. Bunu % 25’ten % 40’a çıkardığımız zaman bile, öyle bir operatörümüz var ortada; dolayısıyla ona da biraz insanların dikkat etmesi ve o konudaki rekabeti de artırmak için çaba göstermesi gerektiğine inanıyorum.

**Robert KLOTZ-** Bir soru vardı “Mr. Parker” tarafından bana yönlendirilen. Birincisi, rekabet hukukunun Alman örneğinde uygulanmasına ilişkin ortaya getirdiği soruydu. Avrupa Komisyonu ile ulusal regülatörler arasındaki ilişkiye dikkat çekilmişti. Gerçekten burada incelememiz sonucunda bir düzenleyici sorunu olduğunun ortaya çıktığı görülmekte. Yerel loop’a erişim ücretlerinin sabit değil de, maliyete dayandırılması, biz burada politik bir süreçten geçtik. Karar alma sürecine müdahalede, burada yerel loop erişim ücretleri sabitlenmeden önce dört tarifinin belirlenmesi gerekmektedir. Bunlar, yaklaşık % 200’e kadar, sonra tekrar 150’e varan ve sonra tekrar 100’e gelen bir marj içinde belirlenmiştir. Düzenleyici ya geri çekecekti kendisini ya da biz, son aşamalarda bir noktada regülatörün ücretlere karar aldığı fiyatların daha düşük olduğunu gördüğümüzde müdahale etmesi gerekebilecekti. Komisyonla ulusal regülatör arasındaki ilişki, bu örnekte de anlaşılabilir, ki biz öncelikle ulusal regülatörün kararlarını dikkate almaktayız.

1998’deki Erişim Tebliğinde, ulusal otoritelere böyle bir konu geldiğinde, Komisyon kendini geri çeker, bir süre bu davayla ilgilenmez; bu süre altı aydır. Eğer altı ay içerisinde bu dava bir şekilde çözümlenemezse, biz o zaman Komisyon olarak devreye gireriz ve davayı devralırız. Komisyon ile ulusal otoriteler arasındaki ilişkilerde uygulanan uygulama işte budur. Önce ulusal otoriteler devrededir ve eğer gerekirse bir süre sonra biz devreye gireriz.

İkinci sorunuza ilişkin olarak da şunu söylemek istiyorum enerjiyle ilişkili olarak: Enerji direktifleri aslında her ulusa gereklidir. Şebeke erişimi artık sadece hiçbir regülatörün bulunmaması durumunda müzakere edilmiş yöntemlerle devam eder. Enerji piyasasındaki ulusal düzenleyiciler, öncelikle bu durumda taraflar birbirleriyle müzakere ederler; regülatöre ihtiyaç duymazlar.



Eğer bir anlaşmaya varamadıkları takdirde ulusal regülatör her zaman orada duruyor; artık zorunlu şebeke erişimi yoluyla devreye giriyor. Ve uygulamada bu alanda gayet başarılı sonuçlar elde edilmiştir. Öncelik tarafların sözleşmeye dayalı faaliyetlerine ilişkin olup, ret kararlarını engellemeye yöneliktir. Bu, her zaman için tesis edilmesi gereken bir durumdur. Gelecekte var olması gereken prensip, düzenleyici faaliyet, hem müzakere hem de zorunlu şebeke erişimi yoluyla sağlanabilir.



## Paul KNIGHT

*İngiltere Adil Ticaret Ofisi Rekabet Çalışma Grubu Sekreteri*

---

Sektörel regülatörler ile ulusal rekabet otoriteleri arasındaki ilişkiler incelenmektedir. Benim açıklayacağım görüşler İngiltere'nin ana rekabet otoritesi olan Liberal Ticaret Bürosunun, "Office of Fair Trading-OFT" perspektifinden yansıyan görüşlerdir. Özellikle rekabet alanındaki bu eşgüdüm biriminde çalışmaktayım ve regülatörlerin rekabete yaklaşımını koordine etmekteyim.

Bildirinin amacı, tavsiye niteliğinden daha çok açıklayıcı bir nitelik taşımaktadır. Bizim sistemimiz bir çizgiden yola çıkıp da tek biçimli bir bütüne ulaşmak yerine, mevcut yapıların üzerine yapılar eklemiş ve bu yapıları adapte etmiş bir sistemdir. Şu anki yapısı ise nispeten yenidir. Sistemimiz halihazırda evrimini devam ettirmekte olan pragmatik ve evrimci bir anlayışın ürünüdür. Demek istediğim, bizim yolumuzun, işleri halletmek için geçerli olan tek yol ve Birleşik Krallık sisteminin tüm yönleriyle ve eleştirilmeden kopyalanması gereken bir model olduğunu söylemek değildir. Bundan ziyade, sizlere sistemimizi açıklamak ve sistemin neden bu şekilde oluşturulduğunu, var olduğu bu nispeten kısa zaman içinde uygulamada nasıl olduğunu ve çıkardığımız birtakım dersleri sizlerle paylaşmak isterim.

Önce kısa mevzuata ve sistemin tarihî geçmişine bakmak istiyorum. Daha sonra da sektör düzenleyicileri ile pratikteki çalışma düzenleri ve özellikle de Eşgüdüm Çalışma Grubu arasındaki ilişkiler üzerinde duracağım.

Liberal Ticaret Bürosunu (OFT) kısaca bir tanıtmakta fayda olduğunu düşünüyorum. OFT, Bakanlıktan bağımsız bir hükümet departmanıdır. Londra merkezinde yerleşik büro yaklaşık 450 memur çalıştırmaktadır. Amacı, etkin rekabetin işleyişini koruyarak, ticaretteki kötü uygulamaları ortadan kaldırarak ve uygun rehberlik ilkeleri yayımlayarak Birleşik Krallık'taki tüketicilerin ekonomik çıkarlarını korumaktır. Büro iki ana bölümden oluşmaktadır: Biri, rekabet politikası; diğeri de tüketici işleridir.

Büronun kısa bir geçmişine bakacak olursak, son 20 yıl boyunca Birleşik Krallık kamu tekellerinin özelleştirilmesine ve bu sektörlerde rekabetin tesis edilmesine yönelik bir politika takip etmiştir.

Bu yapılırken, bu tekellerin kamu elinden özel ellere aktarılması mümkün olduğu zamanlarda parçalara ayrılması, örneğin demiryolu ağında veya gaz boruları sisteminde sahiplik, demiryolu hizmetlerinin veya gazın gerçek

tedariki işleminden ayrıldı. Bu ayrılma ve piyasaların rekabetçi girişlere açılması yolları seçilmiştir. Ancak, fark edildi ki, kamu hizmetlerinin bir tür düzenlemeye ihtiyacı vardı.

Şayet tüketicilerin ve alıcıların yararı düşünülüyor ise, tekellerin kamudan özele aktarılmasının anlamı pek de yoktu. Bu sebeple, birtakım sektör regülatörleri, yani düzenleyiciler kurulmalıydı. Bu düzenleyicilerin her birinin kendi bünyesinde çalışanları ile kendine güç sağlayan mevzuatı olmalıydı.

Şu anda mevcut düzenleyicileri saymam gerekirse; telekomünikasyon sektöründe OFTEL; Demiryolları hizmetlerinde ORR; Hava Trafik Kontrolünde CAA; Su ve Kanalizasyon Hizmetlerinde OFWAT; elektrik ve gaz sektörlerini içinde taşıyan enerji sektöründe iki düzenleyici bulunmaktadır.

Bunlardan biri, yani OFGEM, İngiltere'yi, İskoçya'yı ve Galler'i diğeri ise, yani OFREG ise Kuzey İrlanda'yı kapsamaktadır. Burada birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. Meselâ, enerji alanındaki düzenleyici olan OFGEM, aslında birbirlerinden ayrı olan gaz ve elektrik düzenleyicilerinin “amalgamasyon”u sonucu ortaya çıkmış bir yapıdır.

Sivil havacılık otoritesi de hava trafik kontrolü üzerindeki mevcut yetkilerini yeni almıştır. OFCOM, sadece şu anda OFTEL tarafından düzenlenmekte olan telekomünikasyon sektörünü değil, bunun yanında radyo ve televizyon yayınlarını da kapsamaktadır.

Bu alandaki mevzuata gelince, her kamu sektörü kendi düzenleyicisine yetki ve meşru statü sağlayan özel bir mevzuata sahiptir. Genellikle düzenleyicilerin, düzenlenen hizmetin Birleşik Krallık çapında yeterli düzeyde sağlanışını temin etme, rekabeti destekleme ve kolaylaştırma ve alıcılarla tüketicilerin çıkarlarını koruma gibi meşru mükellefiyetleri söz konusudur.

Bununla birlikte, verdikleri lisanslar yoluyla sektördeki firmaların her hangi bir sınıfa yönelik adil olmayan bir tercihi davranış sergilemelerini veya bu sınıfı tercih eder eğilimler sergilemelerini de düzenlemeye tabi tutmaktadırlar. Ancak, geçen yıldan bu yana bu “Ex-ante” regülasyonla birlikte düzenleyiciler, 1998 yılına ait Rekabet Kanunu kapsamında yeni birtakım “Ex-post” yetkiler de kazanmışlardır. Kanun, 01 Mart 2001 tarihinde yürürlüğe girmiş ve rekabet hukukunun Birleşik Krallık'taki uygulamasında ciddi değişiklikler yaratmıştır.

Bu kanun, büyük ölçüde Roma Antlaşmasınının 81'inci ve 82'nci maddelerine dayanmaktadır. Bu kanunu uygularken Birleşik Krallık mercileri, Avrupa'daki önceki uygulamaları takip etmek durumundadır.

Kanunda iki temel yasak söz konusudur: Birincisi, rekabet karşıtı anlaşmalardır. İkincisi ise, hâkim durumun kötüye kullanılmasını yasaklayan yasaklayıcı bölümdür.

Önceki Birleşik Krallık mevzuatlarıyla karşılaştırıldığında, bu kanun, soruşturmalar açısından daha kuvvetli yetkiler sağlamakta ve birinci ve ikinci bölümlerde yer alan yasaklara uymamaları sebebiyle teşebbüslere Birleşik Krallık'taki cirolarının yüzde 30'una varan maddî cezalar uygulamasına daha fazla imkân tanımaktadır. Cezalar özel hukuk çerçevesinde verilen hürriyeti bağlar nitelikte olmayan cezalar olup, ağır ceza niteliği taşımamakta. Yani, ceza hukuku çerçevesinde verilen hürriyeti bağlayıcı nitelikte cezalar değildir. Kanunla birlikte kişilere değil, teşebbüslere verilmektedir. Bunun yanında kanun, soruşturmanın engellenmesini, delillerin yok edilmesini veya hatalı bilgi sağlayan kişileri ağır suç işlemiş olarak niteler. Yani, bu tür suçlar ceza hukuku çerçevesinde verilen hürriyeti bağlar nitelikteki ceza kapsamına girer nitelik taşımaktadır.

Para cezalarının yanı sıra, ihlal gerçekleştiren bir teşebbüse, bu ihlali sona erdirmesine yönelik bir direktif de verilebilir. Bu tür kararlar öncelikle Rekabet Komisyonuna taşınabilir, sonra da mahkemelerde temyiz edilebilir.

Teşebbüslerin yaptıkları anlaşmanın etkilerinin rekabet üzerindeki zararından daha fazla olduğu görüşüne dayanarak, birinci bölümdeki yasaktan muafiyet sağlamak üzere başvuruda buldukları veya yasağa karşı bir davranış sergilemediklerinin tespiti için anlaşmalarına ilişkin karara varılmasını talep ettikleri bir bildirim sistemi söz konusudur. Bununla birlikte, ikinci bölümdeki yasaktan muafiyet sağlamak mümkün değildir. Bizim politikamız, “bildirimde değil şikâyetle bulun” sloganından yola çıkarak, rutin bildirimlerin önüne geçmek ve şikâyetlerin sayısını artırmaktır. Buradaki niyetimiz, kaynakların ciddi rekabet karşıtı anlaşmalar ve davranışların soruşturulmasına yoğunlaştırılmasıdır.

Bunun yanında, iş dünyasını yeni kanunla ilgili olarak eğitmek üzere de çalışmalar yapmaktayız. İşte bu durum kısmen, kanunun kabulü ile yürürlüğe girmesi arasındaki zaman farkını da açıklamaktadır. Bir diğer gerekçe ise Büroyu yeniden yapılandırma gereği ve mevcut personelin eğitilmesi ve yeni personel istihdamıdır.

Eşgüdüm: Bir de eşgüdüm konusu var. Yasaklar, teşebbüsler için geçerli olurken, bir diğer taraftan da yeni kanun kapsamında sektör düzenleyicilerinden her birinin kanunu OFT ile eşgüdümlü olarak kendi sektöründe uygulama yetkisi bulunmaktadır. Bunun ardında yatan sebep, sektör düzenleyicileri açısından, yeni kanun kapsamında yasakların uygulanmasında kendi sektör

uzmanlıklarından yararlanılmasının sağlanması sırasında genel rekabet hukuku fonksiyonlarıyla sektöre özel regülasyonun koordinasyonunun kurulmasıdır.

Düzenleyicilerin kendi ilgili endüstrilerine ilişkin sahip oldukları uzmanlık bilgileri, rekabet hukukunun uygulanma kalitesinin, hem iş dünyası, hem de tüketiciler yararına artırılması açısından önemli bir fırsat yaratmaktadır. Özellikle de yeni kanunun uygulanması, detaylı bir piyasa analizi ile düzenleyicilerin uzmanlık bilgilerine ve verilere sahip olmalarını gerektirir.

Kamu hizmetleri dışında, OFT'nin diğer düzenleyici organlarla sorumluluk paylaştığı birtakım başka sektörler de söz konusudur. Örneğin malî hizmetler sektöründe ve yayıncılık alanında belirttiğim gibi yayıncılık sektörünün yakında değişebilme olasılığına rağmen, ancak, burada, "Concurrent Powers", yani eşgüdümlü yetkiler yoktur.

Bundan ziyade, sektördeki bazı rekabet konuları, OFT tarafından uygulanan Rekabet Kanununa takiben bir diğer grup konu da diğer organ tarafından düzenlenmektedir. OTF ile bu diğer organlar arasındaki ilişkiler, "Ad-hoc" ve "Case-by-case" bazda yürütülmektedir. Ancak, şu anda yayıncılık sektörünü düzenlemekte olup, "ACT"i, yani kanunu uygulamada eşgüdümlü yetkilere sahip olmayan ITC, Eşgüdüm Çalışma Grubunda gözlemci olarak yer almaktadır.

Bir istisna ile, kamu hizmetleri düzenleyicilerinin kanunun uygulanmasında "Apply" ve icrasında "Enforce" ilgili sektörlerine ilişkin rekabeti bozucu nitelik taşımayan anlaşmalar veya hâkim durumun kötüye kullanılması durumlarıyla başa çıkmak üzere OFT Genel Direktörünün tüm yetkileri bulunmaktadır. Eşgüdümlü bir kaza hakkının "Jurisdiction" var olup olmadığının tespitinde ilgili teşebbüslerin teşhis edilmesinden ziyade, anlaşmanın veya davranışın ilişkili olduğu esas konudur.

Bir düzenleyici şunları yapabilir:

- a) Kanunun uygulanmasına ilişkin kılavuzluk,
- b) Yasakların ihlaline ilişkin şikâyetleri değerlendirmek,
- c) Ciddî ve düzeltilemeyecek nitelik taşıyan hasarı engellemek üzere geçici tedbirler koymak,
- d) Bir karara ilişkin bildirimleri değerlendirmek ve kanunun uygulanmasına ilişkin kararlar vermek,
- e) Birinci bölümdeki yasaklardan muafiyet vermek, gerektiğinde şarta tabi olmak üzere,
- f) Hem düzenleyicinin inisiyatifiyle, hem de şikâyetler üzerine soruşturmalar yapmak; doküman ve bilgi temini, müştemilatın

aranması, araştırılması konusunda düzenleyicilerin sahip olduğu yetkiler, OFT Genel Direktörününkiyle aynıdır.

- g) Para cezaları vermek,
- h) İhlali sona erdirmek için talimat vermek ve verilen talimatları icra etmek,
- i) Kanunun, düzenleyicinin sektöründe ne şekilde geçerli olduğunu, nasıl uygulandığını gösterir bilgi ve tavsiye belgesi yayınlamak.

Ancak, Genel Direktör, sektör düzenleyicileri ve üçüncü taraflar tarafından kanunun birinci bölümünde yer alan hükümlerin icrasında, yani Genel Direktör düzenleyicilere danışmak zorunda olsa dahi, takip edilmesi gereken prosedürleri belirleyen Direktörlük kurallarını hazırlayıp, değiştirmek ve cezalara ilişkin kılavuz yayınlamak yetkileri sadece Genel Direktördedir.

Tüm kararların temyizinde tek bir sistem söz konusudur. Bu kararlar ister OFT tarafından, isterse düzenleyicilerden biri tarafından alınsın, durum değişmez.

Uygulamada eşgüdüm bakıldığında ise şunları söyleyebilirim: Eşgüdümlü yetkiler konusunda hepimizin karşı karşıya kaldığı ortak sorun, birbiriyle tutarlı kararlar alırken, hem iş dünyası için, hem de tüketiciler açısından etkili ve verimli bir eşgüdüm çalışması yapabilmektir.

Bunu yapmak için tüm otoritelerin anlamaları gereken şey, diğer otoritelerin amaçları ve sorumluluklarıdır. Hepimizin ihtiyaç duyduğu şey, bireysel hareketlerimizin sonuçlarının, diğerlerinin yaptığı işleri nerede etkilediğini görebilmek, bu uygulamalarımızın sonuçlarını anlayabilmek ve münasip olan noktada diğerlerinin de görüşlerini göz önüne alabilmektir. Ancak, bunun anlamı, otoritenin belirli bir olayda uygun olduğuna inandığı hareketi gerçekleştirme konusundaki takdir yetkisini kaybetmesi değildir.

Eşgüdüm Çalışma Grubunun “CWP” rolü, gerekli olan işbirliğinin tipini kolaylaştırmaktır. Bu grup, OFT ile eşgüdümlü kaza hakkına “Jurisdiction” sahip tüm otoritelerden oluşmaktadır. Bir de bunların yanında gözlemci olarak yer alan ve eşgüdümlü yetkileri bulunmayan Bağımsız Televizyon Komisyonu “Independent Television Commission” vardır. Sivil Havacılık Otoritesi “CAA” de, son zamana kadar gözlemciyken, trafik kontrolüne ilişkin yetkileri alarak tam üye hâline gelmiştir. 01 Mart 2001 tarihine gelene kadar CWP, kanunun uygulanmasına ve icrasına ilişkin genel tavsiyeler oluşturan bir seri ilke üzerinde çalışmalarını sürdürmüştür. Bununla birlikte, direktörlük prosedürlerine ilişkin kuralların, ki bu kurallar hem OFT, hem de düzenleyiciler için geçerlidir. Bu kuralların taslağının hazırlanması gibi uygulamaya ilişkin diğer konuların tartışıldığı bir forum da hazırlamıştır. Ancak, Mart 2000’den bu

yana ilgilendiğimiz davaların ortaya çıkarttığı konularda, kanunun icrasına ait uygulama prosedürlerine bir kayma gözlemlenmektedir.

CWP her ay düzenli olarak toplanır ve gerektiğinde acil durum toplantıları da düzenler. Belli birtakım projelerin ilerletilebilmesi amacıyla alt grup uzmanlarının bir araya getirilmesi de rastlanan bir uygulamadır.

Esneklik, anahtar sözcük olup, uzmanlığın tanımının yapılması ve uzmanlıktan tam anlamıyla faydalanılması büyük önem taşımaktadır. Kanun kapsamında ortaya çıkan konular, toplantıların odak noktasını oluştursa da, üyelerin ilgisini daha çok çeken diğer konuları da kapsamına almaktadır.

CWP, amaçlarını ortaya koyan ve bu amaçlara ulaşmak için neler yapılacağını açıklayan referans koşullarını kabul etmiştir. Bunlar, “Concurrent Application to Regulated Industries”, yani düzenleme yapılan sanayilerde eşgüdüm uygulaması başlıklı revize ilkelere bir ek niteliğinde yayımlanmıştır.

CWP, dört ana amacını ifade etmiştir. Bu amaçlar;

- a) Düzenleyicilerle OFT Genel Direktörünün, kanun kapsamında fonksiyonlarını yerine getirirken olabildiğince tutarlı bir yaklaşım sergilemelerine kolaylaştırmak,
- b) Aralarındaki, yani düzenleyicilerle OFT Genel Direktörü arasındaki pratik çalışma düzenlemelerini değerlendirmek,
- c) Ortak ilgi alanına giren konuların tartışılması ve yasal olarak uygun ortamda bilgi alış-verişi için bir araç sağlamak,
- d) Kanuna ilişkin bilgilerin ve tavsiyelerin kamuya aktarılmasını koordine etmek,

Ben burada tutarlılık konusunu açmak istiyorum. Kanun kapsamında, fonksiyonların yerine getirilmesinde tutarlı bir yaklaşım, hem düzenleyiciler hem de iş dünyası açısından aynı şekilde önemlidir. Bunu idare edecek yeni bir çerçevede, CWP üyelerinin deneyimlerini paylaşmaları ve “Case Work” çalışmalarında mümkün olduğunda, tutarlı bir yaklaşım sergilemeleri mantıklı bir davranıştır. İş dünyası ve hukuk firmaları da, kanunu uygulayanların tutarlı yaklaşımlar sergilemelerini isteyeceklerdir. Bu durum, aynı zamanda, uygunluk programlarını geliştirenlere de yardımcı olacaktır. OFT de bunu desteklemektedir.

Kanunun 60’ıncı bölümü, OFT ve düzenleyicilere yasal bir mükellefiyet getirmektedir. Bu mükellefiyet, kanunun birinci bölümü bağlamında ortaya çıkan sorunların üstesinden gelmekle olup, bu durum Avrupa Topluluğu rekabet hukuku kapsamında ilgili sorunların çözümlenmesi ile bir nevi tutarlılık taşır. Bu faaliyet, Avrupa Topluluğu örneğinin ayrıntılarıyla bilinmesini ve süregelen



gelişmeleri takip etmede sürekli bir kararlılığı gerektirmektedir. Bu, tek başına 60'ıncı bölümde uyumu sağlayamaz; ancak, her bir CWP üyesinin, diğerlerinin değerlendirmelerinden faydalanmasını sağlar.

Çalışma düzenlemelerine baktığımızda, 1998 yılı Rekabet kanunu eşgüdüm 2000 regülasyonları, diğer şeylerin yanında bir davaya ilişkin olarak kimin kaza hakkını kullanacağını tespitine, anlaşmazlıkların çözümlenmesine ve davaların bir otoriteden diğerine transferine ilişkin hükümler taşımaktadır. Bu durum, yargısal konulara ilişkin önemli bir çerçeve sağlamaktadır. Ancak, yine de ilgili otoriteler arasında iyi işleyen ilişkilere de çok fazla şey dayanacaktır. Bu, CWP toplantılarına katılanların çalışmalarının ötesinde olup, farklı otorite çalışanları arasında, davaların ele alınmasındaki günlük bazda düzenlemelere kadar uzanmaktadır. Bu nedenle CWP üyeleri kendi otoriteleri altında çalışanların eşgüdümlü kaza hakkına ilişkin konuların tanımlanmasının taşıdığı önemi tam olarak anlayabilmelerini ve bu konuları etkili bir şekilde çözüme kavuşturabilmeleri için çalışmalar yapmaktadır.

Geniş anlamıyla regülasyon, belli bir bildirim veya şikâyet ele alınırken, hangi otorite daha iyiyse, bu otorite üzerinde karar kılınmasını gerektirir. İster yol gösterme amacıyla yapılmış olsun, isterse hakkında karar istenmiş olsun, tüm bildirimler OFT'ye sunulur ve münasip olması hâlinde yapılan bildirim bir nüshasını ilgili düzenleyiciye iletmek, bu düzenleyicinin konuya ilişkin kaza hakkını oluşturmasını istemek de bizim işimizdir.

Regülasyonlar, şikâyetler üzerine atılan adımlara nazaran daha az tavsiye edici niteliktedir. Şikâyetler, eşgüdümlü kaza hakkına sahip herhangi bir otoriteye yapılabilir. Bu otoritenin, şikâyeti aldığı anda bu hususun soruşturuluyor olduğunu bir başkasına bildirme zorunluluğu yoktur. Bu tür bir bildirimde bulunma zorunluluğu sadece şikâyeti ele alan otoritenin kanun kapsamında tavsiye edilen fonksiyonları uygulamayı teklif ettiği hâllerde ortaya çıkar. Resmî soruşturma yetkilerinin kullanılmasını buna örnek gösterebiliriz. Ancak, CWP iyi bir uygulamanın olması için, dava bilgilerinin ilk aşamalarda belli bir şikâyete ilişkin eşgüdümlü kaza hakkı olabilecek diğer otoritelerle karşılıklı olarak mübadele edilmesi gerektiğini kabul etmektedir. Böylelikle en uygun otoritenin konuyla ilgilenmesi sağlanırken, tek bir dava ile birden fazla otoritenin ilgilenmesi engellenmiş olacaktır. Genellikle hangi otoritenin hangi davaya bakacağı konusunda anlaşmaya varılması için, bildirim ve şikâyetin yapılmasından sonra bir ay kadar süreye gereksinim duyulmaktadır. Ancak, bugüne kadar yaşadıklarımız göstermektedir ki, şikâyetlere ilişkin kaza hakkı çoğunlukla birkaç gün içinde kararlaştırılabilmektedir.

İlgili otoritelerin kimin kaza hakkı kullanması gerektiğine dair anlaşmaya varamadıkları hâllerde, regülasyon, davanın karar için Ticaret ve

Sanayi Bakanlığına iletilmesini gerekli kılmaktadır. Ancak, Bakanlığın regülasyona ilişkin konsültasyonunda öncelikle CWP'nin danışmanlık kapasitesini kullanarak, ilgili otoritelere sorunu çözümlmeleri için yardımcı olmaya çalışması istenmektedir. CWP bu rolü kabul etmiştir ve ortak uzmanlıklarının her türlü farklılığı çözümlerede yardımcı olacağına inanmaktadır. Sorun Devlet Bakanına iletilmeden önce SWP üyeleri bir toplantı düzenleyerek “acil” koduyla sorunu son defa ele alırlar. Şayet otoriteler arasında dava transferi konusunda bir sorun belirirse, SWP yine benzer bir görevi yerine getirecektir. Bugüne kadar bu prosedürlerin devreye sokulması gerekli olmamıştır.

Regülasyonların ve çalışma grubunun amaçlarından biri de, tarafların şikâyetlerini veya bildirimlerini kendilerine en uygun cevabı vereceğine inandıkları düzenleyicilere götürdükleri, “Forum-Shopping” faaliyetlerini ve bir yasağı ihlal eden bir teşebbüsün aynı ihlal dolayısıyla birden fazla cezaya tabi olduğu çifte felâket faaliyetini engellemek ve kaynakların gereksizce sarf edilmesinin, yani kaynakları eş zamanlı olarak birden fazla otorite tarafından tüketilmesinin önüne geçmektir.

Bilgilerin paylaşılması: Kanunun gizlilik hükümlerine bağlı olan bilgi paylaşımı geçen yıl boyunca CWP'nin yapmış olduğu çalışmalarda çok büyük bir önem kazanmıştır: mümkün olduğunca tutarlılık sağlamakta, CWP'nin amaçlarının kalbini oluşturmaktadır. CWP, aylık toplantılarında tüm otoriteler, o anda ellerindeki davalarında ortaya çıkar politika konularına ilişkin kısa özetler sunmaktadırlar. Şayet bir dava yeni politika konularını veya örnek teşkil eden hususları gündeme getiriyorsa, konunun uygulanması ve yorumlanması açısından ilgili otorite bu konularla ilgili karara varmadan önce konuları CWP'ye sunar.

Bunun anlamı, dava ile ilgili otoritenin, yani takdirinin herhangi bir şekilde kısıtlanıyor olduğu değildir. Bundan ziyade karar alınmadan evvel olabildiğince görüş alışverişi yapıldığıdır. Bu aynı zamanda diğer üyeleri de kendi ilgilendikleri davaların olası sonuçlarıyla ilgili olarak uyarır niteliktedir. CWP, davalara ilişkin kararlar alındıktan sonra ortak çıkar taşıyan konuları tartışmak da isteyebilir. Bu gibi durumlarda, özellikle ilkelerde değişiklik gerekip gerekmediği konusu önem taşır.

Politikalar ve prosedürler sürekli gelişmekte ve değişmektedir. Çalışma grubunun bir önemli özelliği de bu hususları hem soyut, hem de belli dava bağlamında ortaya çıktığı şekliyle tartışıyor olmasıdır.

SWP üyeleri ortak bir web sitesi oluşturmak amacıyla bir çalışma içindedirler. Bu çalışma henüz başlangıç aşamasında olup, amacı, bilgilerin

düzenleyicilerle OFT arasında güvenli bir şekilde paylaşılmasını temin etmektir; hem tek tek davalarla ilgili olarak, hem de daha genel bazda örneklerle ilgili bilgi teminini sağlamak amacıyla.

SWP’de temsil görevi üstlenen otorite çalışanları, lisans üstü derece ile aynı düzeyde titr sağlayan hukuk ve iktisat konulu bir ortak eğitim programından yararlanmaktadırlar. Bu taktik, tüm otoritelerin ayrı ayrı kendi programlarını oluşturmalarını beklemektense, kaynak kullanımını etkinleştirmiştir. SWP, çalışanların ihtiyaç duydukları ortak eğitim ihtiyaçlarının tanımlanmasına önem vermekte olup, bu konuları ele almaktadır. Şu anki eğitim programları, çalışanların daha entegre bir şekilde birlikte çalışmalarına yardımcı olmuştur.

“Casehanler”lara Rekabet Kanunu kapsamında hukuk ve iktisat alanında verilen bu ortak eğitimin yanında, OFT ve düzenleyiciler kendi teşkilatlarından görevlendirdikleri bir elemanı diğer kurumlara göndererek bir gün süren kısa eğitim programlarıyla yaptıkları işi diğer kurumlara anlatmaktadır. Bu gayet yararlı bir faaliyet olup, karşılıklı olarak OFT çalışanlarıyla diğer düzenleyici kurumlardaki çalışanların tanışmalarını sağlamaktadır. Deneyimler göstermiştir ki, OFT ile düzenleyici kurul personeli arasındaki kişisel düzeydeki ilişkiler hem yasal, hem de kurumsal yapılar açısından çok büyük önem taşımaktadır. Tabii ki, bazen görüş farklılıklarının yaşanması kaçınılmaz bir durumdur. Bu durum özellikle OFT ile diğer düzenleyiciler arasında Rekabet Kanununa ne kadar ağırlık verilmesi gerektiğine ilişkin olarak belirlemektedir. Bu gibi sorunların çözüme kavuşturulması tabii ki karşılıklı anlayış ve saygı ortamında daha kolay olacaktır. Burada devreye kurumlar arası ilişkilerden ziyade, kişiler arası ilişkiler girmektedir. Hatta bazen bu gibi durumlarda bir görüşün karşı tarafa iletilerek, karşı tarafın konuya ilişkin bilgi edinmesi yoluyla bile sorunlar çözümlenebilmektedir.

Bununla birlikte, SWP, bazen dışardan konuşmacıların yakın zamanda Rekabet Komisyonundan bir temsilci temyiz prosedürleri üzerine konuşmuştur, bazen de, normalde CWP toplantılarına katılmayan CWP elemanlarının sunduğu seminerlere zemin hazırlayan bir forum da düzenlemiştir. Bunun gibi bir başka örnek de, OFT soruşturma ekibinden birinin kendi yaptığı ilk yerinde incelemeyle ilgili olarak CWP’de yaptığı sunuştur.

Genel tavsiye ve bilgileri ise şöyle özetleyebiliriz: Kanunun uygulanmasına ve icrasına ilişkin kılavuzluk sağlamak amacıyla oluşturulan ilkeler yayımlanmadan önce CWP tarafından kabul edilmiştir. SWP, diğer ilkeler üzerinde çalışmalarını sürdürecektir olup, gerektiği takdirde mevcut ilkeleri revize edecek ve başka ilkelere gereksinim duyulması hâlinde, bu gerek yönünde çalışacaktır. Bununla birlikte SWP, genel olarak kanunun uygulanması ve

icrasıyla ilgili çalışmalar veya ilkeler hakkında olan veya bu konuyla ilgili açıklamalar taşıyan tüm yayınlarla ilgili olarak da tartışmalarını devam ettirecektir. Her durumda SWP'nin amacı yayımlanmadan önce bu konularda görüş birliğine varmaktır.

Birlikte çalışmak; eşgüdümlülük Birleşik Krallık'ta oldukça yeni bir kavramdır. Bu ay, bu konudaki çalışmalar henüz bir yaşını doldurmaktadır. SWP eşgüdümlülüğü başarıya kavuşturmak isterken yeni ilişkiler geliştirmekte ve dersler almaktadır. Bu süreç devam etmektedir. Bu durum tüm ilgililer açısından kültürel bir değişiklik olmuştur. SWP üyeleri, yeni icra rejimine adapte olmak zorundadırlar. Ancak, başarılı olmak için kararlılık gerekmektedir. Eşgüdümlülük sistemi ciddi zorluklar taşımaktadır. Ancak inancımız şudur ki; bu sistem sayesinde düzenlemelerin yapıldığı sektörlerde rekabet konularına yöneldiğimizde daha gelişmiş bir sistem kurmuş olacağız.

Her düzenleyici sistemin kendine ait avantajları ve dezavantajları vardır. Rekabet politikasının eşgüdümlü uygulanmasında Birleşik Krallık'taki sistemin asıl avantajı, düzenleyicilerin sektörel uzmanlığına yönelmesidir. Dezavantajlar ise, birden fazla büronun olaya karışmasının yaratacağı sıkıntılara bağlıdır; anlaşmazlık, işlemlerin birden tekrarı, karmaşa ve tutarsızlık sorunu vesaire gibi.

Eşgüdüm Çalışma Grubu, avantajları korumaya çalışırken, dezavantajları ortadan kaldırmaya, en azından dezavantajları minimize etmeye çalışmaktadır.

## DEĞERLENDİRMELER

---

**Bülent GÖKDEMİR-** Rekabet Kurumu. Sayın konuşmacı, 1998 tarihli ve 2000 yılının Martında yürürlüğe giren yeni kanundan bahsettiler. Bu kanunun, Roma Anlaşmasının hükümleriyle paralel olduğunu ve rekabet otoritelerine ve regülatör otoritelerine daha güçlü yetkiler verdiğini belirttiler. Parasal cezaların yanı sıra taraflara, ihlale son vermeleri doğrultusunda direktif verilebileceğini söylediler ve bu direktiflerin ve kararların, temyiz yolunun açık olduğunu, ilk aşamada Komisyona, daha sonra ise Yüksek Mahkeme nezdinde temyiz edilebileceğini söylediler. Benim anlamadığım nokta, OFT'nin ve regülatör kuruluşların kararlarını Avrupa Komisyonu nezdinde temyiz etmek mümkün müdür?

**İsmail Hakkı KARAKELLE (Rekabet Kurumu Başkan Yardımcısı)-** İki konuda biraz daha bilgi vermenizi istiyorum: Birincisi, Eşgüdüm Çalışma Grubu olarak tercüme edilmiş, ben de öyle söylüyorum, Eşgüdüm Çalışma Grubunun oluşumundan önceki döneme ilişkin biraz bilgi verebilir mi? Eşgüdüm Çalışma Grubu kurulmadan önce de İngiliz Rekabet Otoritesi vardı ve regülatör kurumlar vardı; o zaman bu sorunlar nasıl aşıyordu? Dolayısıyla, aslında bu soruyla amacım; bu Eşgüdüm Çalışma Grubunun oluşumuna niçin ihtiyaç duyuldu; o konuda biraz daha bilgi alma fırsatı olabilir diye düşünüyorum, geçmiş dönemden söz edilirse eğer.

İkincisi, hem yazılı metinde vardı, hem de sunuşunda belirtti Sayın “Knight”, bildirimlerde OFT'ye, rekabet otoritesine bildirimde bulunmak, başvuruda bulunmak zorunlu, bilirim oraya yapmak zorunlu; halbuki şikâyetlerde ister OFT'ye, ister regülatör kuruma yapılabilir. Niye böyle bir farklılık var? Bunun üzerinde biraz daha durabilir mi? Gerçek adresin bulunması için her ne kadar arada fazla süre kaybı olmuyor, davaya kimin bakacağı, soruşturmayı kimin yürüteceğinin belirlenmesi için fazla gün geçmiyor denildi ama, ben hâlâ o endişeyi taşıyorum. Bizim ülkemizde böyle bir uygulama yok ama, olması hâlinde zaman kaybı olabilir. Niçin bildirimlerde OFT'ye zorunlu iken, şikâyetlerde bir adres belirtilmeksizin herhangi bir kuruma yapılabilir durumda? Bu konuda biraz daha bilgi verebilirse sevinirim.

**Recep ÇAKAL-** Devlet Planlama Teşkilâtı. Regülasyon konusunda, rekabet konusunda birer tebliğ dinledik. Şu anki tebliğ de, rekabet ve regülasyon arasındaki ilişkilerde çok yeni bir yaklaşım biçimi. Bu aynı rekabet konusundaki kanunun farklı kurumlar tarafından uygulanışında eşgüdüm sağlayan bir

mekanizma kurulmuş. Bu, Türkiye için de çok ileriye yönelik uygulamalarda yön gösterici olacaktır diye düşünüyorum.

Sorum “Mr. Knight”a. Rekabet alanında önemli bir yeri olduğunu düşündüğüm “Monopolizen mergers com...”ın, sunuşunuzda, Eşgüdüm Çalışma Grubunda bir yerini göremedik. 1998 yılında yasalaşan kanunda ve bu Çalışma Grubunda bir yeri yok mudur?

Temenni olarak da şöyle bitirmek istiyorum: Ülkemizde çok daha yeni regülasyon konusu. Regülasyon ve rekabet kültürünün oluşabilmesi için hem toplumda, hem regülatör kurumlarda, bu tip sempozyum, seminer, panel gibi çalışmaların çok önemli faydası, büyük katkıları olacaktır. Ancak, regülatör kurumların etkin çalışması için en önemli unsuru olduğunu düşündüğün insan kaynaklarında yeterli de değildir bu sempozyum.

Regülatör kurumlarının, insan kaynaklarının desteklenmesi için formal eğitim programlarının geliştirmesi ihtiyacı olduğunu düşünüyorum. İngiltere’de başlatılan bu Eşgüdüm Çalışma Grubunun yürüttüğü en önemli faaliyetlerden birinin de bu olduğunu vurguladılar Sayın “Mr. Knight”.

**Uğur EMEK-** Konuştuğumuz sektörlerde, geniş anlamda dört tane temel düzenleme konusu bulunmaktadır: Birincisi, bu sektörlerde, ağ sanayilerinde teknik regülasyon; ikincisi, doğal tekel olan bölümler nedeniyle darboğaz yaratan alanlardaki bağlantı, erişim regülasyonu; üçüncüsü ekonomik regülasyon, yani fiyatlandırma. Dördüncüsü, regülasyon ve rekabet politikaları ilişkisidir. Bu konularda kurumlar arası iş bölümü nasıl paylaşılacak? Rekabet Kurumları ve düzenleyici kurumlar bu dört ana fonksiyonu kendi aralarında nasıl paylaşacaklar?

Teknik ve ekonomik regülasyon (fiyatlama regülasyonunun) yetkisinin düzenleyici kurumlarında olduğu genel kabul görmüş bir yaklaşımdır. Fakat, bazı ülkelerde bağlantı noktalarına giriş (erişim) düzenlemesi ile birleşme ve devralmalara izin verme yetkisi hâkim durumun kötüye kullanılması ve genel rekabet politikaları çerçevesinde rekabet otoritelerinde de olabiliyor. Ama, benim bildiğim kadarıyla, rekabet karşıtı davranışların, Rekabet kanunlarında yer alan “rekabeti bozucu davranışların” uygulaması yetkisi İngiltere örneğinde, “Concurrency” uygulaması çerçevesinde düzenleyici kurumda bulunmaktadır. İngiltere’de uzunca yıllardan sonra oturmuş bir rekabet içtihadı çerçevesinde belki düzenleyici otoritelerin firmaların piyasalardaki rekabeti bozucu davranışları soruşturması, turnak içerisinde söylüyorum, “böyle bir faaliyet göstermesi tutarlılık adına fazla bir problem yaratmayabilir”. Ancak, Türkiye gibi hem regülasyonun hem de rekabet politikalarının yeni olduğu bir ortamda; hem düzenleyici kurumlar (bu aşamada rekabet otoritesinin de bir düzenleyici

otorite olduğunu belirtmek gerekir) hem de toplum nezdinde oluşmamış içtihatlar nedeniyle, sektör düzenleyici kurumlara hem ayrı bir amaç setine sahip rekabet politikalarını hem de ayrı bir yapıdan gelen düzenleme politikalarını uygulama görevini diğer bir deyişle konunun yetkin uzmanlarının dahi iki gündür içini yeterince dolduramadığı ve anlamlandırmadığı görevlerin verilmesinin en azından kaynak sorunsalı açısından (insan potansiyeli ve diğer kaynaklar açısından, bilgi potansiyeli açısından), yine tırnak içerisinde söylüyorum, “Türkiye açısından pek uygulanabilir olduğunu düşünmüyorum”.

Ama az öncede değindiğim gibi, rekabet politikalarının birleşme devralma uygulamalarının değişik ülkelerde düzenleyici kurumlar tarafından uygulandığı malumdur. Benim esas merakım, son dönemde iktisat yazınında regülasyonun yeni bir iktisadı oluştu, “New Regulatory Economics”. Bu iktisat anlayışı, oyun teorisi perspektifinden organizasyonel ilişkileri de kendi içerisine almaya ve tartışmaya başladı. Asil-vekil teoremi, sözleşme teoremi çerçevesinde, düzenleyiciler ve düzenlenenler arasındaki ilişkiler literatürde teorik açıdan tartışırken, iki temel endişe var. Sorumu da bu noktada sormak istiyorum. Özel işletme tekelinin iktisadi etkinliği bozabileceğini, yani bu firmanın hâkim durumunu kötüye kullanma müşevvikinin olduğu biliniyor.

Dünden beri kafaları karıştıran ama ortaya açıkça konulmadığını düşündüğüm bir konu var; bilgi asimetrisi. Düzenleyen ve düzenlenen arasındaki bilgi asimetrisi piyasalarda etkinliğin sağlanması adına problem yaratıyor. Düzenleyicinin piyasalar hakkındaki bilgisi artırılmaya çalışılıyor. Ama, yine literatürden biliyoruz ki, düzenleyenin bilgiye tam sahip olması, enformasyon tekeline sahip olması anlamına geliyor. Bu da kötü sonuçlar doğurabiliyor.

Sektör düzenleyici otorite, regülatör, buradaki örneğimizde rekabet politikalarını ve birkaç sektörü aynı anda (örneğin mali piyasalarda bankacılık, sigortacılık ve sermaye piyasaları) düzenleme, denetim ve gözetim yetkisine sahip olduğu zaman piyasalar ve piyasa aktörleri konusundaki tüm bilgi kendisinde kalıyor. Bu durumda da düzenlenenle düzenleyici arasındaki oluşabilecek *yan sözleşmelerin* icra edilebilirlik kabiliyeti artacaktır. Değerli hazirun *yan sözleşme*’den ne demek istediğimi anlayacaktır. Oysa, regülatörler arasında yaratılacak potansiyel yetki rekabeti piyasalara daha fazla enformasyon sağlayacak ve bu enformasyon da düzenleyici otoritelerin hesap verebilirliğini artıracaktır. Burada, sorum şu, yetkiyi tek elde toplama, enformasyon tekeli ve verimliliğini artırıyor. Bunun *yan etkisi* “icra edilebilir *yan sözleşmeler*”. Kurumlar arası yetki rekabeti piyasalara daha fazla enformasyon sağlıyor. Bunun *yan etkisi* ise yetki ve görev çatışması. Acaba İngiltere’deki bir yıllık

tecrübeden hareketle bu konuda neler söylenebilir? Bu konuda örnek olarak bir olay bulunmakta mıdır?

**Mehmet Emin KARAASLAN-** Bahçeşehir Üniversitesi öğretim üyesiyim. Birincisi, regülasyon kavramını kavram olarak bize yeni olsa da, pratikte aslında belki Cumhuriyet tarihi kadar eski. Ülkemiz özgülünde konuşmak gerekirse, piyasaların olmadığı, oluşmadığı, sermaye birikiminin yeterli olmadığı koşullarda devlet, piyasa yapıcı olarak tek başına bu alanlarda işe başladı.

Buna Boğaziçi Üniversitesinden Murat Sertel Hocamız, “Regulation by participation” adını verdi. Süreç içinde piyasalara başka özel firmalar da girebildi ama başlangıç olarak kamu sektörü, Sümerbank tekstilde daha çok, çimento, şeker, sigara, içki, kâğıt, süt, gübrede esas dominant firmalar tekel değilse bile, kamu firmalarıydı. “Regulation by participation” aslında bir anlamda “Benchmark” yarattı özel firmalar için kalite olarak, fiyatlama olarak, ürün çeşitlemesi anlamında. Kimi zaman o kadar düşüktü ki fiyatlar politik amaçlarla belki; özel firmalar için cazip değildi, giremediler. Kimi zaman enteresan fırsatlar yarattı ürün çeşitlemeleri için, girebilmeleri için. Fakat, bu regülasyonu biz hep yaşadık, adına regülasyon demedik.

Şimdi daha çok doğal tekel, tekel, özelleştirilen ve piyasa hâkimiyeti olan firmaların olduğu sektörlere bakıyoruz. Ama, bunun dışında kalan büyük bir alan var ki, piyasa sınırlarının tamamlanması hem coğrafî olarak, hem de ürün ayrımı temelinde pek açık değil. Örnek vermek gerekirse, daha çok tarımda yaşanan, Amerika’da da bunun örnekleri çok vardır, “Market...” denilen birtakım “Examtion”lar vardır Antitröst yasalarına, regülasyona, hatta. İşte süt üreticilerinin karteli vardır. İşte “Yakima”da üreticiler, malt, biraya o özgün tadını veren, çok önemsiz de olan bir tarımsal girdidir; ama oraya bir özel istisna tanınmış, ürün kısıtlaması ve onların durumlarının kötüleşmemesi için.

Ülkemizde de buna benzer birliklerin olduğunu biliyoruz, kooperatiflerin; FİSKOBİRLİK’in, TARIŞ’ın, daha aklıma gelmeyen birçoğu. Bunun dışında yine daha lokal piyasa temelinde baktığımızda, aslında belediyelerin işe karıştığı veya ticaret ve esnaf odalarının işe karıştığı ve “...” bile olmayan bir “...” uyguladıkları bir yığın durumları biliyoruz.

Bunlarla regülasyon otoritesinin veya antitröst otoritesinin, rekabet otoritesinin arasındaki ilişkilerin nasıl yürüyeceği kafamda açık değil. Yani, berbere gittiğiniz zaman veya ikinci sınıf lokantaya gittiğiniz zaman, oradaki lokal esnaf odasının saptadığı fiyatın dışına çıkan esnafa olan yaptırımın o oda tarafından, antitröst otoritesi tarafından nasıl değerlendirileceği kafamda açık değil.



Örneğin süt üreticilerine bakalım. Bir taraftan lokal olarak ağ ekonomisine benzer bir durum gözliyoruz. Oraya gidip, küçük küçük üreticilerden sütü toplayabilen büyük üreticiler, perakende ürün bazında çok rekabetçi olsalar bile lokal olarak bir “Monopsony” durumundalar. Ama, üreticilerin bir araya gelip bir birlik oluşturması, pazarlık gücü oluşturması bu tek alıcıya karşı, aslında suç. Bir tekel oluşturmak, bir kartel oluşturmak. Bu durumlarda birtakım istisnaların yaşanması kaçınılmaz gibi görünüyor. Avrupa Topluluğundaki Rekabet yasalarının bu istisnaları nasıl ele aldığını açıkça bilmiyorum.

Bunun dışında başka alanlar var ki, örneğin kamu sağlığını ilgilendiren bir regülasyon otoritesi diyelim, Amerika’da işte, aynı endüstrinin iki regülatör tarafından regülasyona uğraması, bir kısmı sağlık bir kısmı daha çok fiyatlama, rekabeti bozan davranışlar anlamında, bunun nasıl oluşacağı da kafamda açık değil.

**Umut ERGEZER-** Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği. İlk önce, Bay “Knight” a sunumuyla ilgili direkt olarak bir soru sormak istiyorum. Sorum, İngiltere’deki regülasyon otoritelerinin kurullarına atanmaların nasıl yapıldığıyla ilgili. Kriterlerden kısaca bahsederse çok memnun olacağım. Direkt siyasî otorite mi atıyor, yoksa diğer bazı kurumlar siyasî otoriteye öneride bulunuyor mu?

Diğer bahsetmek istediğim konu ise, Mehmet Beyin de bahsettiği konu, dünden beri biz regülasyonu konuşurken, doğal tekel piyasalarından ağırlıklı olarak bahsettik. Doğal tekel piyasalarının bir özelliği de hukukî tekel olmaları. Ancak, hukukî tekel durumunda olan piyasalar sadece doğal tekel piyasaları değil. Ve “Demsetz.” in baştan beridir savunduğu da, en fazla aşılması zor engelin, girişi engelleyen en kuvvetli engelin hukukî engeller olmasıdır. Regülasyonun yanı sıra aslında burada konuşulması gereken bir ikinci nokta liberalizasyon olması gerekiyordu. Özellikle bu liberalizasyon konusu ulus devletler için oldukça karmaşık bir konu. Avrupa Topluluğunda bu sorun, Komisyonun “Supranational” yetkileriyle bir şekilde aşılmış durumda, en azından eski 90’ncı maddenin 2’nci paragrafı, ardından 3’üncü paragrafıyla Komisyona verilen ve “DG Competition” a verilen yetkiler vasıtasıyla. Orada, Avrupa Topluluğu özellikle evrensel hizmet ve “Public Service” tanımlarının çerçevesini koyduktan sonra, bu hizmetlerin içine nelerin konulacağını üye devletlere bırakmış. Ancak, yeni 86’ncı (eski 90’ncı madde) maddeyle beraber bu münhasır hak devirlerini olabildiğince kısıtlamaya çalışarak, evrensel hizmetleri mümkün olduğu şekilde rekabetçi bir şekilde gördürmeye çalışıyor. Burada tabii üye devletlerle Komisyon arasında gerilimler yaşanmıyor değil.

Artı, son zamanlara kadar Avrupa Topluluğu Adalet Divanı sadece münhasır hak devirlerinin kendisini hedef almamakta, sadece münhasır hakların uygulanması sonucunda rekabet bozulmalarıyla ilgili kararları vardı. Ancak, en son işte “Corbeau” davasıyla beraber direkt olarak münhasır hak devirlerinin üzerine gitmeye başladı ve münhasır hak devirlerini iptal etmeye başladı. Bu, ulus devletlerde ise, doğal olarak siyasî bir tercih konusu olmaktadır. Meselâ Meksika’da, bu OECD’nin hazırladığı ve TÜSİAD’ın da çevirdiği, “OECD Düzenleyici Reformlar.” adlı raporda belirtildiği üzere, Meksika’da Ekonomik Liberalizasyon Konseyi kurulmuş. Ben oradan öğreniyorum. Bu Ekonomik Liberalizasyon Konsey bütün liberalizasyon faaliyetlerinde, bu bakanlar seviyesinde bir Konsey, eşgüdüm ve koordinasyon sağlıyor.

Sonuçta, Türkiye’de de çeşitli sektörlerde, sektöre özgü rekabeti kısıtlayıcı hükümlerde Rekabet Kurulunun çok fazla bir şey yapamadığını görüyoruz.

Burada aslında benim bir önerim var. En azından Türkiye’de bu doğal olarak münhasır hakların kaldırılması bir siyasî tercih olduğu için Mecliste bir Rekabet Komitesi gibi benzeri bir şey kurulabilir ve Rekabet Kurulu ve diğer regülasyon otoritelerinin önerisiyle münhasır hakların kaldırılması ile ilgili kanun değişiklikleri Meclise doğrudan getirilir veya Meksika benzeri bütün ülke genelinde liberalizasyonun koordinasyonunu sağlayan bir Konsey oluşturulur. Ancak, son olarak bahsetmek istediğim, bunun siyasî bir tercih olduğudur ve siyasî otoritenin vermesi gereken bir karar olduğudur.

Türkiye, bu regülasyon otoritelerinin enflasyonuyla karşı karşıya mı kalacak? O yüzden meselâ İngiltere’de bu gaz ve elektrik otoritelerinin birleştirilmesinin sebebini Bay “Knight” sormak isterim.

**Paul KNIGHT-** Gaz ile elektrik regülatörlerinin birleşmesinin esas nedeni şuydu: Buralarda ortak yetkiler ve sorumluluklar vardı ve aynı personel geçerliydi bu sektör için. OFTEL bu nedenle yayıncılık otoritesiyle bir araya gelmiştir. Sonradan telekomünikasyon ve benzeri örnekler söz konusudur.

**Dr. Ali ULUSOY-** Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi. Tartışma konusu bu bölümde Rekabet Kurumuyla diğer regülasyon kurumları arasındaki ilişkiler belirlenmiş isim olarak. Tabii ilk bakışta şöyle bir belki yanlış anlaşılma diyebilirim, sanki Rekabet Kurumu bir regülasyon kurumu değilmiş gibi küçük bir, öyle bir izlenim doğuyor gerçekten de. Rekabet Kurumunu da, bir regülasyon kurumu olarak nitelendirmek gerekiyor.

Burada konuyu biraz daha genelde, yani regülasyon kurumları arasındaki çatışma riski bağlamında tartışmaya açmak istiyorum. Rekabet kavramıyla regülasyon kavramı arasındaki farklar incelendi; Sayın Atiyas

tarafından da dile getirildi. Fakat bu, regülasyon kurumları açısından böyle bir ayırımın çok da anlamlı olmadığını düşünüyorum. Somutta bakarsak, özellikle pozitif hukukumuzda bakarsak, Rekabet Kurumu ile diğer regülasyon kurumları arasında rekabet konusunda bir paylaşım olduğunu, bir görev paylaşımı olduğunu görüyoruz. Yani, dün Sayın İsmail Hakkı Bey aslında bana göre çok tutarlı ve mantıklı bir kriter koymaya çalıştı; yani Rekabet Kurumuyla diğer regülasyon kurumları arasında görev paylaşımı açısından nasıl bir ayırım yapılabilir, nasıl bir kriter konulabilir? Eğer yanlış anlamadıysam şöyle bir kriter önerdi: Serbest rekabete ilişkin yani serbest rekabetin sağlanmasına ilişkin, regülasyona ilişkin yetkiler Rekabet Kurumunda olsun, diğer regülasyon kurumları ise, bir kere rekabete açılmayan alanların regülasyonunu yapsın, rekabete açılmayan noktaları, alanları regüle etmeye çalışsın ve aynı zamanlarda, işte bu alanlarda, rekabete açılacak alanları da, bu rekabet açılıncaya kadar, yani bir nevi rekabete açmaya hazırlasın, böyle bir ara misyon üstlensin gibi, ben yanlış anlamadıysam böyle bir kriter ya da buna yakın bir kriter önermişti.

Bana göre çok tutarlı. Fakat, şu anda pozitif hukuk uygulamaları sanki bu yönde değil gibi. Yani bu tabii, bu yasaların hazırlanması aşamasında böyle bir kriterin önerilmesi herhâlde çok yerinde olurdu. Belki de önerilmiştir de, yerine getirilmemiştir; bilemiyorum. Ama şu anda, aslında rekabet konusunda tek regülasyon otoritesinin Rekabet Kurumu olmadığını görüyoruz pozitif hukukumuzda. Örneğin telekomünikasyona ilişkin bu son 4502 sayılı Kanuna baktığımız zaman, Telekomünikasyon Kurumu da sanki bir rekabet otoritesi gibi düşünülüyor, yani telekomünikasyon alanındaki hizmetlere ilişkin olarak tıpkı bir rekabet otoritesi gibi düşünülüyor; buna ilişkin bazı yetkiler tanınmış.

Burada kanundaki buna ilişkin maddelere girmiyorum. Fakat, genel bir bakış açısıyla değerlendirecek, telekomünikasyon sektöründe serbest rekabeti sağlama konusunda bu kanun genel yetkiyi Telekomünikasyon Kurumuna veriyor gibi geliyor bana. Fakat, Rekabet Kurumuna da, bu sektöre ilişkin olarak rekabet konusunda karar vermeyi yasaklamamakta, hatta bu konuda karar verebileceğini de kabul etmekte.

Telekomünikasyon Kurumuna, sektöre ilişkin inceleme ve bilgi ve dokümanların sağlanmasını talep etme yetkisi vermekte, bu konuda gerekli önlemleri alma, tedbirleri alma yetkisi vermekte; fakat, somut bir karar alma yetkisi tanımamakta. Örneğin, yaptırım kararı alma yetkisi de, kanun, Telekomünikasyon Kurumuna bu rekabete ilişkin olarak, telekomünikasyon sektöründe tanımamakta. Yani sonuçta, bu alanındaki, telekomünikasyon alanındaki rekabet konusundaki görevler Telekomünikasyon Kurumuyla Rekabet Kurumu arasında paylaştırılmış gibi bir izlenim doğuyor. Dolayısıyla,

böyle bir çatışma riski, yani bu Rekabet Kurumuyla diğer regülasyon kurumları arasında rekabete ilişkin olarak bir çatışma riski bana göre önemli bir risk ve günün birinde, belki çok yakın bir zamanda kaçınılmaz olacak gibi geliyor. Çünkü, iktidar tabii öyle bir şey ki, kimse bu iktidardan vazgeçmek istemiyor veya bu iktidarı paylaşmak istemiyor. Dolayısıyla, bu da bir tür iktidardır aslında. Yani, belli bir alanı regüle etme, düzenleme, denetleme; bu bir tür iktidardır ve doğal olarak ilgili kurumlar, yani regülasyon kurumları bu iktidarı paylaşmak istemeyecekler veya kendi iktidarlıklarından bu konuda vazgeçmek istemeyecekler ve tabii kurumlar teorisini, işte “Morris Orion”un da çok önem verdiği kurumlar teorisini de dikkate alırsak, her kurum işte zaman içinde genişleme eğilimi gösterir, büyüme eğilimi gösterir, elini kolunu her tarafa atma eğilimi gösterir. Doğal olarak bu regülasyon kurumları arasındaki çatışma riski bana göre çok önemli ve mutlaka bu çatışma günün birinde olacak gibi geliyor. İngiltere örneğinde, Sayın “Knight”ın da verdiği örnekte olduğu gibi, bir tür bu kurumlar arasında uzlaştırma kurumları da belki gündeme gelebilecek.

Hukuksal bazda baktığınız zaman, böyle bir çatışma olduğunda, işte bu regülasyon kurumlarının kararları bilindiği gibi yargı denetimine tabi ve ülkemizde istisnasız hepsinin kararları idarî yargı denetimine tabi tutulmuş. Bu durumda tabii bir regülasyon kurumunun yetkisinde olan bir konuda başka bir regülasyon kurumu karar verdiği zaman, bu karar yargıya intikal ettiğinde kuşkusuz bu yargı organı tarafından yetki yönünden, hukuka aykırılık açısından değerlendirilecektir. Burada en önemli sorun, -burada kendisi de bir idare hukukçusu olan Sayın Başkanın kontrolü altında konuşuyorum- burada önemli olan herhâlde bu kurumların yetki alanlarının kanunda çok net olarak belirlenmesi ya da belirlenmeye çalışılması.

Dün bazı konuşmacılar, tartışmacılar bir alanın birden çok regülasyon kurumu tarafından regüle edilmesinin aslında iyi bir şey olduğunu söylediler. Ben bundan çok emin değilim. Yani, hukuksal ve yargısal sorunlar çıkarması açısından bu regülasyon kurumlarının görev alanlarının olabildiğince net belirlenmesi gerektiğini düşünüyorum.

Son olarak, bu tabii regülasyon kurumları konusunda çok konuşuldu, işte regülasyon kurumları arasında bir, regülasyon kurumları enflasyonu olabileceğinden de bahsedildi, aklıma hemen Tanpınar’ın, bu “Saatleri Ayarlama Enstitüsü” geliyor. Bu regülasyon kurumları inşallah bir Saatleri Ayarlama Enstitüsü olmaz diyorum.

**David PARKER-** Farklı bir konuya dikkatinizi çekmek istiyorum. Sanırım bu oldukça değişik bir konu ve regülatör yapılarıyla ilgili çok önemli bir çalışmayı sunmak istiyorum. Bu da, regülatör kurumlarla rekabet otoriteler arasındaki ilişkilerle ilgili. OECD’nin web sitesinde bunu bulabilirsiniz.

Gerçekten deneyimlerle ortaya çıkan materyalleri sunmakta ve birçok ülkedeki uygulamalarla birlikte birçok noktalar da tartışma konuları da yine bu metinde yer almakta.

Hükümetin yapması gereken üç önemli görev vardır: Rekabet kanunlarını çıkarma gereği, regülasyon kurumları gereği ve teknik konuların regülasyonu gereği. Bu bir boyuttur, genel regülatör görevinin.

İkinci boyutu, bunun geçerli olacağı bütün sektörü temsil etmesi gerekir. Özelde birtakım değişiklikler yapmak gerekir; genelde de regülasyon çerçevesini oluşturma işi, gerçekte. Burada teknik rekabet çok önemli, regülasyon çok önemli ve sermayeler geni işin içinde yer almakta.

**Yrd. Doç. Dr. Ethem ATAY-** Bu regülatör otoritelerinin müeyyide, yaptırım uygulama yetkilerinden bahsedilmiş ve hatta ilgili kuruluşa, cirosunun % 30'una kadar para cezası, idarî para cezası verebileceğinden bahsediliyor.

Para cezasının verilmesi, aynı zamanda bir cezaî niteliği var. Bu hususta yanılmıyorsam Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Fransa ile ilgili bir kararı var; bu kararda, verilen ceza ile fiil arasında bir oranlılık olması gerektiği. Bu husus İngiliz hukukunda gündeme gelmiş mi veya gelmişse nasıl bir çözüm tarzı getirmişler? Bu hususta açıklama yaparlarsa teşekkür edeceğim.

**Paul KNIGHT-** Şu ana kadar hiç para cezası getirmedik. Fakat, burada göz önünde tuttuğumuz bazı hususlar var; ihlalin devam ettiği yıl sayısı, bunun, şirketlerin ilgili pazardaki cirosunun % 10'u ile çarpımı söz konusu. Bir problemin olup olmaması, işbirliğinin reddedilmesine veya delillerin yok edilmesi gibi etmenler de yine kararın alınmasında etkili olmaktadır.

Birleşik Krallık'taki toplam cironun % 10'unun üç katı para cezası söz konusu olmaktadır. Daha önceden yapılan örneklerin ve oranlılık fikrinin göz önünde bulundurulması ve ona göre hareket edilmesidir. Bizim, örneğin kanunun Türkiye'de devreye girmesinden ne kadar süredir yapıldığı da önemli bir konudur. Bizim kadar maksimum süresi, şu an bizim kadar, yani bir yıl olmuştur, fakat zaman geçtikçe tabii bunun çarpım sayısı artacaktır.

İkinci sorunuza geldik; yapısal kontrol. Otoritenin gerçek anlamda değerleri göz önüne alındığında, bir İngiliz söz konusu olduğunda, öncelikle Rekabet Komisyonuna gitmekte, daha sonra da mahkemeye gidilmektedir. Rekabet Komisyonu davayı ele alabilir. Mahkemeyse, sadece ceza seviyesiyle hukukî açıdan bu davayı ele alabilir. Ancak, İngiliz Kanununda şu problem olabilir: Yargısal gözden geçirme. Bunun anlamı, herhangi bir idarî mahkeme eğer harekete geçirme yetkisini kullanmazsa, herhangi bir vatandaş ya da şirket mahkemeye gidebilir ve bu mahkemeden talepte bulunabilir.

**Dr. Esen SİREL-** Birinci sorum, çok yeni bir gelişme oldu İngiltere’de. “OFGEM Competition Commission”, Rekabet Komisyonu arasında ufak bir tartışma diyebilirim, bugün bütün “Concurrence”den bahsettik ve sanki her şey çok iyi gidiyormuş gibi ama, bildiğim kadarıyla, ki yanlışsa “Paul Knight” düzeltebilir, OFGEM ekstra birtakım yetkiler almak istedi “Competition” konusunda, OFGEM’de “...”, gaz ve elektrik düzenleyicisi ve de buna da yeni bir isim koydu. Yani, o sektördeki rekabetin düzenlenmesi için ekstra bir yetki istedi ve buna da “MLC, Malpractice”, neyse, “...”la ilgili bir konu. “Competition Commission”da, bunu OFGEM’in yapabilmesi için İngiltere’de, bu elektrik üreticilerinin lisans kondisyonlarını değiştirmesi lâzımdı, yani lisanslarını değiştirmesi lâzım. Ve “Competition Commission”da karar verdi ki, OFGEM’in böyle bir yetkisi yok, böyle ekstra güç alamaz. Mevcut olan “Competition Commission” zaten bu konuyu kavıyor ve dolayısıyla OFGEM’in bu isteğini reddetti, geriye çevirdi. Dolayısıyla bu şekilde “Competition Commission” regülatörün üstüne veya regülatörün verdiği bir kararı geri döndürmüş oldu. Umarım yanılmıyorumdur. Bu konuda bir OFT’nin niye hiç veya oldu mu, OFT’nin herhangi bir katkısı oldu mu veya bu konuda görüşü bildirdi mi? Bu konudaki gelişme nasıl oldu?

İkinci sorum da; iki gündür sürekli regülasyondan ve pazarların açılmasından bahsediyoruz. Pazarların açılmasından ve liberalizasyondan bahsederken genelde biz tabi “Horizontal” girişlerden, yani yatay girişlerden pazara bahsediyoruz. Ama, aslında bu konunun çok önemli, özellikle ağ ekonomilerinde “Vertical”, dikey bir yönü de var. Özellikle, diyelim telekomünikasyona baktığımız zaman, bugün bir telekomünikasyon operatörü tamamen “Vertical”, dikey olarak entegre bir yapıya sahip. Meselâ üretimden dağıtıma ve perakendeye kadar herşey operatörün elinde.

“Access”e baktığımız zaman, yani ağa olan ulaşımaya baktığımız zaman, ki işte “Access” ve ara bağlantılar, “Interconnection” regülatörün koyduğu kurallar veya lisansın veya regülasyonun altında. Ama, OFT’nin “...”su “...” olduğuna göre, size bu tip bir complain gelirse “Access”le ilgili, ki bu “Vertical” bir soru, bir, şu an ki “Competition Commission”da “Vertical” sorular nasıl bir şekilde cevaplandırılıyor? Bu konuda sizin regülatörle aranızdaki ilişki nasıl olur?

**Naci HARMANCI-** BOTAŞ’tan geliyorum. Bizde bir atasözü vardır, “Türk gibi başla, Alman gibi bitir.” diye. Aslında bu atasözünü söylerken, sayın konuşmacıların taşıdıkları bazı kaygıları ben de taşıdığımı belirtmek istiyorum. Bunun, Sayın Ulusoy da değindi, diğer arkadaşlar da değindi, en önemlisi, kurumlar arasındaki ilişkiyi de düzenleyen bir mevzuata belki ihtiyaç olacak; ayrıca, düzenleyici kurumun, piyasanın tarafları ile olan ilişkileri ve tarafların

birbirleriyle olan ilişkilerini düzenleyen mevzuat, ki bunlar yönetmelikler ve diğer ikincil mevzuat oluyor.

Ben, kendi hazırlamış olduğumuz Doğalgaz Piyasası Kanunu ile ilgili olarak söyleyeceğim. Avrupa tecrübeleri var. Bunların altyapıları da en az yüzyıllık veya yüzyıldır bu piyasayı geliştirmek için faaliyetleri var. Regülasyon kurumlarını da hatta 80'li yıllardan sonra oluşturdular. Biz bu hazır tecrübelerden kısa sürede yararlanmak istiyoruz.

Bu bağlamda BOTAŞ'ın şu anda kanunî bir tekel hakkı var. 397 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname dışında başka bir mevzuat yok. Piyasa çok bakir; sadece beş şehirde doğalgaz dağıtım yapıyor. Bu, 81 şehir ve yüzlerce belediyelere ve ilçelere dağılacak. Bu açıdan, bizim hazırlayacağımız mevzuat da epeyi yoğun bir mevzuat olacak kanun çıktığı takdirde. Ancak, bizim şimdiden gördüğümüz mevzuatları, bugün, Elektrik Piyasası Kanunu çıktı bunun, mevzuatın hazırlanmasıyla ilgili ve diğer bazı yeni çıkan kanunlara paralel olarak, o kuralların hazırlayacağı, yönetmeliklerin hazırlanmasında da görülüyor.

Diğer taraftan, bu mevzuatların da birbirine çapraz durumlar yaratmaması lâzım, birbirine zıt olmaması gerekir. Kurulların sağlıklı bir şekilde başlaması, işlerliğini yürütmesi, ayrıca piyasanın da düzgün bir şekilde işleyebilmesi açısından bu mevzuatların benzerleri İngiltere'de yapıldı. Acaba, böyle bir koordinasyonu sağlayan, Eşgüdüm Grubu var ama, o sonradan ortaya çıktı, böyle bir çalışmaları gerçekleştiren, koordine eden birim var mıydı? Belki yasal bir düzenlemeyle bizdeki Rekabet Kurumu, biz daha eski ve oturmuş, mevzuatı geliştirmiş, gerçekten de yetenekli, son derece saygıdeğer elemanları da var, bu konuda eğitim amaçlı olarak kurullara bir destek hizmet verebilir mi? Sayın konuşmacının bu konudaki görüşlerini almak istiyorum.

**Paul KNIGHT-** Bu sorunuza Türkiye açısından tam bir cevap veremem. Rekabetin oluşturulmasında, mevzuat yapıları, regülasyon ve rekabet mevzuatları gibi, sektörlerin durumu gibi çok karmaşık süreçler vardır. OFT olarak biz, eğitim amaçlı bütün toplantılara açığız, özellikle yabancı rekabet otoritelerinden gelen bu yöndeki isteklere karşı. Bunları düzenli bir şekilde yapıyoruz. Eminim ki, eğer, yani tam olarak anlayabildim mi bilmiyorum ama, zannedirim rekabet konusunda eğer bizim uluslararası ilişkiler bölümündeki arkadaşlarla bağlantı kurmak isterseniz. Biz her zaman bu teklifinizi değerlendiririz.

**Armağan ORUÇ-** “New York” Ofisinde olduğum için bu sorunun cevabını biliyorum ve soruyorum: Sizin bulunduğunuz kurumun yapısal yaptırım, yetkisi var mı? Böyle bir yetki varsa veya olsaydı, bu yetkinin

kullanılması, yani para cezası yerine böyle bir yetkinin kullanılması regülatörlerle aranızdaki ilişkiyi nasıl etkilerdi? İkincisi de, bu, Sayın Ergezer'in daha önce yaptığı bir konuya hafiften dokunuyor, yapısal yaptırımların, genel olarak regülasyonun azalması yolundaki etkisi konusunda ne düşünüyorsunuz?

**Paul KNIGHT-** Bunu şöyle ifade etmem gerekiyor: Yapısal yetkiler var, ancak bunu bugün kullanmıyoruz. Bunlar Komisyona doğrudan sunulabilir. Eğer Komisyon bir tekeli, tekel durumunu soruşturuyorsa, burada yapısal kararlar verebilir.

**Uğur EMEK-** Ben ilk turda söz aldığımda, anlatımımı üç dakikalık bir konuşma limiti içerisinde sığdırmaya çalışmıştım, ancak birkaç şeye değinmedim. Hızla yine üç dakikayı geçmeyecek şekilde birkaç noktaya değinerek, bu atölye çalışmasından, en son tahlilde Türkiye için bir politika çıkartılması gerektiğini düşündüğüm için kendi içimizdeki bazı şeyleri de gündeme getirmek istiyorum.

Öncelikle dün Esen Hanımın bize göstermiş olduğu bir diyagramı tekrar gözümüzün önüne getirmemiz gerekiyor. Regülasyon kanunları, regülasyon düzenlemeleri sonsuz şeyler değildir. Literatür deyimiyle, bunlar “sunsetting” düzenlemeler, yani günbatımı düzenlemeleri. Bir gün bu düzenlemeler olmayacak. Bun düzenlemeleri bir gün kaldırmak için yapıyoruz ve bu tür düzenleyici kurulları kurarken, sonsuza kadar var olacaklarını düşünmemek gerekir. Bu anlayışla konuya yaklaşıldığında, bazı şeylerin farklı düşünülmesi gerektiği hâlde düşünülmediği gibi bir sonuca varıyorum.

Literatür diyor ki, kendisi de bir düzenleme aracı olan rekabet politikaları piyasa disiplini sağlayarak firma davranışları üzerinde etkinlik adına regülasyona göre daha iyi sonuçlar veriyor. Bu çerçevede, daha fazla rekabet, daha az regülasyon gibi bir sonuç çıkıyor.

Arjantin'de yapılan bir genel denge modeli araştırması sonuçlarına göre, etkisiz regülasyonun ekonomi ve dolayısıyla tüketiciler üzerinde % 16 vergi etkisi yarattığı ortaya çıkıyor. Bizzat tüketicileri korumak için düşünülen regülasyonun etkisiz kullanılması neticesinde, tüketiciler üzerinde % 16 vergi etkisi yaratan yük oluşturuyor. Küçük gelir grupları ele alındığında ise, bu oranlar % 20'lere, 22'lere kadar çıkabiliyor. Bu nedenle, düzenleyici politikalar irdelenirken, sektörel düzenleyici kurullara fazla yetki vermektense, süreç içerisinde bunların yetkilerini azaltmanın söz konusu olması gerektiğini, dün Esen Hanımın sunduğu o üç aşamalı diyagramdaki gibi, bugünlerde hızla artan düzenleyici kurulların bir gün mümkün olan en az seviyeye inmesi gerektiğini düşünüyorum. *Şimdi, Sayın Harmancı'ya dönmek istiyorum.* Bu düzenleyici kurulları kurarken, bir maliyet ödenmesi gerektiğini göz önünde bulundurmamız gerekiyor. İktisat teorisi der ki, “harcanabilir gelire devlet erkiyle yapılan her



müdahale vergi etkisi yaratır.”. Kamuoyunda düzenleyici kurulların kendi gelirlerini kendilerinin kazandığı ve devlet bütçesi üzerinde bir yük oluşturmadığı gibi yanlış bir algılama var. Ancak, bu otoritelerin gelirlerini “user fee” yani kullanıcı ücretleri oluşturmaktadır. Devlet erki kullanılarak, düzenlenen piyasalar üzerine bir tür vergi konuluyor ve doğal ki piyasa aktörleri de bu ücretleri maliyetlerine ilave ederek tüketiciden tahsil ediyor. Dolayısıyla, devlet erkinin müdahalesi sonucunda harcanabilir gelir üzerinde vergi etkisi yaratan bir bütçe ortaya çıkıyor. Yani, bu bütçelerin de bizatihi topluma bir maliyeti bulunmaktadır.

Bu çerçevede Sayın Harmancı’ya şu soruyu sormak istiyorum: Bir çok ülke örneğinde olduğu gibi, doğal gaz piyasalarının neden elektrik piyasalarıyla beraber aynı organizasyon içerisinde düzenlenmesi düşünülmüdü? Ben şunu anlamıyorum ya da anlayamayacağım, bilemiyorum: Doğalgaz üretimi olmayan bir ülkede doğalgaz piyasası kurmaya çalışıyoruz.

Uzun süreli garantilerle “al ya da öde” (take or pay) diye ithalat yapılan, ihracatçısının (örneğin Rusya ve İran doğalgaz ihracatçılarının) tekel olduğu bir sektörde, ülkenin (Türkiye’nin) piyasa aktörlerinin (doğal gaz ithalatçılarının), ithalatta rekabet yaratarak alım gücünü (buying power) zayıflatma sonucunu doğuracak serbest piyasa oluşturuluyor ve bu piyasayı düzenleyecek bir kurulun ihdas edilmesi düşünülüyor.

Doğal gaz hizmeti 5 ilde veriliyor. Oysa, 80 ilde hizmeti sunulan ve sulama ve posta gibi, bence toplumsal önceliği çok daha önemli olan hizmetler durur iken, ülkenin kaynakları başka işlere tahsis ediliyor. Sağ olsunlar, değerli misafirlerimiz OECD ülkelerinin örneklerini bize anlattılar, o tür ülkelerin örneklerinden istifade edilecek tabii ki, ancak bu ülkenin de kaynaklarını tahsis etmesi gereken kendi öncelikleri de bulunmaktadır. Uluslararası uygulamaların, sanırım bir süzgeçten geçirilerek burada uygulamaya geçirilmesi gerekiyor.

Belki başka ülkelerde ayrılmasının rasyoneli vardır ama Türkiye özelinde, doğal gaz piyasalarının düzenlenmesinin, elektrik piyasalarını düzenleyen organ içerisinde düşünülmemesinin bir rasyonelini bulamıyorum. Toplam tüketimi içerisinde üretimin payı ihmal edilebilecek düzeyde olan ve ihtiyacının neredeyse tamamına yakınına ithalat ile karşılayan bir ülkede; hatta bu ithalat miktar ve fiyatlarını da 30 yıllığına garantili anlaşmalar ile belirlemiş iken diğer bir deyişle 30 yıllığına maliyetler sabit iken hangi piyasa mekanizmasıyla bu sektörde maliyetler düşürülecek? Geriye kalıyor doğal gazın iletimi ve dağıtımı. Doğal gazın iletim ve dağıtımın da doğal tekel olduğunu bilinen piyasa rekabetinin bu alt sektörlerde olmadığını biliyoruz. Bu çerçevede, elektrik sektöründeki iletim ve dağıtım faaliyetleri ile doğal gazın benzer olduğunu biliyoruz. Hal böyle olunca, doğal gaz sektöründe ayrı bir düzenleyici

otoritenin kurulmasının, son dönemim bağımsız kurul kurma histerisi dışında bir açıklamasını, ben göremiyorum.

Biz burada regülasyonu konuşuyoruz, rekabeti konuşuyoruz ama, bir de deregülasyon denilen olgu var. Örneğin, KİT fiyatlandırmalarını Bakanlar Kurulu yapıyor. Rekabet Kurulu bu konuda müdahalede bulunamıyor. Bu nedenle, rekabet ve regülasyon politikaları ile bu politikaları uygulayacak otoriteler tartışıldığında devletin iktisadi hayattaki rolünün daha geniş bir perspektiften irdelenmesi gerekiyor.

Sayın Soydemir bizi iki gündür burada sabırla dinliyor; bir de ona gönderme yapmak istiyorum. Cevap hakkı doğsun diye. Sermaye Piyasası Kurulu bir düzenleyici kurul olarak borsaya açık şirketler konusunda kamuyu aydınlatmakla görevlidir. Biliniyor ki, borsada halka açık bazı kamu kurumları, bir takım gizli düzenlemelerle yani legal olarak, bazı hedef kitleye ucuz mal satıyor veya bazı tedarikçi gruplarından da pahalı mal alıyor. Borsada küçük yatırımcının hisse senedini aldığı bu tür firmaların bu tür davranışları hakkında Sermaye Piyasası Kurulu, kamuyu aydınlatamıyor. Çünkü, orada da devletin bir müdahalesi var. Bu tür alanlardan kamu müdahaleleri çekilmediği sürece, SPK'da mevzuat nedeniyle kamuyu aydınlatma gibi birincil görevini yerine getirememektedir. Sayın Soydemir, acaba bu konuda bize biraz bilgi verebilir mi?

**Naci HARMANCI-** Ağ sanayileri elektrik ve gaz, regülasyon kurumları tarafından piyasaya düzenlemeleri yapılmakta ve bu konuda Avrupa Birliği Gaz Direktifleri okunduğu takdirde, bunun bir "Regularity Body" tarafından bu piyasa işlemlerinin düzenlenmesi gerektiğini görecektir. Muhakkak kendileri de biliyorlardır. İkincisi, üretici olmak şart değil. İtalya ve Almanya, doğalgazın % 95'ini, aynı Türkiye gibi ithal ediyorlar ve onlarda da var. Üçüncüsü, bizim enerji açığımız çok fazla. Barajlarımız tamtakır oldu. Nükleer enerjiye de karşıyız. Kömür termik santralleri de çevreye asit yağıdırıyor; ormanları kurutuyor. Geriye bir doğalgaz kaldı. Eğer doğalgaz ithalatı yapmayacaksak, o zaman gerek yok.

Dolayısıyla, termik santrallerden ve doğalgazla, çevre dostu olan doğalgazla elektrik enerjisi üretileceği aşikâr olduğuna göre, ayrıca doğalgaz gibi medenî bir nimetten halkımızı da mahrum etmememiz gerekiyor.

Etkinlik açısından, talep ve maliyet etkinlikleri dün tartışıldı. BOTAŞ'ın yapmış olduğu anlaşmaları tedrici olarak her yıl % 10'dan aşağı olmamak üzere özel sektöre devredilecek. Ki bunun, biz yasaya her ne kadar koydu isek de, karşı taraf ülkenin bu anlaşmanın tarafı olarak buna muvafakat etmesi gerekiyor. ani şöyle söyleyebilirim: Bizim Doğalgaz Piyasa Kanunu çoğu Avrupa

ülkelerinden daha ileride. İtalya’da geçen sene Haziran ayında çıkan yasada, % 2 gibi, ki orada “Snam” firması var, oranın BOTAS’ı diyebiliriz, % 2’lik her yıl devirle. Bu vesileyle her hâlde bir Elektrik Piyasası Kanunuyla niye Doğalgaz Piyasası Kanunu birlikte çıkarılmadı.

Aslında Petrol Kanunu değişikliği tasarısı olarak geçen sene olmak üzere iki-üç senelik bir mazisi var. Ancak, o taslak kadük oldu. Biz, bu arada Elektrik Piyasası Kanunu Meclise sevk edildiği için gecikti. Ancak, bizim doğalgaz konusu ile ilgili olarak çok, 200 milyar dolarlık bir yatırım, ticaret hacmi var. Yani, bunun içinde bir kurumun kurulmasını, birkaç milyon dolar, yıllık, maliyet ile aslında çok büyük bir fayda sağlamayacağını, ihtisaslaşmanın daha önemli olduğunu... Nitekim İngiltere’de de elektrik ve gaz kurulları daha sonra birleştirildi eğer yanlış hatırlamıyorsam. Bizde hiç altyapı olmadığı için, daha çok bakir olduğu için, ihtisaslaşmanın sonucunda ileride eğer bu doğalgaz piyasası gelişirse elektrik de birleşebilir. Ama, şu anda da bu siyasî iradenin elinde. Birleştirin derse o da birleşebilir; yani biz ona da karşı değiliz.

**İsmail Hakkı KARAKELLE-** İki noktada, görüşlerimi söyleme ihtiyacı hissediyorum. Birisi, Mehmet Bey önce ifade etti, ardından Umut Bey de destekledi, regülasyonun geniş anlamda kullanılması hâlinde sadece ağ ekonomileri ya da doğal tekel karakteri gösteren sektörlerle yönelik kurallar değil de, kuralları bütün olarak ele aldığımızda, başka kanunlarımızda, devletin başka düzenlemelerinde rekabet kurallarıyla çatışan hükümler var. Bu alanda rekabet otoritesi ne yapabilir?

Ben, daha önce söylediğim gibi regülasyon tabirinin dar anlamda kullanılmasından yanayım. O yüzden, ona genel düzenlemeler diyelim. Çok sayıda rekabet kurallarıyla çatışan hükümler var, özellikle 1994, yani Rekabet Kanununun kabulünden önceki kanunlarımızda çok sayıda hüküm var. Devlet, sahayı, bazen yapmaması gereken eylem ve işlemleri yaparak, bazen de yapması gereken eylem ve işlemleri yapmayarak yarış alanındaki adil yarış koşullarını bozmakta. Bu, Türkiye’de, teşebbüslerin rekabet ihlalleri kadar önemli.

Tek bir örnek vereyim size. Özel sağlık kuruluşları Rekabet Kurumunun önüne geldiler, dediler ki, “vergi yasaları, siz, özel hastaneyseniz, herhangi bir indirim tabi değilsiniz, vakıf hastanesiyseniz, o da özel hastane, o, % 17’lik Katma Değer Vergisi indirimine tabi. Hiçbir makul sebebi de yok bilebildiğim kadarıyla bunun. Bu şu demek: Vakıf hastanesiyle diğerini, birini 87 metre koşturuyorsunuz, diğerini 100 metre koşturuyorsunuz. Devletin böyle sayısız düzenlemesi var.

Bununla ilgili rekabet otoritesine ne düşüyor? Birinci düşen iş, bütün bunları taramak ve rekabet kurallarıyla çatışanları belirlemek, bunların içinde

bazılarının, örneğin tabiplerin ücretlerinin Tabip odalarınca belirlenmesi gibi, makul sebepleri var, hepsi rekabete açılmak durumunda değil, böyle makul sebepleri olanları bir tarafa bırakıp, ayırmak, makul sebepleri olmayan, kaldırılması gerekenleri de Yasama Meclisi Başkanlığına öncelikle ve aynı zamanda da Başbakanlığa sunmak; bu görev bizim üzerimize düşüyor, ondan sonrası da Yasama Meclisinin üzerine düşüyor ve kamuoyuna düşüyor.

Türk Rekabet Kanunu, -kişisel görüşümdür, kimilerince paylaşılmıyor- 1990'lı yılların başında dizayn edildi, 94'te kabul edildi ve ne yazık ki yalnızca işletmelerin rekabet kurallarını ihlal eden davranışlarına karşı dizayn edildi; Türkiye'nin bir "Regulatory Reform" sürecini yaşayacağını ve devletin bu biraz önce söylediğim eylem ve işlemlerini dikkate alarak dizayn edilmedi.

İkinci olarak, Sayın Ulusoy söyledi; 4502 Sayılı Yasadan kaynaklanan endişelerine belki kanunun lâfzında bazı dayanaklar bulunabilir ama, endişe edilecek bir durum olmadığını düşünüyorum. Şu sebeple: Bütün diğer sektörler gibi telekomünikasyon sektöründe de rekabet ihlallerini araştırarak, soruşturacak ve en önemlisi, nihayet, sizin de belirttiğiniz gibi, yaptırma bağlayacak tek organ, 4054 Sayılı Kanunun da belirlediği üzere rekabet otoritesidir. Yalnızca yaptırım değildir; kanunun 40'nci ve müteakip maddelerinde ayrıntılarıyla düzenlenen bir araştırma ve soruşturma prosedürü de vardır. Kanun koyucu bu yetkileri Telekomünikasyon Üst Kurumuna 4502 Sayılı Yasayla vermemeyle eski tercihini korumuştur. Bunda bir tartışma yoktur. Peki, rekabetin sağlanmasıyla Telekomünikasyon Üst Kurumuna düşen nedir? Yaptığı regülasyonlarda rekabeti dikkate alacaktır. Daha fazla rekabet için başka unsurları da dikkate alırken, evrensel hizmet gibi, sair teknik standartlar gibi unsurları dikkate alırken daha fazla rekabeti de dikkate alacak. Rekabet otoritesi ne yapacak? Kanun metni önümde değil. Yanlış hatırlamıyorsam 4502 Sayılı Yasanın 16'ncı maddesinin son fıkrasında, rekabet otoritesi, rekabet ihlallerini karara bağlarken, Telekomünikasyon Kurumunun görüşünü alacak.

Dolayısıyla nedir burada sonuç? İşbirliğidir. İşbirliği açısından da, bugün Sayın "Knight"ın bize sunduğu sunuştan çıkartılacak olan şey, bizim de benzeri bir model, aynısı olması şart değil, ama muhakkak eşgüdümü, işbirliğini sağlayacak ve Türkiye koşullarında da onu böyle orta yere de bırakmayıp, bir mevzuata bağlayacak bir eşgüdüm, bir koordinasyon mevzuatı yaratmamız lâzım. Bundan çıkartılacak sonuç budur. Ben dolayısıyla çok telaşta değilim.

Sayın Dr. Sirel'in de söylediği gibi, bizim regülatör kurumlarımızın, başta telekomünikasyon olmak üzere ilk yıllarda çok yoğun yüzlerce sayfalık regülasyon yapacaklar, o işle meşgul olacaklar. Yani sözün özü; Kanunda sizin

dediğiniz yazılıyor olsaydı bile, rekabet ihlallerini regülatör kurum soruşturacak denseydi bile buna maddeten imkân yoktu.



## **Nuri ALAN**

*Danıştay Başkanı*

---

İlk olarak Anglo-Amerikan hukuk sisteminde yer alan ve 70'li yıllarda Kara Avrupası ülkelerinde de ortaya çıkmaya başlayan bağımsız idarî otoriteler, bir başka deyişle, regülasyon kurumları, son yıllarda ülkemizde de kamusal yaşamın duyarlı sektörleri kabul edilen alanların düzenlenmesinde ve denetlenmesinde yer almaktadırlar.

Teknolojinin de yardımıyla çok hızlı gelişen, gittikçe karmaşıklaşan ve özel uzmanlık gerektiren iletişim, enerji, bankacılık ve finans sektörleri gibi alanların siyasî iktidarların ve ekonomik güç odaklarının baskı ve etkilerinden uzak, bağımsız olarak ve güvence altında işleyişlerini sağlamak ihtiyacı, regülasyon kurumları adı verilen bu tür idarî yapılanmaların doğmasının temel sebebidir.

İdarî yapılanmamızdaki yerleri ve anayasal konumları üzerinde çeşitli görüşler ileri sürülen bu otoritelerin en önemli özellikleri, idarî açıdan bağımsız ve düzenleme ve denetleme fonksiyonuna sahip olmalarıdır. Bu kurumların idarî bağımsızlıkları hem organik bağımsızlık ve hem de işlevsel bağımsızlık olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'de bağımsız idarî otoritelerin ilk örnekleri olarak Sermaye Piyasası Kurulu, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve son olarak 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile kurulan Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu gibi kurumların kuruluş yasalarında, bunların kamu tüzel kişiliğine haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip ve görevlerini yaparken bağımsız oldukları belirtilerek organik ve işlevsel bağımsızlıkları sağlanmıştır.

Regülasyon işlevleri ise, görev alanlarına ilişkin olarak yasa ile çerçevesi çizilen kuralların belirlenmesi, yani düzenleme fonksiyonu ve bu kurallara uyulmasının sağlanması, yani denetim fonksiyonu olarak ortaya çıkmaktadır.

Görev alanlarında düzenleyici kurallar koyma yetkisiyle donatılan regülasyon kurumlarının bu yetkilerini kullanırken, her düzenleyici tasarrufta yapıldığı gibi, yasa ile çizilen çerçeve içinde kalmaları, yasa ile sınırları belirlenen düzenleme alanını daraltıcı veya genişletici kurallar getirmekten kaçınmaları gerekmektedir. Yasalar ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını gözetmek durumunda olan bağımsız idarî

otoritelerin bu amaçla gerekli görülen bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek ve yerinde incelemeler yapmak gibi yetkileri de bulunmaktadır.

Denetim işlevinin yerine getirilmesinde önem kazanan bir husus da, anayasal güvence altında bulunan kişi hak ve özgürlüklerinin zarar görmemesi için azami gayretin sarf edilmesi gerekliliğidir.

Regülasyon kurumları, yürütme erkine dahil ve idare içinde yer almış olmakla beraber işlevleri gereği farklı ve yeni bir idarî usule tabi kılınmaktadır. Örneğin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanunda oldukça detaylı bir şekilde düzenlenen bu idarî usulde, haklarında idarî işlem yürütülen teşebbüslerin savunma hakkı güvence altına alınmış, idarî işlem prosedürleri belli sürelerle tabi kılınmış, böylelikle muhatabın hakkında verilen karara katılımı, yani karar sürecinde yer alması sağlanmıştır.

Burada idareye düşen en önemli görev, muhatabın savunma hakkını kısıtlamadan, yasada öngörülen prosedüre aynen uyma yükümlülüğüdür. Böylece hem yasanın gerekliliği yerine getirilmiş, hem de Kurul tarafından verilen kararın ilerde muhatabı tarafından yargı önüne götürülmesi durumunda işlem, şekil unsuru yönünden iptal edilme riskinden kurtulmuş olacaktır.

Özelleştirme sürecinin de etkisiyle regülasyon kurumları açısından gündeme gelen bir diğer önemli nokta, bunların görev alanlarında çatışmaların veya kesişmelerin ortaya çıkabilecek olmasıdır. Yasal düzenlemeler yapılırken hassasiyetle üzerinde durulması gereken bu konuda, uygulamadan sorumlu bağımsız idarî otorite ve kuşkusuz yargıya da önemli görevler düşmektedir. Bu noktada bir parantez açmak istiyorum.

Son dönemlerde yürürlüğe giren bazı yasalarda, bu anlamda Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 55'inci, Elektrik Piyasası Kanununun 12'nci maddesinde, kurul kararlarına karşı açılacak davaların ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görüleceği kurala bağlanmıştır. Bu kurallar, söz konusu kurulların kararlarına karşı yasa koyucunun duyarlılığını göstermektedir. Danıştay yönünden ise, esasen mevcut iş yükü altında bunalmış olan kurumun işinin biraz daha artması anlamını taşımaktadır. Çünkü, birinci derecede Danıştay'da görülen bir davanın temyiz aşamasında görülmesi de Danıştay'a aittir. Ancak, kuşkusuz Danıştay, bu yasal görevini, yasa koyucunun gösterdiği duyarlılığa koşut biçimde yerine getirmektedir ve getirecektir.

Bağımsız idarî otoritelerin görev alanları ile yetkilerinin belirlenmesinde yasama sürecinde ve uygulamada azami hassasiyet ve titizliğin gösterilmesi ileride muhtemel bazı sorunların çözümünü de kolaylaştıracaktır. İdarî yapımıza



yepyeni bir boyut getiren regülasyon kurumları çeşitli açılardan tartışılarak en uygun yapıya ve işlerliğe kavuşturulabilecektir.

## **Nejat DURA**

*Sermaye Piyasası Kurulu Başkan Yardımcısı*

---

Günümüzün globalleşen yapısına baktığımızda, uluslararası sermaye hareketlerini etkileyen en önemli faktörlerin birinin, özellikle bir tanesinin, gelişmekte olan piyasaların gittikçe artan hızlı bir şekilde dünya sermaye piyasalarına entegre olması olduğunu görmekteyiz.

Bu ortamda sıkı kurallar, kontrolcü bir yapı ve merkezîyetçilik yerini, piyasaya daha fazla güvenen, daha geniş hareket alanı bırakan bir anlayışa bırakmak zorunda kalmıştır. Rekabetin, piyasa ekonomisinin en önemli değerlerinden birisi olması, piyasalarda liberalizasyonun ve entegrasyonun sağlanmasına yönelik önlemlerin alınmasını da beraberinde getirmiştir.

Son yıllarda birçok gelişmekte olan ülkelerde yabancı yatırımcıların ulusal piyasalara giriş-çıkışlarını engelleyen düzenlemelerin kaldırılması, fonların çok hızlı bir şekilde piyasadan, bir piyasadan diğerine yönelmesine neden olmuş ve dışa açılan ekonomilerde her sektör globalleşmeden etkilenmiş, bazı minimum standartları sağlayamayan kuruluşlar ve piyasalar karşı karşıya kaldıkları sert rekabet koşulları karşısında yenik düşmüşlerdir.

Her sektörde çeşitli derecede etkileri hissedilirken bu krizlerin, globalleşmeden en hızlı olarak etkilenen sektörün ise malî piyasalar olduğunu görmekteyiz. Yapıları nedeniyle değişikliklere çok hızlı tepki veren malî piyasaların sağlıklı bir yapıda işlemesi ekonominin geneli açısından da büyük önem taşımaktadır. Zira, bu tür malî krizler güvene dayalı olarak çalışan piyasalarda paniklere neden olabilmekte, güvenin yitilmesiyle birlikte sistematik krizlere yol açabilmektedir; şu anda içinde bulunduğumuz durum, Kasım krizleri gibi.

Bu tür olasılıklar ise son yıllarda beraberinde harmonizasyonu, yani dünya genelinde piyasaların işleyişine ilişkin kuralların uyumlaştırılmasını ve biraz da belki katılaştırılmasını zorunlu kılmıştır.

Sermaye piyasalarında ise, buraya baktığımızda, tabii bu malî piyasaların içinde daha şeffaf olması gereken bir piyasa olan sermaye piyasalarına baktığımız zaman ise, bu anlayış giderek daha yoğun bir şekilde

etkisini göstermekte. Tasarrufların doğrudan yatırımcılara aktarıldığı bu piyasalarda düzenleyici kurumların uygulamaları da rekabeti çok fazla teşvik edici bir yaklaşımdan ziyade, piyasanın istikrarını koruyucu, kurumların etkinliğini artırıcı, yatırımcıların korunması ve güvenin sağlanması amacıyla risklerin kontrol edilebilmesine ve gözetimine ağırlık verilecek şekilde ihtiyatlı bir yapıya bürünmektedir.

Burada şöyle bir soru aklımıza gelmekte: Hem rekabet için liberalleşmenin ve serbest piyasanın kaçınılmaz olduğundan bahsediyoruz, hem de diyoruz ki, bu düzenlemeler ne kadar yararlı şeyler. Burada bir çelişki var gibi geliyor insana.

Ancak, daha derinine indiğimizde, gerek düzenlemelerde, gerekse uygulamada liberalizasyon ve ihtiyatlı düzenlemelerin birbirini tamamlayan olgular, dışlayan ve engelleyen olgular olmadığı ve piyasanın sağlıklı işlemesi açısından birbirlerini tamamlayan unsurlar olduğunu görüyoruz. Zira biraz önce belirttiğim gibi, malî piyasalar güven piyasalarıdır ve bu piyasaların iyi çalışması için güvenin en üst düzeyde tesis edilmesi gerekmektedir. İşte düzenleme ihtiyacı da buradan doğmaktadır. Diğer bir deyişle, düzenleme, haksız rekabeti ortadan kaldırarak, rekabetin tesis edilmesidir veya rekabete uygun bir ortam yaratılmasıdır da diyebiliriz.

Tüm bu gelişmeler bakımından düzenleyici ve denetleyici otoritenin güçlendirilmesi ve piyasalarda etkin bir gözetimin sağlanması günümüzde, özellikle gelişmekte olan malî piyasalar açısından önemle üzerinde durulan konulardır. Tabii, bu arada düzenleme ile liberalizasyon arasındaki ince çizgiyi de korumak ve iki faktör arasındaki dengeyi koruyarak herhangi birinden yana aşırı bir ağırlık vermemek de, düzenleyici otoritenin kendi piyasa koşullarını da göz önüne alarak gözetmesi gereken bir husustur.

Genelde bu düzenlemelerin, piyasayı regüle edici bu tür düzenlemelerin neler olduğuna baktığımızda, karşımıza ana başlıklar hâlinde şu hususlar çıkmaktadır dünya genelinde: Önemli düzenlemelerden biri, sermaye piyasasında hizmet verecek kuruluşların malî güçlerinin yeterli olduğunun tespiti, sahiplerinin güvenilir kişilerden oluşması ve ona dayanarak piyasada işlem yetkisi alabilmeleridir. Bu şekilde yatırımcıların, bu kuruluşların riskli yapıları nedeniyle mağdur olmalarının önlenmesi amaçlanmaktadır.

Piyasanın istikrarını sağlamaya yönelik olarak yapılan araçlara belli koşulları sağlamaları hâlinde faaliyet izin belgesi verilmesi, aracı kuruluşların sermaye getirme koşulları hakkındaki düzenlemeler ile piyasaya girebilecek kuruluş sayısı kısıtlanmakta ve faaliyetlerinin belli bir çitanın üzerinde gerçekleşmesi sağlanmaktadır. Bu ilk bakışta tabii rekabet açısından olumsuzluk

yaratıyor gibi bir izlenim edindirirse de bize, malî piyasanın özelliklerinden kaynaklanan sebeplerle istikrarın temini, piyasaların sağlıklı çalışabilmesi için öncelik arz etmektedir.

Daha önce de değindiğim gibi, malî piyasalarda riskin azaltılması, düzenlemelerin dayandığı en önemli prensiplerden biridir.

İkinci aşamada ise, bu giriş için getirilen engeller, dolayısıyla, bütün sermaye piyasalarında hem oyuncu olarak, hem düzenleyici otorite, aracı olarak bu piyasalara girişler kısıtlanmıştır. Piyasaya bir kere girdikten sonra ise, faaliyet gösteren kurumların etkin konumlarını kötüye kullanmalarının önlenmesi ve yatırımcının, bunun önleneyeğine dair inancının pekiştirilmesi ve piyasaların istikrarının sağlanmasında önemli bir unsurdur. Düzenlemelerin yoğunlaştığı konulardan birisi de budur. Bu düzenlemeler, aracı kurumların yapamayacakları işler, Yani bir kere piyasaya girdikten sonra, artık süregelen denetime ilişkin konular, asgarî sermaye, sermaye yeterliliği, çalışanların lisanslanması, bunların uyulacakları etik kurallar gibi düzenlemelerdir.

Başka bir konu, yatırımcıların arasındaki haksız rekabetin önlenmesidir. Düzenlemelerin en önemlilerinden birisi, hatta en önemlisi diyebileceğimiz temel prensip, kamunun doğru bilgilendirilmesi, kamuya açıklanmamış bilgi sahibi kimselerin buna dayanarak haksız kazanç elde etmelerinin, dolayısıyla diğer katılımcıları zarara uğratmalarının engellenmesidir.

Düzenlemeler, bu tip aykırılıkları suç saymakta ve ağır cezalarla müeyyidelendirmektedir.

Rekabet sonucu kazancın daha zor elde edilebilir olması da kuruluşlara, yeniliklere ve daha kaliteli hizmet vermeye zorlamaktadır. Aracı kuruluşlar teknolojiyi daha akıllıca kullanmak ve faaliyetlerini yatırım danışmanlığı ve varlık yönetimi gibi alanları kapsayacak şekilde çeşitlendirerek, kendilerine uzmanlık alanı yaratmakta ve müşteri yelpazelerini genişletebilmektedirler.

Bu durumdan hem kendileri kârlı çıkmakta, hem de yatırımcılar yükselen hizmet kalitesi ve artan hizmet çeşidinden yararlanabilmektedir. Düzenlemelerin bir bölümü de, piyasa oyuncularına bu rekabet ortamını hazırlamak amacıyla yatırımcılara sunulmak üzere ürün ve kurum çeşitlemesi getirmektedir, oluşturmaktadır. Bu durum aynı zamanda kuruluşların dış dünya karşısındaki rekabet güçlerini de artırabilmeleri açısından da zorlayıcı bir ortam yaratmaktadır piyasalar açısından.

Sermaye piyasalarında düzenlemelerin ilkelerine bakıyoruz bir de. En önemli iki tane temel ilkesi var sermaye piyasalarında düzenlemenin ve dünyada bütün bu düzenlemelerin ve kanunların dayandığı bu iki temel ilke şeffaflık ve

eşitliktir. Malî piyasalarda güven ve istikrar ortamı ne kadar çok sağlanabilirse, girişimciliğin artması, fonların ihtiyacı olanlara aktarılması ve sermaye piyasaları aracılığı ile daha fazla yatırım yapılması sağlanacak ve tüm ekonomi bu gelişmeden yararlanacaktır.

Şeffaflığın sağlanması, kamunun belli standartlar çerçevesinde tam zamanında ve doğru olarak bilgilendirilmesine bağlıdır. İşleyiş bakımından bilginin kimin elinde olduğu, özellikle önemli olan, ki sermaye piyasalarının da en önemli varlık şeyi budur, bilginin kimin elinde olduğu, özellikle önemli olan sermaye piyasalarında bilginin tam ve doğru olarak zamanında kamuya açıklanması sisteminin temelini oluşturmaktadır. Şeffaflık ve kamunun aydınlatılması ilkesi ülkemizde de Sermaye Piyasası Kanununun temel felsefesini oluşturmaktadır ve tüm düzenlemelerimizde de bu felsefeler hem de uygulamalarımızın temelini teşkil etmektedir.

Piyasada güvenin pekiştirilmesi, adil bir işlem ortamının sağlanabilmesi ve dolayısıyla haksız rekabetin de önlenebilmesi için gerekli olan diğer bir husus da, kuralların tam anlamıyla herkese karşı zamanında ve eşit olarak uygulanmasıdır. Aksi hâlde herkes kendi kuralını kendi yazmaya, uygulamaya çalışacak, bu da düzensizliği ve belirsizliği ve riskleri artıracaktır. Böyle bir durumda rekabeti değil, haksız güç yaratılmasını, güçlü olanın daha da güçlenmesini, dolayısıyla da tekelleştirmeyi artıracaktır.

Belirsizliklerin arttığı bir ortamda girişimci ve yatırımcıların uzun vadeli taahhüt altına girmeleri ve sermayelerini uzun vadeli araçlara bağlamaları da beklenemez. Bu amaçla, malî suçların azaltılması, güven ve istikrarı bozucu eylemlerin caydırılması, engellenmesi ve sonuçta sorumluların hâkim önüne çıkarılması büyük önem taşımaktadır. Özellikle güvenin bozulması sonucu ortaya çıkan sorunların ortadan kaldırılması ve güven ortamının yeniden inşası hem çok zor olmakta, hem de çok zaman almaktadır. Birçok kereler hepimiz bu tür olaylara da şahit olduk.

Bu çerçevede düzenleyicilerin son zamanlarda düzenleme prensiplerindeki temel yaklaşımında da buna paralel olarak bir değişiklik meydana gelmiştir. Riskin kaynağında yok edilmesi ve en aza indirilmesi şeklinde düzenlemeler yapılmaktadır.

Yukarıda bahsettiğim haksız rekabeti önleyici, dolayısıyla rekabet ortamını sağlayıcı, hem de uluslararası entegrasyonu sağlayıcı hususlara bir de kurulumuz düzenlemeleri açısından baktığımızda ise şöyle bir tablo önümüze çıkmaktadır, hani biz neredeyiz diye baktığımız zaman: Sermaye Piyasası Kurulunun, Sayın Başkanımızın da söylediği gibi, bu tür düzenleyici bağımsız örgütlerin Türkiye'deki ilk örneği olması ve en eskisi olması günahıyla

sevabıyla bizi bu günlere getirmişti birçok tecrübeler kazanarak. Her ne kadar diğerlerine göre eski olmakla birlikte, diğer kurulan bağımsız düzenleyici otoritelere göre eski olmakla beraber, sıfırdan yapılan ve sıfırdan başlayan düzenleme, bize, uluslararası standartlara ve çağdaş kurallara uygun bir kanun ve manzumeler, düzenlemeler manzumesi kazandırmıştır ülkemize. Ayrıca, ilk düzenlemeden itibaren, geçen yaklaşık 20 yıl içerisinde günün koşullarına uymak amacıyla iki defa kanun değişikliğine gidilmiş, düzenlemelere daha da dinamik bir yapı kazandırılmıştır.

Bugün geldiğimiz ortamda, geçmişte yaşadığımız tecrübelerin ışığında yaptığımız düzenlemeler, piyasamızı hem uluslararası rekabete açık ve dünya sermaye piyasaları arasında oldukça önemli bir yere sahip hâle getirmiş, hem de, bizim piyasamız açısından söylüyorum, krizlere oldukça mukavemetli bir konuma getirmiştir.

Kurulumuzun piyasalarda güven ve istikrarı artırmak üzere yapmış ve yapmakta olduğu düzenlemelerin, yine yurt dışındakilere paralel olmak üzere bir kısmı piyasada var olan riskleri ölçmek ve gerekli karşı tedbirleri almak suretiyle bunları en aza indirmek, bir kısmı da, piyasalarda genel olarak güveni ve işlemlerin adil olması için gerekli altyapıyı sağlamaya yöneliktir.

Bu düzenlemelere yakından kısaca, biraz özetle ve önemli olanlarına göz attığınız zaman, menkul kıymetlerin ihracı ve halka arzıyla ilgili düzenlemelerle ilgili şirketler hakkında halkın doğru bilgilendirilmesi amaçlandırılmıştır. İzahname ve sirkülerde yayınlanacak bilginin içeriği ve şeklinin belirlenmesi, söz konusu bilgilerin standart bir şekilde ve eş zamanlı olarak halka ulaşmasını hedeflemektedir. Halka arz tebliğimiz, özel durumların kamuya duyurulması, vekaleten ve çağrı yoluyla oy kullanma ile ilgili düzenlemelerimiz şeffaflık ilkesi üzerine oluşturulmuştur.

Kamuya açıklanacak bilgilerin standartları ve süreleri belirlenmiş, yatırımcıların doğru ve sağlıklı bilgi alabilmelerine zemin hazırlanmıştır. Ayrıca, içeriden öğrenenlerin ticareti de Sermaye Piyasası Kanununda suç olarak sayılmıştır. Piyasada istikrar ve güveni sarsacak önemli bir olgu olan kamuya eşit açıklanmamış bilgiyi kazanarak haksız kazanç sağlama, düzenlemelerimizde önlenmesi gereken en önemli konulardan birini teşkil etmektedir. Piyasada güvenin sağlanmasına yönelik diğer önemli konulardan, “...” kadar önemli konulardan biri de manipülasyonun engellenmesi konusundaki tedbirlerdir.

Piyasada yatırımcıların ve aracı kurum çalışanlarının ellerindeki imkânları kötüye kullanmaları sonucu ortaya çıkan ve yatırımcıların genelde zarar görmesine yol açan bazı durumlar, sisteme duyulan güvenin, hepimizin

takdir ettiği gibi, sarsılmasına neden olmaktadır. Düzenlemelerimizde en ağır müeyyide getirilen suçlardan biri de manipülasyon suçudur.

Bu arada, aracı kurumların sermaye yeterliliğine ilişkin yeni düzenlemelerimiz yapılmıştır. Burada da zorunlu portföy oluşturma ve buna göre sermayeye sahip olma gibi durağan bir yapılanma yerine daha esnek bir hacme geçilmiştir. Riske dayalı sermaye yeterliliği düzenlememiz bugün gündemdedir. Bu da, kurumların riski arttıkça sermayelerinin artması, yani bu kuruluşlarının sermayeleriyle orantılı riskleri üstlenebilmeleri ilkesi benimsenmiştir.

Muhasebe standartları ve bağımsız denetleme ilkelerinin belirlediği düzenlemelerimizde de, ortaklıkların yayınladıkları malî tablo ve raporların birbiriyle sağlıklı bir şekilde karşılaştırılabilir olmasının yanı sıra, bilginin güvenilirliğinin de sağlanması amaçlanmıştır.

Yıllar itibarıyla, geçmiş yıllık kuruluşundan bu yana baktığımızda, iki-üç tane ürünle başlayan piyasamızda ürün çeşitlenmesine gidilmiş, benzer kurumların birçok faaliyet alanında, farklı faaliyet alanlarında işlem yapabilmeleri sağlanmış, hem kurumlar arası rekabet artırılmış, hem de bunların yatırımcılara sunacakları ürün yelpazesi genişlemiştir.

Sermaye piyasası araçlarının fiziksel tedavülü ortadan kaldırılarak, ki bunların bir kısmı son kanunumuzla gelen değişikliklerdir, bilgisayar kayıtlarına dayalı bir sisteme geçmek üzere gerekli düzenleme yapılmış, piyasada yatırımcı güvenini son derece artıracığına inandığımız bu sistem içinde Merkezî Kayıt Kuruluşunun kuruluş çalışmaları başlamıştır.

Uluslararası rekabete uyum sağlamak üzere vadeli işlem piyasaları gibi yeni piyasaların açılması gibi gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Bütün dünya uygulamalarında olduğu gibi, öz düzenleyici kurum niteliğinde olan, hem piyasada etkin rekabetin sağlanmasına, hem de oto kontrolün sağlanmasına yardımcı olacak ve meslek grubu üyelerinin uyacakları etik kuralları, meslek ahlâkını belirleyecek ve bunlara uyulmasını denetleyecek Aracı Kuruluşlar Birliği düzenlemesi yapılmıştır.

Ayrıca, 20 yıllık sürece baktığımızda, uluslararası piyasalarda liberalleşme yönünde de önemli adımlar atılmış, gerek yerli, gerekse yabancı yatırımcıların hem yurt içinde, hem de yurt dışında serbestçe yatırım yapabilmeleri sağlanmış, bunların kârlarının da serbestçe yurt dışına çıkarabilmeleri imkânı getirilmiştir. Ayrıca, bugün itibarıyla yabancı aracı kuruluşların da Türkiye’de faaliyette bulunabilmeleri mümkün olup, böylece yerli kuruluşların bunlarla rekabet edebilmeleri için standartlarını

yükseltmelerine zemin hazırlanmıştır. Gördüğümüz gibi Türkiye, sermaye piyasaları bakımından oldukça önemli bir yol kat etmiştir.

Aktif ve sağlıklı işleyen malî piyasalar, gelişmekte olan ekonomilerin kaynak sağlaması için önemli bir mekanizma oluşturmaktadır. Ayrıca, bu piyasaların sağlıklı işlemesi, toplanan kaynakların etkin bir şekilde dağıtılabilmesi açısından da önemlidir.

Türk sermaye piyasalarının global likidite sisteminin bir parçası olarak yapılandırılması, uluslararası finansal piyasalardan fon sağlama olanaklarının artırılması bakımından da son derece önemlidir.

Sermaye piyasaları çok önemli ve çok hızlı gelişmelerin yaşandığı bir alandır. Bu gelişmeler ve ortaya çıkan yenilikler karşısında dünya piyasalarına karşı Türkiye'nin rekabet gücünü sağlamlaştırması son derece büyük önem arz etmektedir.

Küreselleşmeyle birlikte artan rekabet koşullarında gerek piyasaların, gerekse kurumların varlıklarını sürdürebilmeleri için stratejik işbirliklerine ve birleşmelere yönelmeler önümüzdeki dönemde çok daha fazla gündeme gelecektir.





## Uğur BAYAR

### *Özelleştirme İdaresi Başkanı*

---

Yıllar evvel İshak Alaton Beyin bir sözü vardı; “Somon üretimi, rekabetin en güzel neticelerinden bir tanesidir” demişti yıllar evvel. “Yakın zamana kadar, yani 50 yıl evvel değil, 10 yıl evveline kadar somon belki sadece zenginlerin sofrasını süsleyen bir hâdiseyken, rekabet yüzünden dünyanın her tarafında üretilmeye başlaması yüzünden bugün en kötü hava yolunun bile ikramlarına girmiştir.” demişti. Hakikaten rekabetin erdemini anlatmak için önemli bir hâdise diye düşünüyorum. Daha ziyade özelleştirme ile ilişkisi ve özellikle de lokale inip, İdaremizle Rekabet Kurumunun münasebetleri üzerinde durmak istiyorum.

Türkiye’de maalesef özelleştirme, yapılan doğru-yanlış işlerden veya haklı-haksız tenkitlerden, onlara girmeyeceğim, ancak, en azından kamuoyu “Perception”u özel mülkiyet, kamu mülkiyetinden daha etkindir gibi veya birtakım ideolojik, anlamı kendinden menkul birtakım ideolojik pozisyonlara oturtulmuştur. Bence özelleştirme, piyasa mekanizmalarının önündeki engellerin kaldırılmasıdır; özellikle Türkiye’de bu böyledir. Çünkü, Türkiye’de her sahada çok az sayıda ve güçlü aktör vardır, az sayıda firma, enstitüsyon, baskı grubu vardır; özelleştirme ise, özellikle piyasa mekanizmalarında, bunların geri çekilmesi ve rekabete açılması bakımından çok önemli bir mekanizmadır diye düşünüyorum. Öncelikle doğal kamu tekellerini dahi özelleştirseniz, orada derhâl rekabete açılıma doğru bir ortam yaratıyorsunuz. Çünkü, doğal tekel hususiyetini muhafaza eden kamu kuruluşları maalesef, bu gücünü rekabeti öldürme konusunda kullanabiliyor veya mecburen kullanmak zorunda kalıyor ve piyasa mekanizmasıyla, piyasa etiğiyle iş yapmayı unutmuş bir vaziyette bu işleri yapıyor. Bunların en güzel örnekleri, KİT’lerin aralarındaki mahsuplaşmalardır, birbirlerine para ödememeleridir, görev zararlarıdır. Artık piyasa mekanizmalarıyla iş yapamaz hâle geliyor ve bunların neticesi de maalesef içinde yaşadığımız günleri getiriyor.

Dolayısıyla, özelleştirme bu hususiyetinden dolayı da Türkiye ekonomisinin kaynak dağıtım mekanizması olarak piyasa ekonomisi olması gerektiği gibi çalışmıyor. Özelleştirmeyi bir rekabet açısı olarak görüyorum. Bunun neticesi olarak da, bütün dünyada olduğu gibi, eğer özelleştirdiğiniz kuruluş rekabet ortamı içinde, meselâ bir Petrol Ofisi, zaten özelleştiğinde piyasa payı % 35’i, % 65’i rekabete açık özel sektör tarafından yapılıyordu. Eğer rekabete açıksa Rekabet Kurumu vasıtasıyla, rekabete açık değilse,

Türkiye'nin kurmakta olduğu bu bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar vasıtasıyla kamunun bu işlevini, düzenleyici ve denetleyici işlevini yapması gerektiğini düşünüyorum. Maalesef kamu, bu düzenleyici, denetleyici regüler görevlerini bu kurumlar vasıtasıyla yapamayacağını belki de yakın zamana kadar düşündüğü içindir ki, bu işlerin hepsini iktisadî olarak kendisi yapmaya kalkıyor ve maalesef özel sektörle de rekabet edemiyor, belki 10 sene evvel ediyordu ama, artık hiç edemiyor.

Amerika'yla ilgili çarpıcı bir örnek vermek istiyorum. Bugün 200 milyar dolar gayri safî millî hâsılası olan Türkiye'nin Kabinesinde 38 bakanı, 8 trilyon dolar gayri safî millî hâsılası olan ABD'nin, ki bu dünya gayri safî millî hâsılasının % 30'udur, Amerikan Kabinesinde 15 tane bakan vardır. Bunun sebebi, Amerika'daki regülatör kurumların, bağımsız regülatörlerin çok ciddi yetkilerle mücehhez olması ve çok ciddi yetkilerle kamunun kamusal işlevlerini idame ettiriyor olmasıdır.

Bugün Amerikan Sermaye Piyasası, Merkez Bankası, Havacılık Kurumu, Yiyecek ve İlâç Kurumu, FBI, Çevre Kurumu, Maliye Müessesesi, Tabii Afetler Yönetimi, ki çok önemli bir Ofisidir Amerika'nın ve en önemlisi Amerikan Patent Dairesi vardır. Bugün Amerikan Patent Dairesi, Amerika sisteminin en önemli ofislerinden bir tanesidir. Amerikan Başkanı, oraya hem müktesebatı, hem kalifikasyonu, liyakatı itibarıyla çok düzgün insanlar atamak mecburiyetindedir; zaten kamuoyu da başkasına müsaade etmez. Amerikan Patent Ofisi, fikri mülkiyet haklarını çok ciddi şekilde korumaktadır. Bunlar Türkiye'ye yavaş yavaş gelecek olan şeylerdir. Yeni bir hukuk alanıdır. Benim eşim de uluslararası avukattır; bu konudaki sıkıntılarını gayet iyi biliyorum. Bunların içinde neler vardır? Patent, almeti farika, lisans, telif, dizayn hakları, sınaî dizayn hakları.

Dün saç tıraşına gittim, orada radyoda hep vefat etmiş Türk sanatçıların eserleri çalıyordu. Sordum, niye böyle diye. Radyolar, sanatçılar telif hakları istediği için radyolar protesto ediyormuş ve o için sadece ölmüş Türk sanatçıların eserleri çalıyormuş. Demek ki, telif haklarını koruyacak bir Patent Ofisi, Amerika'daki ciddiyetle çalışıyor olsa böyle hadiseler de Türkiye'de olmayacak. Kapitalizm neden Batıda muvaffak oluyor ve birçok başka yerde olamıyor? Bence bunun sebebi de, doğru "Governors", doğru politik kurumları ve eşya hukuku, fikri mülkiyet hakları gibi kurumlar lâıykıyla çalıştığı için diye düşünüyorum.

Verimlilik ve yaratıcılığı geliştirme arayışları, Ar-Ge, araştırma-geliştirme faaliyetleri vasıtasıyla tüketicilere muhakkak fiyat ve tercih, yaratıcılık ve teşebbüs ruhu olarak, ekonomiye de büyüme olarak yansıyor.

Regülatör, düzenleyici reformlarını doğru yapabilmiş ülkelerde liberalizasyon, deregülasyon ülkelerde bunların neticeleri hemen görülüyor.

OECD raporlarından size birkaç tane rakam hemen arz edeyim. Rekabeti doğru tesis edebilmiş İngiltere’de havacılıkta fiyatların % 33’ü, yani tüketiciye, Sayın Başkan da aynı tabloyu gösteriyor bana, bu çok güzel bir rapor, onun için fazla girmeyeyim eğer sizin de konuşmanızda varsa, havacılıkta % 30, finansal servislerde % 70’lere kadar inen, tüketiciye yansıyan kazanımlar elde edildiği. Yine Türkiye’den bir örnek müsaade buyursanız arz edeyim. Bugün bir para çekme işleminin, bir müdebbir çalışan bir banka bir para çekme işleminin maliyeti, bu operasyonun maliyeti 3 dolar, otomatik para makinelerinden bu parayı çekmenin maliyeti 1.60 dolar, bunu internet marifetiyle yapmanın maliyeti ise 90 senttir. Onun için, verimlilik arayışları, rekabet arayışları buralara derhâl yansıyor tabii ki.

Reform sadece kurumsal reform değil, ekonomik, daha doğrusu regülasyon, ekonomik regülasyon, sosyal regülasyon, bürokrasinin azaltılması gibi hususları da var. Biraz lokale inmek istiyorum. Bizim Rekabet Kuruluyla ilişkimiz fevkalâde bir düzeyde ve fevkalâde verimli bir mecrada gitmektedir. Bundan da çok memnunuz. Bugüne kadar bizim bazı yanlış özelleştirme veya halk arasında yanlış algılanmış özelleştirme uygulamalarında, Rekabet Kurumunun o günlerde olmaması sıkıntısının neticesidir. Bankacılıkta bugün yaşanan bir sürü sıkıntının sebebi de belki BDDK’nın 10 sene evvel kurulmuş olmasıdır. Onun için, dün Telekomünikasyon, bir gün evvel Telekomünikasyon Kurumu kurulurken, Türkiye ilk Telekomünikasyon Kurumunu konuşmaya başladığında dünyada 11’inciydi, kurabildiği zaman dünyada 101’inciydi. Yani, 101’inci ülkeydi Telekom Kurumunu kurabilen. Konuşmaya başladığında kurabilseydi belki bugün Telekom özelleştirmesi de çok daha rahat yapılabilecekti.

Bugün Aktaş özelleştirmesi, ki onu İdaremiç değil ama, mahallî idare yapmıştır, Aktaş’ın doğru sonuçlar vermemesinin sebebi, bir elektrik regülatörünün, düzenleyici kurumunun ortada olmamasından dolayıdır. Bunların da sıkıntılarını Türkiye hâlâ çekmektedir ve bunların sıkıntıları özelleştirmenin geneline yansımaktadır. Arz ettiğim üzere bizim ilişkilerimiz fevkalâde boyuttadır. Bize bazen Özelleştirme İdaresinin kendi yapısında karar vermekte zorlandığı, ekonomik rasyonel karar vermekte zorlandığı hususlarda Rekabet Kurumumuz bize fevkalâde yardımcı olmakta ve bizim o sıkıntılarımızı aşmakta. Tabii katılmadığımız noktalar da oluyor. Yakın zamanda bir gübre özelleştirmesinde meselâ, ki o karar biraz muhalif oyların çoğunluğuyla da geçmiştir. Muhalif oylardan biri de Sayın Başkanındır ve onun için daha da

rahat söylüyorum. Bence hâdiseye sadece pazar payı olarak değil, pazar yapının doğru tahlili olarak bakmak lâzım diye haddimi aşmadan söylüyorum.

Sayın İsmail Hakkı Karakelle'nin de, Telekom Kurumunda yaptığı çok güzel sunumda, sadece pazar payı tahlili değil, dinamik tahlil yapmak, yani evet pazar payı ama, zaten şunu da arz etmek isterim: Türkiye'de hâkim durumla hâkim durumun kötüye kullanılması arasındaki nüans çok iyi anlaşılıyor. Hâkim durum yaratabilir sattığımız bir yerde veya mevcut hâkim durumda. Bunun kötüye kullanılmasında zaten Rekabet Kurulu resen müdahil olabilmektedir.

Onun için, bazen belki bir dinamik tahlil yapmak pazar payını artırıyor olsa bile, ülkenin kendi global rekabet karşısındaki pozisyonunu da kaale almak gerekir diye düşünüyorum. Zaten Türkiye'de sermaye birikimi fazla yok, fazla oyuncu da yok bu sahalarda. Netice itibarıyla gübre fabrikalarının özelleşmesine de ancak gübreciler giriyor. Yani, oraya da işte çimentocuların girmesini beklemiyorsunuz. Onun için, belki Türkiye hususiyetlerini biraz daha göz önünde bulundurmak gerekir gibi çok dostane bir arzım olacak efendim.

Kamu tekelleri konusunda da bir hususta bilgi arz etmek istiyorum. Kamu tekelleri, başta arz ettiğim üzere fevkalâde önemli rol oynamaktadır ve bazı ve çok sık görülen hâllerde de tüketicinin aleyhine ve rekabeti bozar durumdadır. Yani, bugün bütün Avrupa ülkelerinden Amerika'yı aramak 10 sentse, Türkiye'den Amerika'yı aramak 70 senttir. Yani, bunları tekel durumundan veya çok yakın zamanda, gazetelere çok yansıdığı için söylüyorum, bugün özel internet servis sağlayıcılarına yapılan zamlarla Türk Telekom'un kendi servis sağlayıcısına yaptığı zam uç iki noktadadır. Bunu da, Rekabet Kuruluna başvurduklarını biliyorum. Onun için, kamu tekelleri konusunda Rekabet Kurumumuzun herhangi biraz daha aktif resen bu işlere girmesi gerektiğini düşünüyorum.

Hepimiz ve ben de devlet memuruyum, hepimiz kamunun menfaatini sonuna kadar koruyacağız ama, bu menfaat bazen tüketicinin aleyhine ve genel büyümeye ve verimliliğe menfi tesiri olacak bir koruma ve kollama oluyor. Örnek vermek gerekirse, bugün Çevre Bakanlığı bir özel sektör kuruluşuna yaptığı, çevre konusunda müdahaleyi ve baskıyı bir kamu kuruluşuna bu kadar rahat yapamıyor. Onun için bunlar da özelleşmede bizim karşımıza çıkıyor. Bugün çevreyi fevkalâde kirleten kamu kuruluşları var. Ama Çevre Bakanlığı aynı rahatlıkta üstüne gidemiyor; ama özelleştirdiğiniz alanın kapısına dayanıyor amiyane tabirle. Onun için, Rekabet Kurumumuz bu hususlarda ve devletin bütün regüler kurumları bu konularda daha fazla müdahil olursa bence

piyasa mekanizmaları önündeki engeller daha rasyonel bir şekilde kalkmış olur diye düşünüyorum.

## **Prof. Dr. M. Tamer MÜFTÜOĞLU**

*Rekabet Kurumu Başkanı*

---

Şair bir arkadaşım bir gün bana şöyle bir serzenişte bulundu: Bir arkadaşı kendisine demiş ki, “Sizlerin şair olarak işiniz iş. Bazen güneş batarken, bazen mehtaplı bir akşamda bir deniz kenarında, bir göl kenarında oturuyorsunuz, içkinizi içerek veya çayınızı içerek şiir yazıyorsunuz, bir de para kazanıyorsunuz, işiniz çok kolay”. Arkadaşın verdiği cevap da şöyle olmuş: “Şiir yazmak sandığınız gibi kolay bir iş değildir. Meselâ size bir dörtlük okuyayım, bunu yazmak öyle kolay bir iş olmasa gerek.” demiş ve şu dörtlüğü okumuş:

“Çarşamba’yı sel aldı,  
Bir yâr sevdim el aldı,  
Keşke sevmez olaydım,  
Elim böğrümde kaldı”.

Arkadaşımız, “bunu yazabilmek için” demiş, “önce Çarşamba’yı bir sel alacak, sonra bir yâr seveceksin el alacak, daha sonra da elin böğründe kalacak”.

Bu kriz sonucunda çok şükür ülkemizi sel basmadı, fakat baraj taşma düzeyine yaklaştı, hatta yer yer taşmaya başladı. Kriz uzadıkça her halde bunun tahribatı daha da fazla olacak. Sevdiğimiz yâri de henüz el almadı diyorum ve sevdiğimiz yâr olarak Avrupa Birliği üyeliğini koyuyorum. Kişi başına düşen millî gelirimizin 10 bin dolar sınırını aşmasını görüyorum ve idealimin de, bu sevgilimize kavuşmamızın da hala fizibl olduğunu düşünüyorum ve bu umut ve dileklerle inşallah elimiz hiçbir zaman böğrümüzde kalmaz diye düşünüyorum. Bu bağlamda, bizi bu ideallere, bu sevgiliye diyelim, milli gelirimizin 10 bin doları açacağı bir duruma getirecek olan en önemli şartlardan birinin, içinde bulunduğumuz yüzyılın, yeni girdiğimiz 21’inci yüzyılın artık en azından 30-40 yıllık paradigması gibi gözüken piyasa ekonomisini en iyi şekilde çalıştırmamız olduğuna inanıyorum. Bu piyasa ekonomisini çalıştırırken de, bizim gibi kuruluşlara, gerek Rekabet Kurulu gibi tüm ekonomiyi kapsayan

regülasyon kuruluşlarına, gerekse diğer sektörel seviyedeki regülasyon kuruluşlarına çok önemli görevler düşecektir.

Bu kriz döneminin, ki kriz en büyük en etkin öğreticidir ve kanaatimizce faydalı tarafı da budur, bize bir şeyler öğretmesini sağlamamız lazım. Bize bir şey öğretmesi için de bir Hint atasözünü size hatırlatmak istiyorum. Hint atasözü şöyle: “Birisini işaret parmağınızla “sen, sen” diye suçlarken unutmayın ki, üç parmağınız da sizi gösterir, acaba senin bir hatan var mı, senin bu işte bir eksiğin var mı?” Dolayısıyla, bu kriz döneminde, kendimizde de ne gibi hatalar olduğunu kişi olarak, kuruluş olarak saptamalı ve krizin en büyük yararı olan öğreticiliğini en etkin şekilde değerlendirmeliyiz diye düşünüyorum.

Hemen belki şu hususu da burada vurgulamakta yarar var: Piyasa ekonomisinin etkin çalışabilmesi ve bizi bir yerlere götürebilmesi için o ekonomide enflasyonun olmaması lazım. Çünkü konuşmamda da ifade ettim, 1950’li yıllarda, o dönemin Alman İktisat Bakanı “Erhard”ın şöyle bir sözü var: “Piyasa ekonomisinin başarılı olabilmesi için iki etkin çalışan, ama muhakkak bağımsız olması gereken kuruluşa ihtiyaç var: Bunlardan birisi Merkez Bankası, diğeri de Rekabet Kurumudur”. Merkez Bankası’nın görevi, sağlıklı bir parayı piyasalarda bulundurmadır, ki sağlıklı bir para demek kanaatimce, enflasyonsuz para demektir, para ve sermaye piyasalarında istikrarı sağlamaktır. Rekabet Kurumu da reel ekonomide özellikle etkin bir rekabet ortamını sağlayarak, işletmeleri çok etkin bir şekilde çalışmaya zorlamak suretiyle gerek maliyetlerini asgari seviyelerde tutarak, gerekse kaliteyi en üst seviyeye çıkararak rekabet güçlerini artırmaya ve kıt kaynaklarla topluma verebileceklerini en üst seviyede vermeye zorlamaktır. Sağlamaktır demiyorum; çünkü, teşebbüsleri bu konuda zorlamak gerekmektedir.

Hiçbir zaman şunu unutmamalıyız ki; piyasa ekonomisi, toplamı pozitif olan bir oyundur. Yani, oyunun sonunda pasta büyümelidir. Ama, enflasyonist bir ortam, külfete katlanmadan nimet elde etmenin kapılarını açtığı için toplamı sıfır olan bir oyuna dönüşmekte, hatta toplamı negatif olan bir oyuna doğru kaymaktadır. Çünkü, insanlar üreterek, reel ekonomiye bir şeyler katarak değil, parayla para kazanmak, dolayısıyla üretmeden, başkalarının gelirlerini kendilerine transfer etmek yolunu seçmektedirler. Bu insanın suçu değildir; insanın doğasında kolaycılık vardır. Fakat, sistemin buna hiçbir zaman müsaade etmemesi gerekir. Piyasa ekonomisi bu bağlamda etkin bir sistemdir, ama çok da hassas bir sistemdir. Çok dikkatli şekilde bu piyasalardaki rekabet düzeninin korunması ve bu piyasalardaki oyunun hiçbir zaman toplamı sıfır olan veya toplamı negatif olan oyunlara dönüşmemesi gerekmektedir. Bu piyasaların başat, dominant prensibi özgürlüktür. Mümkün olduğu kadar özgürlük piyasa ekonomisinde sağlanmalıdır; çünkü yaratıcılığın yolu özgürlüktür. Fakat, bu

özgürlüğü, 1930'lu yıllara kadar geçerli olan “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” paradigmasıyla sunmamak lâzımdır. Çünkü, “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” şeklindeki sonsuz bir özgürlüğü verdiğiniz zaman, maalesef özgürlük, özgürlüğü yok etme şekline dönüşüyor. Tekelleşmelerle, hakim durumun kötüye kullanılmasıyla piyasadaki teşebbüsler etkin bir şekilde çalışmaktan sapmaya başlıyorlar. Fakat, bu özgürlüğü maksimum seviyedeki, bir kuralcılıkla boğmak daha çok tehlikelidir. Nitekim bundan 10-15 sene önce bir gazetede bir köşe yazarımız, bu klasik liberalizmin, “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” felsefesinin Türkiye’de şöyle olabileceğini ifade ediyordu: “Bırakmayın yapmasınlar, yakalayın kaçmasınlar”. Bu her halde tam bir merkezi planlama sisteminin sloganı olabilir. Evet, burada aşırı kuralcılıkla özgürlüğü boğabilirsiniz, fakat ortaya da hiçbir ürün, hiçbir başarı koyamazsınız. İşin zorluğu; bu iki ekstrem arasında, yani “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” ile “bırakmayın yapmasınlar, yakalayın kaçmasınlar” ekstremleri arasında en uyumlu “kurallaşma” ve “özgürleşme” bileşimini yakalayabilmektir, diye düşünüyorum.

Burada tabii özellikle, Sayın Bayar da ifade etti, piyasa etiği büyük önem kazanmaktadır. Çünkü piyasa etiği, bu piyasalarda oynayan teşebbüsleri, kişileri bir yerde ehlileştirir, terbiye eden, hatta bir yerde melekleştirir bir fonksiyona sahiptir. Şayet etik çok iyi sağlanırsa, hukuki kurallara çok fazla gerek kalmayacaktır. Dolayısıyla özgürlüğe daha fazla imkan sağlanacaktır. Halbuki etik kalkarsa, bir ahlaki dejenerasyon ortaya çıkarsa kuralcılığa fazla önem vermek gerekecektir ki bu da piyasa ekonomisinin dominant, birincil derecedeki başarı şartı olan özgürlüğü ortadan kaldıracak, onun yaratıcılık kabiliyetini aşağı seviyelere doğru indirecektir.

Şayet bu iki amaç, teşebbüs seviyesindeki optimayla toplumsal seviyedeki optima, hiçbir müdahaleye gerek duyulmadan gerçekleşiyorsa, piyasaları tamamen özgür bırakmak, piyasalara hiç karışmamak gerekecektir. Fakat, böyle bir durum ortaya çıkmıyorsa, yani toplumsal seviyedeki amaç olan toplumsal refahın maksimizasyonu ile teşebbüs seviyesindeki amaç olan kâr maksimizasyonu aynı anda gerçekleşmiyorsa, tercih muhakkak ki, toplumsal optima, yani toplumsal refah seviyesinin maksimizasyonu lehine olacaktır. Bu tercih doğrultusunda piyasa ekonomisine müdahale etmek gerekecektir. Burada müdahale eden kuruluşlar ya doğrudan devlet olabilir, -bunu çok uzun yıllar Avrupa’da ve Türkiye’de devlet yapmıştır, yani piyasa ekonomisinin rekabetçi düzenine uyum sağlamayan piyasa teşebbüslerini, doğal tekelleri, imtiyaz tekellerini doğrudan doğruya devlet teşebbüsü olarak faaliyete geçirmiştir- ya da Avrupa’da 1970’li yıllardan beri, Amerika’da ise 100 yılı aşkın bir süreden beri faaliyette bulunan, bağımsız idari otoriteler, yani regülasyon kuruluşları olabilir. Şayet, müdahale yapılmak yoluyla piyasa rekabete açılacaksa, yani piyasada

rekabet bozulması, teknik, sosyal veya başkaca zaruri şartların bir sonucu değil de, doğrudan doğruya teşebbüslerin kendi aralarında kendi menfaatleri doğrultusunda hareket etmeleri sonucunda bozuluyor ise, burada müdahil olan organ muhakkak ki Rekabet Kurumudur.

Yani kısaca, rekabetin piyasalarda bozulması, piyasalarda faaliyet gösteren teşebbüslerin aralarında anlaşmaları, uyumlu eylem halinde bulunmaları veya hakim durumda olan bir teşebbüsün, yeni rakiplerin piyasaya girmesini engellemek, piyasada mevcut olan bazı teşebbüsleri yıkıcı fiyat uygulayarak piyasadan çıkarmak gibi çeşitli eylemlerle hakim durumunu kötüye kullanması sonucunda meydana geliyorsa veya bazı birleşme ve devralmalar yoluyla piyasada bir teşebbüsün tekel durumuna veya hâkim duruma gelmesi ve bunun olması halinde hakim durumu kötüye kullanma ihtimalinin büyük olması halinde Rekabet Kurumu devreye girmek suretiyle piyasadaki etkin rekabet sistemini oluşturmaya çalışmalıdır. Fakat, bazı durumlarda piyasada rekabet şartlarının sağlanamaması; piyasadaki teknik, sosyal, idari veya başkaca zaruri şartların bir sonucu olabiliyor. Bu durumda sektörel seviyede faaliyet gösteren regülasyon kuruluşları, yani Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Telekomünikasyon Kurulu, Enerji Kurulu gibi Türkiye’de mevcut olan kuruluşlar vasıtasıyla, ortaya çıkan toplumsal refah maksimizasyonu aleyhine sonuçların düzeltilmesi gerekecektir.

Bu bağlamda belki çok kısa bir şekilde regülasyon çeşitlerine girmek gerekebilir. Burada teknik regülasyon, idari regülasyon ve iktisadi regülasyon şeklinde üçlü bir sınıflandırma yapabiliriz.

Teknik ve idari regülasyonlarda Rekabet Kurumu’nun herhangi bir görevi yoktur. Genellikle sektörel seviyedeki regülasyon kuruluşları da üçüncü gruba giren iktisadi regülasyon konusunda çalışmaktadırlar. Fakat teknik regülasyon ve idari regülasyona ilişkin olarak da yine sektörel seviyede regülasyon kurumları oluşturulabilir.

İktisadi regülasyon olayında, biraz önce ifade ettiğim gibi, rekabetin korunması ile ilgili regülasyon konusunda Rekabet Kurumu sorumludur ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun ve bilhassa Kanun’un 4, 6 ve 7’nci maddeleri çerçevesinde rekabet ihlallerini önlemekle görevlidir.

Diğer iktisadi regülasyon çeşitleri ise, piyasaya giriş regülasyonu ve piyasadan çıkış regülasyonu, ekonomik parametrelerin regülasyonu şeklinde üç gruba ayrılabilir.

Piyasaya giriş-çıkış regülasyonlarında görevin Rekabet Kurumu’nda mı, yoksa diğer regülasyon kuruluşlarında mı olduğu, duruma göre kararlaştırılması gereken bir konudur. Şayet piyasaya giriş, bir hâkim firmanın, hâkim durumunu



kötüye kullanarak bir başka firmanın piyasaya girmesini engellemek şeklindeyse, konu muhakkak ki Rekabet Kurumu'nun görevidir. Fakat, piyasaya giriş kamusal bir tercihse, yani toplumsal optimanın gerçekleştirilmesi için gerekliyse, konu, sektörel seviyedeki regülasyon kuruluşunun görevidir. Örneğin GSM piyasasında piyasaya giriş serbest değildir. Şimdiye kadar iki firma piyasaya girmiştir. Burada lisans verilmektedir. Bu politikanın sebebi; şayet söz konusu sektörde piyasaya girişi serbest bırakırsanız, çok sayıda firmanın piyasaya girmesi suretiyle atıl kapasitelerin ve sonuçta çok önemli ekonomik, toplumsal kayıpların ortaya çıkabileceği endişesidir. Kanaatimce bu, Türkiye'de diğer sektörler açısından da çok önemlidir. Hatta normal şartlarda böyle bir sınırlamanın gerekmediği durumlarda bile Türkiye'de başarılı olan sektörlerde maalesef çok fazla yatırım yapılmaktadır. Bu, bizim literatürde "koyun ekonomisi" dediğimiz yaklaşımın bir sonucudur. Firmalar fizibilite çalışmaları yaparak yatırım yapmıyorlar; başarılı görünen, kârlı görünen bir sektöre çok büyük yatırımlar yapılıyor. Arz artıyor ve sonuçta burada çok önemli kapasite fazlaları ortaya çıkıyor. Bu belki bir yasaklamayla değil, bir bilgilendirme ile, bir bilinçlendirme ile ortadan kaldırılabilecek bir sorundur.

Piyasadan çıkışın engellenmesi ise, yine birçok durumlarda kamusal açıdan gerekli olabilir, bir firmanın piyasayı terk etme zorunda kalması çeşitli sorunlar yaratabilir. Halbuki, rekabet hukuku ve rekabet ekonomisi açısından piyasadan çıkış kolaylaştırılmalıdır. Çünkü, rekabetin etkin olabilmesi için başarısız olanın muhakkak piyasayı terk etmesi gerekmektedir. Rekabet aynı zamanda bir sınav, bir yarıştır; bu yarışta kaybeden piyasadan çıkmak zorundadır. Onun yerine başarılı olanlar gelecektir. Şayet, bu seleksiyon bu ayıklama gerçekleşmezse ekonomik etkinlik büyük ölçüde azalacaktır. Fakat, bazı durumlarda tam tersine, piyasadan çıkışın zorlaştırılması, hatta engellenmesi gerekebilir. Bu, bazı durumlarda sosyal gerekçelerle gereklidir. Özellikle evrensel hizmet yükümlülüğü olan teşebbüslerin zararlı çalışmaları bile, etkin çalışmaları bile piyasada kalmaları, hizmetin sağlanması ve/veya istihdam açısından gerekli olabilir.

Özellikle faktör piyasalarında, para ve sermaye piyasalarında, bankacılık sektöründe bu tür işletmelerin başarısızlıkları halinde piyasayı terk etmeleri hem ekonomide çok önemli psikolojik sorunlar ortaya çıkarmakta hem de bu durumda zararı yöneticiler ve teşebbüs sahipleri değil, çok geniş halk kitlesi görmektedir. Yani, bir banka piyasayı terk ederken sadece bankanın yöneticisi, bankanın sahipleri cezalandırılmamakta, belki onların onlarca, yüzlerce katı mevduat sahipleri cezalandırılmaktadır. Dolayısıyla, bankacılık sektöründe, finans sektöründe piyasadan çıkışın engellenmesi veya bu teşebbüslerin kamuya devredilerek veya bunların birleştirilmesi suretiyle veya başarısız olanların

başarılı şirketlere devredilmesi suretiyle piyasadan çıkışın zorlaştırılması, sınırlandırılması veya engellenmesi gerekmektedir.

Ekonomik parametrelerin regülasyonu ise bilhassa fiyat regülasyonu, ve kalite regülasyonu şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Örneğin fiyat regülasyonu, yani fiyatın belirlenmesi, piyasa ekonomisi açısından kesinlikle onaylanmaması gereken bir durumdur. Çünkü, fiyatın kamu tarafından değil; arz ve talep tarafından belirlenmesi gereklidir. Fakat, sektörde imtiyaz tekeli veya doğal tekel bulunuyorsa ve bu teşebbüs tarafından üretilen ürünün talep esnekliği de çok düşükse, bu durumla ilgili, teşebbüsün kâr maksimizasyonu amacıyla fiyatını çok yüksek seviyelere çıkarması söz konusudur. Fiyatın çok yüksek seviyelere çıkması, sonuçta teşebbüsün kârını maksimize edecek, fakat toplumsal refahı olumsuz yönde etkileyecektir. Bu durumda bir otoritenin, bir kamu kuruluşunun düzenleyici kuruluş olarak fiyatı belirlemesi gerekecektir, sektörel seviyede faaliyet gösterecek olan regülasyon kuruluşlarının en önemli görevlerinden birisi de fiyat regülasyonudur.

Yine aynı şekilde ürünün kalitesinin belirlenmesi, mal ve hizmetin pazarlanma şeklinin belirlenmesi, mal ve hizmetin üretiminde kullanılacak malzeme kalitesine ilişkin belirli kuralların konulması, evrensel hizmet yükümlülüğünün en iyi şekilde gerçekleşmesi için bazı kuralların konulması, ekonomik parametrelerin regülasyonu ile ilgilidir.

Yani kısaca, rekabetin korunması ile ilgili konularda görev aşağı yukarı tamamen Rekabet Kurumu'na düşerken, piyasaya giriş ve çıkış regülasyonunda konu belirli durumlarla Rekabet Kurumu'nun görev alanına girerken, büyük ölçüde sektörel seviyede faaliyet gösteren regülasyon kuruluşlarının görev alanına girecektir. Ekonomik parametrelerin regülasyonunda ise konu büyük ölçüde, sektörel seviyede faaliyet gösteren regülasyon kuruluşlarının alanına girecektir.

Görüldüğü gibi, burada görev dağılımı çok net bir şekilde yapılamamaktadır. Toplumsal optima açısından en iyi yere varabilmek için gerek tüm ekonomiyi sarmalayan bir şekilde faaliyet göstermesi gereken Rekabet Kurumu ve gerekse sektörel seviyede faaliyet gösteren regülasyon kuruluşları arasında çok etkin bir işbirliğinin oluşturulması gerekmektedir.

## **Doç. Dr. Yurdakul YİĞİTGÜDEN**

*Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Müsteşarı*

---

1999 yılı Kasım ayında Rekabet Kurulunun faaliyete geçişinin üçüncü yıldönümü için düzenlenen “Özelleştirme ve Rekabet” Sempozyumunda artık Türkiye’de bazı konuları devlet mi, özel sektör mü yapsın tartışmasını bitirmemiz gerektiğinden bahsettim. Kamuoyu olarak bizim hükümetlerden talep etmemiz gereken husus, niye daha fazla rekabet yaratmıyorsunuz, daha fazla yetki devretmiyorsunuz olmalıdır ve yaptığımız çalışmalar konusunda bazı bilgiler vermiştim. Bugün bu yaptığımız çalışmaların bir kısmının neticesini almış olmanın mutluluğu içindeyim. İsterseniz, daha geçtiğimiz birkaç yıla kadar doğal tekel, kamu hizmeti tartışmalarının olduğu bir ortamda, dünyadaki gelişmeler ne aşamada oldu, bunlara bakalım.

### **1. Enerji Sektöründe Yeni Piyasa Yapıları**

#### **1.1. Dünyadaki Gelişmeler**

Son 20 yılda, dünyanın birçok ülkesinde enerji sektöründe piyasaları serbestleştirip, özel sektör yatırımlarına öncelik verilip, devlet tekelleri hakimiyetine son veren reform çalışmaları yapılmaktadır.

Dünya Bankası'nın 1999 yılında hazırladığı Enerji ve Gelişme Raporunda (Energy and Development Report 1999, s.50-55), incelenen 115 ülkeden sadece % 33'ünde bir reform kanunu çıkarılmış, % 29'unda ise bir Düzenleyici Kurul oluşturulmuş ve % 25'inde devletin varlıkları özelleştirilmiştir. Buradan dünya geneline bakıldığında, enerji sektöründeki reformların henüz çok yaygınlaşmadığı izlenimi edinilse de sanayileşmiş ülkelerin enerji sektörünün liberalleştirilmesi konusunda çok uzun yol aldıkları bilinmektedir.

#### **1.2. Türkiye'de Enerji Sektöründeki Çalışmalar**

Bakanlığımızda 1997 yılında Elektrik Sektöründe ve daha sonra Petrol Sektöründe yeniden yapılanma çalışmaları başlatılmıştır. Petrol sektöründeki

çalışmalar, önceden Petrol Kanunu Değişikliği olarak, petrol ürünleri ve doğal gazı içine alacak şekilde düşünülmüştür. 2000 yılının ikinci yarısından itibaren doğal gaz piyasası için ayrı bir kanun taslağı çalışmasına başlanmıştır.

Hazırlanan kanun taslağı 22 Şubat 2001 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur. Bu kanunda, doğal gaz iç piyasasının serbestleştirilerek mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir hale getirilmesi amaçlanmıştır. Taslakta, İthalatçı şirketler, ithal yoluyla temin ettikleri doğal gazı yurt içinde toptan satış şirketlerine veya ihracatçı şirketlere satış sözleşmesi ile devredebilecekleri gibi serbest tüketicilere ve ihracat lisansı almak kaydıyla yurt dışına da pazarlayabileceklerdir.

## **2. Elektrik Piyasası Kanunu**

### **2.1. Neden Kanun?**

Hızla artan elektrik enerjisi talebi, ülkemiz elektrik piyasasını yatırımcılar açısından cazip hale getirmektedir. Ancak piyasanın cazip olmasının yanında, mevzuatın cazipliği, piyasa riskleri ve piyasa mekanizmaları da yatırım kararlarının şekillendirilmesinde belirleyici olmaktadır.

Elektrik Piyasası Kanununun çıkarılması nedenlerini aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür:

- *Piyasa İçin Rekabet Yerine Piyasa İçinde Rekabetin Sağlanması*
- *Hazine Garantisi Olmayan Sisteme Geçilmesi.*
- *Gerçek Maliyetlerin Belirlenmesi, Çapraz Sübvansiyonun Kaldırılması.*
- *Şeffaf ve Adil Bir Piyasa Yapısının Oluşturulması.*
- *İdari ve Mali Açından Özerk Bir Kurum Tarafından Piyasanın Düzenlenmesi ve Denetlenmesi.*

### **2.2. AB Direktifi**

Avrupa Birliği Komisyonu, 19 Aralık 1996 tarihinde, elektrik piyasaları ile ilgili ikinci direktifi (EC 96/92) yayımlamıştır. Bazı istisnalar haricinde, tüm Avrupa Birliği üyesi ülkeler, 19 Şubat 1999 tarihine kadar kanunlarını direktife uygun hale getirmişlerdir. İrlanda ve Belçika'ya fazladan bir, Yunanistan'a ise fazladan iki yıl süre tanınmıştır.

Direktif uyarınca, elektrik piyasalarının, kullanıcıların tüketim açısından büyüklüğü esas alınarak, giderek artan oranlarda rekabete açılması gerekmektedir. 1999 yılında, piyasanın yaklaşık % 26.48'ine tekabül eden büyük bir kullanıcı grubu, tedarikçisini seçme serbestisine sahip olmuştur. Bu oran 2000 yılında % 28, 2003 yılında ise % 35 olarak öngörülmüştür.

Direktife göre, tedarikçilerini seçme serbestisine sahip serbest tüketicilerin yıllık enerji tüketimleri için önerilen eşik değerleri:

- 1999 yılı için 40 milyon kWh
- 2000 yılı için 20 milyon kWh
- 2003 yılı için 9 milyon kWh'dir.**Hazırlık Çalışmaları**

- Coopers&Lybrand, Uluslararası danışmanlık firmasından, 1997 ile 1998 tarihleri arasında elektrik sektörü için kurumsal çerçeve konusunda danışmanlık hizmeti alınmıştır,

- Deloitte&Touche, Uluslararası danışmanlık firmasından 1998-1999 yılı sonu arasında Elektrik Piyasası kanunu hazırlık çalışmaları konusunda danışmanlık alınmıştır, Bu çalışma sonucunda hazırlanan taslakta, Avrupa Birliği Elektrik Direktifinde belirtilen somut hedeflere ve bu hedeflerin öngördüğü tarihlere yer verilmemiştir.

- Ocak 2000'den itibaren taslak revizyonu çalışmalarına başlanarak tek alıcı-satıcı modelinden ikili anlaşmaların hakim olduğu bir modele geçiş yapılmış, Hazine Müsteşarlığı, Dünya Bankası ve uluslararası uzmanlar ile yapılan çalışmalar sonucunda yeni kanun taslağı hazırlanmıştır.

- Elektrik Piyasası Kanun taslağı hakkında Avrupa Birliği Komisyonundan 24 Ağustos 2000 tarihinde alınan yazıyla görüş alınmıştır.

- 25 Mayıs 2000 tarihinde Rekabet Kurumunda, Rekabet Kurumu, Hazine Müsteşarlığı ve DPT yetkililerine taslak hakkında bilgi verilmiştir.

- 13 Kasım 2000 tarihinde yine Rekabet Kurumunda, daha geniş katılımlı ve kapsamlı bir toplantı yapılmış kanun taslağı ve yeni piyasa yapısı konusunda bilgi verilmiştir.

- Elektrik Piyasası Kanun taslağı 13 Ekim 2000 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur.

- Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü Kanun Taslağını görüş almak üzere, Adalet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sermaye Piyasası Kurulu, Hazine Müsteşarlığı, Rekabet Kurumu, Devlet Personel Başkanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Devlet Planlama Müsteşarlığına göndermiştir.

- Kamu kurum ve kuruluşlarından ve özel sektörden taslakla ilgili gönderilen görüşler üzerinde yapılan değerlendirmede; 118 görüş ve öneriden 68 adedi tümüyle ya da geniş ölçüde benimsenerek taslağa yansıtılmıştır.

- Bu çalışmalar neticesinde nihai halini alan taslak, Başbakanlıkça Kanun Tasarısı olarak 14 Aralık 2000 tarihinde TBMM'ne sunulmuştur. Kanun 20 Ocak 2001 tarihinde, 4628 sayı ile TBMM Genel Kurulunda kabul edilmiş ve 3 Mart 2001 tarih ve 24335 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

#### **2.4. Yeni Piyasa Yapısı**

Bu Kanun'la:

- Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur. Kurul üyeleri üç ay içinde atanacaktır,

- Çapraz sübvansiyon kaldırılarak, bütçe imkanlarıyla direkt sübvansiyona imkan verilmektedir,

- Tedarikçisini seçme serbestisine sahip serbest tüketici tanımı yapılmıştır, Mart 2003 tarihinde 9 milyon kwh'dan fazla elektrik tüketimi olan tüketiciler serbest tüketici olarak kabul edilmiştir,

- Elektrik ticaretinde rekabet ortamının yaratılması sağlanacaktır, İkili anlaşmalar ile tüketicinin üreticisini seçebilme serbestisi verilmiştir, bu anlaşmalar Kurum onayına ve denetimine tabi değildir.

- Şeffaf ve daha az müdahale gerektiren piyasa öngörülmüştür,

- Piyasada faaliyet gösterecek tüzel kişilere lisans alma zorunluluğu getirilmiştir,

- Sektörde dikey entegrasyonun kaldırılması, üretim, iletim ve dağıtım faaliyetlerinin ayrıştırılması sağlanmıştır,

- Üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirmeleri Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na bırakılmıştır,

- Dağıtım şirketlerinin ve Türkiye Elektrik İletim A.Ş.'nin tüm kullanıcılara eşit koşullarda erişim hakkı ve hizmet vermesi öngörülmüştür.

Elektrik Piyasası kanunu liberal bir piyasa için gerekli yasal altyapıyı tesis etmektedir.

Piyasada halihazırda rekabet yaratmak için çok sayıda teklif alınmakta,

Elektrik Piyasası Kanununda ise girişimcilerin elektrik üretimi yapmak için yerine getirmekte oldukları şartlar en aza indirilmekte, ancak ürünün satışı tamamen pazar içindeki rekabete bağlı olmaktadır.

Piyasada rekabetin sağlanması konusunda Rekabet Kurumu ve EPK'nın yetkileri arasında bir çakışmaya yer vermemek üzere Rekabet Kurumunun görüşleri doğrultusunda gerekli düzenlemeler Kanunda yapılmıştır.

Bu Kanun un ana amacı, rekabetin **sağlanması**, Rekabet Kurumunun ise rekabetin korunması ve rekabete aykırı uygulamaların önlenmesidir.

## **2.5. Kurum ve Kurul**

Türkiye'de hızla artmakta olan elektrik enerjisi talebinin karşılanması ve enerji arzının rekabet için gerekli seviyeye ulaşması için temel unsur olan özel sektör yatırımlarının artırılmasının önkoşulu, piyasaya duyulacak güvendir.

Elektrik Piyasası Kanunu bu güveni sağlama doğrultusunda, çok katılımcılı bir pazarın doğuracağı düzenleme ihtiyacının karşılanması amacıyla Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu'nun oluşturulmasını öngörmektedir.

### **Kurumun Rolü;**

- Piyasa faaliyetlerine ilişkin usullerin düzenlenmesi,
- Piyasa gelişiminin izlenmesi ve raporlanması,
- Piyasada faaliyet gösterecek kişilere lisans verilmesi,
- Tarifelerin incelenmesi ve onaylanması,
- Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin eşitlik ve şeffaflık standartlarına uymalarını sağlamak için faaliyetlerini, uygulamalarını ve ilgili lisans hüküm ve şartlarına uyup uymadıklarının denetlenmesi, İletim ve mülkiyeti kamuda olan dağıtım tesislerinin yatırım planlarının onaylanması ve denetlenmesi
- İdari para cezalarının uygulanması.

**Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu;**Kurul, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur.

- Kurul üyelerini Bakanlar Kurulu atar,
- Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi 6 yıldır.
- Görev süresi sona eren üyeler tekrar seçilebilirler.

## **2.6. Lisanslar**

Elektrik Piyasasının sağlıklı bir şekilde düzenlenmesi ve denetlenmesi için, tüm piyasa katılımcılarının Kurul'dan lisans almaları öngörülmüştür. Katılımcıların, lisanslarında tanımlanan hak ve yükümlülükler doğrultusunda faaliyet göstermeleri adil, şeffaf ve güvenilir bir piyasanın oluşturulması sağlayacaktır.

### **Lisansa Tabi Faaliyetler:**

- Üretim
- İletim
- Dağıtım
- Toptan Satış
- Perakende Satış
- Otoprodüktör ve Otoprodüktör Grubu

### **2.7. Tarifeler**

Bu kanunda getirilen düzenleme ile tarifeler, ilgili tüzel kişi tarafından Kanun hükümleri doğrultusunda ve kendisine Kurul tarafından verilen lisanstaki hükümler uyarınca her yıl hazırlanarak Kurul onayı alınacaktır.

**1) Bağlantı ve Sistem Kullanım Tarifeleri:** Bağlantı ve sistem kullanım tarifeleri, ilgili bağlantı ve sistem kullanım anlaşmalarına dahil edilecek olan ve iletim sistemi ya da bir dağıtım sistemine bağlantı ve sistem kullanımı için fiyatları, hükümleri ve şartları içerecektir.

**2) İletim Tarifesi:** Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından hazırlanacak olan iletim tarifesi, üretilen, ithal veya ihraç edilen elektrik enerjisinin iletim tesisleri üzerinden naklinden yararlanan tüm kullanıcılara uygulanacak fiyatları, hükümleri ve şartları içerecektir.

**3) Toptan Satış Tarifesi:** Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi tarafından hazırlanacak toptan satış tarifesi, toptan satışlar için Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketinin elektrik enerjisi satma yükümlülüğü olan tüm gerçek ve tüzel kişilere uygulayacağı fiyatları, hükümleri ve şartları içerecektir.

Toptan satış tarifesinin belirlenmesinde Kurul, satın alınan elektrik enerjisinin ortalama fiyatının yansıtılmasını ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketinin mali yükümlülüklerini yerine getirebilme kapasitesini esas alacaktır.

**4) Dağıtım Tarifeleri:** Dağıtım şirketleri tarafından hazırlanacak olan dağıtım tarifeleri, elektrik enerjisinin dağıtım tesisleri üzerinden naklinden



yararlanan tüm gerçek ve tüzel kişilere uygulanacak dağıtım hizmetine ilişkin fiyatları, hükümleri ve şartları içerecektir.

**5) Perakende Satış Tarifeleri:** İletim sistemine doğrudan bağlı olanlar dışındaki tüketiciler için, uygulanacak fiyatları, hükümleri ve şartları içerecektir.

Serbest olmayan tüketiciler için geçerli olacak perakende satış tarifeleri, perakende satış lisansı sahibi dağıtım şirketi ve/veya perakende satış şirketleri tarafından önerilecek ve Kurul tarafından incelenerek, onaylanacaktır.

İletim sistemine doğrudan bağlı olanlar dışındaki serbest tüketiciler için geçerli olacak perakende satış tarifeleri de bu tüketiciler ikili anlaşmalarla kendi tedarikçilerini seçene kadar, buldukları dağıtım bölgesindeki perakende satış lisansı sahibi dağıtım şirketi ve/veya perakende satış şirketleri tarafından önerilecek ve Kurul tarafından incelenerek onaylanacaktır.

Perakende satış şirketlerinin lisanslarında, elektrik enerjisi tüketim miktarlarına göre değişen tipte tarifelerin ve/veya fiyat aralıklarının uygulanmasına ilişkin yükümlülükler yer alabilecek ve buna dair ayrıntılar lisans kapsamında tanımlanacaktır.

## **2.8. İş Programı**

1. TEAŞ'ın 2 Mart 2001 tarihinde üçe bölünmesi sonucu ortaya çıkan

- Elektrik Üretim A.Ş.
- Türkiye Elektrik İletim A.Ş. ve
- Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş.

isimli üç İktisadi Devlet Teşekkülü'nün devir ve kuruluş işlemlerinin tamamlanması,

2. DSİ mülkiyetindeki santrallerin Elektrik Üretim A.Ş.'ne devir işlemlerine ait usul ve esaslar bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içerisinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından hazırlanarak ve Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle belirlenmesi.

3. Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumunun kurumsal gelişiminin sağlanacak ve Elektrik Piyasası Kanunu'nun öngördüğü ikincil mevzuat oluşturulması

Öncelikle yapılması gereken işlerdendir. Bu çalışmalar hazırlık dönemi süresince yani 18 aylık hazırlık dönemi içerisinde tamamlanacaktır.



## Erkan AKDEMİR

*Telekomünikasyon Kurulu Üyesi*

---

Bilgi teknolojileri ve telekomünikasyon sektöründe son yıllarda yoğun bir yakınsama günlük hayatımızın her safhasına girmiş durumda. Telekomünikasyon hizmetleri ve üretim pazarı, 2000 yılında gayri safi yurtiçi hâsılanın % 5'ine erişmiştir. Son yıllarda iki haneli büyüme hızları artık olağan bir hâle gelmiş durumda. Özellikle pazar paylaşımında da hızlı bir kayma yaşanmakta. Sabit telekomünikasyon pazarı dediğimiz klasik Türk Telekom'un verdiği hizmet alanında makul oranlarda bir büyüme gözlenirken, mobil pazarında tahmin edilemeyecek hızda bir büyüme gözlenmektedir. Örnek vermek gerekirse, son dört yılda ortalama yıllık büyüme oranları % 100 civarında gerçekleşmiştir. Bu niceliksel büyüklüklerin yanında pazar yapıları da önemli bir şekilde değişmiştir.

1994-98 yılları arasında gelir ortaklığı anlaşmalarıyla pazara, GSM mobil hizmetleri pazarına iki yeni operatör dahil olmuş, 98'den bu yana ise iki aktörlü bir GSM pazarı oluşturulmuştur. Bu ise, yeni birtakım kavramları getirmiş, özellikle şebekeler arası ara bağlantı, tarife, teknik regülasyon gibi bazı konularda yeni ihtiyaçları öne çıkarmıştır. Diğer yandan, sabit işletmecinin hem yasal tekel, hem de doğal tekel olma özelliği, GSM dışındaki sektörün tüm alanlarında hâkim konumda olması, pazara yeni giren rakiplerinin hem son kullanıcıya erişme, hem de transmisyon altyapısı sağlayıcısı olması bu konuda yeni düzenlemeleri gerekli kılmıştır. Ayrıca, kullanıcıların haklarının korunması, enformasyon zengini ve fakiri dediğimiz, oluşumu zayıflatmak için, asgarî evrensel hizmetlerin tanımının yapılması ve uygulanması, işletmeciler arası ortaya çıkacak anlaşmazlıklarda arabuluculuk gibi ihtiyaçlar bu Kurumun kurulma ihtiyacını doğurmuştur.

Bunun yanında, sektördeki rekabet eksikliği ve rekabetin sağlanamaması ve dolaylı olarak da özelleştirme sürecinde, özelleştirme sonrası pazar açısından yeni yatırımcılara güven verilmesi ve tutarlı, öngörülebilir bir düzenleyici atmosferin kurulması açısından 2000 yılında Telekomünikasyon Kurumu kurulmuştur.

Kurul atandıktan üç ay sonra, Kurumun oluşturulması kanunda öngörülmüş, fakat birtakım dış faktörlerden dolayı Kurumun kurulması bir buçuk ay gecikmiştir. İdarî yapılanmada büyük oranda tamamlanma sağlanmış, fakat bazı sorunlar henüz aşılamamıştır. Kurum kurulmadan önce Kurul olarak hem yurt içinde, hem yurt dışında özellikle benzer düzenleyici örgütler nezdinde

önemli bir inceleme ve araştırma yapılmış, kanun ekinde yer alan ve çağdaş regülatör kurumların yapısına uymayan birtakım düzenlemeler değiştirilmiş ve yeni bir organizasyon yapısı oluşturulmuş, özellikle diğer regülatör kurumlarıyla ve yurt içindeki bazı kamu kurumlarıyla işbirliği anlaşmaları imzalanmış ve birçok konuda da Kurul görüşleri oluşturulmuştur. Bu konuda örnek vermek gerekirse, görev sözleşmesi, lisans yönetmeliği, imtiyaz yönetmeliği gibi konularda etkin rol oynanmıştır.

Kurumun gelecekte yapacaklarını kısaca özetlersek; öncelikle yasal tekel özelliği olan işletmeciye yönelik düzenlemeleri öncelikle tamamlamayı plânlamaktayız. Bunlar; ara bağlantı, tarifeler, denetim, ulusal dolaşım, arabuluculuk prosedürleri, Avrupa Birliği telekom mevzuatına uyum, evrensel asgarî hizmetler gibi konular; bunlar daha çok ekonomik regülasyon dediğimiz konular. Bunun yanı sıra, teknik düzenlemeler arasında da, özellikle spektrum plânlaması, numaralandırma plâni, numara taşınabilirliği, taşıyıcı seçimi ve elektromanyetik uyumluluk konusunda da Kurumun birtakım görevleri var. Bunun yanında, iki gün önce düzenlediğimiz Politika Konseyi tartışmasında olduğu gibi, istişari mahiyette bir Konsey kurmayı düşünüyoruz. Kurum olarak, Kurum dışında yapılması gerekenler konusunda da birtakım çalışmalarımız devam ediyor. Özellikle Türk Telekom'un 2004 yılındaki tekelinin iki yıl öne alınarak 2002 yılına kaydırılması yönünde Bakanlığa bir tavsiyemiz olmuştur. Ayrıca, "UMTS" dediğimiz üçüncü nesil lisansların verilmesi konusunda da Bakanlığa vereceğimiz tavsiye niteliğindeki çalışmalar son aşamaya gelmiştir. Şu anda Ulaştırma Bakanlığı tarafından verilen telekomünikasyon lisanslarının Kuruma devri konusunda da yasal çalışmalar devam etmektedir.

## SORU ve CEVAPLAR

---

**Nuri ALAN-** Kurum avukatı Sayın Eren Gönen'in bir sorusu var; "bağımsız idarî otoriteleri Türk idarî yapısı içerisinde nereye oturtuyorsunuz ve 4054 Sayılı Yasanın 20'nci maddesindeki Kurumun Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkili olduğu yolundaki hükmü nasıl yorumluyorsunuz" diyor.

Bağımsız idarî otoriteler, hiç şüphem yok, yürütme, bunun teknik bir uzantısı olan idarenin içindedir. Bu tartışılmayacak kadar açıktır. Niçin? Bir defa kanun, "kamu tüzel kişisi" diyor.

İkincisi, gerek Rekabet Kanunu, gerekse yeni kurulmuş olan Elektrik Piyasası Kanunu, ilgili Kurul kararlarına karşı açılacak davalarda idarî yargıyı görevlendiriyor. Şu halde kurulların kararları idari karar, kararı veren kurullarda idari otorite.

20'nci maddedeki ilişki konusuna gelince, tabii, bu kurumların özerkliği, bağımsız ve malî özerkliğe sahip olmaları hususu ile ilgili. Bunun sebebi de malûm; özellikle siyasî etkilerin altında kalmamasını temin etmek. Bağımsızlıkta önemli olan idarenin karar organları üzerinde yetkisinin olmaması. Gerçi atamada idarenin, bazı Bakanlıkların aday göstermesi ve gösterilen adayların Bakanlar Kurulu tarafından atanması gibi yetkileri var. Bu yetki de olmasa daha iyi. Çünkü idare, atamalarda siyasi bir tercihte bulunabilir. Fakat, bence önemli olan, karar veren karar organlarının üyeleri üzerinde göreve son verme yetkisinin olmaması. Bence bağımsızlık için oldukça önemli bir teminat gibi görünüyor.

Sayın Başkandan da aldığım bilgiye göre, Rekabet Kurulu üyelerinin görevlerine son verilmesi ancak mahkeme kararı alındıktan, istihsal edildikten sonra Kurul tarafından yapılıyor. Şimdi, bu bağlamda olmak üzere Danıştay Kanununda bir hüküm var; "Danıştay, hükümetle olan ilişkilerini Başbakan aracılığıyla yürütür" diyor. Biz tabii bunun sembolik olarak dahi kanunda bulunmaması istiyoruz, çıkarılmasını istiyoruz. Ama, bundan hiçbir zarar görmüyoruz. Çok geniş anlamda Danıştay da idarenin içerisinde. Çünkü, idarî yapısı da var ve ilişkileri götürebilmek, yürütebilmek için, Hükümetle olan ilişkileri, düzenlemek gerekli. Rekabet Kurulu belki bir yasa değişikliği yapacak. Kiminle yapacak? İşte bu ilişkiyi ben bu anlamda yorumluyorum.

**Uğur BAYAR-** Bana sadece iki tane soru geldi: Biri kapsamlı, bir çok direkt özelleştirmeye ilgili değil. "Düzenleyici kurumlar kaliteli personel çalıştırmak zorunda olan kurumlardır, bu kurumlardaki personel sektör

işleyişini, hem de kamunu işleyişini bilmek durumunda olan kişilerdir. Buraya liyakatli personel...”. Kesinlikle böyle. Bu kurumlara, Sayın Başkanlarından en uçtaki personeline kadar sureti katıyyede devlet memuru alıyor haleti ruhiyesinden uzak bir şekilde tayinler ve işe almalar yapılmalı. Dünyanın her yerinde böyle. Zannediyorum o serbestisi de kurumlarımızın var. Hem maaş imkânları, hem işe alma serbestileri bakımından bu bence çözülmüş görülüyor Türkiye, en azından genel kamu yapısı içinde.

İkinci soru biraz daha kapsamlı. “Türkiye’de 2000 yılı içinde düşünülen özelleştirme hedefi nedir?” Bu tabii, son günlerdeki hâdiselerden sonra tamamen değişmiştir ve şu anda revize edilmektedir. Zaten ben buraya gelmeden de Hazine’de bu toplantılar yapıyordu. Bu önümüzdeki, ekonomiden sorumlu yeni Bakanımızın da bu gün ifade ettiği gibi, bu önümüzdeki 72 saat içinde revize edilmiş olarak kamuoyuna açıklanacaktır.

Özelleştirmenin önündeki en büyük engel bence şu anda işsizlik meselesi, sosyal boyuttur. Türkiye’de maalesef, “özelleştirme işsizlik yaratmasın” gibi bir yaklaşım var. Özelleştirmenin işsizlik yaratmaması mümkün değildir, ama yaratacağı işsizliğin müsebbibi de orada çalışanlar değil; yıllardır 3000 kişi çalışması gereken veya 5000 kişi çalıştırılması gereken İskenderun Demir-Çelik’i 13 bin kişiye çıkaranlardadır oranın mesuliyeti. Ama, maalesef sonucuna işçilerimiz katlanmaktadır. Kimse bunu istememektedir. Ama bunları yapmadan da özelleştirme muvaffak olunamayacaktır. Bence hükümetlerin yapması gereken, -bunu bir vatandaş olarak söylüyorum- “evet, Türkiye sancılı bir dönemden geçecektir, ama ben, fedakârlık istediğim insanlara şu, şu sosyal imkânları vereceğim, eğer buralardan elde ettiğim gider tasarrufunu, elde ettiğim gelirleri ve yaptığım gider tasarruflarını ekonomiye yeniden büyüme ve istihdam olarak çevirirsem, işte o fedakârlık istediğim insanlara çok daha iyi imkânlar sunabileceğim” diyebilmelidir. Yoksa sadece, “işsizlik olmasın” diyerek bu işin olmaması mümkün değil. Bu gün daha konuşuyorduk, Japon Tütün Şirketi Torbalı’daki Fabrikasında 330 kişi çalışıyor; aynı işi aynı kapasiteyle yapan Tekel’in Tokat’taki Fabrikasında 7000 kişi çalışıyor. Bu resmin bence Türkiye’de devam etmesi mümkün değildir. Kamu istihdam politikaları Türkiye’de teşebbüs ruhunu da öldürmüştür. Yani, ben bir kartla, bir tavassutla kamuya girebildikten ve ölene kadar da bütün imkânları temin ettikten sonra neden teşebbüs haleti ruhiyesi içinde olayım? Onun için, bence Türkiye’nin en önemli sorunlarından bir tanesi de budur. “Herkes özelleştirmeye inanıyor, neden hedefe ulaşamıyor?” İşte bu söylediğim sebeplerden.

Son soru da, “geçmiş yıllarda bazı kuruluşları tekrar devletleştirdik”, her hâlde bankalar kastediliyor burada, “iyi özelleştiremiyor muyuz?”. Bence

özelleştirme, bir bankanın batması, bugün özel bankalar da batıyor; özelleştirildiği için batmıyor. Bence orayı, müdebbir şekilde iyi idare edilmiyor. Orayı denetlemek de kamuoyunun görevidir.

Yani, bazı batan bankaların aldıkları risk, bugün dünyada hiçbir kamu otoritesinin, banka regülatörünün kabul edebileceği riskler değildir. O riskleri almasına yine kamu otoritesi müsaade ediyor veya buna müdahil olamıyor, bankalar batıyor.

Onun için, bir de son olarak özelleştirme Türkiye’de ekonomik rasyonelden ziyade, sadece fiyata indirgenmiş bir yaklaşıma dönüşmeye başlandı. Bu fevkalâde tehlikeli bir şey. Bizim ihale mantığı da maalesef oraya inmiş durumda. Biliyorsunuz ki, bir yatırımcının daha az para vermesine rağmen orayı daha iyi idare edeceğini; ama kamu ihale mantığı içinde ve mevcut Türkiye’nin ruh hâli içinde de bürokratlar, bir yere 10 lira vermiş kişi varken, 8 lira vermiş kişiye, “biliyorum, daha iyi işleteceksin, onun için sen al” dememektedir. Belki bu da Özelleştirme İdaresinin yapısının daha ekonomik rasyonelle çalışan özerk bir yapıya dönüşmesi için bir yaklaşım olarak telakki edilebilir.

**Erkan AKDEMİR-** İki tane soru var: Bir tanesini tam anlamış değilim. “GSM ihalesinin görüşüldüğü zamanlarda eğer Telekomünikasyon Kurumu faaliyette olsaydı acaba bu ihalenin değerlendiriliş şeklinde farklılık olur muydu? Rekabet Kurumu ve Telekomünikasyon Kurumunun yetki alanları çakışır mıydı” diye bir soru. Farklılık olmazdı; çünkü, değişikliği sonrası da lisans verme yetkisi Kuruma verilmiş değildir. O yüzden bu konuda bir tasarruf imkânımız şu anda da yoktur. Herhangi bir yetki çakışması olur muydu? Rekabet Kurumuyla yetki çatışması olmazdı.

Eğer GSM’de kastedilen pazara girişteki kontrolse, bu hemen hemen her ülkede var. Avrupa ülkelerinde yaklaşık ortalama dört operatörlü bir yapı var. Ayrıca bir de kısıtlı frekans kaynağından dolayı pazardaki yapı zaten, kendi doğallığından gelen bir kısıtlama var.

İkinci soru; “GSM uygulamaları konusunda bugüne kadar Telekomünikasyon Kurumu regülasyon görevini yapabilmiş midir, yoksa diğer alanlarda olduğu gibi yargıya mı bırakmıştır” diyor. Şimdi, bu soruyu soran arkadaşımızın regülasyon konusunda biraz eksik bilgisi olduğu kanaatindeyim. Çünkü, GSM, biraz evvel bahsettiğim gibi, kontrollü bir rekabetin olduğu bir saha. Bundan dolayı bu alanda regülasyon arzu edilmemekte.

Eğer kastettiği teknik regülasyonsa, servis kalitesi regülasyonuyorsa, bu konuda bir çalışma yapılıyor. Kurum olarak hiçbir konuda fonksiyonlarımızı yargıya bıraktığımız kanaatinde değilim. Eğer kastedilen ara bağlantı ve sabit

ücretse, Kurum bu konuda üzerine düşen vazifeyi zaten yapmıştır. Tarife regülasyonu ve ara bağlantı regülasyonunu da çıkartmak üzeredir. Ayrıca şunu da vurgulamak istiyorum ki; regülasyon çok da arzu ettiğimiz, her alana karışmak istediğimiz bir konu değildir.

İkinci soru; “Türk Telekom özelleştiğinde regülasyon görevini yapabilecek mi, yeterli bilgi birikiminiz ve uzmanınız var mı?” Telekomünikasyon Kurumu, Türk Telekom özelleştirilmeden regülasyon mevzuatını tamamlamayı hedef seçmiştir. Başka hiçbir kamu kurumunda olmayan telekomünikasyon alanında ekonomik ve teknik regülasyon yapabilecek insan kaynağına sahip bir Kurumdur. Olmadığı alanlarda ise dış danışmanlık hizmetleri almaktadır.

**Doç. Dr. Yurdakul YİĞİTGÜDEN-** Bana üç soru iletildi: Birincisi, “Elektrik Piyasası Kanununun çıkartılmasına bir neden olarak, Hazine garantisi olmayan bir üretim sistemine geçiş olarak belirtildi. Geçici maddede kabul edilen veya kararlaştırılan projeler için Hazine garantisinin devam edeceği veya kabul edileceği öngörülmüş. Bu geçici madde, yasanın genel gerekçesine ne kadar uyum sağlıyor? Kabullenilmiş ve/veya kararlaştırılmış projeleri kim nasıl saptadı? Bunun ilke ve ölçütleri nelerdir” diye.

Kanunun geçici 8’inci maddesinde, 3996 Sayılı Kanun hükümleri çerçevesindeki Hazine garantileri, bu kanunun yayımı tarihinden önce kararlaştırılmış bulunan projeler için 2002 yılı sonu itibarıyla işletmeye geçmeleri kaydıyla verilebilir deniyor. Bu projelerin Hazine garantisi verilmiş olanlar 2002 yılı sonu itibarıyla işletmeye alınamaması hâlinde Hazine garantileri geçersiz olur. Şimdi çok sıkıntılı bir dönemden geçiyoruz ve bu sıkıntılı dönemi aşmak için de Hükümet, mobil santrallerin yapılması ve devreye sokulması için karar aldı.

İkincisi de 27 Mayıs 2000 tarihinde Başbakanlıkta yapılan bir toplantıda, Devlet Planlama Teşkilâtı, Hazine ve Enerji Bakanının hazır olduğu bu toplantıda 29 tane küçük ve çabuk gerçekleştirileceği varsayılan yap-işlet-devret projesinin de Hazine garantisinden faydalanması, 2002 yılı sonuna kadar bitme şartıyla kararlaştırıldı. Bunların toplam kurulu gücü 1.300 megavat. Türkiye’nin talebinin ortalama yılda 3000 megavat civarında arttığını düşünürsek, kurulu güç açısından bunun çok yüksek bir rakam olmadığı belli olur. Dolayısıyla, geçici 8’inci madde kanunun gerekçesine aykırı değildir diye düşünüyorum. Çünkü, bizim 2010 yılına kadar Türkiye’de 66 bin megavat kurulu güç kurmamız lâzım ve bunların, eğer piyasaya bu görevi verebilirsek, Hazine garantisi olmadan kurulması hedefleniyor.



İkinci soru: “Yap-işlet ve yap-işlet-devretlerle fiyatlar 10-15 yıllığına belirlenmiş olduğuna göre, Enerji Kurulu neyi regüle edecek veya fiyat regülasyonunu nasıl sağlayacak?” Birincisi, Türkiye’nin talebi çok hızlı büyüyor. Yani, şu anda 120 milyar kilovat/saat civarında bir talebimiz var; 2010 yılında bu talep 298 milyar kilovat/saat olacak. Birkaç yıl geriye gidersek, 97, 96 yıllarına, bu, 70 milyar kilovat/saatler civarındaydı. Dolayısıyla, her yıl devreye girmesi gereken kapasite o kadar yüksek ki, şu anda mevcut kapasite bunun çok küçük bir oranı kalacak. Artı, mevcut kapasitenin içerisinde alım garantisi olanlar zaten çok düşük. Dolayısıyla, alım garantileri olan projelerin rekabet ortamının yaratılmasında çok büyük bir etkisi olmayacağını düşünüyorum eğer piyasalara yeterli güveni verebilirsek ve gerçekten de yatırımcılar bu kanunun şartları altında gerekli yatırımları yapabilirlerse.

Bana ümit veren başka hususlar da var bu konuda. Ne var? Son dönemlerde müzakere edilen yap-işlet ve yap-işlet-devret projelerini hep alım garantileri % 100’ün altında tutuldu; % 85 civarında. Bu kuruluşlar % 85 kapasitenin üzerinde olan elektriği piyasada satmak isteyecekler ve rekabete girmek isteyecekler.

2003 yılından itibaren serbest tüketici konumuna kavuşan, -ki şu anda hesabımız 600 civarında, 9 milyon kilovat/saatin üzerinde olan tüketici- bunlar da bu avantajlı elektriği almak için teklif isteyecekler.

Otoprodüktörler, şu anda büyük kapasitelere sahip otoprodüktör tesisleri var. Hem kendi elektriklerini karşılıyorlar, hem de komşu tesislerin elektriklerini karşılıyorlar. Kanunda, otoprodüktörün en fazla kendi tesisinin ihtiyacının yüzde 20 fazlasını satabileceği kısıtlılığı getirildi. Bunun üzerine çıktıkları takdirde otomatikman üretim lisansı alıp piyasada rekabet girmeleri gerekiyor. Bu da birçok otoprodüktörü piyasada rekabete girmeye zorlayacak.

Ayrıca, yine geçiş dönemi için düşünülen mobil santrallerin kontrat süreleri 3 ile 5 yıl. Dolayısıyla, bunlar da, bir kısmı 2004, 2005 yıllarında rekabete girip, piyasada elektriklerini satmak için diğer kuruluşlarla karşılıklı fiyat verecekler.

Türkiye’nin en önemli sorunu finansman sorunu. Yani bizde, Türkiye’de özel sektör yatırımlarının pahalı olmasının nedeni, yatırım yapıldıktan sonra ilk yıllarda kredi ödemelerinin gelmesi ve Türkiye’nin borçlanabildiği faiz hadlerinin yüksek olması ve vadelerin kısa olması nedeniyle ilk yıllardaki tarifelerin çok yüksek olması.

Siz altı-yedi sene sonra elinde alım tarifesi olan, yani devletin almakla yükümlü olduğu tarifesi olan bir özel sektör şirketine, “buyurun piyasaya çıkın” dersiniz, büyük bir memnuniyetle piyasaya çıkar; çünkü tarifeleri mevcut

ortalamanın altına düşmüş oluyor. Altı-yedi sene sonra tarifeler genelde 3-4 sentler seviyesine düşmüş oluyor. Ben, bu şirketlerin de, bazılarının da belki bir fiyat teklif ederek, “beni alım tarifelerimden serbest bırakın, ben piyasaya gireyim” diye teklifte bulunacaklarını düşünüyorum.

Bir son soru da; “Elektrik Piyasası Kanununu iyi özetlediniz, ancak Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulunun regülasyon Kurumu olarak toplumsal refahın, tüketicinin korunması açısından ne yapacak? Rekabet uzun sürecek, ilk yıllarda gerçekleşmeyeceğinden hareketle.” Elektrik Piyasası Kurulunun toplumsal refahla ilgili bir görevi yok. Çok ağır görevler yüklemeyelim. Elektrik Piyasası Kurulu ilk yıllarda, henüz rekabet ortamına kavuşamayan, yani kendi elektriğini tedarik edemeyen tüketicilere uygulanacak tarifeleri tespit edecek. Ve bunlar da, gerçekten de uygulanan tarifelerin en uygun fiyatlarla ortaya çıkan maliyetlerle oluştuğunu tespit edecek; bunu inceleyecek. Özel sektör oyuncuları bunu ispat etmekle yükümlüler. Bunu inceleme yükümlülüğü, bunu ispat etme yükümlülüğü Kurulda değil; bunu dağıtım şirketleri, iletim şirketleri Kurula ispat etmek zorundalar. Adım adım da her yıl ortaya çıkar rekabete bakarak, sınırı aşağıya indirdiği zaman, eşiği, serbest tüketici eşiğini, otomatikman bu tüketiciler de daha avantajlı kaynaklardan kendi elektriğini satın alma imkanına kavuşacaklar diye düşünüyorum.

**Prof. Dr. M. Tamer MÜFTÜOĞLU-** Bana dört soru var: Birinci soru, değerli meslektaşım Prof. Dr. Özdemir Akmut tarafından yöneltiliyor. Soru şöyle: “Panellerde neden emek piyasasında rekabet konusunun tartışılacağı bir şekilde, bu konuda yetkili birisi bulunmuyor? Acaba bu piyasada rekabet ve regülasyon yönünden her şey güllük gülistanlık mı”. Kanaatimce, burada soruna çok farklı yaklaşmak gerekir. Önce, burada ben regülasyon vardır diyorum.

İkincisi, emek piyasası çok farklı bir niteliğe sahiptir. Çünkü emek, insan demektir, toplum demektir. Konuşmamda da ifade ettiğim gibi, toplumsal refah maksimizasyonu ile teşebbüs seviyesindeki kâr maksimizasyonu arasında bir çelişki varsa, bu, muhakkak toplumsal refah seviyesindeki maksimizasyon lehine bir neticeye bağlanmalıdır. Dolayısıyla, burada emek faktörünün, emek piyasasının piyasalaştırılması çok dikkatli bir şekilde değerlendirilmelidir diyorum. Burada, hepimizin bildiği gibi, “Bilateral monopol” dediğimiz iki taraflı bir tekel söz konusudur. Yani, hem işveren tarafı sendika şeklinde tekelleşmiştir, hem emek tarafı tekelleşmiştir. İki taraflı bir tekel piyasasında da rekabet denen bir şeyin olması esasen mümkün değildir diye düşünüyorum.

Burada pek tabii ki regülasyonlar vardır. Örneğin asgari ücret, cumartesi ve pazar günleri çalışmama, yıllık tatil, emeklilik hakkı birer regülasyondur. Burada yine toplumsal refah doğrultusunda regülasyonlar vardır. Fakat, yeterli olup olmadığı konusu tartışılabilir. Belki bu regülasyonların yine toplumsal

refah doğrultusunda daha da artırılması gerekebilir. Fakat, burada konunun kanaatimce rekabet açısından değerlendirilmemesi, rekabet hukuku açısından değerlendirilmemesi gerekir, ki tüm dünyada da yapılan budur. Esasen sadece emek değil, diğer faktör piyasaları için de aynı şey söz konusu olabilir. Örneğin emek yanında ikinci önemli üretim faktörü olan toprak piyasası ne dereceye kadar piyasalaştırılabilir? Çünkü, piyasalaştırılabilmesi için eğer fiyat yüksekse, arzın artması gerekmektedir. Halbuki toprağın artırılması mümkün değildir. Dolayısıyla, burada rantçılık tehlikesi çok fazladır ve bu alanın da kurallara bağlanması toplumsal refah seviyesi açısından önemlidir.

Yine konuşmamda ifade ettiğim gibi, diğer önemli üçüncü girdi olan para ve sermaye piyasalarının da regülasyon kapsamı içinde alınması gerektiği söylenebilir. Hatta bunu genişletebiliriz.

İkinci soru şöyle: “Rekabet Kurumu, tekelleşme, tröst gibi rekabeti bozucu konularda faaliyet göstermesine rağmen, haksız rekabete ilişkin konulara fazla değinmemektedir. Rekabet Kurumunun haksız rekabete ilişkin konulara girmemesinin sebebi nedir? Bu konularda düzenleme ve görev alınması Rekabet Kurumu’na düşünülmekte midir?” Yasamıza göre haksız rekabet, Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun kapsamında bir konu değildir. Haksız rekabet konusu, Ticaret Kanunu çerçevesinde ele alınmıştır ve bu nitelikteki ihlallere karşı çok önemli müeyyideler öngörülmüştür.

Üçüncü soru şöyle: “Rekabet otoritesi ve sektöre özgü düzenleyici kurumlar arasında yetki dağılımı açısından bir ayırımda buldunuz ve rekabet ihlallerinin tespiti ve önlenmesi görevini Rekabet Kurumuna, iktisadi parametrelerin regülasyonu görevinin de büyük oranda düzenleyici kuruluşlara, teknik ve idari regülasyon görevinin ise bütünüyle düzenleyici kurumlara ait olduğunu belirttiniz”.

Tabii burada tam yüzde yüz dememek gerekir. Fakat bu ayırımın çok büyük ölçüde geçerli olduğunu düşünüyorum. Burada tabii ki bazı durumlarda yetki çatışması olabilir. Bu da ilgili regülasyon kuruluşlarının işbirliği ile bir çözüme kavuşturulacaktır.

Sayın Erkan Akdemir’e yöneltilen üç sorudan birincisi “Rekabet Kurumuyla Telekomünikasyon Kurumu arasında bir yetki çatışması olabilir mi?” şeklindedir. Olmasında hiç korkulacak bir şey yok. Eğer yetki çatışması aynı amaç doğrultusunda değerlendirilirse, bu çatışmayı ben pozitif bir çatışma olarak görürüm ve toplumsal refah maksimizasyonu amacına yönelik olarak bir çatışma olursa, aynen “tez-antitez-sentez” gibi, sonuçta kanaatimce toplumsal refah maksimizasyonu doğrultusunda hem Rekabet Kurumu, hem de sektörel seviyedeki regülasyon kuruluşları görevlerini en iyi şekilde yapabilirler. Burada

önemli olan, bu yetki çatışmasının işbirliği ve karşılıklı anlayış içinde bir çözüme kavuşturulmasıdır diye düşünüyorum.

İkinci soru; “Yetki açısından dağılıma ilişkin tespitiniz, faktör piyasaları hariç reel ekonominin tamamı için geçerli midir, yoksa telekomünikasyon, elektrik, demir yolları gibi ağ ekonomisinin geçerli olduğu sektörler mi yöneliktir?” Pek tabii ki, özellikle son yıllarda büyük önem kazanan bu ağ ekonomisinin geçerli olduğu sektörler büyük ölçüde yöneliktir; bunu da ayrıca vurgulamakta yarar görüyorum.

Üçüncü sorusu arkadaşımızın özellikle önemli, “bu kapsamda şeker ve benzeri sektörlerde de düzenleyici kurumlar kurulması şeklindeki politikalar hakkındaki görüşünüz nedir?” Kanaatimce, Türkiye’de şeker, çay, tütün gibi sektörler özel bir önem taşımaktadır. Çünkü konu, ilk anda görüldüğü gibi şeker fabrikaları, çay fabrikaları olayı değil. Bir şeker sektöründeki fabrikalarda belki 30 bin kişi çalışıyor, bir çay fabrikasında belki 10 bin kişi çalışıyor. Fakat, şeker sektöründe 30 bin kişilik personel yanında 3-4 milyonluk şeker pancarı üretiminden geçimini sağlayan, bu işle uğraşan bir kitle var.

Çay konusunda da aynı şekilde milyonları bulan tarımla uğraşan kitle var. Tütün konusunda da aynı. Burada kanaatimce, sektörel düzenleyici kurumlara ihtiyaç vardır. Fakat, bu problem zaman içinde halledilmeli ve sektör artık rekabete açılacak duruma geldikten sonra düzenleme kuruluşlarının faaliyetine son verilmelidir. Fakat, geçişin özellikle sosyal açıdan birdenbire olması mümkün değildir.